

Euroopan unionin virallinen lehti

C 24

49. vuosikerta

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

31. tammikuuta 2006

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Tiedonantoja

.....

II Valmistavat säädökset

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

28.—29. syyskuuta 2005 pidetty 420. täysistunto

2006/C 24/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Matkailun rooli taantuvien alueiden taloudellisessa ja sosiaalisessa elvyttämisessä"	1
2006/C 24/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2004/18/EY oikaisemisesta" KOM(2005) 214 lopullinen — 2005/0100 COD	11
2006/C 24/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista lentoliikenteessä" KOM(2005) 47 lopullinen — 2005/0007 COD	12
2006/C 24/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus lennosta vastaavan lentoliikenteen harjoittajan ilmoittamisesta lentomatikustajille ja jäsenvaltioiden suorittamasta turvallisuustietojen toimittamisesta" KOM(2005) 48 lopullinen — 2005/0008 COD	15
2006/C 24/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Ehdotus — Neuvoston direktiivi yhteisön toimenpiteistä lintuinfluenssan torjumiseksi" ja "Ehdotus — Neuvoston päätös tietyistä eläinlääkintäalan kustannuksista tehdyn neuvoston päätöksen 90/424/ETY muuttamisesta" KOM(2005) 171 lopullinen — 2005/0062 CNS + 2005/0063 CNS	16

FI

Hinta:
22 EUR

(jatkuu kääntöpuolella)

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö (jatkuu)	Sivu
2006/C 24/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Neuvoston asetus raakatupakka- alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 2075/92 muuttamisesta" KOM(2005) 235 lopullinen — 2005/0105 CNS	18
2006/C 24/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 3317/94 muuttamisesta kalastuslisenssihakemusten kolmansille maille toimittamisen osalta" (KOM(2005) 238 lopullinen — 2005/0110 CNS	19
2006/C 24/08	Euroopan talous ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja sovellettavasta lainsäädännöstä ja tuomioistuimen toimivallasta avioeroasioissa" KOM(2005) 82 lopullinen	20
2006/C 24/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta" KOM(2004) 830 lopullinen — 2004/0284 COD	25
2006/C 24/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tasa-arvoinstituutin perustamisesta" KOM(2005) 81 lopullinen — 2005/0017 COD	29
2006/C 24/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Pohjoinen ulottuvuus ja siihen liittyvä toimin- tasuunnitelma"	34
2006/C 24/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Lainsäädännön parantaminen"	39
2006/C 24/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n lainsäädännön soveltamisen ja noudatta- misen valvonnan parantaminen"	52
2006/C 24/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Liikalihavuus Euroopassa — järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri osapuolten rooli ja vastuu"	63
2006/C 24/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Sosiaalipolitiikka yleiseurooppalaisessa sisäve- siliikennejärjestelmässä"	73
2006/C 24/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission yhteinen julistus Euroopan unionin kehitysyhteistyöpolitiikka 'Eurooppalainen konsensus' KOM(2005) 311 lopullinen	79
2006/C 24/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja työn- tekijöiden osallistuminen — avaintekijät teollisuuden muutosten ennakoinnissa ja hallinnassa"	90
2006/C 24/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Naisten köyhyys Euroopassa"	95



II

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

28.—29. SYYSKUUTA 2005 PIDETTY 420. TÄYSISTUNTO

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Matkailun rooli taantuvien alueiden taloudellisessa ja sosiaalisessa elvyttämisessä”

(2006/C 24/01)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. helmikuuta 2005 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Matkailun rooli taantuvien alueiden taloudellisessa ja sosiaalisessa elvyttämisessä”.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. heinäkuuta 2005. Esittelijä oli Juan **Mendoza**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 135 ääntä puolesta ja 2 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on antanut oman panoksensa unionin matkailupolitiikan hahmotteluun laatimalla joukon matkailuaiheisia lausuntoja. Tarkasteltavana oleva lausunto on jatkoa edellisille. Tarkoituksena on, että lausuntoa voitaisiin käyttää osviittana ja hyödyntää tiettyjä lausunnossa esitettyjä matkailualoitteita unionin toimielinten, keskus-, alue- ja paikallishallinnon sekä työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja matkailualan järjestöjen toiminnassa sekä edellä mainittujen toimijoiden yhdistäessä voimansa ja tarjotessa vaihtoehtoja taantuville alueille — sekä erityisesti ihmisille ja yrityksille, jotka saavat alueelta toimeentulonsa — tuotantotoiminnan ylläpitämiseksi ja siis tästä saatavien myönteisten seurausten tavoittelemiseksi.

1.2 Asiakirjan on tarkoitus olla komitean panos Euroopan unionin eri alueilla välttämättömäksi käyvään rakenneuudistukseen. Alueiden sosiaaliseen ja taloudelliseen taantumaa on hyvin erilaisia syitä, mutta komitean panoksessa keskitytään matkailuteollisuuden kyseisille alueille mahdollisesti tarjoamaan vaihtoehtoon.

1.3 Lausuntoa valmisteltiin seuraavasti:

— Valmisteluryhmän ensimmäinen kokous: määriteltiin lausunnossa käsiteltävät aiheet.

— Julkinen kuulemistilaisuus Córdobaassa (Espanjassa) ja valmisteluryhmän toinen kokous: tilaisuuksissa tutustuttiin hyväksi havaittuihin aloitteisiin taloudellisesti taantuvien alueiden elvyttämiseksi matkailutoimien avulla. Päätavoitteena oli lausunnon tavoin tarjota esimerkkejä toimista, jotka saattavat osoittautua tehokkaiksi ja joilla saatetaan edistää kyseisiä aloitteita tai kehittää uusia aloitteita sosioekonomisesta taantumasta selviytyneillä, taantumasta kärsivillä tai taantumisuhan alaisilla alueilla.

— Valmisteluryhmän kolmas ja viimeinen kokous: laadittiin lopullinen asiakirja, josta keskusteltaisiin erityisjaoston kokouksessa ja ETSK:n täysistunnossa.

1.4 Lausunnossa on otettava huomioon kahdenlainen todellisuus, asian kaksi toisiaan myönteisesti täydentävää puolta:

— Kuten lausunnosta ilmenee, matkailu tarjoaa taantuville alueille varteenotettavan mahdollisuuden ja vaihtoehtoon. Alueet saattavat löytää matkailusta elinkeinon, jolla on runsaasti potentiaalia kehittää sosiaalisia oloja ja yritystoimintaa sekä luoda työpaikkoja. Taantuvien alueiden rakenneuudistus saattaa ja sen tulee merkitä siirtymistä uudenlaiseen tuotantojärjestelmään, joka tarjoaa entistä valoisimmat tulevaisuudennäkymät ja kykenee tuottamaan elämänlaatua.

— Tietyille taantuville alueille voi syntyä matkailukohteita, joiden houkutteleman kävijäjoukon odotetaan yhä kasvavan kaikkialla maailmassa. Matkailijoiden toiveiden kirjon oletetaan kasvavan entisestään, luonnollisesti kestävältä pohjalta.

2. Lausunnossa käsiteltävät aiheet ja lausunnon rakenne

2.1 Lausunnossa ei pyritä kertaamaan prosesseja, joiden vuoksi alueet ovat ajautuneet tiettyyn tilaan, eikä tarkastelemaan toimia, joilla erilaisiin rakenneuudistuksiin on puututtu (teollisuudessa, kaivosalalla, maataloudessa jne.). Paikoitellen on kuitenkin sivuttava kyseisistä rakenneuudistuksista johtuvia seikkoja, jotta voidaan tehdä matkailualaa koskevia ehdotuksia.

2.2 Tarkastelun aluksi määritellään, johtuuko alueen taantuma jostakin konkreettisesta rakenneuudistusprosessista vai onko kyseessä taantunut alue, jolla ei vielä ole harjoitettu merkittävää tuotantotoimintaa ja jolle matkailu voi antaa alkusäyksen laajempaan kehittämiseen ja muodostaa sen liikkeellepöytävoiman.

2.3 Edellä mainitusta näkökohdasta käsin lausunto rakentuu seuraavasti:

2.3.1 Tarkastellaan taantuvien alueiden tilaa ja esitellään tärkeimmät havainnot. Lähtökohdaksi otetaan tulevissa matkailualaa koskevissa ehdotuksissa huomioon keskeisimmät seikat: sosiaali- ja työllisyysasiat, yritystoiminta, julkishallinnon sitoutuminen jne. Ensi sijassa on syytä määritellä hyvin tarkasti, mitä taantuvilla alueilla tarkoitetaan, sillä jos olosuhteet poikkeavat toisistaan, vaihtoehdot saattavat olla erilaisia.

2.3.2 Edellä esitetyn mukaisesti lausunnossa tarkastellaan seuraavia seikkoja:

2.3.2.1 *Taantuvien alueiden tila:* Määritellään kyseisten alueiden puutteet eri näkökohdista tarkasteltuna ja etsitään puutteiden yhtymäkohtia: yksipuolisesta teollisuus- ja yritystoiminnasta toisinaan johtuvat ongelmat; sopimaton tai turmelunut ympäristö; puutteelliset tai riittämättömät perusrakenteet, jotta voitaisiin siirtyä harjoittamaan uutta matkailutoimintaa; muihin aloihin erikoistunut työvoima, jota ei voida hyödyntää matkailussa; ympäröivän yhteiskunnan taitamattomuus tai kyvyttömyys sopeutua uusiin tehtäviin, muun muassa matkailuun. On otettava erityisesti huomioon, että taantuvat teollisuusalueet eivät periaatteessa ole luonnostaan matkailualueita, mikä vaikeuttaa entisestään sopivan matkailutuotteen löytymistä. Tällaisia matkailutuotteita ovat kulttuurimatkailu ja arkeologinen matkailu, liikuntamatkailu, sivistysmatkailu ja monet muut, perinteisistä poikkeavat matkailumuodot. ”Myönteisen elämyksen” voidaan erityisesti katsoa olevan kaikkien matkailutuotteiden lähtökohta, ja juuri kyseinen elämys on löydettävä ja sitä on tehtävä tunnetuksi.

2.3.2.2 *Julkishallinnon sitoutuminen:* Hallintoviranomaisia ja instituutioita kehoitetaan lausunnossa välttämättä tekemään yhteistyötä ja nivomaan toimintansa yhteen. Asiakirjassa esitetään, millainen instituutioiden ja julkisten resurssien yhteistyö on omiaan edistämään matkailutoiminnan käynnistämistä, millä aloilla yhteistyötä pitäisi tehdä ja mitkä olisivat sopivia yhteis-

työmuotoja. Lausunnossa viitataan erityisesti Euroopan unionin rakennerahastojen tehtävään taantuvien alueiden elvyttäjänä. Unionin toimielimillä on tärkeä rooli koulutettaessa taantuvien teollisuusalueiden työvoimaa sopeutumaan palvelualan työpaikkoihin.

2.3.2.3 *Tavoitteena sosiaalinen juurtuminen:* Taantuvat elinkeinoelämän sektorit ovat sidoksissa alueisiin, joilla on tehty työtä monien vuosien ajan ja joilla toiminta on hiipunut. Tämä on ajan mittaan ollut omiaan synnyttämään kyseisillä (erikokoisilla) paikkakunnilla asuvien ihmisten ja heidän ympäristönsä välille elinolosuhteiden ja työn takia sukupolvien takaa juontuvan läheisen suhteen. Tässä ehdotetuilla matkailualoiteilla on pyritävä tukemaan kyseistä suhdetta luomalla olosuhteet — esimerkiksi asuminen, palvelut sekä kulku- ja viestintäyhteydet –, joissa tavoitteen saavuttaminen on mahdollista. Toinen tapa edistää sosiaalista juurtumista on luoda pysyviä työpaikkoja, sillä vaikka matkailun avulla luodaan mainiosti lukuisia työpaikkoja, kausiluonteisuuden aiheuttama vakava ongelma saattaa vaikeuttaa sosiaalista juurtumista ja pakottaa ihmiset siirtymään vasten tahtoaan pois kotipaikkakunnaltaan tietyksi aikaa vuotta.

2.3.2.4 *Työmarkkinavuoropuhelu — vaihtoehtojen tarkastelun ja kehittämisen kannalta keskeinen seikka:* Lausunnossa ehdotetaan, että työmarkkinaneuvottelut ja -vuoropuhelu olisivat työntekijöiden ja työnantajien väliseen kompromissiin johtavan prosessin kulmakivi. Neuvotteluja käytäisiin palkansaaja- ja työnantajajärjestöjen välityksellä, ja niissä punnittaisiin erilaisia hankkeita ja aloitteita. Hallintoviranomaisten on voitava osallistua tähän kahden osapuolen käymään vuoropuheluun kolmi-kantaisesti etsittäessä toteutuskelpoisia vaihtoehtoja. Myös muiden kansalaisyhteiskunnan ja matkailualan organisaatioiden on omalta osaltaan edistettävä hankkeiden toteutumista.

2.3.2.5 *Kestävään matkailuun tähtäävät aloitteet:* Vaikka sosiaalinen ja taloudellinen taantuma ovat monilla alueilla saaneet aikaan kärjistyneen sosiaalisen tilanteen, lausunnossa lähdetään liikkeelle siitä, että uusilla kehittämissivaihtoehdoilla voidaan sekä korjata toimien suunnittelussa aikoinaan tehtyjä virheitä että valjastaa uudet toimet palvelemaan ETSK:n ajamaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävä matkailua.

2.3.2.6 *Ympäristö elvytystoiminnan ja matkailutoimien kantavana voimana:*

— Vaikka lausunnossa ei pyritäkään tarkastelemaan sosiaalisen ja taloudellisen taantumien syntyä tietyllä alueella, todettakoon, että monet taantuvat alueet ovat alun perin olleet käytännössä yhden ainoan teollisuudenalan varassa niiden otollisten luonnonolojen, maantieteellisen sijainnin tai geologisen pinnanmuodostuksen vuoksi. Tällaisen kehityksen myötä ei useinkaan kunnioitettu ympäristöä, vaan suorastaan turmeltiin sitä. Uusien ympäristövaatimusten ja -sitoumusten ansiosta kyseiset alueet voidaan elvyttää ja niiden mahdollisia matkailuhankkeita voidaan edistää.

— Lausunnossa asetetaan etusijalle matkailualoiteita välttämättä täydentävät ympäristöaloitteet.

2.3.2.7 *Yritystoiminnan säilyttäminen ja lisääminen sekä tuottavien investointien edistäminen:* Lausunnossa pyritään luettelemaan mahdollisimman konkreettisesti aloitteet yrittäjyyden tukemiseksi. Taantuvien alueiden yrittäjät ovat alun perin erikoistuneet alueella aiemmin harjoitettuun toimintaan. He ovat joko osallistuneet välittömästi kyseiseen toimintaan tai toimineet pääasiallista elinkeinoa palveluissa yrityksissä. Lausunnossa tarkastellaan sitä, miten yritystoiminta voidaan säilyttää ja luoda uusia yrityksiä, miten yrittäjiä voidaan kouluttaa ja miten he voivat hankkia ammattipätevyyttä ja miten kilpailukykyä, T&K-toimia, muotoilua, markkinointia jne. voidaan kehittää. Lisäksi on tuettava yritysten tunnetuksi tekemistä, järjestötoimintaa ja yritysten keskinäistä sekä yritysten ja hallinnon välistä yhteistyötä ja yritysten, alueiden ja eri alojen verkottumista. Lausunnossa kiinnitetään erityistä huomiota mikroyrityksiin sekä pieniin ja keskisuuriin yrityksiin.

2.3.2.8 *Työpaikkojen säilyttämisen ja luomisen priorisoiminen:* Kun sosiaalinen ja taloudellinen taantuma verottavat yrityksiä ja elinkeinoelämän aloja ennen kaikkea siten, että työpaikkoja katoaa, elvyttämisalotteiden tärkeimpänä tavoitteena on oltava kyseisten alueiden työpaikkojen säilyttäminen ja lisääminen, jos se vain on mahdollista. Lausunnossa ehdotetaan, että työelämän tilapäisten suojamekanismien käynnistämisen lisäksi matkailualotteita kehitettäessä tuettaisiin työpaikkoja luovia investointeja, ammattikoulutusta ja uudelleen koulutusta, itsensä työllistämistä, sosiaalitaloutta jne.

2.3.2.9 *Matkailupolitiikan kaikkien tekijöiden huomioiminen:* Taantuvien alueiden sosiaaliseen ja taloudelliseen elvyttämiseen tähtäävissä matkailuhankkeissa on otettava huomioon se, miten matkailupolitiikkaan kuuluvia kaikkia muitakin kuin edellä lueteltuja tekijöitä voidaan parhaiten tukea. On siis huomioitava sellaisten tekijöiden osuus kuin kulttuuri, historia, rakennusperintö, luonto, liikunta jne.

2.3.2.10 Tietyillä alueilla on jo tartuttu myönteisesti vaikuttavaan tärkeään toimeen eli ryhdytty hyödyntämään aiemman toiminnan osia uusien matkailuvaihtoehtojen suunnittelussa.

2.3.3 Lausunnossa katsotaan tärkeäksi tarkastella lähemmin Euroopan unionin eri maissa onnistuneesti toteutettuja hankkeita. Tarkoituksena ei ole yksinomaan pyrkiä kopioimaan niitä mukauttamalla hankkeet toisenlaiseen ympäristöön vaan tukea ja vauhdittaa niitä. Myönteisiä kokemuksia ei näytä olevan kovinkaan monia, joten niistä ei ole helppo löytää laajaa ja monipuolista valikoimaa.

2.3.4 On otettava erityisesti huomioon matkailukohteiksi muuttuneiden taantuvien alueiden mahdollisuus verkottua — mikä onkin tarkoituksenmukaista — muodostamalla vankkoja myynninedistämiseen tähtääviä tietokantoja, joiden avulla alueet voivat tukea toinen toisiaan.

2.3.5 Itsensä työllistämisen tukeminen ja tunnetuksi tekeminen on eittämättä erittäin tärkeä voimavara, jolla voidaan

parantaa työntekijöiden sopeutumista uudenlaiseen tilanteeseen. Itsensä työllistämisen tarkastelu on epäilemättä suureksi avuksi muutettaessa taantuneita alueita matkailukohteiksi, erityisesti maaseutumatkailuun erikoistuvilla alueilla. Onkin tutkittava, millaista tukea tällainen työllistämismuoto tarvitsee toimiakseen tehokkaasti tässä visaisessa muutosprosessissa.

2.3.5.1 Muutamia aloitteita itsensä työllistämisen edistämiseksi:

2.3.5.1.1 Itsensä työllistämällä tarkoitetaan Euroopan unionissa työntekijöiden kykyä ja päätöstä ryhtyä elinkeinonharjoittajaksi joko yksinään tai yhdessä muiden kanssa. Itsensä työllistänyt henkilö on ennen kaikkea itsenäinen elinkeinonharjoittaja, joka hoitaa suhteita tavarant- ja palveluntoimittajiin ja asiakkaisiin kaupp- ja siviilioikeudellisin perustein.

2.3.5.1.2 Itsensä työllistäminen on useiden vuosien ajan ollut tehokas tapa pitää puolensa teollisuuden talouskriiseissä, sillä näin on pystytty säilyttämään työpaikka ja vastattu esiin tulleeseen tarpeeseen luoda työpaikkoja.

2.3.5.1.3 Nykyisin erityisesti kaikkein nuorimmat työkäiset henkilöt ja naiset työllistävät itse itsensä.

2.3.5.1.4 Itsensä työllistämiseen pohjautuvalla matkailutarjonnalla on kannustettava hankkimaan uudenlaista ammattipätevyyttä, jotta keino toimisi tehokkaasti. Tällä tavoin maaseudulle voidaan luoda uusia työpaikkoja esimerkiksi seuraavilla aloilla:

- paikallistuotteisiin erikoistunut kauppa
- käsityönä valmistetut perinnetuotteet ja perinteiset elintarvikkeet
- ympäristölähtöiset liikunta- ja vapaa-ajanpalvelut
- audiovisuaaliset ja virtuaalikampukset
- kulttuurin tunnetuksi tekeminen
- lastentarhat, leirit ja retkeilymajat
- luonnonmukainen lääketiede
- terveyskylpylät
- perinteinen rakennustyyli ja perinneammattien elvyttäminen
- Internet-kahvilat ja muut vastaavanlaiset julkiset tilat
- paikallinen kiinteistöväilytys
- uusiin ammatteihin keskittynyt elinkeinoneuvonta
- majoitusliikkeissä tavanomaisesti kulutettavat tavarat ja palvelut
- ikääntyneiden ihmisten tarvitsemat erityispalvelut.

2.3.6 Edellä esitetty pätee myös sosiaaliseen lomatoimintaan, josta eittämättä kehittyvä tulevaisuudessa varteenotettava vaihtoehto useilla taantuvilla alueilla, jotka etsivät matkailusta uutta elinkeinoä. Sosiaalinen matkailu on ominaispiirteidensä ansiosta oivallinen väline torjuttaessa kausiluonteisuutta ja porrastettaessa lomaa.

2.3.7 *Euroopan tarjoamat uudet mahdollisuudet edistää matkailuvaihtoehtoja taantuvilla alueilla:* Lausunnossa käsitellään laajentuneen Euroopan unionin tarjoamaa mahdollisuutta antaa muulle maailmalle virikkeitä siitä, miten ongelmat voidaan ratkaista vaihtamalla tietoja, yhdistämällä hankkeita, edistämällä hyviä käytänteitä, kehittämällä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä jne.

2.3.8 Koska *perustuslakisopimuksessa sitoudutaan* tekemään työtä kansalaisten, heidän oikeuksiensa ja muita heikommin kehittyneiden alueiden hyväksi, lausunnossa tarkastellaan sitä, millainen sija matkailulla on perustuslakitekstissä, ja annetaan lisäksi kysymykseen unionin laajuinen vastaus, jossa huomioidaan jäsenvaltioiden, alueiden ja kuntien tilanne.

2.4 Vaihtoehtoa mahdollisesti edistävien toimintalinjojen osuus: Tässä lausunnossa huomioidaan ETSK:n aiemmin antamat lausunnot, komission ja Euroopan parlamentin tekemät aloitteet sekä muun muassa Maailman matkailujärjestön ja Sosiaalisen lomatoiminnan kansainvälisen toimiston (BITS) jo toteuttamat toimet.

2.5 Aiempien toimien ympärille rakentuvat aloitteet: Lausunto pyrkii olemaan käytännönläheinen ja hyödyksi alueille, joiden elvyttämiseen komitea haluaa antaa myönteisen panoksen. Niinpä lausunnossa luetellaan tämäntyyppisten aloitteiden kehittämiseen soveltuvia hyviä käytänteitä.

3. Alueiden sosiaalinen ja taloudellinen taantuminen

3.1 Ei ole helppoa määritellä tarkoin, mitä lausunnon otsikossa esiintyvällä ilmauksella "taantuvat alueet" tarkoitetaan. Kyseiset alueet ovat näet hyvin erilaisia, taantumien synty ja siihen johtaneet syyt vaihtelevat, ilmiöllä on laajalle ulottuvat vaikutukset ja alueet sijaitsevat maantieteellisesti hajallaan. Määrittely on vaikeaa myös ennen kaikkea siksi, että taantuma vaikuttaa voimakkaasti tällaisilla alueilla asuviin ihmisiin ja siellä toimiviin yrityksiin.

3.2 Taantuvien alueiden luonnehdinnassa ja tyypittelyssä lienee parasta lähteä liikkeelle viitealueiden talouselämän historian kehityskulusta kuvaamalla sitä erilaisin indikaattorein. Historian avulla on tarkoitus saada selkeä kuva siitä, onko tilanne syntynyt äskettäin ulkoisten teknologisten, sosiaalisten tai taloudellisten muutosten takia, vai onko kyseessä pysyvä tila, eli alue ei milloinkaan historiansa aikana ole yltänyt talouskehitykseen, joka olisi luonut asukkaille vaurautta ja hyvinvointia.

Tämä ero vaikuttaa epäilemättä merkittävästi siihen, mikä on ihanteellisin ratkaisu puuttua taantumien ja löytää käyttökelpoisia vaihtoehtoja. Yritystoiminta, asukkaiden ammatillinen koulutus ja ylipäättään mahdollisuus löytää korvaavaa tai uudenlaista toimintaa poikkeavat suuresti toisistaan kummassakin edellä mainitussa tapauksessa.

3.3 Alueilla, jotka eivät vielä ole yltäneet asianmukaiselle talouskehityksen tasolle, tilanteeseen johtaneet syyt voivat olla hyvin erilaisia: syrjäinen sijainti, äärimmäiset ympäristöolot, riittämättömät perusrakenteet, yritteliäisyyteen nuivasti suhtautuva paikallisväestö ja ylipäättään kaikkinaiset syyt, joiden vuoksi paikallisväestön on ollut ja on muutettava sekä kotimaassaan että ulkomailla paremmat talouskehityksen edellytykset omaaville alueille. EU:n aluepolitiikalla ja sen välineillä puututaan päättäväisesti juuri unionin laajojen, etupäässä maaseutualueiden asteittaiseen autoitumiseen ja siitä seuraavaan sosiaaliseen juurettomuuteen. Useilla tämänsuuntaisilla arvokkailla toimilla pyritään kehittämään matkailua ja siihen liittyvää toimintaa.

3.4 Sellaisilla alueilla, joilla on joskus ollut dynaamista taloudellista toimintaa eri aloilla — maatalous, kaivosteollisuus, erilaiset muut teollisuudenalat, kuten tekstiili-, teräs- tai kemianteollisuus — ja jotka ovat useista syistä joutuneet luopumaan kyseisestä toiminnasta, ongelma on perusluonteisesti sosiaalisen mallin sortuminen kaikkine siitä johtuvine seurauksineen, joista alueen väestö ja yritys rakenne kärsivät. Näissä tapauksissa elinkeinoelämän monipuolisuuden puute tai niukkuus vaikeuttavat entisestään vaihtoehdon löytämistä taloudellisen taantumien mukanaan tuomalle työpaikkojen menetykselle.

3.5 Aiemmin toimivan, tuottavan ja kilpailukykyisen sekä työpaikkoja ja vaurautta luovan alueen taantumiseen voivat vaikuttaa — ja itse asiassa ovat vaikuttaneet — monet syyt, mutta maailmanlaajuisesti tarkasteltuna taloudellisen toiminnan globalisoituminen ja teknologiset muutokset lienevät kaikkien syiden taustalla. Markkinat kehittyvät ripeästi, usein rajusti, ja vakaus, jota teollisuus merkitsi viime vuosisadoilla kansakunnille, jotka osasivat soveltaa oikein teollisuuden periaatteita, on kadonnut, ja sen tilalle ovat tulleet teknologinen ja yhteiskunnallinen muutos, markkinoiden laajentuminen, kaikkialle maailmaan hetkessä leviävä tieto, globaali kilpailu sekä tavaroiden ja palveluiden tuotannon siirtäminen muualle. Työvoimakustannuksista on tullut tärkein muuttaja yritysten sijoittautumisesta päätettäessä, mutta tutkimus-, kehittämis- ja innovointikapiteetti, palveluiden läheisyys ja laatu, hallinnon pätevyys ja työntekijöiden ammattitaito ovat teknologian saatavuuden ohella taloudellisen toiminnan kilpailukykyyn kannalta ratkaisevia tekijöitä. Tärkein EU:n haasteista lienee unionin teollisuuden katoamisprosessin taltuttaminen ja työpaikkoja luovien vaihtoehtojen löytäminen, kuten Lissabonissa asetetussa tavoitteessa todetaan.

3.6 Taantuminen vaikuttaa monin tavoin alueen väestöön ja yrityksiin: työpaikkojen katoaminen, yleinen köyhtyminen, väestömuutokset ja autioituminen, teollisuusrakenteen katoaminen jne. On kuitenkin tärkeää todeta, että kyseisistä vaikutuksista kärsivät useat sukupolvet hyvin eri tavoin. Sukupolvi, johon taloudellinen taantuma kohdistuu välittömästi, löytää usein sosiaalisen suojelun välineistä ei-toivotun mutta välttämättömän korvikkeen, sillä sosiaaliavustukset tarjoavat heille tarvittavan toimeentulon. Näin käy, kun suuret teollisuus- ja kaivosyritykset katoavat sekä nuoret ja keski-ikäiset, potentiaalisesti työkykyiset ihmiset jäävät toimeettomiksi ja joutuvat elämään sosiaaliavustusten varassa. Vaikka tilanne on sinänsä kaikkea muuta kuin toivottu, seuraavan sukupolven ongelma on ehkä vieläkin ahdistavampi, kun ihmisillä ei ole työtä eivätkä he saa avustuksia. Tällaisissa tilanteissa yrittäjähenkilötoiminnan monipuolistaminen ja ammatillinen koulutus ovat pikemminkin suoranaisten välttämättömyyden kuin apukeino.

3.7 Edellä kuvatuilla taantuvilla alueilla sekä alueilla, jotka eivät vielä ole yltäneet talouskehitykseen, ja alueilla, joilta taloudellinen kehitys on kadonnut, matkailu saattaa olla kannattava vaihtoehto; alueen talouskehitys suunnataan matkailuteollisuuteen, joka on osoittautunut voimakkaaksi, vakaaksi, hyviä kasvu- ja tulevaisuudennäkymiä omaavaksi elinkeinoksi, joka luo työpaikkoja ja pystyy ylläpitämään kestävä taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristötasapainon. Matkailun mitä todennäköisimmin mukanaan tuomaa kulttuurista ja taloudellista muutosta ei ole helppo toteuttaa, eikä siinä kaikissa tapauksissa onnistutakaan. Taantuvilla alueilla ei kuitenkaan ole monia vaihtoehtoja, ja mahdollisesti löytyvien vaihtoehtojen edellytykset saattavat olla vielä vaikeammin saavutettavissa.

3.8 Ei myöskään pidä unohtaa, että toisinaan suurkaupunkien liepeille ja läheisyyteen, jopa sellaisten kaupunkien tuntumaan, joiden talous kukoistaa, syntyy marginaalisia, kurjistuneita alueita, joilla on vähän tai ei lainkaan taloudellista toimintaa. Näissä tapauksissa taloutta voidaan piristää erilaisten kansainvälisten tapahtumien avulla. Esimerkiksi Sevillassa ja Lissabonissa järjestetyt maailmannäyttelyt tai Barcelonan sekä sittemmin Ateenan olympialaiset ovat osoittautuneet olennaisiksi kunnostettaessa alueita ja annettaessa niille uutta pontta usein uuden matkailualueen muodossa ja ehdoilla.

4. Tavoitteet ja toimintatavat

4.1 Sen jälkeen kun on tarkasteltu taantuvien alueiden tilaa, syntyvaiheita ja tärkeimpiä ominaispiirteitä, on syytä pohtia, millaisten tavoitteiden ja menetelmien avulla saadaan selville lausunnon otsikon väittämä eli matkailun rooli taloudellisesti ja sosiaalisesti taantuvien alueiden taloudellisessa elvyttämisessä.

4.1.1 Alkajaisiksi mainittakoon, että kaikkien talouden kehittämiseen tähtävien toimien tärkeimpänä päämääränä on aina oltava se, että alueella asuvilla ihmisillä on asianmukaiset edellytykset kehittää itseään ihmisenä ja työntekijänä, jotta heidän

ei tarvitse muuttaa pois paikkakunnalta ja jotta he ylipäättään voivat edelleen säilyttää sukupolvien ajan kestäneen yhteytensä lähiympäristöönsä. Siksi vaihtoehdoksi tarkoitetuissa matkailualueissa on varmistettava tehokkaasti sekä tarvittavat perusrakenteet että matkailualueella sen laajimmassa merkityksessä työskentelevien ihmisten vakituiset työpaikat. On ennen kaikkea pyrittävä luomaan pitkällä aikavälillä kestäviä ja kannattavia matkailutuotteita, jotta voidaan tarjota vaihtoehto sosiaalisen ja taloudellisen taantumaa aiheuttamalle työttömyydelle, mikäli sosiaalista juurtumista halutaan edelleen pitää perustavoitteena.

4.2 Taloudellisen toiminnan monipuolistaminen on niin ikään kaikkien taantuvilla alueilla toteutettavien talouskehitykseen tähtävien toimien tavoitteena. Jos teknologian tai markkinoiden kehitys on mahdollisesti ollut yksi taantumaa johtaneista syistä alueilla, joiden taloudelliselle toiminnalle on ollut ominaista keskittyminen yhteen teollisuudenalaan, on ilmeistä, että tilanteen välttämiseksi on sovittava yhteen toisiaan täydentäviä, monipuolisia toimintoja, joilla vastaisuudessa pystytään pitämään alueen talous toimivana. Matkailu on oivallinen tapa monipuolistaa tietyn alueen tuotantojärjestelmää, sillä toiminta on poikkialaista ja siihen osallistuu monia toimijoita ja monenkokoisia yrityksiä: perheyriksiä ja monikansallisia yrityksiä sekä yrityksiä, jotka ovat asettaneet itselleen hyvin erilaisia sosiaalisia tavoitteita ja joiden liikeideat poikkeavat toisistaan.

4.3 Taantuvien alueiden kaikilla kehittämistoimilla pyritään myös tasapainottamaan toiminta taloudelliselta, sosiaaliselta ja varsinkin ympäristön kannalta kestävästi. Taantuva teollinen tai kaivostoiminta on usein aiheuttanut vakavia vaurioita alueen fyysisille olosuhteille: alueella on vanhanaikaisia ja hylättyjä rakennuksia ja ympäristöä pilaavia teollisuusjätteitä, alueen fyysinen kurjistuminen ja pilaantunut maaperä johtuvat usein vanhanaikaisesta teollisuustoiminnasta, eivätkä tällaiset olosuhteet periaatteessa ole kaikkein ihanteellisimmat sellaisen matkailutoiminnan kehittämiseksi, jossa yleensä etsitään mahdollisimman esteettistä ja viehätysvoimaista luontoa.

4.3.1 Alueella teollista toimintaa harjoittaneet yritykset ovat periaatteessa velvollisia palauttamaan alueen alkuperäiset luonnonolot tai ainakin kunnostamaan ne mahdollisuuksien mukaan. Tätä periaatetta ei luonnollisestikaan ole helppo toteuttaa käytännössä, sillä jo yritystoiminnan taantuminen asettaa tälle esteen. Niinpä julkisen vallan on toimittava yritysten sijasta, jotta ympäristö säilyy asianmukaisessa tilassa. Tämä on erittäin tärkeää silloin, kun alueelta pois siirtyville yrityksille on sijoitautumishetkellään myönnetty julkista tukea. Yritysten sosiaalisen vastuun on merkittävä sitä, että huolehditaan tällaisista yritystoiminnan aiheuttamista lisäkustannuksista.

4.4 Edellä mainittujen tärkeiden tavoitteiden saavuttamista on tuettava asianmukaisin menetelmin. Työmarkkinavuoropuhelu on keskeinen tekijä vaihtoehtoja kehitettäessä. Talous- ja

yhteiskuntaelämän toimijoiden sekä työnantajien ja työntekijöiden käymä työmarkkinavuoropuhelu työntekijä- ja työnantaja-järjestöjen välityksellä on keskeisellä sijalla ryhdyttäessä työstämään hankkeita ja aloitteita. Kansalaisyhteiskunta kuluttaja- ja kansalaisjärjestöineen voi ja sen tulee osallistua prosessiin.

4.4.1 On kuitenkin tarkasteltava erityisesti julkishallinnon toimia ja sen velvoitteita ja pyrittävä saamaan hallinto aktiivisesti edistämään taantuvilla alueilla toteutettavia vaihtoehtoja, liittyvät ne matkailuun tai muuhun vaihtoehtoiseen elinkeinon tai palveluun. Hallinnon eri tasojen ja julkisten tahojen yhteistyöllä on varmistettava aloitteiden onnistumisen yleiset edellytykset sekä tarvittaessa tuettava hankkeiden toteutumiskelpoisuutta. EU:n rakennerahastot soveltuvat erityisen hyvin tällaiseen yhteisön, jäsenvaltioiden, alueiden ja kuntien yhteistoimintaan tutkittaessa ja toteutettaessa sellaisia alueiden kehittämishankkeita ja -aloitteita, joilla taantuvia alueita pystytään elvyttämään.

4.5 Taantuvilla alueilla asuvan väestön koulutus on yksi alueiden rakenneuudistuksen ratkaisevista tekijöistä. On varmistettava työttömäksi jääneiden henkilöiden ammatinvaihdos, jotta he voivat työllistyä vaihtoehtoammatteihin, joiden ammatitaitovaatimukset poikkeavat yleensä suuresti alueella aiemmin harjoitetuista ammateista. Ammatinvaihto on käytännössä osoittautunut huomattavaksi haasteeksi, ja teollisuustyöntekijöistä voidaan kouluttaa palvelualan työntekijöitä vain toteuttamalla jatkuvasti tehokkaita koulutustoimenpiteitä. Sama pätee seuraavaan sukupolveen, joka ei ole välittömästi kokenut työpaikan menetystä, mutta jolla ei ole toiveita saada lähiympäristöstään työpaikkaa alueen perinteisen elinkeinon piiristä. Työllistymisnäkömyien puute voidaan korjata vain ammatillisen koulutuksen avulla.

4.6 Käynnissä oleva unionin laajentuminen saattaa tuoda muassaan vieläkin vaikeampia ongelmia, koska kehittämistä kaipaavia alueita on entistä enemmän, ja niillä on aiemmin harjoitettu kaivos- tai maataloustoimintaa, jonka ongelmat ovat vaikeasti ratkaistavissa. Toisaalta on kuitenkin ilmeistä, että liik-kumarve saattaa lisääntyä huomattavasti vapaa-ajan ja matkailun ansiosta, mikä merkitsee matkailuteollisuuden voimistumista. Kestävän matkailun edistäminen kaikkialla Euroopassa eurooppalaisen matkailumallin mukaisesti saattaa olla joillakin taantuvilla alueilla oivallinen väline kehittää taloutta.

5. Matkailuun liittyviä hyviä käytänteitä hyödynnettäväksi taantuvien alueiden sosiaalisessa ja taloudellisessa rakenneuudistuksessa

5.1 Yksi tämän lausunnon perustavoitteista on koota yhteen erilaisia hyviä käytänteitä, joissa matkailu on ollut onnistunut vaihtoehto taantuvia alueita elvytettäessä, ja ottaa oppia kyseisistä käytänteistä.

5.1.1 Kokemuksia on muun muassa kerätty ETSK:n ja Córdobaan maakuntahallituksen Córdobassa järjestämässä kuulemistilaisuudessa. Lausunnossa esitellään lisäksi muita opettavaisia, tutkimisenarvoisia aloitteita, joista voidaan mahdollisesti ottaa esimerkkiä.

5.2 Asturiasissa (Espanjassa) toteutetut toimet: Alueella on aikaisemmin harjoitettu pääasiassa kaivos- ja muuta teollista toimintaa. Koko alue on onnistunut reagoimaan taantumaa ja

työpaikkojen menetykseen ja ryhtynyt kehittämään intensiivisesti matkailua. Alueelle on tätä tarkoitusta varten luotu erilaisia tuotemerkkejä ja matkailutuotteita, jotka liittyvät läheisesti yhdistelmään Asturias ja luonto:

- matkailu ja luonto: Asturias — luonnon paratiisi (*Asturias Paraíso Natural*)
- matkailu ja kulttuuri: Asturias — kulttuuriarre (*Asturias Tesoro Cultural*)
- matkailu ja ruokaperinne: Asturias maistuu (*Saboreando Asturias*)
- matkailu ja kaupungit: Asturiasin kaupungit (*Ciudades de Asturias*)
- matkailu ja laatu: vanhat asturalaiset aatelispalatsit (*Casonas Asturianas*)
 - asturalaiset perinneruoat (*Mesas de Asturias*)
 - perinteiset asturalaiset kylät ja laadukas maaseutu (*Aldeas Asturias Calidad Rural*)
 - Asturias — mainio matkailukohde (*Asturias por la Excelencia Turística*).

5.2.1 Tämä uusi paikallisen kehittämisen strategia on onnistunut erittäin hyvin, sillä alueen työllisyysaste on viime vuosina noussut 8 prosenttiyksikköä. Tässä tapauksessa laadukasta matkailua on luonnollisesti päädytty kehittämään ympäristön kestävyuden pohjalta huomioimalla luonto. Sekä taloudelliset että työmarkkinatoimijat ja julkishallinto ovat ryhtyneet aktiivisesti tukemaan tällaista strategista muutosta ja alueen kehittämismallin muutosta.

5.3 Zabzessa (Puolassa) toteutetut toimet: Talouden muutokset ja muut markkinaolosuhteet ovat hävittäneet kaikkialta Sleesiasta useita yrityksiä, joiden myötä on kadonnut kymmeniätuhansia työpaikkoja ja lohduttomaan maisemaan on ilmestynyt lukuisia hylättyjä teollisuusrakennuksia. Monista matkailun edistämisyrittäjästä huolimatta alue mielletään edelleen perinteisesti teollisuusalueeksi synkkine maisemineen ja vaurioituneine ympäristöineen. Tämä matkailijoiden kannalta vähemmän houkutteleva mielikuva voitaisiin kuitenkin muuttaa alueen talous- ja yhteiskuntaelämälle myönteiseksi tekijäksi, jos alueen yhteistä teollista omaisuutta hyödynnettäisiin matkailutarkoituksessa, kuten viranomaiset toivovat ja suunnittelevat. Pyrkimyksenä on siirtää jälkiteolliset kohteet uusiin, etenkin matkailutehtäviin, jotka eivät ole kausiluonteisia. Näin säilytetään yhteinen teollinen omaisuus ja suojellaan kaupunkien ja alueiden ainutlaatuisuutta.

5.3.1 Hankkeen tiellä on kuitenkin monia hankaluuksia. Tämä teollinen kulttuuriperintö on teknisesti huonokuntoista ja hylkäämistilassa. Lisäksi kohteiden omistussuhteet ovat ongelmallisia, ei ole määrärahoja, ammatitaitoista henkilökuntaa, matkailijoiden tarvitsemia perusrakenteita eikä muita tekijöitä, minkä vuoksi vain pieni määrä entisistä teollisuuskohteista täyttää tarvittavat edellytykset, jotta niistä voitaisiin tehdä kannattavia matkailutuotteita. Euroopan rakennerahastojen, kuten AEKR:n ja ESR:n rooli saattaa osoittautua elintärkeäksi pääoman rahoitusesteiden ja väestön täydennuskoulutuksen tiellä olevien esteiden voittamiseksi.

5.3.2 Alueella on kehitetty hanke jälkiteollisten kohteiden hyödyntämiseksi matkailutarkoituksiin: "Entisten teollisuuskohteiden kierros". Ohjelmaan on valittu 30 kohdetta. Valinnassa on käytetty sellaisia perusteita kuin kulkuyhteydet, houkuttelevuus, kyky ottaa vastaan matkailijoita ja matkailijoiden turvallisuus.

5.3.3 Zabrze on keskikokoinen kaupunki Etelä-Puolassa. Paikallisviranomaiset ovat osanneet arvostaa teollisuusmatkailun merkitystä, ja vuodesta 2003 lähtien Zabrzesta on tullut teollisuusmatkailun mallikaupunki. Se on saanut tunnustusta ja useita merkittäviä matkailualan diplomeja. Zabrzessa on osattu löytää vaihtoehto kaivosteollisuuden taantumiselle, ja kaupungin halutaan lisäksi edistävän pohdintoja ja antavan virikkeitä, kun Puolassa ja koko Euroopassa vastaisuudessa kehitetään teollisuusmatkailuun liittyviä hankkeita. Kaupungissa on järjestetty muun muassa syyskuussa 2004 ja toukokuussa 2005 kansainvälinen konferenssi, jossa tarkasteltiin yhteiseen teolliseen kulttuuriperintöön kuuluvia teollisuusarhteita ja niiden matkailu- ja vapaa-ajan käyttöä. Konferensseissa on annettu Zabrzen päätöslauselmat, joilla edistetään erittäin arvokkaalla tavalla yhteisen teollisen kulttuuriperinnön käyttöä matkailu- ja vapaa-ajan tarkoituksissa. Kannattaa mainita, että Maailman matkailujärjestö haluaa osallistua prosessiin, jonka kuluessa perustetaan tuotteen tunnettuutta edistävä teollisuusmatkailun verkosto.

5.3.4 Zabrzessa toteutetut toimet tarjoavat kaiken kaikkiaan arvokasta tietoa ja kokemuksia, joita epäilemättä voidaan hyödyntää matkailutarkoituksessa muilla samantapaisilla paikkakunnilla. ETSK antaa nimenomaisen tunnustuksensa tälle matkailuarvolle, tukee sitä ja tekee sitä aina tilaisuuden tullen tunnetuksi.

5.4 Río Tinton kaivosmuseo Huelvassa (Espanjassa): Río Tinton kaivoksesta saatiin antiikin aikoina runsaasti jalometalleja, jotka vaurastuttivat aluetta jo Rooman valtakunnan aikoihin. Vuonna 1982 kaivos suljettiin, ja alue joutui talouslaman kouriin. Río Tinton kaivosmuseossa säilytetään kaikkien edellä mainittujen vaiheiden perintöä. Kyse on Río Tinton kaivospuiston opastuskeskuksesta, teemapuistosta, joka kuvaa kattavasti kaivoslaakson kyliä ja maisemaa. Vierailijat voivat tutustua 900 ha:n suuruiseen kaivospuistoon junalla, joka kulkee samaa reittiä kuin mitä pitkin kaivannaisia kuljetettiin aikoinaan Huelvaan. He voivat myös käydä vanhoissa kaivoksissa, roomalaisella hautausmaalla ja kaivoksen omistaneen englantilaisyhtiön 1800-luvulla rakennuttamassa kaivostyöläisten kaupunginosassa. Ennen heitteillä ollut kohde on siis muutettu vapaa-ajan kohteeksi, ja yhteinen perintö ja kulttuuri on elvytetty. Matkailuyritykset voivat tässäkin tapauksessa hyödyntää matkailukohteen koko elämispohjaa ja saada tuloja alueesta, jonka muutoin ainoa vaihtoehto olisi tulla hylätyksi.

5.5 Peñarroya-Pueblonuevon kaivos- ja teollisuusalue (Espanjassa): alue on arvokas teollinen kulttuuriperintö ja jään-

nettä 1900-luvun kuuluisasta tehdaskesuksesta. Aluetta elvytetään monenlaisen paikallisväestölle ja matkailijoille tarkoitettuun vapaa-ajan käyttöön Mainittakoon, että monet Córdobaan maakunnassa Guadiatojoen yläjuoksulla sijaitsevat kylät työstävät yhteisesti hanketta, jonka tarkoituksena on hyödyntää muun muassa Peñarroya-Pueblonuevon geologista kaivosmu-seota. Hankkeilla pyritään löytämään tapa houkutella alueelle matkailijoita, jotka piristäisivät kaivostoiminnan päättymisen jälkeen työttömyyden kourissa kamppailevien kylien taloutta. Hanke liittyy koordinoituun kokonaistarjontaan, jossa yhdistyvät vanhat teollisuus- ja kaivoskeskukset, gastronomia sekä liikunta ja kulttuuri. Hankkeeseen sisältyy useita kyliä, esim. Fuenteovejuna ja Bélmez, sekä muita alueen paikkakuntia.

5.6 Katalonian tieteen ja tekniikan museoketju (Espanjassa): Järjestelmä koostuu jopa 20:sta Katalonian entisestä teollisuuskeskuksesta, jotka edustavat elinkeinoelämän eri aloja: tekstiili- ja paperiteollisuutta, parkitus- ja kuljetusalaa jne. Katalonian teollisuus oli viime vuosisatoina epäilemättä kukoistavaa, tarkasteltiinpa sitä talouden, kulttuurin, arkkitehtuurin tai yhteiskunnan kannalta. Se on osa Katalonian kollektiivista identiteettiä. Ketjujärjestelmässä sen 20:tä museota tehdään kokonaisvaltaisesti tunnetuksi, ja ketju toimii kaiken kaikkiaan eräänlaisena matkailu- ja kulttuurikohteiden verkostona. Tällainen toimintamalli soveltuu mainiosti muihin samantapaisiin hankkeisiin.

5.7 Mielenkiintoinen on myös Sosiaalisen lomatoiminnan kansainvälisen toimiston sponsoroima hanke, jolla on vauhditettu taantuvan hiilikaivosalueen paikallista ja vaihtoehtoista kehittämistä Roche-en-Ardennessa Belgiassa. Sinne on perustettu sosiaalisen lomatoiminnan keskus, josta on ollut huomattava apu alueen työllisyydelle.

5.8 Kaikkialle Eurooppaan on syntymässä erilaisia inno-voivia matkailuhankkeita, joiden avulla pyritään löytämään edes osittainen vaihtoehto taloudelliselle taantumalle. Tästä ovat esimerkkinä perinteiset kalastajat, jotka tarjoavat matkailijoille mahdollisuuden osallistua aktiivisesti omaan työpäiväänsä kalastusaluksella. Matkailijat saavat näin kosketuksen heitä suuresti kiehtovaan ammatti- ja kulttuuritodellisuuteen, ja kalastajat saavat samalla lisätuloja taantuvasta ammatistaan.

5.9 ETSK kannattaa Euroopan elintarvike-, maatalous- ja matkailualan työntekijöiden federaation (EFFAT:n) sekä Euroopan hotelli- ja ravintola-alan järjestön (HOTREC:n) yhteistä julkilausumaa toimintalinjoista matkailualan työpaikkojen säilyttämiseksi ja työllisyyden kehittämiseksi maaseudulla.

6. Päätelmät

6.1 Lausunnon laatimisesta vastanneen valmisteluryhmän kokouksissa sekä Córdobassa järjestetyssä antoisassa kuulemistilaisuudessa esitettiin lausuntoon kirjattuja mielipiteitä sekä arvokkaita päätelmiä ja suosituksia.

6.2 Kuten useissa komission ja ETSK:n asiakirjoissa sekä lukuisissa tietolähteissä todetaan, matkailu on taloudellisesti erittäin merkittävää toimintaa, joka vaikuttaa itse talouden lisäksi yhteiskuntaan ja ympäristöön. On erityisesti mainittava, että matkailu on voimakas ja vakaa elinkeino, jolla on tulevaisuudennäkymiä ja joka luo laadukkaita työpaikkoja, jos alaa kehitetään lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä kestävästi.

6.3 Sosiaalisesti ja taloudellisesti taantuvilla alueilla, joita on useissa Euroopan maissa, taantumaa on monia syitä, ja se ilmenee monin eri tavoin, mutta kaikilla alueilla työpaikkojen menetykset ja taloudellisten vaihtoehtojen puute ovat paikallisväestölle sekä taantumaa valitettavasti seurauksena että ilmentävät taantumaa selkeimmin. Väestö joutuu usein hakemaan muualta vaihtoehtoja alueen perinteisille elinkeinoille. Laajojen maatalous-, teollisuus- tai kaivosalueiden autoituminen on talouselämän rakenteissa tapahtuneiden muutosten kaikkea muuta kuin toivottu tulos.

6.4 Paikallisväestön sosiaalinen juurtuminen on kaikkien sellaisten toimintaperiaatteiden perustavoite, joilla pyritään alueelliseen tasapainoon eli tarjoamaan taantuvilla alueilla toteutuskelpoisia vaihtoehtoja. Tässä Euroopan rakennerahastoilla on olennainen tehtävä sosiaalista juurtumista edistävän politiikan välineenä. Työpaikkojen säilyttäminen tai luominen on asetettava sosiaalisen osallistamisen välineistä ehdottomasti etusijalle.

6.5 Matkailu lienee hyvin erilaisissa taantumatiloiissa mainio vaihtoehto elinkeinona, jolla on runsaasti potentiaalia kehittää yhteiskuntaa, yritystoimintaa ja työllisyyttä. Tästä ovat todisteena useat eri tasoilta saadut kokemukset.

6.6 Taantuvilla alueilla on kuitenkin vakavia vaikeuksia ja kaikenlaisia esteitä etsiessään matkailusta itselleen vaihtoehtoa. On erityisesti huomautettava, että taantuvat alueet eivät periaatteessa ole luonnostaan matkailualueita vaan pikemminkin päinvastoin, sillä ne eivät useinkaan ole matkailullisesti houkuttelevia ja niiden ympäristö on kurjistunut. Niitä on siis jokseenkin vaikea elvyttää tai niille on hankala perustaa kannattavia matkailukohteita. Niinpä onkin tärkeää luoda tuotteita ja tarjontaa, jotka pystyvät saamaan aikaan kysyntää.

6.7 Kielteisen lähtötilanteen lisäksi taantuvat alueet kompassuvat matkailuvaihtoehtoja etsiessään erilaisiin esteisiin.

- Hankkeen tiellä on taloudellisia esteitä, jos matkailutuotteiden ja -infrastruktuurien luomiseen tarvitaan pääomaa.
- Hankkeen tiellä on kulttuurisia esteitä, sillä paikallisväestöllä ei tavallisesti ole matkailupalveluiden tarjonnan käynnistämisen edellyttämää koulutusta.
- Potentiaalisten matkailijoiden tarvitsemat kulkuyhteydet ja liikkuvuus on varmistettava, jotta he pääsevät tarjolla oleviin matkailukohteisiin turvallisesti.
- Henkilöiden ja tavaroiden turvallisuus on varmistettava.

— Matkailukohdetta ei tehdä tunnetuksi tai myynninedistäminen ei ole koordinoitua.

— Saatavilla ei ole teknistä erityisasiantuntemusta, joka auttaisi päättämään, mitkä muuttujat tekevät uusista yrityksistä mahdollisesti kannattavia.

6.8 Juuri matkailun tarjoaman vaihtoehdon mahdollisuus ja prosessiin liittyvät hankaluudet ovat kuitenkin muuttujia, joiden on saatava sekä julkishallinto että työmarkkinatoimijat ja ylipäättään kansalaiset liikkeelle ja tarttumaan haasteeseen muuttaa potentiaali todellisuudeksi. Unionin aluepolitiikka ja muut unionin politiikat — matkailu-, kulttuuri-, työllisyys-, liikenne-, infrastruktuuripolitiikka jne. — ovat poliittisen toiminnan lohkoja, joiden on tultava avuksi muutettaessa haasteet todellisuudeksi. Taantuvien alueiden unohtaminen tai oleminen puuttumatta matkailuvaihtoehdon riskeihin ja esteisiin ei tunnu tarkoituksenmukaiselta strategialta. Taantuvilla alueilla ei ole matkailun lisäksi moniakaan muita, helposti toteutettavia vaihtoehtoja.

6.9 Jotta matkailuvaihtoehto olisi taantuvilla alueilla toteutuskelpoinen, sen on täytettävä useita edellytyksiä:

- On edistettävä alueelle ominaisia kulttuuriin, kulttuuriperintöön ja luontoon liittyviä arvoja. Jopa taantuvien alueiden paikallisväestön hallussa on usein ainutlaatuista paikallista kulttuuririkkautta.
- On kehitettävä matkailua kokonaisvaltaisten suunnitelmien avulla ja luotava näin matkailun tarvitsemia erilaisia tuotteita ja palveluita.
- On kehitettävä sellaisia matkailutuotteita, joiden lähiympäristössä on majoituskapasiteettia. Juuri matkailijoiden majoittamiseen liittyvä kulutus vakiinnuttaa matkailuelinkeinon tulot ja luo ympärilleen täydentävää yritysraakennetta. On selvitettävä, halutaanko alueelle ensisijaisesti hotelli- tai tilapäismajoituksessa olevia matkailijoita vai paikkakunnalta vapaa-ajanasunnon hankkivia lomailijoita, jotta hanke olisi pitkällä aikavälillä kannattava.
- On kehitettävä matkailua taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestävältä pohjalta, jotta se toimisi monenlaisten yritysten kasvualustana ja siis loisi työpaikkoja tai auttaisi väestöä työllistämään itse itsensä.
- On luotava kilpailukykyinen ja monipuolinen yritysraakenne, jotta vaihtelevat markkinaolosuhteet, taloudellisen toiminnan maailmanlaajuistuminen ja yritysten siirtyminen muualle eivät vastaisuudessa kosketa aluetta.
- On edistettävä ammatillisen koulutuksen avulla laatua kaikissa muodoissaan: asiakaspalvelussa, työoloissa, luonnon säästämisessä jne.

- On liittouduttava muiden samantapaisten matkailukohdeiden kanssa, jotta perustetaan verkkoja tuotteen, tuotemerkin tai matkailukohteen tunnetuksi tekemiseksi yhdessä.
- On oltava innovatiivisia tarjottaessa tuotteita ja palveluita. Tieto- ja viestintätekniikan yleinen ja perinpohjainen käyttö on kieltämättä tärkeä kilpailutekijä. Internet on suurten, keski suurten ja erityisesti pienten matkailuyritysten käytössä olennainen väline myynninedistämiseksi ja yritysten sijoittumiseksi tarjonnan markkinoille.
- On turvattava kuluttajien oikeudet sektorilla, jolle on ominaista monialaisuus ja matkailupalveluita tarjoavien yritysten pieni koko.

6.10 Kultakin alueelta valitut matkailutuotteet vaihtelevat luonnollisesti monien eri muuttujien vuoksi, ja on vaikea täsmentää, mikä tuote on missäkin tapauksessa sopivin. Todetakoon kuitenkin esimerkiksi, että maatilamatkailu ja maaseutumatkailu, joita täydentävät käsiteollisuus, paikallisten elintarvikkeiden tuotanto ja kaupan pitäminen, teollisuusmatkailu — jota lausunnossa on valotettu lukuisin hyvin käytäntein — terveysmatkailu ja kulttuurimatkailu, ovat muutamia matkailuun välittömästi tai välillisesti liittyviä toimintoja, joiden avulla voidaan luoda vaihtoehtoinen matkailukohde. Maaseutumatkailu edellyttää julkista tukea, jotta se olisi pitkällä aikavälillä kannattavaa.

6.11 Taantuvilla alueilla matkailutoimintaa harjoittavat ja matkailutuotteita tuottavat yritykset eivät poikkea muiden alueiden yrityksistä. Mainittakoon kuitenkin nimenomaisesti seuraavat yritystyyppit:

- Itsensä työllistäminen on ollut tehokas tapa pitää puolensa teollisuuden jouduttua kriisitilaan. Uudenlaisessa työllistämistilanteessa se saattaa tarjota kaikkein yrittäjähenkisimmille nuorille heidän tarvitsemansa yritysmuodon. Maaseutumatkailun alalla itsensä työllistäminen ja perheyrietykset eri muodoissaan ovat yleisempiä kuin muilla aloilla.
- Matkailijoiden vastaanottorakenteita hallinnoivat sekä työettä tuotanto-, tuki- ja kulutusosuuskunnat, esim. pienet retkeilymajat, leirintäalueet ja vuoristomajat. Osuuskunnat joko vastaavat erilaisten matkailupalveluiden hallinnosta tai matkajärjestelyistä. Mahdollisuus verkottua ja työskennellä verkossa on merkittävä lisäarvo, jota useat maat, muun muassa Italia Legacoop-osuuskunnan välityksellä, ovat osanneet hyödyntää edistääkseen osuuskuntien syntymistä matkailualalle.
- Mikroyritykset: Niiden asemaa olisi käsiteltävä työehtosopimuksissa erikseen, jotta varmistettaisiin työpaikkojen laatu ja yritysten soveltuvuus moninaisiin, vaihteleviin ja monimutkaisiin oloihin.
- Eri maissa toimivat sosiaalisesta lomatoiminnasta vastaavat järjestöt: Ne voivat omalta osaltaan vaikuttaa tehokkaasti siihen, että matkailu muodostaa vaihtoehdon taloudellisesti

taantuvilla alueilla. Järjestöjen kautta vuosittain kulkevien matkailijoiden määrä saattaa kannustaa luomaan alueille matkailureittejä ja -tuotteita. Sosiaalisen lomatoiminnan kansainvälisellä toimistolla on arvokkaita kokemuksia esimerkiksi Espanjassa sijaitsevasta Ligüerre de Cincan lomakeskuksesta, joka on antanut alueen taloudelle huomattavan pirstysruiskeen. Myös Portugalissa monet INATELin (*Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres* — Valtakunnallinen vapaa-ajan toiminnan instituutti) hallinnoimat lomakaupungit tuovat koko alueelle merkittävää taloudellista toimintaa.

6.12 Jotta taantuville alueille vaihtoehdoksi perustetut matkailuyritykset olisivat kannattavia, on erittäin tärkeää, että lähiympäristö tarjoaa erilaisia oheistoimintoja, jotka omalta osaltaan auttavat saavuttamaan yhteisen päämäärän. Näin luodaan todellinen **matkailuyhteenliittymä**, jossa yksittäisten yritysten on katsottava olevan osa kokonaisvaltaista matkailutarjontaa. Sekä julkisen että yksityisen sektorin on koordinoitava kulttuurin, gastronomian, luontokohteiden tarjonnan, majoitusliikkeiden ja ylipäättään kaiken sellaisen taloudellisen toiminnan muodostamaa yhteenliittymää, josta alueen houkuttelevuus matkailukohteenä koostuu. Niinpä perinteisen matkailun toisinaan (mutta ei aina) muodostama yhteenliittymä on välttämätön kehitettäessä taantuville alueille uusia mahdollisuuksia, koska se on äärimmäisen vaikeaa ja alueiden yritysraakenne on hauras. Yhteenliittymä voi konkretisoida monien taloudellisten toimijoiden muodostamana matkailureittinä. Kaikkien taloudellisten ja työmarkkinatoimijoiden on joka tapauksessa tuettava yritysten välistä yhteistyötä.

7. Loppupäätelmät

7.1 Euroopan taloudellisesti ja sosiaalisesti taantuvien alueiden elvyttäminen on tärkeä ja visainen haaste julkishallinnon kaikille tasoille, talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoille sekä kansalaisille. Se on haaste, jonka vastaan ottamista ei voi välttää, jollei tiettyjen alueiden haluta autioituvan ja niiden väestön köyhtyvän ja muuttavan pois paikkakunnalta. Matkailu on yksi mahdollinen vaihtoehto, mutta sen tuoma lisäarvo, kyky luoda työpaikkoja ja tulevaisuudennäkymät tekevät siitä ensiarvoisen ja etusijalle asetettavan vaihtoehdon.

7.2 Sekä unionin toimintalinjat että toimielinten laatimat asiakirjat ovat tämäsuurta: Euroopan komissio, parlamentti ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea tukevat ja edistävät tätä vaihtoehtoa. Matkailutoimiin ei kuitenkaan ole vielä myönnetty riittävästi rakennerahastotukea, ja sitä on yhä vaikeampi käyttää talouden uudenlaisena pirstysruiskeena. Komissiota kehoitetaan käynnistämään hyvien kokemusten pohjalta kokeiluhanke, jossa tarkastellaan käytännössä, miten rakennerahastoja voitaisiin parhaiten käyttää matkailun edistämiseen taloudellisesti taantuvilla alueilla.

7.3 Muun muassa Maailman matkailujärjestö ja Sosiaalisen lomatoiminnan kansainvälinen toimisto toteuttavat strategisesti erittäin merkittäviä toimia lujittaessaan ja tukiessaan matkailun edistämisen- ja viestintäverkostoja, jotka ovat välttämättömiä, jotta taantuvien alueiden matkailuhankkeet olisivat toteutuskelpoisia.

7.4 Jäsenvaltioiden olisi koordinoitava tehokkaammin eri hallinnon tasojen toimia: keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimintaa. Matkailun seurantakeskukset ovat oivallinen diagnoosi- ja toimintaväline tutkittaessa alan mahdollisuuksia ja suunniteltaessa yhdenmukaisia strategioita ja toimintaperiaatteita matkailun kehittämiseksi.

7.5 Useilla matkailuaiheilla lausunnoillaan ETSK tukee unionin sellaisten politiikkojen käynnistämistä, joiden kantavana voimana on eurooppalaisen matkailumallin laatiminen. Mallissa ei välttämättä lähdettäisi liikkeelle sääntelystä vaan sellaisista arvoista ja periaatteista kuin kestävyys, ympäristönsuojelu, palveluiden, tuotteiden ja työpaikkojen laatu, kuluttajille

tarjottavat turvalliset tuotteet ja palvelut, julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö, kaikkien ulottuvilla olevat matkailukohteet, kulttuuriperinnön ja paikalliskulttuurin arvojen edistäminen sekä muut arvot. Näillä periaatteilla on varmistettava, että unionin ja kaikkien maiden matkailussa kunnioitetaan kestävyuden periaatteita ja tukeudutaan niihin lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Nyt annettava lausunto on jatkoa aiemmin laadituille strategisille ja poliittisille asiakirjoille. Siinä käsitellään matkailun myönteistä osuutta taantuvien alueiden taloudellisessa ja sosiaalisessa elvyttämisessä osana edellä mainittua eurooppalaista matkailumallia.

8. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea toimittaa ja julkaisee nyt annettavan lausunnon. Se on ETSK:n panos Maltassa lokakuussa 2005 pidettävään Euroopan matkailufoorumiin 2005. Asiakirja esitellään otsikolla ”**Córdoban julkilausuma matkailun roolista taantuvien alueiden taloudellisessa ja sosiaalisessa elvyttämisessä**”.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2004/18/EY oikaisemisesta”

KOM(2005) 214 lopullinen — 2005/0100 COD

(2006/C 24/02)

Neuvosto päätti 8. kesäkuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. heinäkuuta 2005. Ainoa esittelijä oli Francesco **Petringa**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 161 ääntä puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Maaliskuun 31. päivänä 2004 annetussa direktiivissä 2004/18/EY säädetään julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyistä ja niiden yhteensovittamisesta. Direktiiviin on koottu aiheeseen liittyvät aiemmat direktiivit, joita on muokattu yksinkertaistetun oikeuskehyksen luomiseksi.

1.2 Soveltamisalan rajaamiseksi direktiivissä asetetaan kynnsarvoja, jotka alittaviin summiin säännöksiä ei sovelleta. Lisäksi siinä säädetään erityisestä menettelystä, jonka mukaisesti raja-arvoja tarkistetaan säännöllisesti.

1.3 Direktiivissä kynnsarvot asetetaan euroissa, kun taas julkisia hankintoja koskevat unionin kansainväliset WTO-velvoitteet määrittellään erityisnosto-oikeuksina (SDR). Direktiivin 78 artiklassa annetaan komissiolle mahdollisuus tarkistaa ja muuttaa kynnsarvoja, jos se on tarpeen erityisnosto-oikeuksien ja euron vaihtokurssin muuttumisen vuoksi. Myös kynnsarvoja tarkistettaessa niiden tason tulisi kuitenkin pysyä pääpiirteissään samana.

1.4 Komissio oli erityisesti päättänyt säilyttää ennallaan 249 000 euron kynnyksen, jota sovelletaan hankintaviranomaisten tekemiin yli 50 prosentin osuudella rahoitettuihin palveluhankintoihin koskeviin sopimuksiin (8 artiklan b kohta) ja

sellaisiin tavarahankintoihin koskeviin hankintaviranomaisten sopimuksiin, jotka eivät sisälly liitteeseen IV (eli muiden hankintaviranomaisten kuin keskushallinnon viranomaisten tekemät sopimukset).

1.5 Sisältövirheen vuoksi 78 artiklan mukaan hankintaviranomaisten tekemiin julkisiin hankintoihin, joita tuetaan yli 50 prosentin osuudella ja joita koskee 8 artiklan b kohta, sovellettaisiin erilaista kynnsarvoa, mikä itse asiassa alentaisi sen tasoa.

2 Päätelmät

2.1 Direktiiviehdotuksella pyritään ainoastaan korjaamaan sisältövirhe. Oikaisemalla 78 artikla palautetaan johdonmukaisuus 8 artiklassa säädetyn, direktiivin sovellusalan määrittelevän kynnsarvon ja 78 artiklan mukaisen kynnsarvojen tarkistusemekanismin välille.

2.2 ETSK kannattaa muutosta, joka palauttaa säädöstekstin johdonmukaisuuden.

2.3 Edellä esitetyllä on merkitystä erityisesti 78 artiklan 4 kohdan mukaiselle seuraavalle kynnsarvojen tarkistukselle, jonka on määrä tapahtua marraskuussa 2005.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista lentoliikenteessä”

KOM(2005) 47 lopullinen — 2005/0007 COD

(2006/C 24/03)

Neuvosto päätti 8. huhtikuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 71 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 1. syyskuuta 2005. Esittelijä oli Miguel Ángel **Cabra de Luna**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 160 puolesta, 2 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Komissio on antanut asetusehdotuksen, joka koskee liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksia lentoliikenteessä ja jonka tavoitteena on taata vammaisille ja liikuntarajoitteisille henkilöille lentoliikenteessä samat oikeudet kuin muulla väestöllä on.

1.2 Komissio katsoo, että lentoliikenne on yksi välineistä, joilla vammaiset saadaan integroitua taloudelliseen ja sosiaaliseen elämään sekä osallistumaan siihen aktiivisesti.

1.3 Komission aloite liittyy sen syrjinnänvastaisiin politiikkoihin. Ne vahvistetaan selvästi yleisperiaatteeksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklassa. Lisäksi yhteisön perustamissopimuksen 13 artiklassa annetaan Euroopan yhteisölle mahdollisuus torjua muun muassa vammaisuuteen perustuvaa syrjintää.

1.4 Asetuksella pyritään varmistamaan, että lentoliikenteen yhtenäismarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet hyödyttävät kaikkia matkustajia tasapuolisesti.

1.5 Komission asetusehdotus on ensimmäinen osa Euroopan yhteisön lainsäädäntöä, joka kohdistuu juuri vammaisiin, vaikka sen vaikutukset ulottuvat myönteisesti myös moniin ikääntyneisiin henkilöihin sekä tilapäisesti liikuntarajoitteisiin matkustajiin.

1.6 Asetusehdotus, jolla pyritään torjumaan epätasa-arvoista kohtelua, perustuu seuraaviin peruseriaatteisiin:

— liikuntarajoitteisilta matkustajilta ei saisi evätä kuljetusta, paitsi silloin kun lennolle pääsy on evättävä turvallisuussyistä

— liikuntarajoitteiselle matkustajalle olisi annettava asianmukaista apua ilman maksua

— liikuntarajoitteisille matkustajille olisi tarjottava saumatonta laadukasta palvelua lähtöpaikasta saapumispaikkaan

— keskitetty avunantojärjestelmä

— tehokkaat seuraamukset asetuksen rikkomisesta.

1.7 Lentoliikenteen harjoittajien ja lentoasemien viime vuosina tekemiä vapaaehtoisia sopimuksia on pidettävä ensimmäisenä myönteisenä askeleena epätasa-arvoisen kohtelun torjumisessa ja pyrittäessä varmistamaan liikuntarajoitteisille henkilöille annettavan avun laatu. Sopimukset ovat kuitenkin osoittautuneet riittämättömiksi, ja tällä keskeisellä alalla on määriteltävä selkeästi vastuut ja säännöt.

2. Yleistä

2.1 Komitea pitää komission aloitetta myönteisenä ja tukee täysin ehdotuksen peruseriaatteita.

2.2 Asetuksen avulla poistetaan selvästi esteitä liikuntarajoitteisten henkilöiden lentomatkoilta. Lisäksi se liittyy EU:n äskettäin hyväksymään asetukseen matkustajille heidän lennolle pääsyänsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavasta korvauksesta ja avusta ⁽¹⁾, jonka avulla vahvistetaan matkustajien oikeuksia.

2.3 ETSK on lisäksi puolustanut viimeaikaisissa lausunnoissaan ⁽²⁾ tarvetta lainsäädäntöön, joka menee työllisyyttä pitemmälle ja jolla puututaan vammaisten muilla elämäniloilla kohtaamiin ongelmiin. Liikkuvuus on keskeistä vammaisten sosiaaliselle osallisuudelle.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 261/2004, annettu 11 päivänä helmikuuta 2004, matkustajille heidän lennolle pääsyänsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 295/91 kumoamisesta (EUVL L 40, 17.2.2004, s. 1) – ETSK:n lausunto EYVL C 241, 7.10.2002, s. 29.

⁽²⁾ Katso Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto ”Vammaisten integroituminen yhteiskuntaan” – EYVL C 241, 7.10.2002, s. 89 ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Yhtäläiset mahdollisuudet vammaisille: eurooppalainen toimintasuunnitelma” – EUVL C 110, 30.4.2004, s. 26.

2.4 ETSK pahoittelee, ettei lainsäädäntöön sisälly säännöksiä vammaisten pääsystä lentoaseman infrastruktuureihin, matkustajien kuljettamiseen tarkoitettuihin ajoneuvoihin ja lentokoneisiin. ETSK toteaa, että ainoastaan tällaiset pääsyn varmistavat toimenpiteet takaavat tasavertaiset mahdollisuudet lentoliikenteessä. ETSK kehottaa Euroopan komissiota esittämään uutta lainsäädäntöä sen varmistamiseksi, että uudet infrastruktuurit ja kuljetusvälineet soveltuvat kaikille ja että nykyiset esteet poistetaan asteittain.

2.5 Komitea tukee asetuksen yleisiä puitteita ja erityisesti säännöstä, jonka mukaan lentoaseman pitäjä vastaa keskitetystä palvelujärjestelmästä lentoasemilla, koska tällainen järjestelmä takaa parhaiten luotettavuuden, korkean laadun ja yhdenmukaisen avun liikuntarajoitteisille matkustajille.

2.6 Komitea katsoo kuitenkin, että joitakin säännöksiä olisi vahvistettava, jotta yleistavoite saavutetaan parhaiten.

2.7 Komitea pitää myös tarpeellisena laajaa kansalaisjärjestöjen kuulemista, jotta varmistetaan kaikkien, myös liikuntarajoitteisten kansalaisten oikeudet lentoliikenteessä. Asetuksen parhaan mahdollisen täytäntöönpanon takaamiseksi on tärkeää varmistaa, että lentoasemien, palveluntarjoajien, lentoyhtiöiden ja vammaisia sekä muita liikuntarajoitteisia henkilöitä edustavien järjestöjen välillä käydään lentoaseman käyttäjien komiteassa vuoropuhelua, jossa käsitellään myös turvallisuusnormeja.

Komitea pitää myönteisenä sitä, että liikuntarajoitteisilta henkilöiltä ei peritä avusta maksua, mutta vastustaa ehdotusta, jonka mukaan avunanto olisi rahoitettava siten, että taakka jaetaan tasapuolisesti kaikkien matkustajien kesken, kuten asetusehdotuksen johdanto-osan 7 kappaleessa esitetään. Komitea toistaa, että avunannon kustannukset olisi jaettava lentoasemaa käyttävien lentoliikenteen harjoittajien kesken suhteessa siihen, kuinka paljon matkustajia kukin liikenteenharjoittaja kuljettaa kyseiselle lentoasemalle ja sieltä pois, ja että se ei missään tapauksessa saisi johtaa siihen, että matkustajien lentokustannukset nousevat.

2.8 Komitea katsoo, että 4 artiklassa 3 artiklan pääperiaatteesta (kuljettamisesta kieltäytymisen estäminen) annettua poikkeusta, jonka mukaan lennolle pääsyn epääminen on sallittua turvallisuusvaatimusten noudattamiseksi, olisi selkeytettävä, jotta vältytään mielivaltaisilta epäämisiltä. EU:n tasolla olisi määriteltävä puitteet, joissa eritellään ja määritellään turvallisuusvaatimukset, joko asetuksen liitteellä tai täytäntöönpanoasetuksella. Tällä hetkellä lentoliikenteen harjoittajat tai lainsäädäntö määrittelevät säännöt, ja siitä syystä ne ovat hyvin vaihtelevat ja toisinaan ristiriitaiset. Euroopan komission tekemä ehdotus, jonka mukaan turvallisuusvaatimukset määritellään jäsenvaltioiden lainsäädännössä, ei ratkaise ongelmaa. Turvallisuusvaatimuksia koskevien tietojen olisi oltava kaikkien matkustajien saatavilla julkisesti eikä vain pyynnöstä.

2.9 Komitea huomauttaa myös, ettei asetuksessa ole säännöstä, joka velvoittaa lentoyhtiön antamaan korvauksen tai reitittämään matkan uudelleen henkilölle, jolta on evätty pääsy ilma-alukseen, sekä huolehtimaan hänestä, samaan tapaan kuin matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevassa asetuksessa säädetään.

2.10 Komitea korostaa tarvetta vahvistaa säännöksiä, jotka koskevat velvollisuutta antaa 5 artiklassa mainittua apua. Lentoaseman pitäjän vastuu olisi ulotettava myös lennolta toiselle siirtyviin matkustajiin, jos sille on ilmoitettu asiasta 24 tuntia ennen matkustajien saapumista. Ehdotuksen nykyinen sanamuoto — ”on toteutettava kaikki kohtuulliset toimenpiteet” — ei ole tyydyttävä. Poikkeukselliset, lentoaseman pitäjältä riippumattomat olosuhteet voidaan kuitenkin ottaa huomioon.

2.11 Komitea katsoo, että kaikkien Euroopan lentoasemien olisi laadittava yhdenmukaiset, korkealaatuiset, liikuntarajoitteiset matkustajat huomioon ottavat standardit, jotka menevät pidemmälle kuin asetuksen liitteessä I mainitut. Käsillä olevassa ehdotuksessa esitetyn kahden miljoonan matkustajan kynnyksarvon soveltaminen vapauttaisi huomattavan osan Euroopan lentoasemista tästä keskeisestä veloitteesta. Komitea katsoo lisäksi, että myös pienille lentoasemille, joilla käy alle miljoona matkustajaa vuodessa, olisi laadittava kokoon suhteutetut laatustandardit paikallistasolla tiiviissä yhteistyössä vammaisia ja liikuntarajoitteisia edustavien järjestöjen kanssa.

2.12 ETSK muistuttaa, että henkilöstöä olisi koulutettava ottamaan huomioon vammaiset näiden tarpeita vastaavan ja laadukkaan avun takaamiseksi. Uuden tekniikan, esimerkiksi tekstiviestien tai hakulaitteiden, käyttö voisi myös helpottaa liikuntarajoitteisten henkilöiden (kuten kuulo- ja näkövammaisten) kuljettamista.

2.13 Olisi pohdittava tarvetta yksinkertaiseen, maksuttomaan menettelyyn avuntarpeesta ilmoittamiseksi. Asiasta ilmoitetaan yleensä lippua varattaessa, ja lentoyhtiöt saavat tiedon siitä. Siksi on erittäin tärkeää, että lentoyhtiöt välittävät tiedot luotettavasti lentoasemille palvelun parhaan mahdollisen laadun varmistamiseksi. Matkustajalle olisi annettava vahvistuskoodi tämän ilmoittaessa avuntarpeestaan. Lisäksi riitatapauksissa ilmoittamatta jättämistä koskevan todistustaakan olisi oltava lentoliikenteen harjoittajalla ja/tai varauksesta vastaavalla matkanjärjestäjällä.

2.14 Lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota ilmoitusmenettelyn helppouteen. Vaihtoehtoisten viestintätapojen (puhelimien ja Internetin) olisi oltava käytettävissä. Internetin sivustojen olisi oltava WAI:n ohjeiden mukaisia⁽³⁾ ja puhelinilmoituksen olisi oltava maksuton.

⁽³⁾ Verkkosisällön saavutettavuutta koskeva aloite (WAI) sisältää kansainvälisesti hyväksytyt suuntaviivat verkkosivujen, selainten ja ohjelmistotyökalujen saavutettavuudelle. Tavoitteena on tehdä verkon käyttö entistä helpommaksi henkilöille, joilla on jokin, esimerkiksi näkö- tai kuulovamma, fyysinen, kognitiivinen tai neurologinen vamma. Lisätietoja löytyy osoitteesta <http://www.w3.org/WAI> sekä Euroopan komission 25. syyskuuta 2001 antamasta tiedonannosta, joka koskee julkisen sektorin verkkosivujen saatavuuden parantamista.

2.15 ETSK katsoo myös, että asetukseen olisi lisättävä viite yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettuun direktiiviin 95/46/EY, jotta voitaisiin varmistaa, että yksityisyyttä kunnioitetaan ja että pyydettyjä tietoja käytetään ainoastaan asetuksessa määritellyn auttamisvelvollisuuden täyttämiseen ja ettei tietoja käytetä palvelua tarvitsevaa matkustajaa vastaan.

2.16 Komitea on huolissaan siitä, että matkustajien mahdollisuudet tehdä valituksia saattavat vaikeutua ja tehokkaat rikkomusmenettelyt estyä, kun valituksia käsittelevät jäsenvaltioiden tasolla nimetyt eri elimet. ETSK korostaa, että on tarpeen muodostaa helposti tavoitettava elin, joka ottaa vastaan valitukset sekä seuraa asetuksen täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa. ETSK katsoo, että yksi elin kussakin jäsenvaltiossa voisi vastata näistä kysymyksistä nykyisessä ehdotuksessa annettua järjestelmää yksinkertaisemman järjestelmän luomiseksi. Koska lentoliikenne kansainvälistyy ja yhä useampi matkustaja matkustaa vieraiden maiden välillä, ETSK katsoo, että on aiheellista perustaa unionin tasolla toimiva elin.

2.17 ETSK puolustaa liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeutta saada täysi korvaus siinä tapauksessa, että heidän liikkumisvälineensä vahingoittuu tai katoaa. Matkustajan liikkuvuuteen, autonomiaan ja turvallisuuteen kohdistuvat tärkeät seuraukset on otettava asianmukaisesti huomioon. ETSK katsoo, että lentoliikenteen harjoittajan olisi vastattava liikkumisvälineiden maahuolinnasta, jotta varmistetaan yhdenmukaisuus lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuuta koskevien, Montrealin yleissopimuksessa vahvistettujen kansainvälisten puitteiden kanssa.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

2.18 Komitea huomauttaa, että asetuksessa on tarpeen säätää selkeästi vastuusta ja velvollisuuksista niissä tapauksissa, joissa apua tarvitseva matkustaja joutuu onnettomuuteen tai häntä kohdellaan huonosti joko lentokentällä tai hänen noustessaan lentokoneeseen, Haagin ja Montrealin yleissopimuksilla muutetun Varsovan yleissopimuksen mukaisesti⁽⁴⁾.

2.19 ETSK haluaisi myös käsitellä joitakin aiheita, jotka liittyvät avunantoon ilma-aluksessa. ETSK esittää, että ehdotus rajoittaa opaskoirien kuljettamista viiteen tuntiin poistetaan, koska rajoitus ei käytännössä toteudu. Asetuksessa olisi myös vaadittava lentoliikenteen harjoittajia tiedottamaan liikkumisvälineiden kuljetusta ilma-aluksessa koskevista rajoituksista. Säännökset lentoja koskevien tietojen saatavuudesta olisi ulotettava turvatoimiin.

2.20 ETSK:n näkemyksen mukaan asetuksessa ei käsitellä kaikkia lentoliikenteen esteitä. On erityisen tärkeää, että liikuntarajoitteiset henkilöt pääsevät helposti kaikille uusille lentoasemille ja että nykyiset lentoasemat poistavat vähitellen heidän liikkumistaan rajoittavat esteet.

2.21 ETSK suosittaa myös, että lentoliikenteen harjoittajat tarkistaisivat uusia ilma-aluksia ostettaessa tai vuokrattaessa, että ne soveltuvat myös liikuntarajoitteisille.

3. Päätelmät

3.1 ETSK tukee asetusehdotusta voimakkaasti, mutta suosittelee joitakin luvussa 2 esitettyjä muutoksia sen varmistamiseksi, että vammaisille ja liikuntarajoitteisille matkustajille annetaan lentoliikenteessä entistä johdonmukaisemmin ja tehokkaammin tasa-arvoiset mahdollisuudet.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴⁾ Katso 7 artikla, jolla vahvistetaan lentoliikenteen harjoittajan velvollisuudet silloin, kun onnettomuus tapahtuu lentokoneessa tai lentokoneeseen nousemisen tai siitä poistumisen yhteydessä.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus lennosta vastaavan lentoliikenteen harjoittajan ilmoittamisesta lentomat kustajille ja jäsenvaltioiden suorittamasta turvallisuustietojen toimittamisesta”

KOM(2005) 48 lopullinen — 2005/0008 COD

(2006/C 24/04)

Neuvosto päätti 30. maaliskuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 1. syyskuuta 2005. Esittelijä oli Thomas **McDonogh**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 161 puolesta 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Taustaa

1.1 Turvallisuusvalvontaa säännellään maailmanlaajuisesti kansainvälisestä siviili-ilmailusta vuonna 1944 tehdyllä Chicagon yleissopimuksella, ja se perustuu kyseisellä yleissopimuksella perustetun Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön laatiin normeihin. Lentoliikenteen harjoittajia valvoo ensisijaisesti niiden kotimaa erityisesti turvallisuusvaatimusten noudattamisen osalta.

1.2 Euroopan unionin ulkopuolella turvallisuustaso riippuu siitä, miten tehokkaasti valvontamenettelyjä sovelletaan unionin ulkopuolisissa maissa. Kaikkien yhteisöön, yhteisöstä tai yhteisössä liikennöivien ilma-alusten korkean lentoturvallisuustason varmistamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat hiljattain direktiivin 2004/36/EY⁽¹⁾ yhteisön lentoasemia käytävien kolmansien maiden ilma-alusten turvallisuudesta, ja direktiivissä säädetään ulkomaalaisten ilma-alusten yhtenäisestä tarkastusjärjestelmästä, kun ne käyttävät yhteisön lentoasemia. Direktiivissä säädetään myös jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta sekä mahdollisuudesta ulottaa kansainvälisiä turvallisuusnormeja laiminlyövään kolmannen valtion ilma-alukseen tai lentoliikenteen harjoittajaan yhdessä jäsenvaltiossa kohdistetut vastatoimet koko unionin alueelle.

1.3 Ns. SAFA-direktiivillä (*Safety Assessment of Foreign Aircraft*) veloitetaan jäsenvaltiot perustamaan järjestelmä tietojen keräämiseksi, jotta ne voivat tunnistaa mahdolliset turvallisuusnormeja laiminlyövät lentoliikenteen harjoittajat.

1.4 Sharm-el-Sheikhissä tapahtunut onnettomuus sekä vuonna 2005 tapahtuneet onnettomuudet osoittavat, että tarvitaan tiukkoja sääntöjä.

1.5 Asematasotarkastuksista tulee tehdä pakollisia ja jäsenvaltiot tulee velvoittaa osallistumaan nykyistä laajempaan tietojenvaihtoon ja toteuttamaan asematasotarkastusten perusteella sovittuja yhteisiä toimia. Komission olisi julkaistava EU:n luetelo turvallisuusongelmista aiheuttavista lentoyhtiöistä.

1.6 EU:n ilmatilassa lentävälle ohjaamomiehistölle on tehtävä satunnaisia simulaattoritestejä, jotta nähdään ovatko he päteviä lentämään ruuhkaisessa ilmatilassa.

1.7 Matkustajan on saatava tietää lentoliikenteen harjoittajan nimi, kun hän tekee varauksen lentoyhtiön Internet-sivulla tai matkatoimistossa, ja hänelle on ilmoitettava ennen matkaa, mikäli tapahtuu muutos, esimerkiksi ilma-aluksen vuokraus miehistöineen toiselta yhtiöltä Matkustajan on saatava täysi korvaus, jos hän ei ole tyytyväinen.

1.8 Matkustajan tulee saada tietää halutessaan ilma-aluksen tyyppi, malli ja ikä sekä maa, johon alus on rekisteröity.

1.9 Miehistölle on vaadittava riittävät lentojen väliset lepoajat.

1.10 Matkustamomiehistön on osattava riittävästi englantia tai kohteesta riippuen muuta eurooppalaista kieltä, jotta se osaa tarvittaessa kommunikoida matkustajien kanssa tai hoitaa hätätilanteita.

1.11 Ilma-aluksia, joita ei päästetä turvallisuusyistä yhteen jäsenvaltioon, ei pitäisi päästää mihinkään muuhunkaan jäsenvaltioon.

⁽¹⁾ EUVL L 143, 30.4.2004, s. 76, ETSK:n lausunto EYVL C 241, 7.10.2002, s. 33.

2. Päätelmät

Komitea tukee komission tiedonannon pääsisältöä, mutta katsoo, että siinä ei mennä riittävän pitkälle. Koska lentoliikenne kasvaa ja ilmatila ruuhkautuu tulevaisuudessa yhä

enemmän, lentoturvallisuudesta tulee lähivuosina yhä suurempi ongelma. Siksi asetuksen tarkistusjakso voisi olla alle viisi vuotta. Myös EU:n lentoyhtiöiden turvallisuusmääräyksiä, mm. käsimatkatavaroiden sallittua määrää, on tiukennettava. Sama koskee lennonjohtajien englannin kielen taitoa sekä miehistön lepoaikojen selvää määrittelyä.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus — Neuvoston direktiivi yhteisön toimenpiteistä lintuinfluenssan torjumiseksi” ja ”Ehdotus — Neuvoston päätös tietyistä eläinlääkintäalan kustannuksista tehdyn neuvoston päätöksen 90/424/ETY muuttamisesta”

KOM(2005) 171 lopullinen — 2005/0062 CNS + 2005/0063 CNS

(2006/C 24/05)

Neuvosto päätti 14. kesäkuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainituista aiheista.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 7. syyskuuta 2005. Esittelijä oli John **Donnelly**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 160 puolesta, 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Lintuinfluenssa on erittäin tarttuva siipikarjan tauti, joka voi levitä myös muihin eläimiin ja joskus myös ihmisiin. Viimeksi kuluneina kuukausina Kiinassa on käynnistetty merkittävä rokotusohjelma sen jälkeen kun läntisessä Qinghain maakunnassa löydettiin muuttavia villi- ja villihanhia viruksen tappamina.

1.2 Lintuinfluenssan korkeapatogeenisen muodon tautipäätteitä on esiintynyt viime aikoina useissa osissa maailmaa, myös EU:n jäsenvaltioissa, ja kyseisten epidemioiden aikana yli 200 miljoonaa lintua on kuollut tai tapettu ja hävitetty taudin saamiseksi kuriin. Tällainen eläinten massalopetus ja -hävittäminen on herättänyt etenkin EU:n kansalaisten keskuudessa suuria huolia, jotka liittyvät eläinten hyvinvointiin sekä eettisiin, taloudellisiin, sosiaalisiin ja ympäristönäkökohtiin.

1.3 Influenssaviruksen nopea muuntumis- ja sopeutumiskyky on erityinen uhka eläinten ja ihmisten terveydelle. Vaikka nykytietämyksen mukaan niin sanottujen matalapatogeenisten lintuinfluenssavirusten (LPAI) aiheuttamat riskit ovat vähäisempiä kuin korkeapatogeenisten virusten (HPAI) aiheuttamat, viimeksi mainitut syntyvät tiettyjen H5- ja H7-tyyppisten LPAI-

virusten mutaation tuloksena, ja ne voivat aiheuttaa siipikarjassa taudin, jossa kuolevuus on erittäin suuri. Käytettävissä olevat tiedot osoittavat, että H5- ja H7-tyyppiset HPAI-virukset ovat aiheuttaneet suurimman osan ihmisissä todetuista lintuinfluenssatapauksista ja kaikki lintuinfluenssaviruksen aiheuttamat ihmiskuolemat. Vaikka on todisteita siitä, että sioista ja siipikarjasta peräisin oleva H9-tyyppinen HPAI-virus on tarttunut ihmiseen, todellinen uhka ihmisten terveydelle on kuitenkin edelleen epäselvä.

1.4 Kontrollioimattomat lintuinfluenssapäätteet saattavat synnyttää sellaisen viruksen, joka on täysin sopeutunut ihmiseen ja pystyy lopulta aiheuttamaan influenssapandemian, jolla on vakavia sosioekonomisia ja terveysvaikutuksia kaikkialla maailmassa.

2. Komission ehdotuksen pääsisältö

2.1 Ensimmäisen ehdotuksen (ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisön toimenpiteistä lintuinfluenssan torjumiseksi) tarkoituksena on kumota lintuinfluenssaa koskeva direktiivi 92/40/ETY ja korvata se uudella direktiivillä, jolla ajanmukaistetaan nykyiset säännökset.

2.2 Ehdotuksen mukaan lintuinfluenssan määritelmää muutettaisiin siten, että se sisältäisi sekä LPAI- että HPAI-virukset. Torjuntatoimet vaihtelisivat kuitenkin LPAI- ja HPAI-virusten aiheuttamien erilaisten riskien mukaisesti.

2.3 Ehdotus sisältää pakollisia toimenpiteitä LPAI-virusten valvomiseksi ja torjumiseksi. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on esitettävä komission hyväksyttäväksi LPAI-virusten varhaista toteamista varten laaditut valvontasuunnitelmat, jotta taudintorjuntatoimiin voidaan ryhtyä nopeasti ja estää siten LPAI-virusten muuntuminen HPAI-virukseksi.

2.4 Komissio ehdottaa, että positiiviset LPAI-virushavainnot antaisivat aiheen ryhtyä torjuntatoimenpiteisiin. Yhtenä vaihtoehtona voisivat olla kontrolloidut teurastukset silloin kun taudin leviämiskatsotaan olevan häviävän pieni. Myös koko siipikarjan hävitys tilalta ja kolmen kilometrin säteellä tilasta (*stamping out*) voisi silti olla mahdollinen torjuntatoimenpide silloin kun se katsotaan tarpeelliseksi.

2.5 Ehdotus sisältää uusia, joustavampia siipikarjan ja muiden lintujen rokotuksia koskevia säännöksiä. Ehdotus antaa mahdollisuuden käyttää sekä hätä- että suojarokotuksia.

2.6 Ehdotuksen mukaan säännökset LPAI- ja HPAI-virusten torjumiseksi ulotettaisiin koskemaan myös muita kotimaisia lintuja kuin siipikarjaa, kuten eläintarhoissa pidettäviä lintuja. Komissio ehdottaa kuitenkin, että jäsenvaltioiden tehtävänä on päättää riskianalyysien perusteella, soveltavatko ne rokotuksiin vai *stamping out* -politiikkaan perustuvaa lähestymistapaa.

2.7 Ehdotus sisältää uusia säännöksiä, joilla taataan lintuinfluenssatapausten ilmaantuessa eläinlääkintä- ja kansanterveysviranomaisten yhteistyö ihmisten terveyden suojelemiseksi.

2.8 Komitea ehdottaa säännöstä, jolla varmistetaan nopea päätöksentekoprosessi komiteamenettelyä noudattaen.

2.9 Toisessa ehdotuksessaan komissio esittää, että jäsenvaltiot voivat saada yhteisön rahoitusta myös sellaisiin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on LPAI-virusten hävittäminen.

2.10 Lisäksi ehdotetaan, että komissio voisi tutkia mahdollisuutta perustaa rokotepankki lintuinfluenssarokotteiden varastointia varten.

3. Yleistä

3.1 ETSK suhtautuu myönteisesti käsillä olevaan ehdotukseen, sillä siinä käsitellään tärkeällä tavalla lintuinfluenssan tautipesäkkeiden esiintymisen lisääntymistä, viruksen esiinty-

mistä luonnossa elävissä linnuissa, tautipesäkkeiden hallinnasta saatuja kokemuksia sekä uutta tietoa lintuinfluenssaviruksen, myös LPAI-viruksen, muuntumiskyvystä.

3.2 ETSK on myös erittäin hyvin selvillä niistä vaaroista, joita saattaa aiheutua ihmisten ja eläinten terveydelle, jos uusia taudintorjuntatoimenpiteitä ei hyväksytä.

3.3 ETSK katsoo, että lintuinfluenssan uusi määritelmä sekä LPAI-virusten valvontaa ja torjuntaa koskevat vaatimukset ovat tärkeä askel taistelussa viruksen ja sen mahdollisten haittavaikutusten torjumiseksi.

3.4 ETSK ymmärtää yleisön kielteisen suhtautumisen lintujen massateurastuksiin ainoana tapana torjua lintuinfluenssaa.

3.5 ETSK antaa arvoa rokotuksista hankitulle tiedolle ja suhtautuu myönteisesti hätä- ja suojarokotusten käyttämiseen lisävälineenä lintuinfluenssa torjunnassa.

3.6 ETSK kannattaa ehdotusta lintuinfluenssatapausten pakollisesta ilmoittamisesta kansanterveysviranomaisille.

4. Erityistä

4.1 ETSK toteaa, että EU:n ulkorajojen muuttuminen laajentumisen seurauksena saattaa tuoda mukanaan erityisesti eläinten terveyteen liittyviä riskejä. ETSK suosittelee, että komissio suuntaa riittävästi varoja valvontaan ja tarkastuksiin, jotka koskevat asianomaisten direktiivien täytäntöönpanoa ja saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.

4.2 ETSK ymmärtää lintuinfluenssan kansainvälisen ulottuvuuden ja kehottaa komissiota pyrkimään siihen, että lintuinfluenssaa torjutaan kaikkialla maailmassa yhteismitallisilla toimenpiteillä.

4.3 ETSK kannattaa ehdotettua rahoituspakettia sekä EU:n osallistumista kuluihin, jos LPAI-tauditapauksissa sovelletaan *stamping out* -politiikkaa. Komitea ehdottaa kuitenkin, että kyseisissä tapauksissa rahoitusosuus nostetaan 30:stä 50:een prosenttiin.

5. Päätelmät

5.1 ETSK kannattaa komission ehdotusta, sillä se palvelee eläinten ja ihmisten terveyden suojelua riskeiltä, joita nopeasti muuntuva ja sopeutuva lintuinfluenssavirus aiheuttaa.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Neuvoston asetus raakatu-
pakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 2075/92 muuttamisesta”**

KOM(2005) 235 lopullinen — 2005/0105 CNS

(2006/C 24/06)

Neuvosto päätti 14. kesäkuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 7. syyskuuta 2005. Ainoa esittelijä oli Christos **Fakas**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 151 ääntä puolesta ja 3 vastaan 14:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

Raakatu- ja pakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 2075/92 I osastossa säädetään palkkiojärjestelmästä ja II osastossa kiintiöjärjestelmästä. Tätä tukijärjestelmää sovelletaan viimeistä kertaa satovuonna 2005.

Huhtikuussa 2004 sovitun yhteisen maatalouspolitiikan toisen, Välimeren maiden tuotteita koskevan uudistuspaketin mukaisesti palkkiojärjestelmä ja kiintiöjärjestelmä lakkautetaan satovuodesta 2006 alkaen.

Lisäksi on tarpeetonta pitää voimassa kiintiöiden takaisinosto-ohjelmaa koskevaa säännöstä satovuoden 2005 osalta. Tietyt asetuksen (ETY) N:o 2075/92 artiklat sekä sen liite muuttuvat tämän vuoksi merkityksettömiksi, ja ne olisi oikeudellisen selkeyden ja avoimuuden vuoksi poistettava.

Näin ollen komissio teki 3. kesäkuuta 2005 neuvostolle ehdotuksen asetuksen (ETY) N:o 2075/92 muuttamisesta, jotta voidaan ottaa huomioon tupakka-alalla vuonna 2004 tehdyt muutokset⁽¹⁾.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

2 Komitean huomiot

2.1. ETSK katsoo, että komission ehdotus on jatkoa tupakka-alaa koskeville, huhtikuussa 2004 sovituille uudistuksille, joiden mukaisesti palkkiojärjestelmä ja kiintiöjärjestelmä lakkautetaan ja luodaan uusi järjestelmä, jossa tuki irrotetaan tuotannosta.

2.2. Komitean mielestä yksinkertaisuuden vuoksi olisi ollut hyödyllisempää ja käytännöllisempää, jos komissio olisi vuonna 2004 sovitujen uudistusten ja komissiossa käytyjen suorien tukien hallintaa koskevien keskustelujen jälkeen tehnyt ehdotuksen asetuksen (ETY) N:o 2075/92 tekstin kodifioimisesta, sen sijaan että se ehdottaa asetuksen muuttamista ja tiettyjen artiklojen poistamista nyt tehdyllä tavalla.

2.3. ETSK katsoo, että ehdotus on luonteeltaan muodollinen ja että sen tarkoituksena on oikeudellisen selkeyden ja avoimuuden varmistaminen. ETSK:n mielestä ehdotus on askel oikeaan suuntaan, joten komitea kannattaa ehdotusta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Asetus (EY) N:o 864/2004, EUVL L 161, 30.4.2004, s. 48.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 3317/94 muuttamisesta kalastuslisenssihakemusten kolmansille maille toimittamisen osalta”

(KOM(2005) 238 lopullinen — 2005/0110 CNS

(2006/C 24/07)

Neuvosto päätti 16. kesäkuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen ja ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 7. syyskuuta 2005. Esittelijä oli Gabriel **Sarró Iparraguirre**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 162 ääntä puolesta, 2 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Yhteisön kalastussopimukset kolmansien maiden kanssa uudistetaan neuvottelemalla niitä koskeva uusi pöytäkirja tarpeeksi ajoissa, jotta kalastuslaivastojen toiminta ei keskeydy.
2. Kun neuvottelut saadaan päätökseen, EY ja yhteisön ulkopuolinen maa parafoivat uuden pöytäkirjatekstin liitteineen sekä kirjeenvaihdon, jossa sovitaan uuden pöytäkirjan väliaikaisesta soveltamisesta tietystä ajankohdasta alkaen. Uutta pöytäkirjaa sovelletaan tavallisesti väliaikaisesti edellisen pöytäkirjan voimassaoloajan päättymistä seuraavasta päivästä alkaen.
3. Kun kaikki nämä asiakirjat on parafoitu, komission yksiköt käynnistävät menettelyn, joka johtaa komission viralliseen ehdotukseen, joka puolestaan toimitetaan neuvostolle hyväksyttäväksi.
4. Menettelyssä on kaksi osaa:
 - neuvoston asetus (asetus), johon liittyy Euroopan parlamentin lausunto
 - neuvoston päätös (päättös), jossa vahvistetaan
 - kalastusmahdollisuuksien jako jäsenvaltioiden kesken
 - uuden pöytäkirjan väliaikaista soveltamista koskevan kirjeenvaihdon hyväksyminen.
5. Saattaa kestää useita kuukausia, ennen kuin neuvosto hyväksyy komission sille toimittaman virallisen ehdotuksen, ja on mahdollista, että neuvoston säädös annetaan vasta useita kuukausia kirjeenvaihdossa vahvistetun, väliaikaista soveltamista koskevan päivämäärän jälkeen, koska neuvottelujen päätymispäivä riippuu unionin ulkopuolisesta maasta.
6. Uuden pöytäkirjan väliaikaisen soveltamisen alkamispäivämäärän ja säädöksen antamispäivän väliin jää ajanjakso, jolloin uuden pöytäkirjan mukaisia kalastusmahdollisuuksia ei voida käyttää.
7. Menettelyistä ja soveltamissäännöistä, joita komission ja sen jäsenvaltion, jonka rekisteriin yhteisön kalastusalus on merkitty, on noudatettava yhteisön alusten harjoittaman kalastussopimusten alaisen kalastustoiminnan hallinnoinnissa ja kalastuslisenssien käsittelyssä yhteisön ulkopuolisen maan kanssa, on säädetty 22. joulukuuta 1994 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 3317/94 ⁽¹⁾.
8. Nyt tehty ehdotus asetukseksi koskee uuden alakohdan lisäämistä asetuksen (EY) N:o 3317/94 5 artiklan 2 kohtaan, jossa säädetään kalastuslisenssien käsittelystä. Lisäys ehdotetaan tehtäväksi, jotta komissio voisi käsitellä kalastusmahdollisuuksia koskevat jäsenvaltioiden hakemukset viipymättä ja toimittaa ne unionin ulkopuoliselle maalle tarvitsematta odottaa, että neuvosto hyväksyy uuden pöytäkirjan väliaikaista soveltamista koskevan säädöksen.
9. Koska on erittäin tärkeää välttää kalastustoiminnan kaikinainen keskeytyminen ja koska edelliseen pöytäkirjaan sisällyneet, nykyisten kalastuslisenssien jakoa koskevat keskeiset piirteet voidaan ehdotuksen ansiosta säilyttää pitämällä voimassa suhteellisen vakauden periaate ja koska lisenssien käsittely tapahtuu rajoittamatta neuvoston myöhemmin mahdollisesti hyväksymiä säännöksiä, ETSK yhtyy komission tekemään ehdotukseen asetukseksi.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ EYVL L 350, 31.12.1994.

Euroopan talous ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja sovellettavasta lainsäädännöstä ja tuomioistuimen toimivallasta avioeroasioissa”

KOM(2005) 82 lopullinen

(2006/C 24/08)

Euroopan komissio päätti 14. maaliskuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta *Vihreä kirja sovellettavasta lainsäädännöstä ja tuomioistuimen toimivallasta avioeroasioissa*.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. syyskuuta 2005. Esittelijä oli Daniel **Retureau**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 161 puolesta, 4 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Komission ehdotuksen esittely kommentteineen

— jota ei ole periaatteessa mahdollista purkaa — kanonisen oikeuden hyväksymien syiden perusteella⁽¹⁾

1.1 Komissio on julkaissut vihreän kirjan, jossa käynnistetään keskustelu toimivallasta, lainvalinnasta sekä vastavuoroisesta tunnustamisesta kansainvälisissä avioerotilanteissa. Soveltamisala ehdotetaan kuitenkin rajoitettavaksi unionin jäsenvaltioihin (huomautettakoon, että vihreässä kirjassa perintö- ja testamenttioikeudesta ehdotetaan kyseisen lainsäädännön soveltamista myös unionin ulkopuolisissa maissa oleviin henkilöihin ja omaisuuteen).

— kahdenväliset yleissopimukset ja erityisesti Suomen ja Ruotsin välinen yleissopimus, jonka soveltamista kyseiset maat jatkavat; eräät jäsenvaltiot ovat tehneet sopimuksia myös unionin ulkopuolisten maiden kanssa perheoikeudellisissä asioissa sovellettavasta lainsäädännöstä ja etenkin ulkomaisten avioliittojen ja avioerojen tunnustamisesta

1.2 On olemassa useita kansainvälisiä sopimuksia, jotka koskevat aihetta suoraan tai välillisesti:

— perussopimukseen liitettyjen pöytäkirjojen sisältämät osallistumista koskevat (*opt in*) ja vapauttavat (*opt out*) lausekkeet, joiden perusteella yksityisoikeudellinen lainsäädäntö ei koske Tanskaa ja joiden perusteella Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja Irlannille annetaan mahdollisuus päättää, sitooko tietty yksityisoikeudellinen säädös niitä vai ei.

— ihmisoikeuksia koskevat Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukset vuodelta 1966 sekä eurooppalaiset yleissopimukset, joissa tunnustetaan vapaus avioliiton solmimiseen ja todetaan, että ollakseen pätevä avioliitto on solmittava vapaasta tahdosta ja täydestä suostumuksesta

— vuonna 1970 tehty Haagin yleissopimus, joka koskee tuomioistuimen toimivaltaa, toimivaltaperusteita ja päätösten tunnustamista avio- ja asumuseroasioissa; unionin jäsenvaltioista sopimuksen ovat hyväksyneet Kypros, Tanska, Viro, Suomi, Latvia, Liettua ja Luxemburg

1.3 Aihe on kiistämättä monimutkainen, sillä siihen liittyy erilaisten uskontojen ja kulttuurien erityispiirteitä, jotka ovat juurtuneet syvälle kollektiiviseen tietoisuuteen mutta ovat samalla jo vuosikymmenien ajan kokeneet perusteellisia muutoksia, kuten perheoikeuden ala yleensä. Kun otetaan huomioon henkilöiden vapaa liikkuvuus, lainsäätäjät, jotka toimii oikeuteen, ja turvallisuuteen perustuvalla eurooppalaisella alueella, ei voi kuitenkaan sivuuttaa sitä seikkaa, että huomattava osa avioliitoista päättyy eroon ja että yhä useammassa tapauksessa kyseessä on ”kansainvälinen” liitto.

— Bryssel II -asetus eli asetus N:o 2201/2003 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta Euroopan unionissa avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevilla asioissa; kyseinen asetus, jota ei sovelleta Tanskaan, korvaa edellä mainitun Haagin yleissopimuksen kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa Tanskaa lukuun ottamatta

— yleissopimukset, jotka Vatikaani on tehnyt Portugalin, Espanjan, Maltaan sekä Italian kanssa ja jotka koskevat konkordaanin mukaista avioliittoa ja sen purkamista sekä Vatikaanin tuomioistuimen päätösten tunnustamista (kuurian tuomioistuimen *Sacra Romana Rotan* toimivalta julistaa pätemättömäksi konkordaanin mukainen avioliitto

⁽¹⁾ Huomattakoon, että Espanjan parlamentti sai joulukuussa 2004 käsiteltäväkseen lakiehdotuksen, jolla muutetaan avioliittoon ja avioeroon sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä. Samaa sukupuolta olevien henkilöiden välinen avioliitto, jota kirkko vastustaa voimakkaasti, hyväksyttiin Espanjassa äskettäin (tällainen avioliitto on jo mahdollinen useissa unionin jäsenvaltioissa). Ranskassa kaksi henkilöä, joilla ei ole laillista oikeutta solmia avioliittoa, voivat tehdä siviilioikeudellisen sopimuksen, nk. PACS-sopimuksen (*pacte civil de solidarité*), joka rekisteröidään tuomioistuimessa ja joka on eräänlainen avioliiton korvike. Avioliitto ja avioliiton tapaiset liitot sallitaan instituutioina ja/tai sopimusmuotoisina edelleen ainoastaan laillisen iän saavuttaneille ja inestien kieltö on edelleen voimassa. On syytä pohtia, tulisiko Ranskan PACS-sopimusten kaltaisten siviilisopimusten purkaminen sisällyttää vihreässä kirjassa ehdotettuun avioeroja koskevaan säädösehdotukseen vai tulisiko niiden kuulua yksinkertaisesti sopimusveloitteisiin sovellettavan lainsäädännön piiriin.

1.4 Kansallisten perhelainsäädäntöjen nykyinen kehitys perustuu pääasiallisesti demokratian (parlamenttien lainsäädäntävalta) sekä yksilön vapauden ja yhdenvertaisuuden käsitteisiin, jotka kuuluvat oikeusjärjestyksen perusteisiin ja ovat pakottavia sekä Euroopan yhteisössä että sen jäsenvaltioissa. Perheoikeuden voidaankin havaita kehittyvän sopimus pohjaiseen suuntaan (avioliitto tai siviilioikeudellinen sopimus samaa sukupuolta olevien henkilöiden välillä, sopimusavioero, perintöä koskevat sopimukset jne.).

1.5 Vaikuttaa siltä, että kyseinen kehitys on peruuttamaton, vaikkakin toteutuu eri tahtia. Varsin syvälle juurtuneiden uskonnollisten näkemysten kulttuurisella painoarvolla näyttäisi olevan merkitystä muutosten nopeudelle ja sisällölle. Muutokset voivat joutua ristiriitaan pitkistä perinteistä juontuvien käsitysten ja sääntöjen sekä niitä heijastavien oikeudellisten ja yhteiskunnallisten käsitysten ja käsitteiden kanssa.

1.6 Avioeroa, asumuseroa ja avioliiton pätemättömäksi julistamisen ehtoja ja vaikutuksia koskevissa jäsenvaltioiden lainsäädännöissä on paljon eroja. Yhdessä jäsenvaltiossa ei tunnusteta avioeroa (Malta). Vihreässä kirjassa ehdotetaan sen vuoksi (viisaasti), että aineellisen oikeuden yhdenmukaistamiseen ei ryhdytä.

1.7 Vihreässä kirjassa ehdotetaan kahta erisuuntaista lainsäädäntömahdollisuutta sellaisten tapausten varalle, joissa avioeroon liittyy kansainvälinen (eurooppalainen) näkökulma:

— säädetään tuomioistuimen toimivallasta (toimivaltaisen oikeuspaikan määrittely ja sen päätösten tunnustaminen kaikissa jäsenvaltioissa)

— määritellään, mitä lainsäädäntöä toimivaltaisen tuomioistuimen on sovellettava.

1.8 Bryssel II -asetuksen säännöksiä, jotka koskevat toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen valintaa ja oikeuden päätösten vastavuoroista tunnustamista ilman täytäntöönpanomenettelyä, sovelletaan jo avioeroasioissa. Kysymys kuuluu, ovatko säännökset riittäviä nykyisellään ja missä määrin yksittäinen valtio voi vastustaa oman oikeusjärjestyksensä sääntösten perusteella sellaisen tuomion täytäntöönpanoa, jonka on antanut erilaista aineellista oikeutta (mutta ei välttämättä tavannukaista kansallista lainsäädäntöään) soveltavan toisen jäsenvaltion toimivaltainen tuomioistuin.

1.9 Huomattavan ongelman aiheuttaa se, että kansalliset säännökset, joiden perusteella ratkaistaan, voidaanko avioerohakemus ottaa tutkittavaksi kansainvälisessä erotilanteessa, ovat hyvin erilaisia. On mahdollista, että tietyissä tapauksissa avioerohakemusta ei voida ottaa tutkittavaksi minkään jäsenvaltion tuomioistuimessa. Kyseisenlaisessa tilanteessa osapuolilta evätään oikeus vedota tuomioistuimeen, mikä on perusoikeuksien vastaista, eikä sitä siis voida pitää hyväksyttävänä.

1.10 Olisi säädettävä toimivallan myöntämistä koskeva sääntö, jotta vältettäisiin tällainen oikeussuojan epääminen, mutta minkälainen sääntö sitten tulisi olla?

1.11 Toisinaan sovellettava lainsäädäntö helpottaa avioero-prosessia, toisinaan pitkittää tai monimutkaistaa sitä tai jopa asettaa rajoituksia perusteluille ja ehdoille, joihin prosessissa on mahdollista vedota. Mikäli oikeuspaikan laki olisi ainoa mahdollinen sovellettava laki ja ensimmäisenä kanteen esittänyt voisi valita kanteensa kannalta suotuisimman tuomioistuimen ja kansallisen lainsäädännön, seurauksena saattaisi olla "kanteiden kilpajuoksu". Toinen osapuoli saattaisi kuitenkin katsoa joutuvansa kärsimään vahinkoa, koska avioeroon tällöin sovellettava laki ei välttämättä vastaa hänen odotuksiaan siksi, että sillä ei esimerkiksi ole lainkaan tai juurikaan siteitä avioliittoon sovellettavaan lakiin ja aviopuolisoiden kansalaisuuteen.

1.12 Olisiko siis sallittava kanteen siirtäminen toiseen toimivaltaiseen tuomioistuimeen, mikäli vastaaja perustelee siirtoa sillä, että siteet jonkin toisen oikeuspaikan lakiin ovat vahvemmat tai yhtä päteviä, tai mikäli siteitä tuomioistuimeen, johon kanne on ensimmäisenä jätetty, ja sen kanteeseen soveltamiin aineellisen oikeuden sääntöihin on objektiivisesti tarkasteltuna hyvin vähän tai ei lainkaan?

1.13 Kanteen siirtämismahdollisuus tulisi sallia — pyrkien kuitenkin välttämään "pallottelua" eri tuomioistuinten välillä — ja siirtämisestä tulisi päättää riittävän lyhyessä määräajassa (kiireellisyysmenettely), jotta vältetään taktikointi, jolla pyritään lykkäämään kanteen varsinaista käsittelyä. Osapuolilla on oikeus saada lopullinen päätös kohtuullisessa määräajassa myös riitaisissa avioerotapauksissa.

1.14 Kansalliset tuomioistuimet soveltavat tapauksesta riippuen oman maansa yleistä oikeutta tai kansainvälisestä yksityisoikeudesta johdettuja kansallisia sääntöjä. Unionin ulkopuolisen maan sääntöjen soveltaminen, jota vihreässä kirjassa ei käsitellä (esimerkiksi aviopuolisoiden yksilön oikeudet), on kuitenkin tärkeä kysymys, mikäli toinen puolisoista tai molemmat ovat kolmannen maan kansalaisia, mikä on Euroopassa melko tavallista.

1.15 Komitea kannattaa vihreässä kirjassa ehdotettuja suuntaviivoja ja esittää, että kanteen siirtämistä unionin ulkopuoliseen maahan vältettäisiin aina, jos toisella puolisoista on Euroopan unionin kansalaisuus, riippumatta siitä, mitä lainsäädäntöä avioliittoon sovelletaan.

1.16 Avioeron tunnustamisen lisäksi olisi pohdittava myös avioliiton pätemättömäksi julistamisen ja asumuseron tunnustamista. Pätemättömäksi julistamisen ehtoja ja vaikutuksia koskevat jäsenvaltioiden lainsäädännöt poikkeavat toisistaan (erityisesti luulotellun avioliiton osalta). Toisaalta kaikkien jäsenvaltioiden on tunnustettava omalla alueellaan jossakin toisessa jäsenvaltiossa myönnetty avioero ja myös kaikki siitä johtuvat oikeusvaikutukset sekä varallisuusoikeudelliset ja henkilöiden oikeudellista asemaa koskevat vaikutukset, vaikka niiden omassa lainsäädännössä ei avioerosta säädettäisikään.

1.17 Haagin yleissopimuksessa luetellut toimivaltaperusteet ovat tärkeysjärjestyksessä seuraavat: kantajan asuinpaikka (*common law* -oikeudessa kotipaikka) tai vähintään yhden vuoden yhtäjaksoinen asuminen maassa, jonka tuomioistuimessa kante on nostettu, ^(?) puolisoiden viimeinen yhteinen asuinpaikka ennen kanteen nostamista sekä puolisoiden tai vähintään yhden puolison kansalaisuus.

1.18 Asetuksen N:o 2201/2003 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että ”avioeroa, asumuseroa tai avioliiton pätemättömäksi julistamista koskevien tuomioiden osalta tätä asetusta olisi sovellettava ainoastaan aviosuhteen purkamiseen eikä siinä pitäisi käsitellä kysymyksiä esimerkiksi avioeron syistä, avioliiton varallisuus oikeudellisista vaikutuksista tai muista mahdollisista liitännäistoimenpiteistä” (on kuitenkin tunnustettava, että avioeron taloudelliset ja muut seuraukset voivat vaihdella toimivaltaisesta oikeuspaikasta ja sovellettavasta lainsäädännöstä riippuen ja että puoliset voivat ottaa kyseiset seuraukset huomioon tuomioistuinta valitessaan).

1.19 Kansallisten tuomioistuinten lopulliset päätökset tulisi lisäksi tunnustaa automaattisesti kaikkialla unionissa ilman erillistä vahvistamismenettelyä tai mahdollisuutta vedota perusteisiin täytäntöönpanosta kieltäytymiseksi ^(?). Päätöksen täytäntöönpanemiseksi myönnettyyn todistukseen ei pitäisi tällöin voida hakea muutosta.

1.20 Yleinen toimivalta määräytyy alueen mukaan (jäsenvaltio tai, kun kyseessä on Yhdistynyt kuningaskunta, jossa sovelletaan eri lainsäädäntöä Englannissa, Walesissa, Skotlannissa, Pohjois-Irlannissa ja Gibraltarissa, juridinen alue jäsenvaltiossa). Haagin kriteerit esitetään asetuksessa käytännössä samassa järjestyksessä kuin Haagin yleissopimuksessa, mutta uudeksi kriteeriksi on lisätty jommankumman puolison asuinpaikka, silloin kun puoliset jättävät yhteisen hakemuksen. Kansalaisuuden osalta säädetään, että puolisoiden kansalaisuuden tulee olla sama riippumatta siitä, mikä on heidän asuinpaikkansa tai todellinen kotipaikkansa, mikäli hakemus halutaan jättää alkuperäisessä kotimaassa. Jos hakija on asuinmaansa kansalainen, riittää, että hän on asunut kyseisessä maassa vähintään kuuden kuukauden ajan.

1.21 Toimivaltaa muissa tapauksissa koskevan 7 artiklan 2 kohdan mukaan unionin jäsenvaltion kansalainen voi esittää kanteensa asuinmaassaan ja nojautua asuinmaansa soveltamiin toimivaltasääntöihin, mikäli hänen puolisonsa on kolmannen maan kansalainen tai puolison asuinpaikka (tai *common law* -lainsäädännön mukaan ”kotipaikka”) ei ole missään jäsenvaltiossa. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua positiivinen toimivaltaristiriita, mikäli toinen puoliso on nostanut kanteen unionin ulkopuolisessa valtiossa. Huomattakoon lisäksi, että mikäli minkään jäsenvaltion tuomioistuin ei ole toimivaltainen, vaan toimivalta on jonkin kolmannen maan tuomioistuimella ja mikäli eronneista puolisoista toisella tai molemmilla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus tai toinen tai jompikumpi asettuisi asumaan johonkin jäsenvaltioon ja tuomio haluttaisiin tunnust-

^(?) Eräissä jäsenvaltioissa kuuden kuukauden yhtäjaksoinen asuminen riittää.

^(?) Lukuun ottamatta mahdollista oikeusjärjestyksen perusteiden pakottavuuteen nojautuvaa varaumaa, jonka tulkinnan tulee olla tiukka.

tettavaksi kaikissa jäsenvaltioissa tai vähintäänkin siinä tai niissä jäsenvaltioissa, jonka kansalaisia puoliso tai puoliset ovat tai jossa on heidän asuinpaikkansa, tuomioon sovellettaisiin kyseisissä jäsenvaltioissa ulkomaisiin tuomioihin sovellettavaa lainsäädäntöä tai mahdollisten kansainvälisten sopimusten vasta-uuoroista tunnustamista koskevia säännöksiä. Pitäisikö Bryssel II -asetusta tarkistaa jäsenvaltioiden kansalaisten osalta tällaisten tilanteiden varalta?

1.22 Toimivallan myöntämistä koskevia perusteita on siis määritelty yhteisön asetuksessa enemmän kuin Haagin yleissopimuksessa ja ne ovat selvempiä. Yhteisön asetuksessa mainitut kriteerit tulisi ottaa erityisessä avioeroasetuksessa määriteltävien kriteerien perustaksi (esimerkiksi viittaamalla niihin sekä tuomioiden vastavuuoroista tunnustamista koskeviin kriteereihin).

1.23 Haagin yleissopimukseen ja edellä mainittuun Bryssel II -asetukseen ei kuitenkaan sisälly avioeroon sovellettavaa lakia koskevia säännöksiä, ja asetuksen soveltamisala rajoittuu varsinaiseen avioeroon, asumuseroon ja avioliiton pätemättömäksi julistamiseen ulottumatta avioliiton purkamisen syihin tai seurauksiin, joihin sovelletaan kulloistakin kansallista lainsäädäntöä.

1.24 Huomattakoon, että esimerkiksi Saksassa noin 15 prosenttia avioeroa, asumuseroa ja avioliiton pätemättömäksi julistamista koskevista hakemuksista koskee eri kansalaisuuksia olevia aviopareja. Ei ole tiedossa, paljonko eri jäsenvaltioissa on sellaisia avioeroja, joihin liittyy yhteisöulottuvuus.

2. Lisähuomautukset ja komitean ehdotukset

2.1 Lainvalintasääntöinä sovelletaan nykyään sen jäsenvaltion sääntöjä, jossa sijaitsevaan tuomioistuimeen kante on esitetty. Sovellettavaa lainsäädäntöä koskeva ratkaisu voi tämän seurauksena olla samassa tilanteessa maittain hyvin erilainen sen mukaan, missä maassa kante on esitetty.

2.2 Vihreässä kirjassa mainitaan joukko tarkoin valikoituja aiheeseen liittyviä esimerkkejä sekä toimivaltakysymyksistä — jotka voivat aiheuttaa toimivaltaristiriidan ja johtaa oikeus-suojan epäämiseen — että ratkaisujen moninaisuudesta. On mahdollista, että tuloksena on ratkaisu, joka on jommankumman tai jopa molempien osapuolien odotusten vastainen. Seurauksena on joka tapauksessa tietty epävarmuus ja tietyissä tapauksissa ennakoitavuuden puute. Lisäksi tilanne saattaa johtaa edullisimman tuomioistuimen etsintään ja ”kanteiden kilpajuoksuun” Bryssel II -asetuksen vireilläolosäännöksen johdosta (toimivaltainen tuomioistuin on se, jossa kante on ensin nostettu, mikäli liittymäperuste on olemassa).

2.3 Ongelmaksi muodostuvat erityisesti tapaukset, joissa aviopuolisoilla ei ole saman maan kansalaisuutta eikä yhteistä asuinpaikkaa tai joissa heillä on saman maan kansalaisuus mutta he eivät asu kyseisessä maassa.

2.4 Tällaisten tilanteiden osalta komitea yhtyy kantaan, jonka mukaan osapuolille tulisi jättää tietynasteinen vapaus valita sovellettava lainsäädäntö tai vastaajalle mahdollisuus vedota sovellettavaa lakia koskeviin odotuksiinsa tai pyytää siirtoa toiseen tuomioistuimeen, johon avioliitolla on oletettavasti eniten objektiivisia siteitä. Tilanteissa, joissa kantaja vetoaa tiettyyn tuomioistuimeen ja sen soveltamaan tavanomaiseen lakiin ja vastaaja puolestaan johonkin toiseen toimivaltaiseen tuomioistuimeen tai toiseen sovellettavaan lakiin, toimivaltaista tuomioistuinta tai lainsäädäntöä koskeva ennakkopäätös tulisi tehdä siinä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, johon kantaja on kanteen ensiksi esittänyt, ja päätös tulisi tehdä kiireellisyysmenettelyä noudattaen.

2.5 Mikäli ainoa liittymäperuste on toisen osapuolen kansallisuus, asetus velvoittaa noudattamaan pariskunnan asuinpaikan tuomioistuimen toimivaltaa, jolloin sovellettava lainsäädäntö ei välttämättä vastaa heidän yhteisiä odotuksiaan (esimerkiksi toivetta soveltaa sen maan lainsäädäntöä, johon avioliitolla on läheisemmät yhteydet).

2.6 Osapuolten valintaoikeus tulisi tällöin voida ottaa huomioon sen sijaan, että tyydyttäisiin kaavamaisesti soveltamaan liittymäperusteita. Osapuolille voitaisiin esimerkiksi antaa mahdollisuus valita kansallisuuden mukaan määräytyvän tai oikeuspaikan lain välillä mutta ilman siirtomahdollisuutta.

2.7 Tietyt jäsenvaltiot (Italia, Portugali, Espanja ja Malta ⁽⁴⁾) ovat ilmoittaneet alistavansa kirkollisen tuomioistuimen antaman avioliiton pätemättömäksi julistamista koskevan kanonisen oikeuden tuomion siviilituomioistuimiensa tunnustettavaksi Pyhän istuimen kanssa tehdyn konkordatin tai yleissopimuksen perusteella. Pätemättömäksi julistaminen kanonisessa oikeudessa saattaisi aiheuttaa ristiriidan muiden jäsenvaltioiden lainsäädännön kanssa menettelysistä tai sen vuoksi, että niissä ei tunnusteta pätemättömäksi julistamisen kanonisia perusteita. ⁽⁵⁾

2.8 Valtion, jonka tuomioistuimessa kante on nostettu, tulisi kieltäytyä kirkollisen tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanemisesta tai tunnustamisesta, mikäli kyseinen päätös aiheuttaa sisältöä tai menettelyä koskevan ristiriidan valtion oman oikeusjärjestyksen tai ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen kanssa. Vastaajan tulisi tällöin voida käynnistää avioliiton pätemättömäksi julistamista, asumuseroa tai avioeroa koskeva normaali siviilioikeudenkäynti. Muutoin avioeroa hakeville ei jäisi muuta mahdollisuutta kuin vedota Strasbourgissa toimivaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, mikä saattaisi pitkittää menettelyä aiheuttomasti.

⁽⁴⁾ Puola ei ole ilmoittanut Vatikaanin kanssa tekemästään konkordatista.

⁽⁵⁾ Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (Strasbourg) asiassa 30882/96, *Pellegrini v. Italia*, 26.7.2001 antama tuomio. Tuomiolla kumottiin Italian tuomioistuimen antama tuomio, jolla oli hyväksytty Rotan tuomioistuimessa muutoksenhaussa annettu avioliiton mitätöimistä koskeva päätös. Tuomio kumottiin, koska Rotan tuomioistuin oli rikkonut puolustautumisoikeutta.

2.9 Vaikka tapaukset, joissa syntyy toimivaltaristiriita, voivat osoittautua melko harvalukuisiksi, komitea katsoo, että yhteisön aloite on perusteltu, mikäli kyseisenlainen tilanne johtaa siihen, että loukataan perusoikeutta eli oikeutta vedota toimivaltaiseen tuomioistuimeen avioeroa, asumuseroa tai avioliiton pätemättömäksi julistamista koskevan päätöksen julistamiseksi ja asian ratkaisemiseksi.

2.10 Yhteisön aloitteen tulisi siis johtaa lainvalinta- ja toimivaltasääntöjen yhdenmukaistamiseen, jotta voidaan välttää tällainen oikeussuojan epääminen.

2.11 Kyseisiin yhdenmukaistettuihin sääntöihin tulisi kuitenkin sisältyä päätöksen tunnustamista tai täytäntöönpanoa koskeva, oikeusjärjestyksen perusteiden pakottavuuteen nojautuva varauma, silloin kun päätökseen liittyy eurooppalainen näkökulma ja se annetaan kolmannessa maassa, jos kyseinen päätös asettaa jommankumman osapuolen osalta kyseenalaiseksi Euroopassa tunnustetun perusoikeuden tai muita oikeusjärjestyksen pakottavia säännöksiä, jotka tuomioistuimen on otettava huomioon ilman eri toimenpiteitä.

2.12 Yhteisön lainsäädännössä ei tulisi myöskään hyväksyä minkäänlaista kaikkia jäsenvaltioita sitovaa velvoitetta tunnustaa ilman ennalta sovittua täytäntöönpanomenettelyä avioeroa, avioliiton pätemättömäksi julistamista tai asumuseroa koskeva tuomio, joka on julistettu kolmannessa maassa ja joka koskee sellaisia unionin alueella asuvia henkilöitä, joilla ei ole minkään jäsenvaltion kansallisuutta, jos toinen jäsenvaltio on tunnustanut kyseisen tuomion tuomion antaneen kolmannen maan kanssa solmitun kahdenvälisen sopimuksen perusteella. ⁽⁶⁾

2.13 Komitea katsoo, että oikeuspaikkasopimus tulisi sallia silloin, kun eroa haetaan yhteisellä sopimuksella, mikäli siteet valittuun oikeuspaikkaan ovat olemassa. Oikeuspaikkasopimus voitaisiin vaatia vahvistettavaksi virallisella (esimerkiksi notaarin vahvistamalla) asiakirjalla.

2.14 Komitea katsoo, että vanhempien oikeuksia, alaikäisten lasten huoltoa sekä varallisuusasioita koskevista eron todellisista vaikutuksista tulisi tehdä vertaileva tutkimus maittain, sillä kyseiset seikat on otettava huomioon silloin, kun vaarana on "kanteiden kilpajuoksu". Avioerokysymyksiä on joka tapauksessa vaikea käsitellä ottamatta lainkaan huomioon perhe- ja varallisuus oikeudellisia vaikutuksia, kuten vihreässä kirjassa on tehty, sillä kyseiset vaikutukset eroavat toisinaan maittain riippuen sovellettavasta lainsäädännöstä tai kansallisten tuomioistuinten tavanomaisesta oikeuskäytännöstä (esimerkiksi elatusta ja huoltajuutta koskevissa kysymyksissä).

⁽⁶⁾ Asia on itsestään selvä, kun kyse on jäsenvaltioiden tuomioistuinten päätöksiin sovellettavasta säädöksestä, mutta on kuitenkin parasta ilmaista asia täsmällisesti, jotta vältetään mahdolliset tulkintaongelmat.

2.15 Jäsenvaltioita tulisi kehottaa, jos ne eivät ole vielä niin tehneet, tutkimaan kaikkia mahdollisuuksia ottaa käyttöön vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä ⁽⁷⁾ (esimerkiksi sovittelu) avioeroa-, asumuseroa- ja avioliiton pätemättömäksi julistamista koskevissa asioissa, joihin liittyy yhteisöulottuvuus. Tämä helpottaisi oikeussuojan saatavuutta ja lyhentäisi menettelyjä yksityisten oikeussubjektien kannalta.

2.16 Komitea pysyy valppaana tämän kansalaisten ja heidän liikkuvuutensa kannalta tärkeän asian suhteen. Se aikoo seurata

komission käynnistämän kuulemisen tuloksia ja jatkossa mahdollisesti esitettäviä yksityiskohtaisempia sääntelyehdotuksia, jotka voivat käsittää uuden Bryssel II -asetuksen muuttamisen tai erityisen avioeroja koskevan asetuksen antamisen. Komitea haluaisi lisäksi saada tarkemmat tiedot maittain sellaisten avioerohakemusten määrästä, joihin liittyy yhteisöulottuvuus, ja sellaisten tapausten määrästä, joissa syntyy toimivaltariiriä, sekä muita asiaankuuluvia tietoja. Siten komitea voisi tutustua ongelmiin lähemmin valmistautuakseen mahdollisesti myöhemmin esitettävän avioeroihin sovellettavaa toimivaltaa ja lainsäädäntöä koskevan lainsäädäntöehdotuksen käsittelyyn.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁷⁾ Komission vihreä kirja vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa, KOM(2002) 196.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta”

KOM(2004) 830 lopullinen — 2004/0284 COD

(2006/C 24/09)

Neuvosto päätti 14. tammikuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. syyskuuta 2005. Esittelijä oli José Isaías **Rodríguez García-Caro**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 171 puolesta 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta Euroopan unionin alueella liikkuviin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annettuja asetuksia N:o 1408/71 ja N:o 574/72 on muutettu toistuvasti niiden mukauttamiseksi kyseisissä järjestelmissä sekä asetusten kattamissa etuuksissa ajan myötä tapahtuneeseen kehitykseen.

1.2 Kyse on ennen kaikkea asetusten mukauttamisesta jäsenvaltioiden lainsäädännössä tapahtuneisiin muutoksiin sekä niiden sovittamisesta yhteisöjen tuomioistuimen antamiin tuomioihin. Ehdotetussa asetuksessa, josta on pyydetty komitean lausunto, pyritään ensisijaisesti ottamaan huomioon uusien jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset sekä saattamaan päätökseen ulkomailla saatavaa hoitoa koskevien menettelyjen yksinkertaistaminen ulottamalla muutos koskemaan menettelyjä, joita sovelletaan työtapaturmien ja ammattitautien perusteella annettaviin etuuksiin.

1.3 Viimeisin muutos kumpaankin asetukseen tehtiin asetuksella N:o 631/2004⁽¹⁾, jolla toisessa jäsenvaltiossa saatavaa hoitoa koskeviin menettelyihin tehtiin edellä mainitut muutokset. Komitea antoi ehdotetusta asetuksesta oman lausuntonsa⁽²⁾.

1.4 Euroopan unionin jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista on kuitenkin muutettu eniten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella N:o 883/2004⁽³⁾, jota käsiteltiin unionin toimielimissä kuusi vuotta, minkä jälkeen se hyväksyttiin ja julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Tämä asetus, jolla korvataan asetus N:o 1408/71, ei

ole vielä tullut voimaan odotettaessa, että sen täytäntöönpanoasetus — jolla puolestaan korvataan nykyinen asetus N:o 574/72 — hyväksytään.

ETSK on antanut lausunnon⁽⁴⁾ komission aikoinaan tekemästä ehdotuksesta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevaiksi asetukseksi.

2. Ehdotuksen sisältö

2.1 Ehdotuksessa esitetään muutettavaksi kahta asetusta, asetusta N:o 1408/71 ja asetusta N:o 574/72, jossa säädetään edellisen asetuksen täytäntöönpanomenettelyistä. Muutokset eivät liity toisiinsa, sillä ne perustuvat erilaisiin oikeudellisiin näkökohtiin, kuten tämän lausunnon kohdassa 1.2 jo todettiin.

2.1.1 Muutoksia tehdään useisiin asetuksen N:o 1408/71 liitteisiin. Niissä luetellaan jäsenvaltioissa vallitsevia erityistilanteita, jotka on nimenomaisesti mainittava liitteissä, jotta muutokset vaikuttavat kansalaisiin asianmukaisesti.

2.1.2 Muutoksilla yksinkertaistetaan asetuksen N:o 574/72 tekstiä ja vähennetään nykyisiä hallinnollisia toimenpiteitä silloin, kun hoitoa saadaan toisessa jäsenvaltiossa työtapaturman tai ammattitautin perusteella. Menettelyjä yksinkertaistetaan samoin perustein kuin yleisen hoidon saamista koskevassa asetuksessa N:o 631/2004.

⁽⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelyistä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta oikeuksien yhdenmukaistamisen ja menettelyiden yksinkertaistamisen osalta” (esittelijä Peter Boldt – EUVL C 32, 5.2.2004).

⁽¹⁾ EUVL L 100, 6.4.2004.

⁽²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta” (esittelijä José Isaías Rodríguez García-Caro – EYVL C 75, 15.3.2000).

⁽³⁾ EUVL L 166, 30.4.2004.

3. Yleistä

3.1 Komitea suhtautuu myönteisesti ehdotuksen sisältöön, sillä se katsoo, että ehdotuksella parannetaan ja yksinkertaistetaan entisestään Euroopan unionin sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevia menettelyjä. Komitea pitää aina tervetulleina kaikkia muutoksia, jotka hyödyttävät unionin kansalaisia ja helpottavat kansalaisten ja jäsenvaltioiden julkishallintojen välistä yhteydenpitoa.

3.2 Komitea pitää ehdotettua asetusta myönteisenä myös siksi, että sillä edistetään nimenomaan yhtä niistä neljästä vapaudesta, joihin Euroopan unioni on alusta lähtien perustunut, toisin sanoen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta sekä kyseisen oikeuden laajennuttua henkilöiden — joita tarkasteltavana olevat säännökset koskevat — vapaata liikkuvuutta. Komitea kehottaa jälleen kerran unionia ja jäsenvaltioita poistamaan kaikki jäljellä olevat esteet ja luomaan unionin rajojen sisälle alueen, jolla ihmiset liikkuvat todella vapaasti, sekä laatimaan todellisen sosiaalilainsäädännön. ETSK on tyytyväinen ehdotuksen sisältöön, sillä se tarjoaa uuden tavan edistää yhtä kansalaisten perusoikeuksista.

3.3 Koska yhteispäätösmenettely on pitkä, ehdotusten sisältöön saatetaan tehdä merkittäviä muutoksia. Aiemmassa lausunnossaan⁽⁵⁾, jonka komitea antoi näihin kahteen asetukseen tehtyjä osittaisia muutoksia koskevasta ehdotuksesta, komitea totesi, että ehdotuksiin on otettava kantaa oikeaan aikaan, etenkin kun kyse on tämänkaltaisista sosiaali- ja työolainsäädäntöön liittyvistä ehdotuksista. Tämä näkemys vahvistettiin toisessa ETSK:n myöhemmässä lausunnossa⁽⁶⁾, jossa ehdotetaan, että komitea voisi esittää kantansa kaikista päätösprosessin aikana teksteihin tehtävistä muutoksista. ETSK huomauttaa jälleen kerran, että sen rooli on otettava huomioon tämänkaltaisissa menettelyissä.

3.4 Edellä kohdassa 3.3. kuvattu tilanne käy entistä ilmeisemmäksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan asetuksen N:o 883/2004⁽⁷⁾ hyväksymisen ja julkaisemisen myötä. Asetusta koskevassa komitean aikoinaan antamassa lausunnossa⁽⁸⁾ todetaan, että ehdotuksen edistymistä on

⁽⁵⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta" (esittelijä José Isaiás Rodríguez García-Caro – EYVL C 367, 20.12.2000).

⁽⁶⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta oikeuksien yhdenmukaistamisen ja menettelyiden yksinkertaistamisen osalta" (esittelijä Peter Boldt – EUVL C 32, 5.2.2004).

⁽⁷⁾ EUVL L 166, 30.4.2004.

⁽⁸⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta" (esittelijä José Isaiás Rodríguez García-Caro – EYVL C 75, 15.3.2000).

seurattava, koska aihe on monimutkainen ja siihen tehtäisiin varmasti käsittelyn kuluessa monia muutoksia. Asetus hyväksyttiin neljä vuotta lausunnon antamisen jälkeen ilman, että ETSK oli esittänyt uudelleen kantaansa tekstistä.

Koska tämänkaltaiset säädökset ovat merkittäviä ja on erittäin tärkeää kuulla ETSK:ta oikeaan aikaan, komitea kehottaa muuttamaan kuulemismenettelyä, jotta järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli tehostuisi unionin lainsäädäntämenettelyssä.

Edellä mainitussa lausunnossa esitetyn näkemyksen selkeyttämiseksi ETSK pitää myös välttämättömänä laatia oma-aloitteinen lausunto sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevasta uudesta asetuksesta N:o 883/2004, jolla aikanaan korvataan nykyinen asetus N:o 1408/71.

3.5 Lisäksi komitea katsoo, että siirtotyöläisten sosiaaliturvan neuvoo-antavan komitean, josta säädetään asetuksen N:o 1408/71 V osastossa, on voitava vastata neuvoo-antavasta tehtävästään täsmällisesti edellä mainitun asetuksen säännösten mukaisesti. Kyseinen komitea, johon kuuluu etupäässä työntekijä- ja työnantajajärjestöjen edustajia, on foorumi, jonka kautta talous- ja yhteiskuntaelämän toimijat välittävät sosiaaliturvaan yhteisön tasolla tehtäviä muutoksia koskevat näkemyksensä suoraan unionin toimielimille lausuntojen tai ehdotusten muodossa.

3.6 Asetuksen N:o 883/2004 90 artiklassa säädetään asetuksen N:o 1408/71 kumoamisesta tiettyjä tapauksia lukuun ottamatta ja 91 artiklassa säädetään, että asetus tulee voimaan kahdenkymmenen päivän kuluttua sen julkaisemisesta. Kyseisen artiklan 2 kohdassa todetaan kuitenkin, että asetusta voidaan soveltaa sen täytäntöönpanoasetuksen voimaantulopäivästä lukien.

Koska vuonna 2006 vietetään työntekijöiden liikkuvuuden eurooppalaista teemavuotta, komitea kehottaa unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita laatimaan ja hyväksymään tulevan täytäntöönpanoasetuksen mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti, jotta uuden yhteensovittamisasetuksen säännökset voivat tulla mahdollisimman pian täysipainoisesti voimaan ja korvata nykyisen asetuksen N:o 1408/71 monimutkaiset säännökset.

4. Erityistä

4.1 Tässä kohdassa tarkastellaan neuvoston asetusta (ETY) N:o 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä.

4.1.1 Ehdotetun asetuksen 1 artiklassa muutetaan nykyisen asetuksen liitteitä I, II, II a, III, IV ja VI.

4.1.2 Jotta asetuksessa otettaisiin huomioon Slovakian lainsäädäntöön tehdyt muutokset, muutetaan asetuksen soveltamisalaan liittyvää "perheenjäsenen" merkitystä liitteessä I olevassa II jaksossa.

4.1.3 Koska Ranskan lainsäädäntöön on tehty muutoksia, muutetaan liitteessä II olevaa I jaksoa, joka koskee asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jääviin itsenäisiin ammatinharjoittajiin sovellettavia erityisjärjestelmiä.

4.1.4 Koska vastaavasti Viron, Latvian ja Puolan lainsäädäntöön on tehty muutoksia, muutetaan liitteessä II olevaa II jaksoa, joka koskee asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jääviä erityisiä syntymä- tai adoptioavustuksia. Lisäksi kyseistä liitettä muutetaan Luxemburgin osalta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion vuoksi, sillä tuomioistuin katsoo, että erityistä syntymä- tai adoptioavustusta ei voida jättää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, vaan kyse on perhe-etuudesta, joka voidaan tulouttaa ulkomaille.

4.1.5 Koska Saksan, Slovakian, Latvian ja Puolan lainsäädäntöä on useaan kertaan saatettu ajan tasalle ja mukautettu, muutetaan asetuksen liitettä II a, joka koskee maksuihin perustumattomia erityisetuksia.

4.1.6 Tarpeettomien kohtien poistamiseksi ja siis asetuksen sisällön yksinkertaistamiseksi muutetaan liitteessä III olevaa A osaa, joka koskee sellaisia sosiaaliturvasopimusten määräyksiä, joita sovelletaan edelleen, vaikka asetuksessa säädetään niiden kumoamisesta.

Samassa tarkoituksessa muutetaan liitteessä III olevaa B osaa, joka koskee sellaisia sosiaaliturvasopimusten määräyksiä, joihin liittyviä etuuksia ei sovelleta kaikkiin asetuksen soveltamisalueen piiriin kuuluviin henkilöihin. Lisäksi muutetaan liitteen numerointia ja sisällytetään tekstiin kahdenväliset sopimukset, jotka täyttävät vaatimukset tullakseen mainituiksi liitteessä.

4.1.7 Jotta asetus vastaisi Tšekin lainsäädäntöä, muutetaan liitteessä IV olevaa A osaa, jossa luetellaan ne kansalliset lainsäädännöt, joiden mukaan työkyvyttömyysetuuden määrä ei riipu vakuutuskauden kestosta.

Tšekin ja Viron osalta muutetaan samoin perustein liitteessä IV olevaa C osaa, joka koskee tapauksia, joissa etuuden kaksinkertaisesta laskemisesta voidaan luopua, koska se ei koskaan johda suurempaan tulokseen.

Koska Slovakian lainsäädäntöön on tehty muutoksia, muutetaan liitteessä IV olevaa D osaa samanlaisten etuuksien ja sopimusten päällekkäisyydestä, joka syntyy kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön perusteella.

4.1.8 Koska Alankomaiden lainsäädäntöön on tehty muutoksia, muutetaan liitettä VI, joka koskee erityissäännöksiä tiettyjen jäsenvaltioiden lainsäädännön soveltamisesta.

4.1.9 Komitea painottaa sitä, että asetuksen N:o 1408/71 liitteisiin tehdyt muutokset palvelevat useita tarkoituksia.

Ensinnäkin on korostettava, että muutokset yksinkertaistavat tekstiä ja parantavat asetuksen täytäntöönpanoa ja ymmärrettävyyttä. Tämä on sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen N:o 883/2004 mukaista, sillä tavoitteena on yksinkertaistaa ja ajanmukaistaa yhteensovittamista siten, että samalla kuitenkin kunnioitetaan kansallisia sosiaaliturvasäädöksiä. Edellä mainituista syistä komitea tukee kyseisiä muutoksia.

Toiseksi voidaan todeta, että eräisiin jäsenvaltioiden säädöksiin on sisällytetty uusia etuuksia tietynlaisia tilanteita varten ja parannettu näin kyseisten valtioiden sosiaalilainsäädäntöä. Komitea ilmaisee tyytyväisyytensä sosiaalisten oikeuksien alalla jäsenvaltioissa mahdollisesti tapahtuvaan edistymiseen, mutta pahoittelee sitä, että unioniin viimeksi liittyneiden valtioiden kansalaisille on asetettu erityisiä hallinnollisia esteitä.

4.1.10 Komitea katsoo, että asetuksen liitteessä II oleva II jakso tulisi poistaa. Jäsenvaltioiden tulisi ottaa huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan syntymä- ja adoptioavustukset eivät ole erityisavustuksia vaan perhe-etuuksia, ja näin ollen ne voidaan tulouttaa ulkomaille. Komitea toivoo, että jäsenvaltiot hyväksyvät tämän oikeudellisen tosiasian, ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin ulottaa sen tuomioilmaan koskemaan koko unionia.

4.2 Tässä kohdassa tarkastellaan asetuksen N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annettua neuvoston asetusta N:o 574/72.

4.2.1 Ehdotetun asetuksen 2 artiklassa muutetaan asetuksen neljää artiklaa, jotka kaikki koskevat työtapaturmiin ja ammattitauteihin liittyvää hoitoa.

4.2.2 Asetuksen 60 artiklan 5 ja 6 kohta poistetaan. Kohdissa säädetään luontoisetuksista oleskeltaessa muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa. Myös ilmoittamismuodollisuudet, joita käytännössä ei ole noudatettu, poistetaan.

Komitea tukee kaikkia toimenpiteitä, joilla yksinkertaistetaan menettelyjä ja poistetaan hyödytöntä byrokratiaa.

4.2.3 Asetuksen 62 artiklan (luontoisetuudet oleskeltaessa muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa) teksti korvataan uudella sanamuodolla. Sairausvakuutuskortin käyttöönoton myötä poistuvat tarpeettomat menettelyt, jotka jäsenvaltioiden toimivaltaiset elimet joka tapauksessa hoitavat eivätkä asianomaiset henkilöt. Artikla muotoillaan samoin kuin asetuksen 21 artikla, jossa otetaan huomioon asetuksen N:o 631/2004 edellyttämät muutokset.

Komitea kannattaa kaikkia sellaisia muutoksia, joilla parannetaan kansalaisten mahdollisuuksia saada etuuksia, joihin heillä on oikeus.

4.2.4 Muutetaan 63 artiklan 2 kohtaa, joka koskee sellaisten palkattujen tai itsenäisten työntekijöiden luontoisuuksia, jotka muuttavat asuinpaikkaansa tai palaavat asuinmaahansa tai joille on annettu lupa lähteä toisen jäsenvaltion alueelle saamaan hoitoa. Artiklaa muutetaan, koska siinä viitataan 60 artiklan 5 ja 6 kohtaan, jotka on tarkoitettu poistaa nyt ehdotetulla asetuksella.

4.2.5 Muutetaan 66 artiklan 1 kohtaa, jossa säädetään tapaturman tai taudin ammatillista luonnetta koskevista riidoista. Tarkoituksena on poistaa viittaus asetuksen 20 artiklaan, joka on puolestaan poistettu asetuksella N:o 631/2004.

4.2.6 Komitea antaa tukensa kaikille muutoksille, sillä ne parantavat asetusta yksinkertaistamalla sen sisältöä ja poistamalla byrokratiaa. Samalla muutokset helpottavat kansalaisten ja hallintoviranomaisten välistä yhteydenpitoa.

5. Päätelmät

5.1 Komitea suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti tarkasteltavana olevaan ehdotukseen asetukseksi, ja esittää sitä koskevat huomiot käsillä olevassa lausunnossaan. Komitea pitää myönteisenä sitä, että asetusten N:o 1408/71 ja 574/72 tekstiä yksinkertaistetaan ja parannetaan unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden edistämiseksi. Komitean mielestä olisi kuitenkin

vielä hyödyllisempää, että asetus N:o 883/2004 tulisi voimaan, sillä se merkitsee jo sinänsä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen yleistä ja kauaskantoista yksinkertaistamista.

5.2 Koska komitea ei ole voinut ottaa kantaa edellä mainittuun asetukseen N:o 883/2004 johtaneen pitkän lainsäädäntäprosessin tuloksena syntyneeseen lopulliseen tekstiin, se katsoo, että asetuksesta on viipymättä laadittava oma-aloitteinen lausunto ennen kuin komission viimeisteltävänä olevaa uutta täytäntöönpanoasetusta koskeva lainsäädäntämenettely käynnistyy.

5.3 Komitea kehottaa komissiota tekemään ehdotuksen täytäntöönpanoasetukseksi mahdollisimman pian. Lisäksi se kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia hyväksymään kyseisen asetuksen ripeästi, jotta kokemukset asetuksen N:o 883/2004 käsittelyn hitaudesta eivät toistuisi, etenkin kun otetaan huomioon, että vuonna 2006 vietetään työntekijöiden liikkuvuuden teemavuotta.

5.4 Komitea kehottaa niitä jäsenvaltioita, joissa asetuksen N:o 1408/71 liitteessä II olevassa II jaksossa mainittuja erityisiä syntymä- ja adoptioavustuksia koskeva poikkeus on vielä voimassa, sopimaan mahdollisimman pian poikkeuksen kumoamisesta liitteitä uudistettaessa.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tasa-arvoinstituutin perustamisesta”

KOM(2005) 81 lopullinen — 2005/0017 COD

(2006/C 24/10)

Neuvosto päätti 22. maaliskuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. syyskuuta 2005. Esittelijä oli Dana **Štechová**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 166 ääntä puolesta ja 5 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1 Komitean päätelmät ja suositukset ⁽¹⁾

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea toteaa olevansa edelleenkin erittäin kiinnostunut sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä. Komitea on korostanut aiheesta hiljattain antamissaan lausunnoissa ⁽²⁾ jälleen kerran, että on äärimmäisen tärkeää saavuttaa entistä konkreettisempää edistystä alalla. Naisten ja miesten tasa-arvo (sukupuolten tasa-arvo) on yksi unionin politiikkojen painopistealoista, ja sen tulee säilyttää asemansa tulevaisuudessakin. Vaikka EU on pyrkinyt viime vuosina edistämään yhä aktiivisemmin naisten ja miesten yhdenvertaista kohtelua, naiset ovat edelleenkin heikommassa asemassa lähes kaikilla aloilla ⁽³⁾. Tilanteen tulee muuttua. Myös miehet kärsivät sukupuolisyrynnästä, vaikka ilmiö onkin huomattavasti harvinaisempi. Tähänkin on puututtava. Lisäksi on ratkaistava muita (seksuaaliseen suuntaukseen, ikään, terveyteen, vammaan, etniseen alkuperään perustuvan) syrjinnän aiheuttamia ongelmia, joita sukupuolinen ulottuvuus vahvistaa entisestään.

1.1.1 EU:ssa esiintyy useita sukupuolisen epätasa-arvon muotoja. Ne on tarpeen eritellä, dokumentoida, kerätä ja analysoida. Yhteisön tasolla on otettava oppia kokemuksista ja ongelmiin on etsittävä asianmukaiset ratkaisut.

⁽¹⁾ Tässä asiakirjassa käytetyillä virka- ja toiminimikkeillä tarkoitetaan molempia sukupuolia.

⁽²⁾ ETSK:n 10.12.2003 antama lausunto yhteisön toimintaohjelman perustamisesta naisten ja miesten tasa-arvon alalla toimivien eurooppalaisten järjestöjen toiminnan edistämiseksi (esittelijä Christina **Wahrolin**), EUVL C 80, 30.3.2004.

ETSK:n 3.6.2004 antama lausunto naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla (esittelijä Clare **Carroll**), EUVL C 241, 28.9.2004.

ETSK:n 15.12.2004 antama lausunto miesten ja naisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia koskevien direktiivien uudelleenaatimisesta (esittelijä Madi **Sharma**), CESE 1641/2004.

ETSK:n 9.2.2005 antama lausunto aiheesta ”Kymmenen vuotta Pekingin kokouksen jälkeen: arvio sukupuolten tasa-arvon edistymisestä Euroopassa ja kehitysmaissa” (esittelijä Susanna **Florio**), EUVL C 221, 8.9.2005.

⁽³⁾ KOM(2005) 44.

1.1.2 ETSK onkin tyytyväinen kaikkiin tehokkaiisiin välineisiin, joiden avulla voidaan edistää sukupuolten tasa-arvon konkreettista toteutumista.

1.1.3 ETSK kannattaa ehdotusta perustaa Euroopan tasa-arvoinstituutti ⁽⁴⁾ (jäljempänä ’instituutti’), sillä se katsoo, että instituutista voi tulla tehokas väline, jolla on paljon potentiaalia ja joka tukee EU:n ja jäsenvaltioiden toimia sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi sekä oikeudellisella että käytännön tasolla.

1.2 ETSK on samaa mieltä riippumattoman instituutin perustamisen taustalla olevista syistä ja kannattaa päätöstä, jonka mukaan instituutin ei tule korvata eikä heikentää nykyisiä, toimiviksi osoittautuneita erillisvirastoja eikä yhteisöön perustettavaksi suunniteltuja erillisvirastoja ⁽⁵⁾. Instituutin perustamisen ei tule myöskään vaikuttaa valtavirtaistamisen periaatteeseen (*mainstreaming*) yhteisön elimissä, politiikoissa ja ohjelmissa. ETSK on itse asiassa vakuuttunut, että instituutin perustaminen vahvistaa tätä periaatetta.

1.3 ETSK katsoo, että instituutin painoarvo tulee perustamaan objektiivisuuteen, puolueettomuuteen, riippumattomuuteen, kokemukseen sekä tarpeellisen tiedon keskittämiseen. Siitä voi tulla tärkeä väline useille eri käyttäjille. Jos tasa-arvonäkökohtien valtavirtaistamista toteutetaan systemaattisesti, instituutti palvelee monipuolisen ”asiakaskunnan” etuja kansalaisyhteiskunnan eri tahoista aina EU:n päätöksentekoeleimiin.

1.3.1 Lisäksi instituutin toiminta kattaa EU:n ohella myös laajemman eurooppalaisen kontekstin, muun muassa unionin tulevien laajentumisten valmistelun, sekä kansainvälisen tason. Näin ollen instituutti hoitaa myös kulttuurien välisiä suhteita ja harjoittaa kulttuurien välistä vaihtoa.

⁽⁴⁾ Ks. instituutin nimeä koskeva kommentti kohdassa 3.3.

⁽⁵⁾ Dublinin säätö, Bilbaon virasto, Cedefop, perusoikeuksien virasto.

1.4 ETSK katsoo, että instituutin kunnianhimoiset tavoitteet ja tehtävät huomioon ottaen olisi tarpeellista, että sen toimivalta ja vastuualueet mm. tutkimus-, tiedonvälitys- ja koulutus-toimissa määriteltäisiin selkeämmin kuin mitä komissio ehdottaa. Tiedon keräämisen ja analysoinnin tavoitteet on tarkennettava, jotta instituutti voi täyttää täysimääräisesti roolinsa unionin päätöksentekoprosessissa. Tässä yhteydessä on aiheellista muistuttaa, että yhteisön kaikkien elinten on turvauttava eri jäsenvaltioista saataviin tilastoihin. Instituutilla tulisi olla mahdollisuus ottaa kantaa valmisteilla oleviin hankkeisiin. Sillä tulisi olla myös opastava rooli tasa-arvonäkökohtien valtavirtaistamiseen liittyvissä kysymyksissä. Instituutilla tulisi lisäksi olla mahdollisuus ottaa kantaa tasa-arvoa koskeviin aloitteisiin ja toimiin.

1.4.1 ETSK:n mielestä instituutin tavoitteiden ja tehtävien tarkentaminen lisäisi sen merkitystä ja osoittaisi selkeästi, että se tarvitsee asianmukaiset varat tavoitteidensa saavuttamiseksi.

1.5 Instituutilla tulee olla vahva moraalinen auktoriteetti. On tärkeää, että se toimii avoimesti ja että sillä on todelliset suhteet 10 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa mainittuihin kansalaisyhteiskunnan ryhmiin, joilla on paljon analyttistä kokemusta ja asiantuntemusta sukupuolikielityksistä ja jotka voivat myös suoraan heijastella EU:n kansalaisten tarpeita. ETSK suosittaakin vahvasti, että näiden kansalaisyhteiskunnan ryhmien edustajille annetaan enemmän paikkoja instituutin hallintoneuvostossa (ks. kohdat 3.7.2 ja 3.7.3). ETSK muistuttaa tässä yhteydessä, että työmarkkinaosapuolilla on eri tasoilla toimiessaan tärkeä rooli sukupuolten tasa-arvoon liittyvien ongelmien ratkaisemisessa työmarkkinoilla.

1.6 ETSK painottaa lisäksi, että eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten edustajilla ja asianmukaisella edustavalla valtiosta riippumattomalla järjestöllä tulisi olla hallintoneuvostossa sama asema kuin muilla jäsenillä eli heillä tulisi olla äänioikeus (ks. kohta 3.7.4).

1.7 ETSK pitää tärkeänä, että instituutille myönnetty varat mahdollistavat sen, että se pystyy hoitamaan tehtävänsä niiden yhteisön muiden virastojen ja ohjelmien rinnalla, joissa myös käsitellään sukupuolten välistä tasa-arvoa.

1.8 Ehdotetussa asetuksessa ei mainita, mihin instituutti on tarkoitettu perustaa. ETSK kannattaa kuitenkin suositusta, jonka mukaan instituutti tulisi sijoittaa johonkin EU:hun vuonna 2004 liittyneistä maista. Osa kyseisistä maista onkin jo ilmaissut kiinnostuksensa instituutin sijoittamista kohtaan. Tämä vastaisi myös tarpeeseen hajasijoittaa elimiä tasapainoisesti eri puolille EU:ta sekä mahdollistaisi välittömän yhteyden kyseisen maan kansalaisyhteiskuntaan ja antaisi mahdollisuuden tutustua paremmin kokemuksiin, joita kyseisessä maassa on saatu naisten ja miesten yhdenvertaisesta kohtelusta.

1.9 ETSK on vakuuttunut, että tiivis yhteistyö instituutin kanssa on hyödyksi kaikille osapuolille. Komitea on valmis tekemään yhteistyötä instituutin kanssa yhteisön sääntöjen puitteissa.

2 Johdanto ja yleishuomiot

2.1 Euroopan komissio julkaisi 8. maaliskuuta 2005 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tasa-arvoinstituutin⁽⁶⁾ perustamisesta. Komissio totesi lehdistötiedotteessaan⁽⁷⁾ mm. seuraavaa:

”Instituutti muodostaa Euroopan tasolla riippumattoman osaamiskeskuksen. Se kerää, analysoi ja jakaa luotettavaa ja vertailukelpoista tutkimus- ja muuta tietoa, joita unionin ja jäsenvaltioiden päätöksentekijät tarvitsevat. Sillä on lähdeaineistokokoelma ja kirjasto, jotka ovat yleisön käytettävissä.

Instituutti edistää tutkimusta ja kokemusten vaihtoa järjestämällä päättäjien, asiantuntijoiden ja eturyhmien välisiä kokouksia. Se jakaa tietoa sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevista toimista esimerkiksi konferensseissa, tiedotuskampanjoissa ja seminaareissa. Yhtenä keskeisenä tehtävänä on kehittää välineitä, joiden avulla sukupuolten tasa-arvoa koskevat näkökohdat voidaan sisällyttää osaksi kaikkea yhteisön politiikkaa.”

2.2 Se, että instituutin perustamista koskevasta vuonna 1995 esitetystä ensimmäisestä aloitteesta⁽⁸⁾ kului pitkä aika ennen kuin asetusehdotus julkaistiin maaliskuussa 2005, antoi mahdollisuuden toteuttaa asiantuntevia poliittisia tutkimuksia, joiden avulla asiaa voitiin valmistella harkiten.

2.3 Työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttajasioiden neuvosto antoi 1.–2. kesäkuuta 2004 pitämässään kokouksessa yksimielisesti tukensa Euroopan tasa-arvoinstituutin perustamiselle⁽⁹⁾.

”Valtuuskunnat antoivat täyden tukensa instituutin perustamista koskevalle ajatukselle. Ne kuitenkin korostivat, että sen rakenteen on oltava sellainen, että se toisi lisäarvoa eikä aiheuttaisi päällekkäisyyttä tällä alalla nykyisin toteutettavien toimien kanssa. Lisäksi mainittiin, ettei sen perustaminen saisi vaikuttaa talousarvioon.”

Neuvosto antoi instituutille seuraavat tehtävät:

- koordinoitukysymykset
- tiedon keskittäminen ja jakaminen

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 4, jossa viitataan kohtaan 3.4.

⁽⁷⁾ Euroopan komission lehdistötiedote IP/05/266, 8.3.2005. Lehdistötiedote on julkaistu vain englanniksi, ranskaksi ja saksaksi.

⁽⁸⁾ *Role of a future European Gender Institute* (Tulevan tasa-arvoinstituutin rooli), tutkimus Euroopan parlamentille, loppuraportti, 15.6.2004.

⁽⁹⁾ Euroopan unionin neuvosto, lehdistötiedote 9507/04, 1.–2.6.2004.

- tasa-arvokysymysten esilletuominen ja
- välineiden antaminen tasa-arvokysymysten valtavirtaistamiseen.

2.3.1 Eurooppa-neuvosto puolestaan kehotti komissiota tekemään asiasta ehdotuksen. ⁽¹⁰⁾

2.4 Instituutin perustamisesta päätettiin siis sen jälkeen, kun kymmenen uutta valtiota oli liittynyt EU:hun. ETSK katsookin olevan tärkeää, että instituutti toimii alusta lähtien laajentuneessa unionissa, jolloin on mahdollista ottaa huomioon laajempi kirjo kokemuksia, tilanteita ja osaamista.

2.5 ETSK esitti hiljattain aiheesta ”Kymmenen vuotta Pekingin kokouksen jälkeen: arvio sukupuolten tasa-arvon edistymisestä Euroopassa ja kehitysmaissa” antamassaan lausunnossa ⁽¹¹⁾ tiivistelmän EU:n sukupuolten tasa-arvon alalla toteuttamien toimien kehityksestä ja laajuudesta. Komitea viittaa kyseiseen lausuntoon ja painottaa, että asiantuntemuksen, analyysien ja tiedon tarve sekä niitä koskevat laatuvaatimukset lisääntyvät sukupuolten tasa-arvoa koskevien näkökohtien entistä laajemman valtavirtaistamisen takia. ETSK on tähän erityisen tyytyväinen.

2.6 Käytännön kokemukset ovat tuoneet esille tiettyjä pysyviä ja uusia ongelmia, joita EU ja jäsenvaltiot kohtaavat ja jotka on ratkaistava kiireellisesti. Ne liittyvät suoraan sukupuolten tasa-arvoa koskeviin kysymyksiin ja niiden käsittely kuuluu instituutille:

- epätasa-arvo työmarkkinoilla, erityisesti syrjintä eri ammattialoilla, palkkaerot, riskit työmarkkinoilla
- naisten urakehitys ja heidän pääsytään johdon tai keski-johdon tehtäviin sekä johtavassa asemassa olevien naisten tilanteen seuranta
- työ- ja yksityiselämän yhteensovittaminen
- mahdollisuus elinikäiseen oppimiseen, naisten ammattipätevyyden kehityksen seuranta
- väestönkehitys EU:ssa
- naiskauppa (ja lapsikauppa) sekä naisten (ja lasten) seksuaalinen hyväksikäyttö
- kaikki sukupuoleen perustuvat väkivallan muodot
- naisten riittämätön osallistuminen päätöksentekoon
- yleinen puutteellinen tietoisuus sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä ongelmista sekä edelleenkin riittämätön valtavirtaistamisperiaatteen soveltaminen

⁽¹⁰⁾ Eurooppa-neuvosto 17.–18. kesäkuuta 2004, puheenjohtajan päätelmät, kohta 43.

⁽¹¹⁾ ETSK:n 9.2.2005 antama lausunto (esittelijä Susanna Florio), kohta 4. EUVL C 221, 8.9.2005.

— naisten ja miesten roolien stereotyyppiä (koulutusjärjestelmässä, viestimissä, julkisessa elämässä, työelämässä)

— naisten oma puutteellinen tietoisuus asemasta, joka heillä voi olla yhteiskunnassa

— kulttuurien väliset ongelmat

— sukupuolten välinen tasa-arvo eri instituutioissa, elimissä ja organisaatioissa, myös järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan organisaatioissa

— jne.

2.6.1 ETSK viittaa lausuntoonsa ”Kymmenen vuotta Pekingin jälkeen...”, jossa se on jo ottanut esille varsin yksityiskohtaisesti useita aloja, joilla on tarpeen ryhtyä toimiin. ⁽¹²⁾

2.7 Kuten edellä todettiin, ETSK on tietoinen, että valtavirtaistamisen käsitettä sovelletaan entistä laajemmin ja että se kehittyy. ETSK kannattaakin sitä, että jäsenvaltioiden ja asianomaisten kansalaisyhteiskunnan osapuolten toimien keskittäminen annetaan riippumattoman instituutin tehtäväksi, jotta voidaan auttaa yhteisön elimiä alaa koskevassa toiminnassa. Näin synergiavaikutusta voidaan vahvistaa. Lisäksi ETSK katsoo, että on tärkeää varmistaa instituutin ja yhteisön virastojen välinen täydentävyys sekä se, että tasa-arvonäkökohtien valtavirtaistamisen periaatetta kehitetään edelleen virastoissa tiiviissä yhteistyössä instituutin kanssa. Samalla tavoin on myös tehtävä järjestelmällistä yhteistyötä naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun alalla toimivien institutionaalisten tahojen kanssa.

2.8 ETSK muistuttaa, että vaikka instituutin perustaminen on askel eteenpäin, tarvitaan myös muita aloitteita, jotta yhtäläisissä mahdollisuuksissa tapahtuu käytännön edistystä ja yhteisön asiakirjoissa asetetut tavoitteet saavutetaan. On äärimmäisen tärkeää, että instituutti osallistuu aktiivisesti Lissabonin strategian tavoitteiden toteuttamiseen kasvun edistämiseksi ja työpaikkojen luomiseksi.

2.9 ETSK suhtautuu myönteisesti instituutin perustamiseen. Sen on kuitenkin saatava mahdollisimman hyvä vastaanotto kansalaisyhteiskunnalta eurooppalaisella, kansallisella ja paikallisella tasolla. Instituutti ei voi päästä hyvään alkuun ilman kansalaisyhteiskunnan tukea. Tälle uudelle instituutille on siis myönnettävä tarvittavat varat, jotta se voisi olla uskottava ja luotettava ja jotta se voisi toteuttaa erilaisia toimia ja herättää ansaitsemaansa kiinnostusta.

3 Erityishuomiot

3.1 ETSK hyväksyy sen, että instituutin perustamisen oikeusperustaksi on valittu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 141 artiklan 3 kohta ja 13 artiklan 2 kohta. Komitea on samaa mieltä johdanto-osassa esitetyistä perusteluista, joiden mukaan käsiteltävänä oleva ehdotus on myös perustamissopimuksen 5 artiklan mukainen.

⁽¹²⁾ Ibidem, kohta 6 ”Päätelmät ja toimintaehdotukset”.

3.2 ETSK toteaa lisäksi, että yhteistyö jo olemassa olevien rakenteiden, säätiöiden ja muiden toimielinten, kanssa on neuvoston esittämän, päällekkäisyyksien välttämistä koskevan toiveen mukainen. ETSK huomauttaa, että ehdotuksen johdanto-osan 12 kappaleessa viitataan epäsuorasti yhteisön muihin toimielimiin ja elimiin, kuten Eurostatiin. ETSK ottaa tässä yhteydessä esille komission tiedonannot ”Euroopan unionin sääntelyvirastojen toimintakehys”⁽¹³⁾ ja ”Luonnos: toimielinten välinen sopimus Euroopan unionin sääntelyvirastojen toimintakehuksesta”⁽¹⁴⁾ ja toteaa, että myös nämä puitteet määrittelevät instituutin aseman nykyisten toimielinten joukossa.

3.3 ETSK huomauttaa, että instituutin englanninkielinen nimi (1 artikla) *European Institute for Gender Equality* tuo selkeästi esille sen tehtävän ja mahdollistaa laajemman ulottuvuuden huomioon ottamisen (etiikka, moraali, estetiikka, seksuaalisuus jne.). Kuten kokemuksesta tiedetään, englanninkielisellä sanalla *gender* ei ole kuitenkaan täsmällistä vastinetta kaikissa Euroopan unionin kielissä. Käännöksissä tulisikin pyrkiä löytämään muotoilu, joka on mahdollisimman lähellä alkuperäistä.

3.4 ETSK katsoo, että 2 artiklassa tulisi mainita tavoitteiden joukossa erikseen tasa-arvonäkökohtien valtavirtaistamisperiaatteen edistäminen.

3.4.1 ETSK on lisäksi sitä mieltä, että instituutin tehtäväksi tulisi antaa työntäjä- ja työntekijäjärjestöjen sekä kansalaisyhteiskunnan muita osapuolia edustavien järjestöjen avustaminen niiden toteuttaessa sukupuolten tasa-arvoa koskevia toimia. Tämä tavoite tulisi ottaa huomioon ja mainita selkeästi.

3.5 ETSK katsoo, että 3 artiklassa määritellyt instituutin tehtävät ovat yhtä tärkeitä kuin sen tavoitteet. Niitä tulisikin täydentää lausunnon kohdassa 1.4 esitetyllä tavalla.

3.5.1 ETSK toivoo, että 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainittaisiin erikseen työmarkkinaosapuolet. Tässä yhteydessä komitea muistuttaa, että eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet hyväksyivät äskettäin sukupuolten tasa-arvoa koskevan puites-
strategian.

3.5.2 ETSK tähdentää, että jos instituutti esittää vuosittain julkaistavan raporttinsa lisäksi säännöllisesti myös tietoja saavutuksistaan esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoa koskevan puites-
strategian alalla, se voi osoittaa lisäarvonsa. Lisäksi sen tulisi julkaista työohjelmansa (3 artiklan 1 kohdan e alakohhta).

3.5.3 Instituutin käsittelemät asiat edellyttävät myös asianmukaisten työskentelymenetelmien käyttöönottamista. Ne pitäisi mukauttaa sukupuolisen epätasa-arvon ja sukupuolisen syrjinnän erilaisten tyyppien mukaan. Olisi turvaututtava muun muassa erilaisiin vertailumetodeihin (*benchmarking*), tapaustutkimuksiin, vertikaaliseen (alakohtaiseen) tietojenkeruuseen, tasa-arvonäkökohdat huomioivaan budjetointiin, seurantaan jne. On

selvää, että myös tällä alalla instituutin tulee tehdä yhteistyötä erillisvirastojen ja instituutioiden kanssa.

3.5.4 ETSK huomauttaa, että 3 artiklan 1 kohdan d alakohdassa todetaan instituutin toteuttavan selvityksiä ”Euroopan” tasa-arvotilanteesta. Tämä viittaa instituutin laaja-alaiseen toimintaan Euroopan talousalueella tulevaa laajentumista silmällä pitäen sekä toimintaan Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa.

3.5.5 ETSK haluaisi lisätä 3 artiklan 1 kohdan g alakohtaan kansallisen tai paikallisen tason, mikä mahdollistaisi muiden osapuolten, esimerkiksi alue- ja paikallisyhteisöjen osallistumisen. Näin voitaisiin lisätä tietoisuutta tasa-arvoasioista suuren yleisön keskuudessa. Tämä olisi sekä 2 artiklassa että johdanto-osassa esitettyjen tavoitteiden mukaista.

3.6 ETSK on tyytyväinen siihen, että instituutti on riippumaton kansallisista viranomaisista ja kansalaisyhteiskunnasta (5 artikla). Komitea katsoo kuitenkin, että sen tulisi olla riippumaton myös yhteisön toimielimistä, jolloin se voisi suhtautua niihin objektiivisemmin. ETSK ehdottaa myös lisäämään kansalaisyhteiskunnan edustajien määrää hallintoneuvostossa instituutin riippumattomuuden lisäämiseksi.

3.6.1 ETSK tukee ja kannattaa periaatetta, jonka mukaan instituutti tekee vapaasti ja riippumattomasti yhteistyötä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. Komitea katsoo, että neuvoaantavan ryhmän jäsenten tulisi vastata tietojen hankkimisesta ja tarjoamisesta ajoissa (ks. kohta 3.8.2). Tämä rooli voisi sopia elimille, jotka toimivat jäsenvaltioissa miesten ja naisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia koskevien direktiivien uudelleenaal-
mista koskevan direktiivin⁽¹⁵⁾ puitteissa.

3.7 Instituutin elinten osalta ETSK on tyytyväinen siihen, että hallintoneuvostosta pyritään tekemään operationaalinen elin, jonka tulee pystyä johtamaan instituuttia tehokkaasti, jotta se voi mukautua muutoksiin ja vaatimuksiin.

3.7.1 ETSK on kuitenkin sitä mieltä, että komission tulee nimittää ehdotuksessa mainitut ryhmiä edustavat jäsenet hallintoneuvostoon kyseisten organisaatioiden ehdotuksesta. Tämä tulisi mainita 10 artiklassa.

3.7.2 ETSK korostaa, että yhteisön tasolla toimivien työmarkkinaosapuolten ja asianmukaisen valtiosta riippumattoman yhteisön tasolla toimivan järjestön, jolla on asetuksen mukaisesti ”oikeutettua etua myötävaikuttaa sukupuoleen perustuvan syrjinnän torjumiseen ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseen”, tehokas ja näkyvä edustus on välttämätöntä, jotta hallintoneuvosto pystyy hoitamaan tehtävänsä eli vastaamaan velvoitteistaan Euroopan komissiolle ja jäsenvaltioille ja kokoaamaan yhteen kansalaisyhteiskunnan reaktiot. Ei ole myöskään mitään syytä, miksei tällaista kansalaisyhteiskunnan edustajien osallistumista voitaisi ehdottaa. Koska kansallisen tason

⁽¹³⁾ KOM(2002) 718, 11.12.2002.

⁽¹⁴⁾ KOM(2005) 59, 25.2.2005.

⁽¹⁵⁾ KOM(2004) 279, 21.4.2004.

työmarkkinaosapuolilla ei ole edustusta hallintoneuvostossa, toisin kuin yhteisön kolmikantaelimissä, on aiheellista varmistaa edes tällä tavoin työmarkkinaosapuolten ja asianmukaisen valtiosta riippumattoman järjestön aktiivinen osallistuminen.

3.7.3 ETSK kehottaakin lisäämään hallintoneuvoston jäsenmäärää. Komitea katsoo, että kullakin taholla (neuvosto, komissio, työmarkkinaosapuolet, asianmukainen valtiosta riippumaton yhteisön tasolla toimiva järjestö) tulisi olla kuusi edustajaa, jolloin myös 10 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa mainitut järjestöt voisivat valita ehdokkaansa niin, että varmistetaan naisten ja miesten tasapuolinen edustus. Ehdotetussa asetuksessa mainituilla järjestöillä olisi näin jokaisella kaksi paikkaa.

3.7.4 Ei ole myöskään mitään syytä sille, miksei työmarkkinaosapuolien ja valtiosta riippumattoman järjestön edustajilla voisi olla äänioikeutta. ETSK kehottaa instituutin riippumattomuuden, sekä sen toimien autonomian ja objektiivisuuden varmistamiseksi komissiota myöntämään työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen sekä valtiosta riippumattoman järjestön edustajille täyden äänioikeuden. Tämä vastaisi myös 4 kohtaa, sillä sen mukaan ”kullakin hallintoneuvoston jäsenellä, tai hänen poissaollessaan varajäsenellä, on yksi ääni”.

3.7.5 ETSK katsoo, että Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätien, Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston, Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen ja Euroopan perusoikeuksien viraston johtajilla tulisi olla tarvittaessa mahdollisuus osallistua instituutin hallintoneuvoston kokouksiin tarkkailijoina (10 artiklan 11 kohta). Myös instituutin johtajalla tulisi olla mahdollisuus osallistua edellä mainittujen elinten kokouksiin (hallintoneuvoston nimissä tai yhteistyöpöytäkirjojen pohjalta).

3.8 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että neuvoa-antavan ryhmän avulla jäsenvaltiot saavat toimivaltaiset elimet mukanaan toimintaan ja voivat luoda asiantuntijaverkoston. Ryhmällä ei ole 12 artiklan mukaisesti päätösvaltaa instituutissa, joten on tarpeetonta mainita erikseen, että kolmella jäsenellä, jotka edustavat Euroopan tason asianomaisia osapuolia, ei ole äänioikeutta. Voidaan myös ihmetellä, miksi komissio nimittää edustajat. Ehdotetun asetuksen 10 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa mainittujen järjestöjen tulisi tehdä suoraan nimitykset.

3.8.1 On löydettävä keino, jolla voidaan varmistaa naisten ja miesten tasapuolinen edustus neuvoa-antavassa ryhmässä.

3.8.2 Kuten kohdassa 3.6.1 todetaan, neuvoa-antavan ryhmän jäsenten tulisi vastata siitä, että jäsenvaltioiden elimet ja instituutti tekevät yhteistyötä (12 artiklan 4 kohta).

3.9 ETSK suhtautuu varuksellisesti instituutille myönnettävien varojen määrään. ETSK:n mielestä tämän lausunnon kohdassa 2.3 esitetyssä neuvoston lausumassa annetaan ristiriitaisia ohjeita: instituutin on tuotava lisäarvoa hoitamalla hyvin vaikeat tehtävänsä ja samalla on huolehdittava siitä, ettei instituutin perustaminen vaikuta talousarvioon.

3.9.1 Instituutin rahoitus on tarkoitus ottaa osittain Progress-ohjelmasta. Asetusehdotuksen perustelujen kohdassa 3.6 todetaan, että ”instituutin tehtävät poikkeavat Progress-ohjelman (2007–2013) sukupuolten tasa-arvoa koskevassa toimintalohkossa ehdotetuista toimista”. ETSK:n mielestä tämä tukee kantaa, jonka komitea esitti Progress-ohjelmaa koskevassa lausunnossaan:

”ETSK katsookin, ettei tasa-arvoinstituutille varattua rahoitusta tulisi vähentää Progress-ohjelman rahoituksesta — kuten ehdotetussa päätöksessä näkyy tehtävän — vaan että sille tulisi myöntää erillinen rahoitus.”⁽¹⁶⁾

3.9.2 ETSK suosittaakin, että Euroopan unionin rahoitusnäkyä koskevissa neuvotteluissa otetaan huomioon instituutin asianmukaisen työskentelyn ja toiminnan edellyttämät varat ja että joka tapauksessa varat olisi myönnettävä ainakin asteittain, jotta instituutti voisi hoitaa sille annetut tehtävät ja jotta sille voitaisiin varmistaa oikeudellinen ja taloudellinen turva.

3.9.3 ETSK katsoo, että sukupuolten tasa-arvoa koskevien asioiden keskittäminen yhdelle taholle tuo säästöjä sekä yhteisön että jäsenvaltioiden tasolle. Progress-ohjelman alustavaa talousarviota ei siis tulisi supistaa, vaan päinvastoin lisätä vastaavalla määrällä, jos päätetään, että instituutti ei saa omaa rahoitusta.

3.9.4 Instituutin perustaminen ei saa missään tapauksessa toimia verukkeena sille, että muilta elimiltä — esimerkiksi Dublinin säätiöltä, jonka toiminta-alaan kuuluvat myös yhdenvertaisia mahdollisuuksia koskevat ongelmat — vähennetään rahoitusta.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁶⁾ ETSK:n 6.4. antama lausunto työllisyyttä ja sosiaalista yhteisvastuuta koskevasta yhteisön Progress-ohjelmasta (esittelijä Wolfgang Greif), EUVL C 255, 14.10.2005, s. 39.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Pohjoinen ulottuvuus ja siihen liittyvä toimintasuunnitelma”

(2006/C 24/11)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. helmikuuta 2005 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta *Pohjoinen ulottuvuus ja siihen liittyvä toimintasuunnitelma*.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. syyskuuta 2005. Esittelijä oli Filip **Hamro-Drotz**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 163 ääntä puolesta ja 2 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

Euroopan unionin pohjoinen ulottuvuus luotiin vuonna 1999. Pohjoinen ulottuvuus on osa EU:n ulkosuhteita, ja sen tavoitteena on parantaa alueellisen ja rajatylittävän yhteistyön avulla hyvinvointia Euroopan pohjoisosissa. Pohjoinen ulottuvuus koskee Itämeren aluetta ja arktisia alueita. Sitä sovelletaan Venäjän kanssa solmitun kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen sekä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA — Norja ja Islanti) puitteissa. Venäjän kanssa toteutettavia toimia on pohjoisen ulottuvuuden ansiosta lisätty EU:n laajentumisen jälkeen etenkin maan luoteisosissa.

EU:n ja Venäjän suhteet ovat vahvistuneet ”neljän yhteisen alueen” hyväksymisen myötä. Toukokuussa 2005 päästiin yhteisymmärrykseen (etenemissuunnitelmat) siitä, miten ”yhteiset alueet” on määrä perustaa. Venäjä neuvottelee myös Maailman kauppajärjestön (WTO) jäsenyydestä, joka helpottaisi EU:n ja Venäjän välistä kauppaa ja taloudellista yhteistyötä. EU:n ja Venäjän suhteiden yleiskehitys edistää myös pohjoista ulottuvuutta.

Parhaillaan kaavailaan pohjoisen ulottuvuuden nivomista entistä tiiviimmin EU:n ja Venäjän väliseen yhteistyöhön. Tämä näkökanta on tuotu esiin Eurooppa-neuvoston 16.–17. kesäkuuta 2005 pitämän kokouksen päätelmissä: ”Eurooppa-neuvosto on tyytyväinen 10. toukokuuta 2005 järjestetyn viidennentoista EU:n ja Venäjän huippukokouksen tuloksiin ja erityisesti etenemissuunnitelmien hyväksymiseen yhteisen alueen luomiseksi neljällä alalla — -. Niiden toteuttaminen tekee mahdolliseksi vahvistaa EU:n ja Venäjän välistä strategista kumppanuutta sekä alueellista yhteistyötä erityisesti pohjoisen ulottuvuuden puitteissa.”

Pohjoiseen ulottuvuuteen viitataan myös EU:n ja Venäjän ”yhteisiä alueita” koskevissa etenemissuunnitelmissa etenkin yhteistä talousaluetta koskevan otsakkeen alla: ”— Yhteiseen talousalueeseen liittyviä toimia toteutettaessa otetaan huomioon painopisteet, jotka on määritelty yhteisesti alueellisissa organisaatioissa ja aloitteissa, kuten Itämeren valtioiden neuvoston ja pohjoisen ulottuvuuden yhteydessä.”

ETSK päätti keväällä 2005 valmistella lausunnon, jolla jatketaan pohjoista ulottuvuutta koskevaa komitean työtä ja annetaan ETSK:n panos pohjoisesta ulottuvuudesta järjestettävään ministerikokoukseen, joka pidetään marraskuussa vuonna 2005.

1. Pohjoisen ulottuvuuden toisen toimintaohjelman (NDAPII) tavoitteet ja painopistealat vuosiksi 2004–2006

1.1 Pohjoisen ulottuvuuden toinen toimintaohjelma (NDAPII) ⁽¹⁾ tuli voimaan tammikuussa 2004.

1.2 NDAPII kattaa viisi ensisijaista alaa:

- talous, liiketoiminta ja perusrakenteet
- henkilöresurssit, koulutus, tieteellinen tutkimus ja kansanterveys
- ympäristö, ydinturvallisuus ja luonnonvarat
- rajatylittävä yhteistyö ja aluekehitys
- oikeus- ja sisäasiat.

1.3 NDAPII-toimintaohjelmassa kiinnitetään huomiota myös erityisalueisiin, kuten Kaliningradiin ja arktisiin alueisiin. Toimintaohjelmassa kannustetaan kaikkia osapuolia yhteistoimintaan talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan vahvistamiseksi.

1.4 NDAPII-toimintaohjelmassa kuvataan erilaisia toimintamahdollisuuksia edellä mainituilla aloilla mutta jätetään toimenpiteiden käytännön toteuttaminen asianomaisille sidosryhmille. Pohjoisella ulottuvuudella ei ole erillistä talousarviota, vaan sen rahoitus on peräisin EU:n eri ohjelmista (esimerkiksi Tacis-ohjelmasta), asianomaisten maiden hallituksilta sekä kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta (kuten Pohjoismaiselta investointipankilta ja Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankilta).

1.5 Euroopan komissio laatii vuosittain edistymisraportit NDAPII-toimintaohjelman täytäntöönpanosta. Vuoden 2004 edistymisraportissa mainitaan suuri määrä viidellä painopistealalla toteutettuja toimia. Lisäksi raportissa viitataan ETSK:n päätelmiin, joiden mukaan kansalaisyhteiskunnan organisaatiot eivät ole riittävän tietoisia pohjoiseen ulottuvuuteen liittyvistä toimista, ja kehoitetaan parantamaan pohjoista ulottuvuutta koskevaa tiedotusta sekä kutsumaan alueellisia organisaatioita osallistumaan pohjoiseen ulottuvuuteen liittyvien toimien toteutukseen ja seurantaan.

⁽¹⁾ Pohjoisen ulottuvuuden toinen toimintaohjelma (NDAPII) saatavana Internet-sivulta http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/com03_343.pdf.

1.6 NDAPII-toimintaohjelman täytäntöönpanoa seurataan vuosittain. Korkeiden virkamiesten kokous järjestettiin vuonna 2004, ministerikokous järjestetään vuonna 2005 ja korkeiden virkamiesten kokous vuoden 2006 jälkipuoliskolla.

2. Pohjoinen ulottuvuus ja Euroopan talous- ja sosiaaliko- mitea

2.1 NDAPII-toimintaohjelmassa toivotaan Euroopan talous- ja sosiaalikomitean panosta toimintaohjelman täytäntöönpanoon: "Jotta kansalaisyhteiskuntaryhmät voisivat osallistua laajasti toimintaohjelman täytäntöönpanon edistymisen arviointiin, olisi hyvä, jos Euroopan talous- ja sosiaaliko- mita järjestäisi vuosittain toimintaohjelman täytäntöönpanoa käsittelevän foorumin, joka kokoaisi yhteen komiteassa edustettuina olevien sosiaalisten ja taloudellisten järjestöjen edustajat." (2)

2.2 Kehotus perustuu ETSK:n aiempina vuosina antamaan panokseen. Mainittakoon komitean lausunnot aiheista "Euroopan unionin ja Itämeren rannikkovaltioiden väliset suhteet" (3), "EU:n pohjoinen ulottuvuus, suhteet Venäjään mukaan lukien" (4), "Pohjoinen ulottuvuus: EU:n ulkoisen ja rajatylittävän politiikan pohjoista ulottuvuutta koskeva toimintaohjelma vuosiksi 2000–2003" (5) ja "EU:n ja Venäjän välinen strateginen kumppanuus: Mitkä ovat seuraavat virstanpylväät?" (6), vuosina 1999, 2001 ja 2002 järjestettyjen, pohjoista ulottuvuutta käsitelleitä ministerikokouksia varten esitetyt kannanotot sekä komitean vuosina 2001 ja 2003 EU:n pohjoisesta ulottuvuudesta järjestämien kahden foorumin päätelmät.

2.3 ETSK on suhtautunut myönteisesti komission toivomukseen ja päättänyt kerätä tietoja seuraavia seikkoja koskevista kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden näkemyksistä:

- Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tietoisuus NDAPII-toimintaohjelman täytäntöönpanosta ja osallistuminen siihen joko pyynnöstä toteutetuin tai oma-aloitteisin toimin
- NDAPII-toimintaohjelman sisältöä ja täytäntöönpanoa koskevat kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden mielipiteet ja suositukset.

2.4 Kerättäessä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden näkemyksiä vuonna 2004 hyödynnettiin kyselylomaketta, jota jaettiin laajalti kansalaisyhteiskunnan organisaatioille kaikissa asianomaisissa maissa, sekä Gdańskiin, Kaliningradiin ja Riikan tehtyjä tiedonkeruumatkoja.

3. ETSK:n vuonna 2004 tekemät päätelmät ja suositukset

3.1 ETSK oli edustettuna lokakuussa 2004 järjestetyssä korkeiden virkamiesten kokouksessa, jolle se toimitti valmiste- maansa selvitykseen sisältyvät päätelmät ja suositukset (7).

(2) KOM(2003) 343 lopullinen, 10.6.2003 s. 17.

(3) EYVL C 73, 9.3.1998, s.57.

(4) EYVL C 368, 20.12.1999, s.39.

(5) EYVL C 139, 11.5.2001, s.42.

(6) EYVL C 125, 27.5.2002, s.39.

(7) ETSK:n vuonna 2004 laatima selvitys EU:n pohjoisen ulottuvuuden toisesta toimintaohjelmasta (NDAPII).

3.2 Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumisesta pohjoisen ulottuvuuden toiseen toimintaohjelmaan voitiin yleisesti ottaen päätellä, että ne

- ovat yleensä heikosti tietoisia pohjoisesta ulottuvuudesta
- ovat vain rajallisesti mukana NDAPII-toimintaohjelman täytäntöönpanossa
- eivät ole (ETSK:n toimintaa lukuun ottamatta) mukana täytäntöönpanon seurannassa.

Tilanne edellä mainittujen kolmen näkökohdan osalta näyttää EU:n vanhoissa jäsenvaltioissa olevan myönteisempi kuin muissa valtioissa.

Ne kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, joihin komitea oli yhteydessä, olivat yleisesti ottaen kiinnostuneita saamaan lisätietoa pohjoisesta ulottuvuudesta ja NDAPII-toimintaohjelmasta sekä osallistumaan toimintaohjelmaan liittyviin hankkeisiin ja sen seurantaan niin jäsenvaltio- kuin unionitasolla.

ETSK ehdotti, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioille tiedotettaisiin NDAPII-toimintaohjelmasta nykyistä enemmän ja että ne kutsuttaisiin entistä useammin osallistumaan toimintaohjelman täytäntöönpanoon ja seurantaan.

ETSK tarjosi apuaan unionitasolla toteutettavissa tiedotus- ja seurantatoimissa mutta korosti samalla, että pohjoiseen ulottuvuuteen liittyvät toimet tulisi ensisijaisesti toteuttaa jäsenvaltio-, seutu- ja paikallistasolla ja että viranomaiset ja asianomaiset kansalaisyhteiskunnan organisaatiot tulisi nivoa toimiin rakentavassa vuorovaikutuksessa.

ETSK kannatti NDAPII-toimintaohjelmassa vahvistettua periaatetta (8), jonka mukaan kansalaisyhteiskunnan edustajia tulisi kannustaa osallistumaan vuosittain järjestettävään korkeiden virkamiesten kokoukseen.

Lisäksi komitea esitti, että EU:n tulisi NDAPII-toimintaohjelmaa toteuttaessaan pohtia seuraavia näkökohtia:

- Nostetaan pohjoisen ulottuvuuden profilia EU:n ja Venäjän suhteissa sekä EU:n naapuruuspolitiikan kehittämisen yhteydessä.
- Järjestetään pohjoista ulottuvuutta koskeva kokous kyseisellä alueella, Kaliningrad mukaan luettuna (alueen kansalaisyhteiskunnan organisaatiot hyötyisivät tästä suuresti).
- Parannetaan järjestelyjä siten, että helpotetaan pienten hankkeiden rahoitusta tavoitteena kannustaa alueen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välisiä rajatylittäviä yhteyksiä.
- Selvitetään käytettävissä olevat EU:n varat pohjoista ulottuvuutta koskevien hankkeiden rahoittamiseksi (kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on vaikeuksia löytää rahoituslähteitä).

(8) KOM(2003) 343 lopullinen, s. 17.

— Levitetään kyseisellä alueella, Kaliningrad mukaan luettuna, tietoa Euroopan investointipankista ja muista rahoituslähteistä, jotka voivat toimia kumppaneina mahdollisissa pohjoista ulottuvuutta koskevissa hankkeissa.

— Otetaan pohjoinen ulottuvuus asianmukaisesti huomioon valmisteltaessa EU:n uutta rahoituskehystä vuosiksi 2007–2013.

3.3 Edellä mainitut suositukset ovat edelleen voimassa.

4. ETSK:n pysyvät suhteet pohjoiseen ulottuvuuteen sidoksissa oleviin kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin

4.1 ETSK ilmoitti vuonna 2004 antamassaan selvityksessä aikovansa antaa panoksen vuonna 2005 järjestettävään ministerikokoukseen sekä vuonna 2006 järjestettävään korkeiden virkamiesten kokoukseen samoin perustein kuin vuonna 2004.

4.2 ETSK on äskettäin perustetussa Itä-Euroopan yhteysryhmässä (*Eastern Europe Contact Group*, EECG) jatkanut toimiaan pohjoisen ulottuvuuden alalla. Itä-Euroopan yhteysryhmä koostuu ETSK:n jäsenistä, ja se käsittelee Itä-Euroopan maita koskevia komitean toimia. Kyseisten toimien tarkoituksena on tukea EU:n politiikkoja ja samalla parantaa suhteita Itä-Euroopan maihin, tuoda tässä yhteydessä esiin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden näkemykset sekä luoda suorat yhteydet Itä-Euroopan maiden kansalaisyhteiskunnan toimijoihin.

4.3 ETSK on levittänyt tietoa pohjoisesta ulottuvuudesta omien yhteyksiensä kautta sekä hyödyntämällä komission luomaa pohjoisen ulottuvuuden tiedotusjärjestelmää (*Northern Dimension Information System*, NDIS).

4.4 ETSK on käsillä olevaa lausuntoaan laatiessaan toimitanut kesäkuussa 2005 kyselylomakkeen noin sadalle kansalaisyhteiskunnan organisaatiolle. Komitea on myös keskustellut pohjoisesta ulottuvuudesta Venäjän kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa laatiessaan EU:n ja Venäjän suhteita koskevaa lausuntoaan. Käsillä olevan lausunnon päätelmät heijastavat näin ollen myös kumppanuusmaiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden näkemyksiä.

5. Vuonna 2005 toteutettuun ETSK:n kyselyyn perustuvat päätelmät

5.1 Yleinen tietämys pohjoisesta ulottuvuudesta

5.1.1 NDAPII-toimintaohjelmaa koskevaa yleistä tietämystä kartoittava kysely toteutettiin kesäkuussa 2005. Kyselylomakkeet lähetettiin niiden maiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, joita toimintaohjelman toimet pääasiassa koskevat (Baltian maat, Pohjoismaat, Saksa, Venäjä — Kaliningrad mukaan luettuna — ja Puola). Lomakkeessa kysyttiin mielipiteitä samoista asioista kuin edellisvuonna: a) kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tietoisuus pohjoisesta ulottuvuudesta ja pohjoisen ulottuvuuden toisesta toimintaohjelmasta b) kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden mielipide pohjoisesta ulottuvuudesta

ja c) kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistuminen NDAPII-toimintaohjelman täytäntöönpanoon ja seurantaan.

5.1.2 Kyselyyn saatiin vain 20 vastausta — osoitus siitä, että yleinen tietoisuus pohjoisesta ulottuvuudesta ja NDAPII-toimintaohjelmasta on vielä erittäin vähäinen. Tätä päätelmää tukevat myös kyselyn tulokset. Useimmat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot vastasivat olevansa jossain määrin tietoisia pohjoisesta ulottuvuudesta ja NDAPII-toimintaohjelmasta, mutta vain muutamassa tapauksessa oli selvää, että organisaatioilla oli todellista tietoa kyseisestä toimintaohjelmasta. Kolmannes kansalaisyhteiskunnan organisaatioista vastasi kuulleensa jotain pohjoisesta ulottuvuudesta ja NDAPII-toimintaohjelmasta, mutta ne eivät selvästikään tienneet paljoa sen tavoitteista tai sisällöstä.

5.1.3 Eräät toimijat näyttävät olevan tietoisia muutamista pohjoisen ulottuvuuden yhteydessä etenkin ympäristöalalla tehdyistä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista (*Northern Dimension Environmental Partnership*, NDEP). Useat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat lisäksi panneet pohjoisen ulottuvuuden merkille Itämeren alueella toimivissa alueellisissa organisaatioissa, ennen kaikkea Itämeren valtioiden neuvostossa. Elinkeinoelämän neuvoo-antava elin (*Business Advisory Council*, BAC) ja Itämeren alueen AY-verkosto (*Baltic Sea Trade Union Network*, BASTUN) ovat myös edistäneet tietoisuutta pohjoisesta ulottuvuudesta jäsentensä keskuudessa.

5.1.4 Jotkut toimijat eivät katso NDAPII-toimintaohjelman koskevan kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, vaan ne pitävät sitä pikemminkin hallitusten ja toimivaltaisten viranomaisten välisenä alueellista yhteistyötä edistävänä poliittisena hankkeena huolimatta komission ponnisteluista parantaa tiedotusta pohjoisen ulottuvuuden tiedotusjärjestelmän avulla.

5.2 Tiedottaminen paikallisviranomaisille pohjoiseen ulottuvuuteen liittyvistä toimista ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kutsuminen osallistumaan kyseisiin toimiin

5.2.1 Kyselyn tulokset osoittavat selkeästi, että hallitukset, viranomaiset tai muut järjestöt ovat erittäin harvoin tiedottaneet kansalaisyhteiskunnan organisaatioille NDAPII-toimintaohjelmasta tai kutsuneet ne osallistumaan kyseiseen toimintaohjelmaan. Vain harvoissa vastauksissa vahvistettiin tällaiset toimet. Toimivaltaiset viranomaiset ovat kuitenkin eräissä maissa järjestäneet seminaareja ja perustaneet työryhmiä, joissa on tarkasteltu NDAPII-toimintaohjelman täytäntöönpanoa. Myös alue-tason elimet ovat järjestäneet tällaista toimintaa.

5.2.2 Vain harvat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat osallistuneet oma-aloitteisesti NDAPII-toimintaohjelman toimiin. Kyseessä ovat toimet, jotka koskevat investointiedellytysten vahvistamista pohjoisen ulottuvuuden kattamalla alueella, yhteistyötä muiden järjestöjen kanssa pohjoisen ulottuvuuden piiriin kuuluvissa maissa, keskustelua pohjoisen ulottuvuuden tulevaisuudesta ja yleisesti pohjoisen ulottuvuuden kehittämisen seuraamista.

5.3 Yleinen mielipide pohjoisesta ulottuvuudesta ja NDAPII-toimintaohjelmasta

Mielipiteet pohjoisesta ulottuvuudesta ja NDAPII-toimintaohjelmasta ovat yleisesti ottaen myönteisiä eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Useimmilla kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on myönteinen tai melko myönteinen näkemys pohjoisesta ulottuvuudesta ja NDAPII-toimintaohjelmasta. Muutamat arvioivat niitä kuitenkin kielteisesti, ja eräillä ei ole asiasta mielipidettä lähinnä siksi, että ne eivät tunne pohjoiseen ulottuvuuteen ja NDAPII-toimintaohjelmaan liittyviä toimia.

5.4 NDAPII-toimintaohjelman tärkeimmät alat

Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat kaiken kaikkiaan samaa mieltä NDAPII-toimintaohjelman tärkeimmistä aloista kyseisissä valtioissa. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden mukaan NDAPII-toimintaohjelman tärkeimmät alat ovat talous, liiketoiminta ja perusrakenteet, ympäristö, ydinturvallisuus ja luonnonvarat sekä rajatylittävä yhteistyö ja aluekehitys. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden harvemmin mainitsemia aloja ovat oikeus- ja sisäasiat, Kaliningrad sekä arktisten alueiden yhteistyö.

NDAPII-toimintaohjelman alat	Mainintojen lukumäärä
talous, liiketoiminta ja perusrakenteet	*****
henkilöresurssit, koulutus, tieteellinen tutkimus ja kansanterveys	*****
ympäristö, ydinturvallisuus ja luonnonvarat	*****
rajatylittävä yhteistyö ja aluekehitys	*****
oikeus- ja sisäasiat	***
Kaliningrad	*****
arktinen yhteistyö	****

5.5 Tärkeimmät toimet

Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot katsoivat, että edellä mainituilla aloilla tulisi painottaa seuraavia toimia:

- työmarkkina-asiat, työllisyys ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu
- pienten ja keskisuurten yritysten edistäminen
- kauppa- ja taloussuhteiden helpottaminen

- rajatylittävien investointien edellytysten parantaminen
- perusrakenteiden yhteenliittäminen ja liikenneverkkojen parantaminen.

Lisäksi kansalaisyhteiskunnan organisaatiot korostivat lisätöiden tarvetta seuraavissa yhteyksissä:

- kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistuminen NDAPII-toimintaohjelman täytäntöönpanoon
- NDAPII-toimintaohjelman täytäntöönpanorakenteiden luominen
- riittävien resurssien myöntäminen NDAPII-toimintaohjelmalle
- NDAPII-toimintaohjelman täytäntöönpanoa koskevien edistymisraporttien levittäminen.

6. Pohjoista ulottuvuutta koskevat suositukset

6.1 ETSK kannattaa alueellisen yhteistyön jatkamista Pohjois-Euroopassa järjestelmällisenä, monenvälisenä ja rajatylittävänä yhteistyönä, jonka piiriin kuuluvat myös alueella sijaitsevat unionin ulkopuoliset valtiot. Pohjoinen ulottuvuus näyttää soveltuvan hyvin tähän tarkoitukseen.

6.2 ETSK kannattaa suunnitelmia nivoa pohjoinen ulottuvuus EU:n ja Venäjän väliseen yhteistyöhön ja ”neljään yhteiseen alueeseen”. ETSK toteaa aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan panos EU:n ja Venäjän väliin suhteisiin” äskettäin antamansa lausunnon⁽⁹⁾ kohdassa 3.2.5 seuraavaa: ”Myös alueellista yhteistyötä — ’Pohjoista ulottuvuutta’ — tulee uudistaa vastaavanlaisesti yhdessä Venäjän kanssa. ETSK panee tyytyväisenä merkille, että tämä on otettu etenemissuunnitelmissa asianmukaisesti huomioon, ja kannustaa lisätoimiin alueellisen yhteistyön kehittämiseksi osana EU:n ja Venäjän suhteita.”

6.3 Pohjoisen ulottuvuuden yhteydessä toteutettava onnistunut alueyhteistyö edellyttää, että Venäjä osallistuu asianmukaisesti pohjoista ulottuvuutta koskevan tulevan politiikan valmisteluun ja toteutukseen. Tässä yhteydessä tulisi pohtia yhteistyömekanismeja, esimerkiksi yhteistä ohjauskomiteaa, ja ottaa huomioon myös kyseisellä alueella sijaitsevat muut unionin ulkopuoliset maat.

6.4 ETSK painottaa EU:n ja Venäjän välisistä suhteista antamansa lausunnon suosituksissa, että kansalaisyhteiskuntaan liittyviä seikkoja tulisi vahvistaa EU:n ja Venäjän yhteistyötä koskevilla etenemissuunnitelmissa ja että kansalaisyhteiskunnan toimijat tulisi kutsua osallistumaan EU:n ja Venäjän väliseen yhteistyöhön. Lisäksi tulisi pohtia tapoja ottaa käyttöön järjestelmällinen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kuuleminen tulevissa pohjoisen ulottuvuuden mekanismeissa.

⁽⁹⁾ EUVL C 294, 25.10.2005, s. 21.

6.5 Pohjoisen ulottuvuuden viisi yhteistyöalaa ovat tulevaisuutta ajatellen merkittäviä. Ennen kaikkea tulisi hyödyntää pohjoisen ulottuvuuden yhteydessä toteutetuista kumppanuuksista (ympäristönsuojelun, sosiaali- ja kansanterveysasioiden sekä tietotekniikan aloilla) saatuja myönteisiä kokemuksia. Tässä yhteydessä tulisi vakavasti harkita kumppanuuksien luomista seuraavilla aloilla:

- perusrakenteet ja logistiikka
- työllisyys, henkilöresurssit ja sosiaaliasiat, kansalaiskeskustelu mukaan luettuna
- rajatylittävä ja henkilöiden välinen yhteistyö, nuoriso-, koulutus- ja kulttuuriasiat mukaan luettuina.

6.6 Itämeren alueen nykyisillä alueellisilla elimillä, etenkin Itämeren valtioiden neuvostolla, tulisi olla keskeinen rooli pohjoiseen ulottuvuuteen liittyvissä tulevilla toimissa. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla olisi tässä yhteydessä asianmukainen mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa pohjoiseen ulottuvuuteen alueellisten yhteistyöverkkojensa sekä edellä mainittuihin elimiin luomiensa suhteiden kautta.

6.7 ETSK toistaa vuonna 2004 esittämänsä suosituksen, jonka mukaan pohjoista ulottuvuutta koskevan yleisen tiedon levittämistä olisi parannettava. Tätä varten tulisi vahvistaa pohjoisen ulottuvuuden tiedotusjärjestelmää. Lisäksi ETSK

painottaa, että tietoa tulisi ennen kaikkea levittää valtio- ja paikallistasolla, sillä se on kyseisten valtioiden hallitusten ja toimivaltaisten viranomaisten velvollisuus. Nykyistä parempi tiedotus lisäisi pohjoista ulottuvuutta kohtaan tunnettua kiinnostusta ja kannustaisi kansalaisyhteiskunnan toimijoita lisäämään osallistumistaan ja panostaan.

6.8 Pohjoisen ulottuvuuden yhteydessä toteutettujen kumppanuuksien rahoitus tulisi määritellä tapauskohtaisesti. Myös hallituksilla ja kansainvälisillä rahoituslaitoksilla tulisi tässä yhteydessä olla keskeinen rooli. Norjan ja ETAn rahoitusjärjestelmät olisivat myös hyödyllisiä etenkin yhteisiä rajatylittäviä pohjoisen ulottuvuuden piiriin kuuluvia toimia edistettäessä. Euroopan naapuruus- ja kumppanuusväline (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI) on määrä ottaa käyttöön vuoden 2007 alussa.

6.9 ETSK jatkaa pohjoiseen ulottuvuuteen liittyviä toimiaan ja aikoo antaa panoksensa vuonna 2006 järjestettävään korkeiden virkamiesten kokoukseen. Komitean panokseen saatavat myös heijastua päätelmät, jotka perustuvat komitean käymiin keskusteluihin kumppanuusmaiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. ETSK on myös valmis osallistumaan pohjoisen ulottuvuuden tulevaa täytäntöönpanoa koskeviin pohdintoihin.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Lainsäädännön parantaminen"

(2006/C 24/12)

Yhdistyneen kuningaskunnan Eurooppa-asioista vastaava ministeri Denis **McShane** pyysi 7. helmikuuta 2005 Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltion Yhdistyneen kuningaskunnan nimissä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta valmistelevala lausunnon aiheesta *Lainsäädännön parantaminen*.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. heinäkuuta 2005 (esittelijä: Daniel **Retureau**).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 105 ääntä puolesta ja 3 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1 Lausunnon tiivistelmä**1.1 Mitä lainsäädännön parantaminen tarkoittaa**

1.1.1 Lainsäädännön parantamiselle on todellinen yhteiskunnallinen tilaus, jonka ETSK välittää unionin toimielimille ja hallituksille kansalaisyhteiskunnan ja oikeussubjektien tarpeiden pohjalta.

1.1.2 Lainsäädännön parantaminen edellyttää ennen kaikkea asettumista oikeussubjektin asemaan. Tästä syystä on tärkeää valita osallisuutta edistävä menettely, jossa kuullaan etukäteen edustavia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, työmarkkinaosapuolia sekä ryhmiä, joita lainsäädäntö suoranaisesti koskee. Menettelyssä tulee lisäksi hyödyntää rakentavasti neuvoa-antavien toimielinten voimavaroja ja osaamista.

1.1.3 Lainsäädännön parantaminen merkitsee myös lainsäädännön vähentämistä, lainsäädännön inflaation torjumista ja säännösten yksinkertaistamista, sillä liiallinen lainsäädäntö aiheuttaa oikeudellista epäselvyyttä, joka puolestaan luo muun muassa kaupan esteitä. Lainsäädännön parantaminen merkitsee myös sen varmistamista, että säädöksen noudattamisen valvonta on tehokasta ja yksinkertaista.

1.1.4 Lainsäädännön parantaminen tarkoittaa myös keskittymistä olennaiseen lainsäädäntöön ja sen tavoitteiden asettamista etusijalle. Se merkitsee lisäksi joustavan, mukautuvan, mutta samalla riittävän pysyvän lainsäädännön laatimista ja edellyttää tinkimättömyyttä sekä ennen kaikkea johdonmukaisuutta suunnittelusta aina käytännön soveltamiseen asti.

1.1.5 Yksinkertaistamisessa on kyse oikeuden yksinkertaistamisesta mahdollisimman paljon, mutta se ei merkitse välttämättä unionin lainsäädännön rajua supistamista tai sen purkamista, sillä se ei vastaisi kansalaisyhteiskunnan odotuksia oikeusvarmuuden suhteen eikä yritysten ja erityisesti pk-yritysten ilmaisemaa oikeusvarmuuden ja vakauden tarvetta.

1.1.6 Kaikki vanhentuneet säädökset tai niiden osat on kumottava nimenomaisesti.

1.2 Miten yhteisön lainsäädännön laatua voidaan parantaa

1.2.1 Komission jokaisen pääosaston on esitettävä yksinkertaistamishdotus, joka on suhteutettu sen toimialaan kuuluvien säädöstekstien lukumäärään ja niiden monimutkaisuuteen (jota voidaan mitata esimerkiksi tekstirivien tai aiempaan lainsäädäntöön tehtyjen sisäisten viittausten sekä niihin perustuvien hallinnollisten velvoitteiden lukumäärällä). Ehdotukset sisällytetään komission yhteiseen ohjelmaan. Ehdotuksista tulee käydä ilmi niiden tarpeellisuus ja odotettavissa olevat vaikutukset yksinkertaistettavaksi ehdotetun lainsäädännön kohderyhmiin. Ohjelmassa tulee määritellä toimenpiteet, joita kullekin säädöser ryhmälle ehdotetaan (kumoaminen, tarkistaminen, kodifointi jne.) ja esittää arvio toteuttamiseen tarvittavista resursseista.

1.2.2 Komissio laatii vuosittain säännösten yksinkertaistamisesta ja lainsäädännön parantamisesta konsolidoidun kertomuksen, jossa kuvataan kyseisen vuoden ohjelman toteutusta ja tehdään selkoa edeltävän vuoden ohjelman toteutumisesta. Samalla kuvataan kokonaistilanne komission keskipitkän aikavälin jatkuvan yksinkertaistamisohjelman ja työohjelman kannalta. Kertomuksessa tarkastellaan unionin ja jäsenvaltioiden edistystä yksinkertaistamisessa ja lainsäädännön parantamisessa sekä esitetään tarvittaessa uusia ehdotuksia ja suosituksia. Samaa aihetta käsittelevien tai päällekkäisten kertomusten ja tiedonantojen määrää on syytä vähentää.

1.2.3 Aloiteoikeus ei ole neutraali: sen käyttäjällä on ratkaisevaa vaikutusvaltaa lainsäädännön painopisteiden ja tavoitteiden valintaan, lainsäädännön valmisteluun ja muotoiluun sekä — mikäli lainsäätäjät tekee siihen muutoksia — sen uudelleen muokkaamiseen. Lainsäädäntöehdotuksen laatu ja tarkoituksenmukaisuus vaikuttavat suoraan hyväksymismenettelyn kestoon ja tulokseen. Mikäli aloitteen valmistelu on ollut heikkolaatuista, kaikki asianomaiset toimielimet ja lausuntoja antavat organisaatiot menettävät huomattavasti aikaa ja voimavaroja.

1.2.4 Myös lainsäädäntömenettelyn päätteeksi annettavan säädöstekstin laadulla ja sillä, miten hyvin direktiivit saatetaan voimaan, on seurauksensa. Mikäli niissä on puutteita tai tulkin-tavaikeuksia, ne voivat aiheuttaa oikeusriitoja sekä jäsenvaltioiden ja yhteisön tuomiovallan toimia sekä lisäkustannuksia jäsenvaltioiden hallinnoille ja yksityisille oikeussubjekteille.

1.2.5 Komissio ja lainsäätäjät eivät ole kaikkietäviä, sillä yhteiskunnallinen, taloudellinen ja teknologinen todellisuus on monitahoinen ja jatkuvasti muuttuva. Lainsäätäjän arvovaltaa ei myöskään heikennä sellaisen lainsäädännön perinpohjainen muuttaminen tai joustavoittaminen, jonka käytännön vaikutukset poikkeavat tavoitelluista päämääristä tai joiden täytäntöönpanosta aiheutuu liikaa kustannuksia hallinnolle tai oikeussubjekteille. Se osoittaa poliittista tajua, joka päin vastoin lisää kohderyhmien luottamusta ja lakien noudattamista.

1.2.6 Lainsäädäntöprosessin alussa aloitettavan arvioinnin tulee siis päättyä vaikutustutkimukseen (tai -arviointiin) (*impact assessment*), jossa arvioidaan, miten lainsäädäntö voidaan ottaa todellisuudessa vastaan ja miten se niveltyy jo voimassa olevaan säännöstöön sekä millaisia mahdollisia ongelmia sen täytäntöönpanossa on mahdollisesti ilmennyt.

1.2.7 Jos komissio peruu jo käsiteltävänä olevia lainsäädäntöehdotuksia, sen olisi suotavaa perustella päätöksensä lopettaa käynnistetty lainsäädäntömenettely. Sen olisi myös kuultava lakiasäätäviä ja neuvoa-antavia toimielimiä sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, joilta oli pyydetty lausuntoa tai joiden etuihin ehdotuksen peruminen vaikuttaa.

1.2.8 Lainsäädännön *ex ante* ja *ex post* -arvioinnin on oltava ehdottomasti moniarvoista, ja siihen on otettava mukaan mahdollisimman laaja kirjo toimijoita, jotta se olisi poliittisesti oikeutettu ja yleisesti hyväksytty. *Ex ante* -arviointi suoritetaan ennen laatimisprosessia ja sen rinnalla, kun taas jälkikäteen suoritettava *ex post* -arviointi suoritetaan kahdessa vaiheessa: ensin saatettaessa direktiivejä voimaan tai pantaessa asetuksia täytäntöön, sillä tässä vaiheessa ilmenevät mahdolliset lainsäädännön vastaanottamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvät vaikeudet, ja myöhemmin tehtäessä varsinaista vaikutusarviointia, joka suoritetaan tietyn ennalta määrätyn täytäntöönpanokauden jälkeen, jolloin voi ilmetä odottamattomia tai kielteisiä seurauksia. Vaikutusten arviointiin voi sisältyä lainsäädäntöä tai sen noudattamisen valvontaa koskevaa palautetta ⁽¹⁾.

1.2.9 Kielteiset tai odottamattomat vaikutukset voivat olla monenlaisia. Sen vuoksi hallinnolle tai oikeussubjekteille aiheutuvien liiallisten kustannusten arvioinnin lisäksi on tarkasteltava säädösten yhteiskunnallisia ja taloudellisia sekä ympäristöön tai perusoikeuksiin liittyviä vaikutuksia.

1.2.10 Lisäksi on arvioitava täytäntöönpanovaltuuksien harjoittamista sekä yhteisössä (suora täytäntöönpano, sääntelykomiteamenettely, sääntelyvirastot) että jäsenvaltioissa (ministeriöt, hajautetut viranomaiset, riippumattomat hallintoviranomaiset), niiden vaikutuksia (oikeussubjekteilta edellytetyt hallinnolliset toimet, kustannukset, monimutkaisuus) ja valvonnan tai mahdollisten seuraamusten tehokkuutta. Lainsäätäjän on voitava valvoa tätä toimintaa, joka on samalla sekä sääntelyä että täytäntöönpanoa.

(1) Tässä asiakirjassa ehdotettu menettely poikkeaa komission ehdottamasta menettelystä, jossa vaikutusten arviointia (*impact assessment*) pidetään pääasiassa lainsäädäntöhankkeen suunnittelu- ja valmisteluvaiheena. ETSK puolestaan katsoo, että tietyn soveltamisajan jälkeen toteutettava lainsäädännön kansallisen voimaansaattamisen ja todellisten vaikutusten osallistuva arviointi voisi täydentää ja vahvistaa arviointijärjestelmää rakentavasti "kentän" todellisuuden pohjalta. Näin olisi mahdollista myös tarkistaa, onko lainsäädäntötoimi saavuttanut sille asetetut tavoitteet.

1.2.11 Jäsenvaltioiden tulee myös laatia ja kehittää omia arviointivälineitään sekä raportoida tuloksista komissiolle ja jäsenvaltioiden lainsäätäjille tuoden esiin erityisesti onnistuneet toimet ja havaitut ongelmat.

1.2.12 Tehokas valvonta ja korjaukset edellyttävät koordinaatioita, tiedottamista ja tietojenvaihtoa kansallisista käytännöistä ja niiden tehokkuudesta sekä täytäntöönpanotaulukoiden säännöllistä julkaisemista komission päätöksen mukaisesti ja sisämarkkinoiden edistymistä koskevien tilannekatsausten (tulostaulut) laatimista.

1.2.13 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antaa jatkossakin vuoden 2000 lokakuussa tekemänsä sitoumuksen mukaisesti (käytännösäännöt) vuosittain komissiolle lausunnon säännösten yksinkertaistamista ja lainsäädännön parantamista koskevasta kattavasta kertomuksesta sekä muista komission esittämistä tiedonannoista ja alakohtaisista kertomuksista, joissa käsitellään säännösten yksinkertaistamista ja lainsäädännön laatua.

1.3 Päätelmät

1.3.1 ETSK katsoo, että yhteisön säännösten yksinkertaisuuden, johdonmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden lisäämisessä ei ole kyse pelkästään menettelytavoista ja tekniikoista, vaan kysymys on hyvin pitkälle poliittinen. Se edellyttää aktiivista toimielinten välistä toimintaa, ja sen tueksi tarvitaan järjestätyn kansalaisyhteiskunnan yhtä tiivistä osallistumista.

LAUSUNTO

2 Johdanto

2.1 Unionin puheenjohtajavaltio Yhdistynyt kuningaskunta pyysi Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta (ETSK) lausunnon aiheesta "Lainsäädännön parantaminen". Komitea on myös saanut lausuntopyyntön, joka koskee komission 12. kertomusta yhteisön oikeuden yksinkertaistamisesta. Lisäksi ETSK ottaa huomioon Lissabonin strategian tarkistamista käsitelleen Eurooppa-neuvoston tuloksena annetun lainsäädännön parantamista, kasvua ja työllisyyttä käsittelevän tiedonantonsa sekä komission hiljattain tekemän päätöksen direktiivien voimaansaattamisesta.

2.2 Komitean ehdotukset eivät kyseenalaista oikeusvaltioperiaatteeseen (*rule of law*) perustuvaa, perustuslakisopimuksessa vahvistettua ja vakautettua yhteisömenetelmää, jota on lisäksi täydennetty menettelyllä, jonka puitteissa kansalaisyhteiskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa suoraan aloiteoikeuden käyttäjään. Ehdotukset perustuvat pääosin vuoden 1992 Edinburghin Eurooppa-neuvoston päätelmiin, hallintotapaa käsittelevään valkoiseen kirjaan ja Lissabonin strategiaan (2000–2001) sekä 16. joulukuuta 2003 tehtyyn toimielinten väliseen sopimukseen, ja niissä otetaan huomioon kuuden puheenjohtajavaltion ja neuvoston aloitteesta käynnistetty työ.

2.3 ETSK:n ehdotuksissa korostetaan kuitenkin kansalaisyhteiskunnan osallistumista lainsäädännön laatimis- ja arviointiprosessiin sekä myöhemmin suoritettavaan tarkistamiseen. Lainsäädäntöhankkeiden sisältöä ja laatua koskevat kansalaisyhteiskunnan näkemykset ja ehdotukset on otettava vakavasti huomioon puolueettomalla ja ennakkoluulottomalla tavalla, jotta ne voivat edistää rakentavasti oikeudellisen ja hallinnollisen ympäristön parantamista yritysten ja kansalaisten hyväksi.

2.4 ETSK tunnustaa tarpeen parantaa lainsäädäntöä ja pitää kaikkia tämänsuuntaisia aloitteita tervetulleina. Komitea korostaa kuitenkin, ettei kaikkea lainsäädäntöä tule pitää turhana tai katsoa sen haittaavan EU:n sopeutumista vastassa oleviin haasteisiin. Komitea ei voisi tukea prosessia, joka johtaisi siihen, että komissio yhteisön etujen vaalijana ja Euroopan integraation moottorina luopuisi aloiteoikeudestaan ja näin pyrkimyksistä auttaa luomaan ”kansojen välinen yhä lähempi liitto”.

I LAINSÄÄDÄNNÖN PARANTAMINEN: MITÄ SE TARKOITTAÄ?

3 Lainsäädännön parantaminen: yhteisön ensisijainen strategia

3.1 Lainsäädännön parantaminen edistää parempaa hallintotapaa, ja yksinkertaisempi ja helpotajuisempi lainsäädäntö on myös omiaan parantamaan kansalaisyhteiskunnan käsitystä yhteisön toimielinten kyvystä toimia tehokkaasti. Näin voidaan palauttaa kansalaisyhteiskunnan luottamus säädöksiä laatiivien toimielimiin.

3.2 Tasa-arvoisuus lain edessä on periaate, jonka toteutumisesta voidaan nykyään pitää kyseenalaisena voimassa olevien säädösten monimutkaisuuden ja lukumäärän vuoksi sekä siksi, että voimassa olevaan ja valmisteilla olevaan lainsäädäntöön tutustuminen on niin hankalaa. Lainsäädännön ymmärrettävyyden ja helppokäyttöisyyden on siis oltava ensisijaisia vaatimuksia niin säännösten yksinkertaistamisessa kuin uusien säädösehdotusten laatimisessakin.

3.3 Nizzassa vuonna 2000 juhlallisesti julistetussa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistetaan Euroopan kansalaisten oikeus hyvään hallintoon. Lainsäädännön kohderyhmien oikeus saada tietoa ja osallistua, lainsäädäntöehdotuksen tarpeellisuus, riippumattomien ja luotettavien asiantuntijoiden käyttö, suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden noudattaminen, lainsäädännön laatu ja asianmukaisuus sen voimaansaattamisessa ja sen soveltamisessa sekä hallinnollinen yksinkertaistaminen ovat ehdottomia edellytyksiä tämän oikeuden tehokkaalle toteutumiselle oikeussubjektien näkökulmasta.

3.4 ”Säännösten yksinkertaistamista” ja ”lainsäädännön parantamista” koskevat ensisijaiset tavoitteet sekä niihin tähtäävät unionin toimet kuuluvat hyvän hallintotavan kehittämiseen ja edellyttävät, että niihin varataan riittävät resurssit. Ne on sisällytettävä lainlaadintaprosessiin ja lainsäädännön täytäntöönpa-

noon. Kun prosessi on vakiintunut, sitä on tuettava jatkossa riittävin resurssein poliittisesti.

3.5 Säännösten yksinkertaistamisesta ja lainsäädännön laadun ja tehokkuuden parantamisesta on tullut yhteisön ensisijainen tavoite, jonka saavuttaminen on ehdottoman välttämätöntä kilpailukyvyyn, kasvuun ja työllisyyden, kestävä kehityksen ja unionin kansalaisten elämänlaadun turvaamiseksi sekä eurooppalaisten yritysten taloudellisen toiminnan helpottamiseksi sisämarkkinoilla ja käytäessä kauppaa unionin ulkopuolisten maiden kanssa.

3.6 Alkuun pannut toimet ja tehdyt aloitteet eivät kuitenkaan ole vielä läheskään saavuttaneet täyttä mittaansa. Lissabonin strategian tämänhetkiset vastoinkäymiset, Wim Kokin raportin havainnot ja ehdotukset ja strategian uudelleen käynnistäminen Eurooppa-neuvostossa johtavat väistämättä siihen, että vuodesta 1992 saakka toteutettua ja lisäksi toimielinten ja jäsenvaltioiden vuodesta 2001 huomattavasti vahvistamaa strategiaa on arvioitava uudelleen, jotta lainsäädäntöä ja sen soveltamista voidaan parantaa.

3.7 ETSK on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että tarpeiden ja käytettävissä olevien voimavarojen kokonaisvaltainen uudelleenarviointi on välttämätöntä. Tämä pätee myös kansallisella tasolla.

3.8 Euroopalla on vaikeuksia turvata kilpailukykyä, luoda osaamiseen perustuva talous sekä varmistaa avoimuus, osallisuus ja tehokkuus sekä saada lainsäädännölle kansalaisten ja yritysten hyväksyntä. Tämän vuoksi menetelmiä on kehitettävä ratkaisevasti tai ne on joiltakin osin jopa määritettävä uudelleen. Samalla voimavaroja on kohdennettava uudelleen, jotta lainsäädäntö 25 jäsenvaltion Euroopassa, joka lisäksi laajenee edelleen tulevaisuudessa, olisi entistä parempaa.

3.9 Komission nykyinen strategia määritellään selvästi kahdessa maaliskuussa 2005 julkaistussa tiedonannossa ⁽²⁾. Strategiaa on tarkoitus täydentää vielä tänä vuonna annettavalla ehdotuksella, joka koskee virastojen toimintakehystä. Tämän kehysten tulisi ETSK:n mukaan rajoittua suuntaviivojen antamiseen, ilman että virastojen riippumattomuutta heikennetään, sillä tilintarkastustuomioistuin valvoo jo niiden talousarvion toteuttamista ja oikeusviranomaisen valvoo niiden toimintaa riitatapauksissa.

3.10 Komission 12. kertomuksessa ”parempi säädöskäytäntö 2004” ⁽³⁾ muistutetaan lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevasta komission toimintasuunnitelmasta, joulukuussa 2003 tehdystä toimielinten välisestä sopimuksesta ⁽⁴⁾ ja julkishallinnosta vastaavien ministerien toukokuussa 2002 hyväksymään hallitustenväliseen toimintaohjelmaan sisältyvästä jäsenvaltioiden strategiasta. Komissio on 11. kertomuksessaan ”parempi säädöskäytäntö 2003” ⁽⁵⁾ muistuttanut tavoitteistaan, joita käsitellään vielä yksityiskohtaisesti kahdeksassa aihekohtaisessa tiedonannossa ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ KOM(2005) 97 lopullinen, 16.3.2005, ja KOM(2005) 98 lopullinen, 21.3.2005.

⁽³⁾ KOM(2005) 98 lopullinen, 21.3.2005.

⁽⁴⁾ EUVL C 321, 31.12.2003.

⁽⁵⁾ KOM(2003) 770 lopullinen, 12.12.2003.

⁽⁶⁾ Varsinkin ”Euroopan unionin sääntelyvirastojen toimintakehys”, KOM(2002) 718 lopullinen.

3.11 Komission toimintasuunnitelma perustuu asiantuntijoiden tekemään valmistelutyöhön ja vuonna 2001 annettuun eurooppalaista hallintotapaa käsittelevään valkoiseen kirjaan sekä julkishallinnosta vastaavien ministerien vuonna 2000 perustaman säädöskäytännön laatua käsittelevän ryhmän työhön. Tästä on saavutettu melko laaja yksimielisyys.

3.12 Yhteisön säännösten parantaminen sitä yksinkertaistamalla on yksi komission keskeisistä tavoitteista. Komissio on määritellyt menettelytavat ja keinot sen saavuttamiseksi.

3.13 Komissio on antanut puitesäännöksiä lainsäädännön antamista edeltävien kuulemisten toteuttamistavoista, vaikutustenarviointien suorittamisesta sekä uuden lainsäädännön laadusta ja laatimistavoista sen jälkeen, kun vuonna 1992 Edinburghissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto käynnisti prosessin lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden ja noudattamiseksi. Prosessin seuranta ja edistymistä on jo tarkasteltu kahdessatoista vuosikertomuksessa. Vaikka edistys onkin todellista, se ei kuitenkaan vielä täysin vakuuta oikeussubjekteja.

3.14 Neuvosto käynnisti Irlannin puheenjohtajakaudella lainsäädännön parantamista koskevan aloitteen, ja kuusi puheenjohtajavaltiota antoi vuonna 2004 samasta aiheesta julistuksen⁽⁷⁾. Marraskuussa 2004 kokoontunut kilpailukykyneuvosto nimesi parikymmentä säädöstä (jotka on jaettu 15 painopistealaan), joita on tarkoitus yksinkertaistaa, ja jatkoi tätä työtä helmikuussa 2005. Komissio on ryhtynyt konkretisoimaan näitä suuntaviivoja käytännössä, ja työn on välttämättä onnistuttava.

3.15 Tiedonannossaan "Parempaa sääntelyä kasvun ja työllisyyden edistämiseksi Euroopan unionissa"⁽⁸⁾ komissio määrittelee uudelleen vuonna 2002 vahvistetun Lissabonin strategian tarkistamiseen liittyvän lähestymistapansa.

3.16 Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan institutionaalisenä edustajana ETSK aikoo puolestaan tukea päättäväisesti alusta alkaen paljon entistä aktiivisemmin aloitetta unionin lainsäädännön parantamiseksi, selkeyttämiseksi, johdonmukaistamiseksi ja tehostamiseksi, jotta voidaan vastata kansalaisten ja yritysten oikeutettuihin odotuksiin. Komission kanssa tehty pöytäkirja⁽⁹⁾ mahdollistaa lainsäädäntöehdotuksia käsittelevien kuulemisten järjestämisen. Komitean lausuntojen on oltava tässä suhteessa terävämpiä, ja niissä on asetettava ensisijaisesti lainsäädännön kohderyhmien asemaan.

4 Unionin säädöskäytännön parantamiseen tähtävään strategian perusta

4.1 Perussopimuksissa vahvistetun oikeuskehityksen mukaisesti lainsäädäntö on yhteisön toiminnan ensisijainen väline,

toisin kuin jäsenvaltioissa, joiden käytössä on laajempi välinevalikoima.

4.2 Lainsäädännön (nykyisen ja tulevan) parantamisessa olisi pyrittävä paitsi yksinkertaistamiseen, myös oikeudellisten käsitteiden käytön johdonmukaisuuteen ja ilmaisun selkeyteen varsinkin niillä aloilla, joilla lainsäädäntö kehittyy nopeimmin ja on runsainta tai monimutkaisinta. Näitä aloja ovat esimerkiksi sisämarkkinoihin ja ympäristöön liittyvä lainsäädäntö sekä liikennepoliittika ja tilastot.

4.3 Lissabonin strategia, ja etenkin tarve parantaa kilpailukykyä, sekä tavoite parantaa eurooppalaista hallintotapaa⁽¹⁰⁾ edellyttävät erityisesti sääntelyn tehtävän ja sen harjoittamisen edellytysten tarkastelua. Lisäksi on pohdittava yhteisön lainsäädännön vaikutuksia jäsenvaltioissa (lainsäädännössä, hallinnossa), jotta voidaan varmistaa, että lainsäädäntöä sovelletaan mahdollisimman yhdenmukaisesti ja että se on johdonmukaista yhtäläiset mahdollisuudet tarjoavilla sisämarkkinoilla. Näin ollen kun yhteisön lainsäädäntöä saatetaan voimaan, siihen ei saa lisätä turhia säännöksiä eikä direktiivejä saa monimutkaistaa.

4.4 Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto oli jo pyytänyt komissiota, neuvostoa ja jäsenvaltioita määrittelemään vuodeksi 2001 strategian, jolla pyritään koordinoitun toiminnan avulla yksinkertaistamaan säädösympäristöä⁽¹¹⁾. Se korosti myös tarvetta suuntautua kohti uusia ja joustavampia sääntelymuotoja.

4.5 ETSK katsoo, että nämä uudet sääntelymuodot, joita se kannattaa⁽¹²⁾, edellyttävät kansalaisyhteiskunnan nykyistä suoremppaa ja jatkuvampaa osallistumista lainsäädäntötoimintaan joko yhteistyössä toimielinten kanssa tai sitä itsenäisemmin (yhteissääntely ja itsesääntely), kuten myös joulukuussa 2003 tehdystä toimielinten välisessä sopimuksessa todetaan.

4.6 On luotava uusia kumppanuuksia talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kanssa (on parasta luoda kumppanuuksia työllisyyttä ja työmarkkinavuoropuhelua käsittelevien komiteoiden kanssa, mutta mahdollisesti myös perustaa esimerkiksi alakohtaisia komiteoita tai aihekohtaisia työryhmiä), sillä talous muuttuu maailmanlaajuisiksi ja kehittyy entistä aineettomammaksi (digitaalitalous ja osaamisyhteiskunta, teollis- ja tekijänoikeuskysymykset, yritystarkastukset ja uudet välineet ja rahoituspalvelut)⁽¹³⁾. Tämä kyseenalaistaa perinteiset menettelyt ja välineet tai edellyttää ainakin sellaisten vaikeuksien voittamista, jotka liittyvät niiden kykyyn sopeutua markkinoiden nopeisiin muutoksiin sekä innovaatiosta, investoinneista tai koulutuksesta ja tutkimuksesta johtuviin tarpeisiin.

⁽¹⁰⁾ Komission valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta, KOM(2001) 428 lopullinen.

⁽¹¹⁾ Komissio vastasi neuvoston pyyntöön tiedonannoissa KOM(2002) 275 "Eurooppalainen hallintotapa: Lainsäädännön parantaminen" ja KOM(2002) 278 "Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma", 6.2.2002.

⁽¹²⁾ Ks. ETSK:n vuoden 2005 helmikuussa antama tiedonanto aiheesta "Yhteissääntelyn ja itsesääntelyn nykytilanne yhtenäismarkkinoilla," CESE 1182/2004 fin, 10.2.2005.

⁽¹³⁾ Esimerkki Lamfalussy-menetelmästä rahoitusmarkkinoiden sääntelyssä.

⁽⁷⁾ *Advancing Regulatory Reform in Europe, joint statement*, 7.12.2004.

⁽⁸⁾ KOM(2005) 97.

⁽⁹⁾ Allekirjoitettu 24. syyskuuta 2001.

4.7 Komissio hyödyntää jo nyt kuulemismenettelyjä ja vaikutustenarviointeja, joita koskeva raportti julkaistaan vuosittain. Tässä yhteydessä käytetään muun muassa vertailevaa "kustannus-hyöty"-menetelmää, jota täydennetään muilla välineillä kuten monikriteerianalyyseilla. "Pelkästään kustannus-hyöty"-menetelmän anti ei ole ETSK:n mielestä täysin tarkoituksenmukainen väline kaikilla aloilla ja kaikkia lainsäädännön seurauksia ajatellen (esimerkiksi kansanterveys, ympäristö). Analyysiin tulee sisällyttää myös kustannusten ja hyödyn näkökulmasta vaikeasti arvioitavia seikkoja, kuten perusoikeuksien toteutuminen tai yleistä hyötyä koskevat näkökohdat.

4.8 Toimintakehyksen vahvistamisesta annetun tiedonannon "Yhteisön säännösten päivittäminen ja yksinkertaistaminen" ⁽¹⁴⁾ lisäksi on käynnistetty kaksi yksityiskohtaisempaa aloitetta. Ne koskevat ensinnäkin erityisen raskaita ja nopeasti kehittyviä aloja eli maatalouslainsäädäntöä ⁽¹⁵⁾ ja vuonna 2004 kalastuslainsäädäntöä ⁽¹⁶⁾ sekä toiseksi sisämarkkinoiden yksinkertaistamista (SLIM). SLIM-hanketta on toteutettu vuodesta 1996, ja sen tulokset ovat osittaisia mutta rohkaisevia, vaikka neuvosto ja parlamentti ovat toteuttaneet sitä niin vähän, että se vaikuttaa jääneen pois käytöstä ⁽¹⁷⁾.

4.9 Komission, parlamentin ja neuvoston 16. joulukuuta 2003 tekemän toimielinten välisen sopimuksen ⁽¹⁸⁾ tavoitteena on luoda toimielintasolle lainsäädäntätehtävän uusi tarkastelutapa, jolla lisätään sopimusten, yhteissääntelyn ja itsesääntelyn soveltamismahdollisuuksia. ETSK on antanut hiljattain tämän sopimuksen perusteella lausunnon, jossa käsitellään yksinkertaistamista ⁽¹⁹⁾ ja mainittua tiedonantoa vaihtoehtoisista sääntelymuodoista ⁽²⁰⁾. Aiemmin ETSK keskitti huomionsa ennen kaikkea SLIM-hankkeeseen. Toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanossa tulisi komitean mukaan kiinnittää erityishuomiota pk-yrityksiin ja pk-yrityksiä koskevan eurooppalaisen peruskirjan soveltamiseen.

4.10 Joskus kuulee väitettävän, että yli puolet jäsenvaltioissa sovellettavasta lainsäädännöstä on peräisin yhteisöstä. Hallintotapaa käsittelevien vuoden 2000 valmistelutöiden mukaan yhteisön säännöstö käsittää 80 000 sivua. Tuorempien tutkimusten mukaan kehitys on menossa kohtuullisempaan suuntaan, eli yhteisön säännösten osuus olisi noin 10 prosenttia jäsenvaltioiden uudesta lainsäädännöstä.

4.11 Unionin lainsäädännön soveltamisella on joka tapauksessa kustannuksensa, jotka aiheutuvat sen laatimisesta, voimaansaattamisesta ja soveltamisesta, paitsi unionille ja jäsenvaltioille, myös yrityksille ja yksityishenkilöille, joiden oletetaan tuntevan lain ja noudattavan sitä sekä toteuttavan tiettyjä hallinnollisia toimia (*compliance costs*).

⁽¹⁴⁾ KOM(2003) 71 lopullinen, 11.2.2003.

⁽¹⁵⁾ KOM(2001) 48 lopullinen, kertomus maatalouslainsäädännön yksinkertaistamisesta.

⁽¹⁶⁾ KOM(2004) 820 lopullinen, 15.12.2004.

⁽¹⁷⁾ SLIM koski vain sisämarkkinoita; komissio harkitsee horisontaalisen menetelmän määrittämistä kaikille aloille; uudet indikaattorit on määrä julkistaa vuoden 2005 lokakuussa.

⁽¹⁸⁾ EUVL C 321, 31.12.2003.

⁽¹⁹⁾ EUVL C 112/4, 30.4.2004.

⁽²⁰⁾ CESE 1182/2004 fin.

4.12 Lakien laatimisesta, noudattamisesta sekä hallinnollisista ja byrokraattisista vaikutuksista aiheutuvia kustannuksia on vaikea arvioida, mutta erityisesti yritykset kritisoiivat yhä enemmän niistä aiheutuvia vaatimuksia, vaikeuksia, esteitä ja joskus tarpeettomiakin toimenpiteitä. Ne ovat joidenkin mielestä niin merkittäviä, että ne heikentävät huomattavasti Euroopan kilpailukykyä. Esitetyt näkemykset ovat siten yhden-suuntaisia neuvoston ja komission huolenaiheiden kanssa. Kustannukset on arvioitava, jotta saadaan objektiivinen kuva lainsäädännön laadusta. OECD arvioi lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvien kustannusten suuruudeksi 3–4 prosenttia unionin BKT:sta ⁽²¹⁾.

4.13 Lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvien kustannusten ja kilpailukykyyn kohdistuvien vaikutusten ottaminen lähtökohdaksi on tärkeä, muttei suinkaan ainoa tai ensisijainen näkökohta ⁽²²⁾. Yksi mahdollinen lähestymistapa olisi tarkastella takautuvasti parasta mahdollista voimassa olevaa lainsäädäntöä. Kyseessä olisi lainsäädäntö, jonka tavoitteiden saavuttamisesta aiheutuisi mahdollisimman pienet täytäntöönpano- ja noudattamiskustannukset. Tätä ehdotetaan Mandelkernin raportissa, ja ETSK toivoisi sitä kokeiltavan yrityksiin ja varsinkin pk-yrityksiin vaikuttaviin ehdotuksiin. Komissio pohtii jo nyt hallinnollisia kuluja lähestymistavassaan ja toteuttaa parhaillaan kokeiluhanketta niiden mallintamiseksi (*EU Net Admin. Costs model*).

4.14 Lainsäädäntä on poliittista toimintaa, joka koskee yhteisön toimielinten ja valtioiden lisäksi järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa ja kaikkia unionin kansalaisia. Usein kritisoidaan Eurooppa-oikeuden laatimismenettelyjen epäselvyyttä ja monimutkaisuutta sekä menettelyjen avoimuuden puutetta ja turhien vaatimusten tai menettelyjen käyttöönottoa saatettaessa direktiivejä voimaan jäsenvaltioissa (*gold-plating*, osien vaatimusten lisääminen). Näin luodaan vaikeasti ymmärrettäviä hallinnollisia menettelyjä, jotka lisäävät oikeussubjekteille aiheutuvaa haittaa, paperityötä ja kustannuksia (*red tape*). Lisäksi valtioista riippumattomat organisaatiot ja työmarkkinaosapuolet valittavat usein lainsäädännön antamista edeltävän kuulemismenettelyn muodollisuutta ja rajoittuneisuutta, samalla kun kuuleminen vaatii järjestöiltäkin huomattavasti aikaa ja osaamista, mikä on sekä työlästä että kallista.

4.15 Kyse on institutionaalisen näkyvyyden, hallinnon ja demokratian ongelmista, joita esiintyy sekä toimielimissä että jäsenvaltioissa. Ne vaikuttavat käsitykseen Euroopan unionista ja sen toimielimistä, joiden on nyt pakko löytää nopeita ja tehokkaita ratkaisuja. Samalla on vastattava nykyistä paremmin kasvun, työllisyyden ja kilpailukykyyn haasteisiin Euroopassa. Myös jäsenvaltioiden on pohdittava valtion ja hallinnon uudistuksen tarvetta, sillä ne ovat suoraan tämän arvostelun kohteena ja niiden osallistuminen hallinnon parantamiseen kokonaisuudessaan on välttämätöntä.

⁽²¹⁾ IMF:n mukaan osuus on 3 prosenttia BKT:sta; *Bureau fédéral du Planin* tutkimuksen mukaan Belgiassa osuus oli vuonna 2000 2,6 prosenttia. "Better Regulation Task Force" -ryhmän "Less is more" -raportissa (maaliskuu 2005) se arvioidaan kuitenkin 10–12 prosentiksi Yhdistyneen kuningaskunnan BKT:stä, jossa noin 30 prosenttia sääntelyn kokonaiskustannuksista on hallintokuluja.

⁽²²⁾ Myös säädösten antamatta jättämisestä voi aiheutua kustannuksia, vaikka siitä ei voida tehdä vaikutustenarviointia. Komission tuoreessa asiakirjassa (*staff paper*) arvioidaan Lissabonin suuntaviivojen noudattamatta jättämisen kustannuksia.

4.16 Tämä vaikuttaa suoraan Eurooppa-aatteen ja unionin rakentamisen edistymiseen erityisesti nyt, kun perustuslakisopimusta käsittelevä poliittinen keskustelu on herättänyt kansalaisten kiinnostuksen. Nyt on vastattava kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan käytännön odotuksiin, jotka koskevat yhteisön lainsäädännön laadun ja ymmärrettävyyden parantamista ja edistettävä sen yksinkertaistamista. Samalla on arvioitava lainsäädännön soveltamisesta aiheutuvaa, sekä hallintoa että yrityksiä kuormittavaa byrokraattista raskautta.

II UNIONIN LAINSÄÄDÄNNÖN LAADUN PARANTAMINEN

5 Yhteisön säännösten yksinkertaistaminen

5.1 Vuoden 2003 helmikuussa komissio otti käyttöön toimintakehyksen, jolla pyritään vähentämään yhteisön säännöstöä sekä selkeyttämään ja yksinkertaistamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Komissio on kehittänyt tältä pohjalta jatkuvan yksinkertaistamisohjelman ja on esitellyt kolmisenkymmentä aloitetta, joilla pyritään yksinkertaistamaan taloudellisten toimijoiden, kansalaisten ja kansallisten hallintoelinten toimintaympäristöä. Lainsäätäjän käsiteltävänä on edelleen 15 lainsäädäntöehdotusta.

5.2 ETSK odottaa komission yksinkertaistamisohjelman uuden vaiheen esittelyä vuoden 2005 lokakuussa. Uudessa vaiheessa on tarkoitus muun muassa ottaa huomioon asianomaisten näkemys (ks. Eurooppa-sivustolla 1. kesäkuuta 2005 aloitettu avoin julkinen kuuleminen). Lisäksi siihen vaiheeseen sisällytetään alakohtainen lähestymistapa.

5.3 ETSK muistuttaa vuoden 2003 joulukuussa tehdyn toimielinten välisen, lainsäädännön parantamista koskevan sopimuksen merkityksestä ja etenkin sen 36 kohdasta, joka koskee neuvoston ja Euroopan parlamentin työskentelymenetelmiä käsiteltäessä yksinkertaistamis ehdotuksia.

5.4 Kodifioinnilla, joka on olennaisen tärkeä yksinkertaistamisväline, korvataan hajallaan oleva lainsäädäntö: säädökset kootaan yhteen ja harmonisoidaan. Aiempi lainsäädäntö on kumottava nimenomaisesti, jotta säädöskokoelmalla edistetään lainsäädännön kohderyhmien ja oikeussubjektien kaipaamaa oikeusvarmuutta. Tämä edellyttää, että lainsäätaja hyväksyy lakikokoelmat virallisesti. Se poikkeaa siten virallisten julkaisujen toimiston toteuttamasta konsolidoinnista, joka on luonteeltaan teknistä eikä tarjoa samaa oikeusvarmuutta, vaikka helpottaakin lainsäädäntöön tutustumista. Konsolidointi on itse asiassa kodifioinnin valmisteluvaihe.

5.5 Kodifioidun alan on oltava tietyssä määrin kattava tai vakaa oikeuden ala, jos kodifioinnilla on tarkoitus luoda vakiintunutta oikeutta. Mikään ei estä turvautumasta tietyillä aloilla toisentyypiseen kodifointiin, jos voimassa olevan lainsäädännön osittainen tarkistaminen on osoittautunut välttämättömäksi.

5.6 Jos tietty säädös voi kuulua useampaan kuin yhteen lakikokoelmaan, se sisällytetään ensisijaisesti yhteen lakikokoelmaan ja muihin lakikokoelmiin erityisessä typografisessa

muodossa. Muissa kokoelmissa mainitaan, mihin lakikokoelmaan säädös sisältyy ensisijaisesti.

5.7 Jos konsolidoinnin yhteydessä havaitaan sisäisiä ristiriitoja, kuten eroja säädösteksteissä käytettyjen määritelmien tai termien välillä, lainsäätäjälle on esitettävä mitä pikimmin kokonaan uudelleen muotoiltu teksti, joka korvaa konsolidoidun tekstin.

5.8 Mahdolliset kumoamiseen tai kodifointiin liittyvät virheet korjataan ja julkaistaan mahdollisimman pian.

5.9 Konsolidoinnin järjestelmällinen käyttäminen on jatkuva ja tehokas yksinkertaistamisväline, joka voi tuoda esiin tarpeen kodifoida tai tarkistaa lainsäädäntöä, jotta siitä tulee entistä selvempää ja johdonmukaisempaa; tämä helpottaa suuresti voimassa olevaan oikeuteen tutustumista.

5.10 EUR-Lex-verkkosivuilla tulisi olla mahdollisuus tutustua kaikkiin voimassa oleviin säädöksiin. Kaikkien voimassa olevasta lainsäädännöstä laadittujen kodifioitujen ja konsolidoitujen tekstien on oltava EUR-Lexissa.

5.11 Voimassa oleviin säädösteksteihin on tietyn ajan kuluttua vaikea tutustua virallisten lehtien saatavuustilanteen vuoksi. Tämä tekninen ongelma on korjattava, sillä se vaikeuttaa tutustumista säännöstöön kokonaisuudessaan.

6 ETSK:n ehdotukset lainsäädännön parantamiseen soveltuviksi menetelmiksi

6.1 PreLex-verkkosivuilla tulisi olla mahdollisuus tutustua kaikkiin valmisteilla oleviin säädöksiin. Lisäksi niiden tulisi olla oikeassa yhteydessä (arvioiden, kuulemisten tulosten, tutkimusten ja selitysten yhteydessä). Kun voimassa olevassa tai valmisteltavassa lainsäädännössä viitataan toiseen direktiiviin tai asetukseen, siihen pitäisi liittää hyperlinkki, jonka kautta toisen tekstin voi lukea suoraan riippumatta siitä, milloin se on julkaistu virallisessa lehdessä.

6.2 Uuden lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevat aiemmat säädökset on kumottava nimenomaisesti tai niitä on muutettava.

6.3 Useimmat näistä menetelmistä ovat jo olemassa ja käytössä, mutta joitakin on vielä kehitettävä. Muitakin menetelmiä tai muutoksia voidaan harkita, mutta niiden täytäntöönpano kokonaisuudessaan ei saa ylikuormittaa tai hidastaa kohtuuttomasti jo nyt monimutkaisia lainlaatimismenettelyjä, etenkin kun perustuslakisopimuksen mukaan yhteispäätösmenettelystä tulisi tavanomainen lainsäätämisyjärjestys.

6.4 Komissio ehdottaa (asiakirjassa KOM(2005) 97 lopullinen), että sen yhteyteen perustetaan kaksi työskentelyelintä:

— kansallisten sääntelyasiantuntijoiden korkean tason työryhmä, joka auttaa komissiota säädöskäytännön parantamiseen tähtäävässä prosessissa

— tieteellisten asiantuntijoiden verkosto, joka antaa lausuntoja valituista menetelmistä (muun muassa vaikutustenarvioinneista) tapauskohtaisesti.

6.5 Lainsäädäntöhankkeesta riippuen komissiolla on jo käytettävissään tällaista asiantuntemusta; kokemus osoittaa, tuoko ehdotettu asiantuntijoiden käytön muodollistaminen lisäarvoa nykyisiin käytänteisiin verrattuna.

7 Lainsäädäntöehdotuksen alkuvaihe

- a) lainsäädännöllä tavoiteltavien päämäärien määrittely suhteessa primaarioikeuteen ja voimassa olevaan lainsäädäntöön sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön kyseisellä alalla; suunniteltujen tai tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi tarjoutuvien mahdollisuuksien tarkastelu välttämällä samalla lainsäädännön inflaatiota sekä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita noudattaen
- b) tavoitteiden asettaminen tärkeysjärjestykseen ja ensisijaisten painopisteiden määrittely alakohtaisten tai horisontaalisten toimenpiteiden avulla; neuvoston rooli tässä toiminnassa; lainsäädännön tarpeellisuuden tarkastelu sen selvittämiseksi, onko perussopimuksissa tai johdetussa oikeudessa jo keinoja samoihin tavoitteisiin pääsemiseksi
- c) keskipitkän aikavälin suunnittelu (aikataulu, toimintasuunnitelma) asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi; siihen sisällytetään mahdollisuus käyttää uusia kumppanuuksia tavoitteiden saavuttamiseksi
- d) asetettuihin tavoitteisiin nähden tarkoituksenmukaisimman säädöstyypin tai -tyyppien määrittely: direktiivi (puitelaki), asetus (laki), yksinkertaistaminen (uuden lainsäädännön niveltäminen aiempaan lainsäädäntöön yhdenmukaistamalla oikeudelliset käsitteet ja määritelmät, aiemman tekstin ja muutosten järjestelmällinen konsolidoiminen, kodifointi, koontaminen eli hajallaan olevan lainsäädännön kokonainen tarkistettuun ja yksinkertaistettuun säädökseen) tai muu vaihtoehtoinen sääntelymuoto (yhteispäätös, yhteissääntely, "valvottu" tai valvomaton itsesääntely, sopimukset); yksinkertaistamis- ja selkiyttämistavoitteen sisällyttäminen kaikkiin uusiin lainsäädäntötoimiin
- e) alustavat vaikutustutkimukset, jotka ovat puhtaasti taloudellista kustannus-hyöty-menetelmää laajempia ja kattavat myös alat, joilla määrällinen ilmaisu on vaikeaa (esimerkiksi ympäristötoimenpiteiden vaikutukset kansanterveyteen, luonnon monimuotoisuuteen ja ilman tai veden laatuun, yhteiskunnallisten toimenpiteiden vaikutukset osallisuuteen ja elin- ja työoloihin sekä ennakoitavat vaikutukset tuottavuuteen ja taloudelliseen tehokkuuteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin); kokonaistuloksen on oltava yleisen edun kannalta positiivinen (esimerkiksi yhteiskunnallis-taloudellisten oikeuksien tehokkuus), mutta soveltamista koskevissa yksityiskohtaisissa säännöissä on ehdottomasti pyrittävä välttämään liian tiukkoja rajoituksia, suhteettomia noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia (*compliance costs*) sekä tavoiteltavien päämäärien kannalta turhaa valvontaa ja säännöksiä; mikäli määrällinen arvio on välttämätön, se voidaan joissakin tapauksissa suhteuttaa tiettyihin ensisijaisiin poliittisiin tavoitteisiin

f) osallistuva demokratia: vaihtoehtoiset sääntelymuodot, joihin lainsäädännön kohderyhmät osallistuvat suoraan; säädösten laatimisen yhteydessä kuuleminen, johon osallistuvat ensisijaisesti ja tehokkaalla ja riittävällä tavalla suoraan ja etujärjestöjensä välityksellä ne kansalaisyhteiskunnan toimijat, joita lainsäädäntö välittömimmin koskee, mahdollisesti talous- ja sosiaalikomitean ja/tai alueiden komitean valmistelemaan lausunnon pyytäminen, vihreiden ja valkoisten kirjojen käyttäminen valmisteluvälineinä ja keinona kuulla kansalaisyhteiskuntaa ja toimielimiä laajasti; kumppanuuksien luominen järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa; viestintävälineiden käyttäminen suunniteltujen säädösten tavoitteiden ja sisällön selittämiseksi.

8 Lainsäädäntöehdotuksen laatiminen ETSK:n näkemyksen mukaan

8.1 Vaikutustutkimukset

8.1.1 ETSK panee merkille komission uudet sisäiset vaikutusanalyysit, jotka tulivat voimaan 15. kesäkuuta 2005.

8.1.2 Alustavia vaikutustutkimuksia, jotka ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavien päämäärien laajuuteen ja monitahoisuuteen, olisi tehtävä aloitteen käynnistämistä suunnittelevan tai suunnittelevien pääosastojen henkilöstön osaamista hyödyntäen heti, kun suunnitteilla olevan lainsäädännön tavoitteet on vahvistettu poliittisesti. Kyseessä olisi ensimmäinen askel kohti arviota.

8.1.3 Kriteerit ja menetelmät voivat noudattaa tiettyä ennalta määriteltyä kaavaa, mutta ne mukautetaan tarpeen mukaan kussakin pääosastossa hankkeeseen sopiviksi. Tässä vaiheessa voidaan myös harkita tiettyjen edustuksellisimpien tai eniten asiaan osallisten järjestöjen ja kansallisten asiantuntijoiden epävirallisia kuulemisia, joissa käsitellään säädöksen soveltamisalaa, tavoitteita, luonnetta ja odotettavissa olevaa vaikutusta kyseenalaistamatta kuitenkaan avoimen kuulemisen periaatetta.

8.1.4 ETSK:n määritelmän mukaisten alustavien vaikutustutkimusten ⁽²³⁾ täsmentäminen voitaisiin näin aloittaa sisäisesti ja tarvittaessa ulkopuolisten riippumattomien asiantuntijoiden tai kansallisten asiantuntijoiden avulla komission ehdottaman mallin mukaisesti. ⁽²⁴⁾

8.1.5 Komitea painottaa, että vaikutustenenarvioinneissa on käsiteltävä tasapainoisesti Lissabonin strategian kolmea ulottuvuutta — taloudellista, sosiaalista ja ympäristöä koskevaa.

⁽²³⁾ ETSK:n ja komission käyttämien termien väliset erot kuvastavat suunniteltujen menetelmien eroja: komissio käyttää termiä "vaikutustenenarviointi", kun taas ETSK puhuu "alustavasta vaikutustenenarvioinnista".

⁽²⁴⁾ KOM(2005) 97 lopullinen, 16.3.2005.

8.1.6 ETSK katsoo, että on tärkeää asettaa vaikutustenarviointi lainsäädännön laatimisen ja soveltamisen ytimeen; tällaiset tutkimukset eivät saa enää olla pakollisia hallinnollisia tai lisäarvottomia toimia.

8.1.7 Komitea korostaa velvollisuutta tehdä vaikutustenarviointi ainakin sellaisten hankkeiden kohdalla, jotka vaikuttavat yrityksiin tai talouden eri sektoreiden työntekijöihin, sekä kaikkien yhteispäätösmenettelyyn menevien ehdotusten kohdalla. Lainsäädäntövälineen valinta tulisi perustella vertaamalla sitä mahdolliseen lainsäädännön vaihtoehtoon (yhteissäätely, sopimukset, itesäätely) vuoden 2003 joulukuussa tehdyn toimielinten välisen, lainsäädännön parantamista koskevan sopimuksen mukaisesti sekä lainsäädännön kohderyhmien hyväksi tehtävän lainsäädännöllisen tai hallinnollisen yksinkertaistamisen näkökulmasta. Vaikutustenarvioinnin tulokset eivät kuitenkaan voi olla riittävä peruste lainsäädäntöehdotuksen esittämiseksi.

8.2 Kuulemiset ja säädöstekstin laatiminen

8.2.1 Seuraava vaihe, jossa lainsäädäntö varsinaisesti laaditaan, toteutettaisiin sekin aluksi sisäisesti komission työskentelytapoja ja varsinkin unionin tekstinlaadinnan ohjeita noudattaen. Ohjeita voidaan täsmentää komission lakimies- ja asiantuntijakomiteoiden avustuksella. Laatimisvaiheessa täytyy jättää tiettyjä vaihtoehtoja avoimiksi, sillä kuulemisvaiheessa ei pitäisi esittää tekstiä, jonka kaikki yksityiskohdat on jo sovittu, vaan asianosaisia tulisi kuulla mahdollisista eri poliittisista vaihtoehdoista.

8.2.2 Myös unionin neuvoo-antavia elimiä olisi kuultava jo tässä vaiheessa joko pyydettyjen tai oma-aloitteisten lausuntojen kautta, kun käsiteltävänä on tärkeitä ehdotuksia. Paikallishallintoa ja -viranomaisia edustavalta alueiden komitealta ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajalta ETSK:lta täytyisi voida esimerkiksi pyytää valmistelevala lausunto vihreiden ja valkoisten kirjojen lisäksi myös lainsäädäntöehdotuksista, jotka koskevat erityisesti sisämarkkinoita, taloutta, yrityksiä, kansainvälistä kauppaa, ulkosuhteita, ympäristöä, sosiaalisia kysymyksiä ja maahanmuuttoa, kulutusta tai maatalouslainsäädännön uudistamista. Lausunnossa tulisi käsitellä alustavia vaikutustutkimuksia sekä tavoiteltuja päämääriä ja keinoja niiden saavuttamiseksi.

8.2.3 Yksityiskohdittain valmiiksi laadituista, ensimmäiset sovitteluvaiheet läpikäyneistä lainsäädäntöteksteistä annettavat lausunnot tulevat nimittäin liian myöhään, eikä niillä voida enää vaikuttaa merkittävästi kokonaisuuteen. Komiteoiden asiantuntemusta voitaisiin näin hyödyntää alkuvaiheesta asti paljon rakentavammin lainsäädännön parantamisessa ja sen edistämiseksi, että kohderyhmät ymmärtävät ja hyväksyvät sen.

8.2.4 Tässä vaiheessa on toteuttava asianomaisten tahojen ja toimielinten ja järjestöjen sekä kansallisten ja paikallisten

elinten suorat kuulemiset käyttämällä sekä perinteisiä tapoja (kuulemistilaisuudet, seminaarit, lausuntopyyntö) että sähköisiä keinoja (sähköposti, kysely asiassa päävastaavallisen pääosaston verkkosivuilla). Neuvoo-antavien elinten kanssa tehtyjen pöytäkirjojen mukaisesti myös ne voivat järjestää tiettyjä kuulemismenettelyjä. Tätä mahdollisuutta olisi kehitettävä.

8.2.5 Avoimen kuulemisen järjestäminen yhteisön verkkosivuilla edellyttää soveltuvien viestintä- ja tiedotusvälineiden käyttöä, jotta mahdollisimmat monet lainsäädäntöehdotuksen kohteena olevat henkilöt, talous- ja yhteiskuntaelämän toimijat, yritykset ja paikallisviranomaiset saisivat tietoa säädöksen luonteesta, sen pääpiirteittäisestä sisällöstä ja verkkosivuista. Lisäksi voitaisiin laatia eurooppalaisten ja kansallisten organisaatioiden, paikallishallintoelinten sekä kansallisten ja alueellisten talous- ja sosiaalineuvostojen luettelo. Asianomaisille viestintäelimille (yleinen, erityisalan ja ammattilehdistö) voitaisiin myös ilmoittaa hankkeesta tiedon levittämiseksi.

8.2.6 Lopuksi on julkaistava komission Internet-sivuilla objektiivinen kooste kuulemisten mahdollisista vastauksista. Kooste tulee laatia ennakkoluulottomasti ja siten, ettei pyritä korostamaan ensisijaisesti komission alkuperäisen tarkoituksen kanssa samansuuntaisia tuloksia. Myöskään painostusryhmät eivät saa vaikuttaa tuloksiin, jotta yleinen etu säilyy yksittäisten etujen edellä ja käytännön realismi aatteellisten lähestymistapojen edellä.

8.2.7 Muussa tapauksessa voi syntyä myöhemmin vaikeasti voitettavia esteitä, kuten kävi kahden ns. satamapakettiehdotuksen kohdalla (vaikutustutkimuksen puuttuminen, jäsenvaltioiden ratifioimisiin ILO:n kansainvälisiin merenkulkusopimuksiin viittaavien mainintojen puuttuminen), sisämarkkinoiden palveluita käsittelevän direktiiviehdotuksen yhteydessä (luopuminen lainsäädännön harmonisoinnista) tai tietokoneohjelmien avulla toteutettujen keksintöjen patentoitavuutta käsittelevän direktiiviehdotuksen kohdalla (mikä aiheuttaisi vakavaa sekaanusta ja oikeudellista epävarmuutta ja minkä suhteen ETSK oli esittänyt painokkaita varauksia; ehdotus hylättiin lopulta parlamentin toisessa käsittelyssä⁽²⁵⁾).

8.2.8 Jäsenvaltioiden hallintoon eli yhteisön lainsäädännön pääasialliseen täytäntöönpanijaan kohdistuvia vaikutuksia olisi arvioitava sellaisten menetelmien avulla, jotka ovat jo käytössä monissa maissa, sekä luomalla yhteyksiä komission toimivaltaisen pääosaston ja kansallisen hallinnon asianomaisten yksiköiden välille oikeudellisista kysymyksistä vastaavissa yksiköissä ja teknisiä kysymyksiä käsittelevissä yksiköissä. Vertailukelpoisia kriteerejä, joissa otetaan huomioon lainsäädännön lopulliset kohderyhmät, tulisi laatia hyödyntämällä yhteistyötä ja sisäiseen vaikutustutkimukseen liittyvien menettelyjen arviointeja (*benchmarking*).

⁽²⁵⁾ EUVL C 61, 14.3.2003 ja EUVL C 294, 25.11.2005.

8.2.9 Lainsäädännön laadun ja vaikutusten määrittämiseen käytettävien kriteerien tulee olla yksinkertaisia Mandelkernin raportissa ehdotettujen kriteerien ⁽²⁶⁾ tapaan. Lisäksi on hyödynnettävä mahdollisimman paljon olemassa olevia eurooppalaisia ja kansallisia tilastotietoja sekä valvonta- ja tarkastusyksiköiden kokemuksia. Niitä määritettäessä ei tule laiminlyödä täytäntöönpanosta ja seurannasta vastaavien yksiköiden kuulemista, sillä ne vastaavat lainsäädännön noudattamisen valvonnasta käytännössä. Ne pohtivat myös tiedotuksen ja mahdollisesti täydennyskoulutuksen ja rekrytoinnin tai uudelleenorganisoinnin tarvetta, jotta käytännön täytäntöönpano olisi tehokasta.

8.2.10 Lainsäädännön täytäntöönpanon kustannukset ja tekniset edellytykset on määritettävä mahdollisimman tarkasti jokaisella tasolla siten, että otetaan huomioon kyseisellä alalla ennestään voimassa oleva lainsäädäntö. Näin voitaisiin tuntea paremmin suunnitellun lainsäädännön vaikutusten kaikki puolet ja minimoida sen täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset.

8.2.11 Komission yhteyteen perustettava tieteellisten asiantuntijoiden verkosto voisi kehittää komission nykyisin käyttämää menetelmää sen tehostamiseksi. Lisäksi komitean tulisi mahdollisesti tarkastella sen käsiteltäväksi annettuja erityisiä vaikutustutkimuksia, jotka liittyvät tiettyyn ehdotukseen tai siihen tehtyihin muutosehdotuksiin.

8.2.12 Jotta voidaan määrittää lainsäädännön valmisteluun kuluva kohtuullinen aika ja ottaa samalla huomioon lain vaikutukset ja mahdollinen kiireellisyys, kukin hanke tarvitsee ohjelmasuunnittelua, jonka osana määritellään eri vaiheet ja määräajat.

8.2.13 Puutteellisiksi tai riittämättömiksi arvioidut vaikutustutkimukset olisi voitava tarkistaa tarvittaessa ulkopuolisten asiantuntijoiden avulla. Parlamentti on hiljattain avannut OEIL-verkkosivullaan ⁽²⁷⁾ uuden osaston, jossa tarkastellaan vaikutustutkimuksia ja joka voisi tarjota ehkä kriittisenkin lisän komission julkaisuille (komission vuodesta 2005 lähtien lupaamat katsaukset ja erityiset arvioinnit kaikista sellaisista ehdotuksista, jotka kuuluvat yhteispäätösmerkityksen piiriin).

8.2.14 Kun nämä vaiheet on käyty läpi, olisi mahdollista saada valmiiksi lainsäädäntöehdotus, vaikutustutkimus ⁽²⁸⁾ ja rahoitus selvitys sekä kaikki selitysoisiot, joiden avulla oikeussubjekteille, lakimiehille sekä yhteisön ja jäsenvaltioiden lainsäätäjille kerrotaan mahdollisimman ymmärrettävällä tavalla ehdotetun lainsäädännön tavoitteet, soveltamisalat ja käytännön vaikutukset. Lainsäädännön "laadunvalvontaa" tulisi tehdä ennen kaikkia tässä vaiheessa; sen toteuttamistavat on vielä määritettävä.

⁽²⁶⁾ Osoittimien kehittäminen oikeussubjekteja ja hallintoa varten tarkastelemalla yhtenäisiä sääntelylohkoja; otsikkojen lukumäärän rajaaminen: monimutkaisuus, säädeksien pituus, viittaukset muihin säädeksiteihin, oikeussubjektien tai ulkopuolisten ilmoituskentekijöiden ilmoitusvelvollisuuksien lukumäärä ja painoarvo, säännöksen hallinnointiin tarvittavien virkamiesten lukumäärä, aiheutuvien riita-asioiden vakavuus.

⁽²⁷⁾ Lainsäädännön seurantakeskus (<http://www.europarl.eu.int/ceil/>); vaikutustutkimuksia koskeva sivusto on vielä valmisteluvaiheessa.

⁽²⁸⁾ Komissiolla on jo nyt mahdollisuus päivittää vaikutustenarviointinsa uusien tai aiemmin saamatta jääneiden tietojen perusteella.

8.2.15 Komission tiedonannon, joka osoitetaan yhteisön ja jäsenvaltioiden lainsäätäjille ja neuvoa-antaville elimille sekä paikallisille lainsäädännön täytäntöönpano- ja valvontaelimille, olisi sisällettävä kaikki nämä osiot.

8.2.16 Kun säädöstyyppejä on valittu, sen soveltamisala on määriteltävä tarkasti selvittämällä, mitä valittuun säädökseen (direktiivi) liittyy ja mitä toisenlainen säädös (asetus) voisi tarjota. Myös vaihtoehtoisia sääntelytapoja tulee harkita.

8.2.17 Teksti tulisi laatia selkeästi ja yksiselitteisesti, ja siinä on viitattava nimenomaisesti oikeusperustan lisäksi muihinkin perussopimusten ja aiemman lainsäädännön asiaa koskeviin artikloihin. (Pelkkä tekninen viittaus virallisen lehden numeroon ei riitä. Tekstissä tulisi päin vastoin ilmoittaa viittauksen kohteina olevien säädösten koko nimi ja esitettävä lyhyt tiivistelmä niiden sisällöstä ja soveltamisalasta, jotta myös oikeussubjektit, eivätkä pelkästään asiaan erikoistuneet lakimiehet, voisivat ymmärtää sen.) Varsinaisen lainsäädännön tavoitteiden ja sisällön selkiyttämiseksi ja selostamisessa erityisen tärkeitä ovat viittaus- ja perustelu kappaleet, jotka tulee laatia ymmärrettävästi ja ytimekkäästi.

8.2.18 Lainsäädäntöön voitaisiin sisällyttää mahdollisuus kehittää tai muuttaa sitä myöhemmin (jo nyt käytössä oleva tapa antaa komission kertomus tietyn soveltamisajan jälkeen, tai vielä parempi tarkistamista koskeva standardilauseke eli nk. *sunset clause*, jota sovelletaan tietyn ajan, esimerkiksi kolmen vuoden, kuluttua ⁽²⁹⁾). Tämä edellyttää hyvää tiedonkulkua ja palautejärjestelmää. Sen tueksi pyydetään tietoa ja ehdotuksia kansalaisyhteiskunnalta, jolla on tätä varten oltava keskustelukumppani yhteisössä (yksi yhteyshenkilö yhteisön edustustoissa jäsenvaltioissa tai tietty komission yksikkö, joka on ilmoitettu itse laissa).

8.2.19 Tarkistamislausetta sovellettaessa komission pitäisi siten joko ehdottaa muutoksia tai tehdä aloite määrätyn ajan kuluessa tai selvittää saman määräajan kuluessa, miksi muutokset eivät sen näkemyksen mukaan ole tarpeen.

8.2.20 Jotkut tutkimuslaitokset (*think tanks*) suosittavat lainsäädännön laatua ja tarkoituksenmukaisuutta valvovan eurooppalaisen viraston perustamista. Olisi suhteetonta sekä perussopimusten sanamuodon ja tarkoituksen vastaista luoda jonkinlainen lainsäädännön ylin valvontaviranomainen, jolla olisi oikeus tehdä muutoksia lainsäädäntöön. Se kyseenalaistaisi komission aloiteoikeuden — ja aloitevelvollisuuden. Komitea ei kannata missään tapauksessa tällaisen komission aloiteoikeuden harjoittamista valvovan "superviraston" perustamista. Komitea painottaa mieluummin *ex ante* -kuulemismenettelyjen, alustavien vaikutustutkimusten laadun sekä *ex post* -kuulemisten merkitystä.

⁽²⁹⁾ Sen jälkeen kun toimintasuunnitelma lainsäädännön parantamiseksi (KOM(2002) 278 lopullinen) esitettiin vuonna 2002, komissio on lisännyt lainsäädäntöehdotuksiinsa tarkistus- tai uudelleentarkastelulausekkeen säänneltävästä asiasta riippuen. Lainsäätäjän tulisi varmistaa tämän lausekkeen säilyttäminen säädeksistä hyväksyttyinä.

8.2.21 Myös riippumattomien tai valtuutettujen sääntelyviranomaisten toimintaa on arvioitava, sillä lainsäädäntökomiteat ja sääntelyvirastot työskentelevät melko suljetusti tavanomaisiin lainsäädäntämenettelyihin verrattuna. Lainsäätäjän on voitava valvoa tämän toimivallan käyttöä. Virastojen hallintoelimiä pitäisi myös aina olla työmarkkinaosapuolten tasa-arvoinen edustus.

8.2.22 Unionin virallisille kielille tehtyjen käännosten laatu aiheuttaa joskus ongelmia. Komissiossa työskentelevien juristi-lingvistien määrää on lisättävä ja osaamista kehitettävä laajentumisia ajatellen. Lainvalmistelun ja lainsäädännön arvioinnin tuntemusta tulee kehittää lainsäädäntöehdotusten laadintaan ja yksinkertaistamistoimiin osallistuvien toimielinten virkamiesten keskuudessa toimielimissä. Sama koskee yliopistojen jäsenvaltioissa tarjoamaa oikeustieteellistä koulutusta. Tämä on tarpeen, jotta unionin ja jäsenvaltioiden palvelukseen saadaan jatkossa päteviä virkamiehiä. Jotkut yliopistot tarjoavat jo tällaista opetusta ja tekevät tutkimusta alalla. Niiden asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää.

8.2.23 Komission apuna tai komissiossa työskentelevien tilapäisten asiantuntijakomiteoiden tulee tehdä ennen aloitteen julkaisemista ehdotuksia sisällön ja kielellisen ilmaisuuden selkeyden, johdonmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden lisäämiseksi sekä eri säädösehdotuksissa käytettyjen määritelmien ja oikeudellisten käsitteiden yhtenäisyyden varmistamiseksi voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Komissio on jo laatinut yhteiset käytännön ohjeet niille, jotka osallistuvat lainsäädäntöehdotusten laatimiseen. Ohjeilla pyritään varmistamaan käytettyjen oikeudellisten käsitteiden yhdenmukaisuus ja lainsäädännön johdonmukaisuus. Näitä tekstin laatimista koskevia vaatimuksia on noudatettava asianmukaisesti.

8.2.24 Lainsäädännön laatu riippuu siis suuresti vaikutustutkimuksista ja alustavista kuulemismenettelyistä, joiden avulla voidaan välttyä siltä, että alkuperäiseen ehdotukseen joudutaan tekemään lukuisia tai suuria muutoksia. Muutosten laatu vaikuttaa myös lopullisen tekstin laatuun. Jos muutokset ovat sovitteluratkaisuja, jotka on laadittu joko epäselvästi tai epätarkasti kaikkien osapuolten tyydyttämiseksi, ne saattavat heikentää lainsäädännön tehoa ja selkeyttä. Terminologiakomitea (juristi-lingvistejä ja asiantuntijoita) voisi auttaa komissiota muotoilemaan uudelleen ehdotetut muutokset siten, että muutosten selkeys ja johdonmukaisuus säilyy, kun ne esitetään hyväksyttäväksi uudessa käsittelyssä.

8.2.25 Komitea toteaa kiinnostuneena, että komissio tarkistaa vaikutusten arviointia koskevia suuntaviivojaan määrittämällä entistä selvempiä taloutta ja kilpailukykyä koskevia suuntaviivoja ja aikoo lisäksi selvittää niiden yhteensopivuuden perusoikeuskirjan kanssa⁽³⁰⁾. Tämä tarkistettu lähestymistapa on vastaus käsillä olevan lausunnon joihinkin ehdotuksiin, joiden täytäntöönpanoa komitea seuraa.

8.2.26 Silloin kun unionin lainsäätäjän tekemät muutosehdotukset koskevat ehdotuksen olennaisia kohtia tulisi harkita vaikutustutkimusten tekemistä. Tällöin tulee käyttää komission kehittämää menetelmää, mutta ilman tarpeettomia mukautta-

mismenettelyjä. Näin ollen ETSK toivoo, että nämä kolme toimielintä määrittävät yhteisen vaikutusanalyysia koskevan lähestymistavan osana lainsäädännön parantamista koskevan toimielinten välisen sopimuksen toimeenpanoa.

9 Yhteisön tuomioistuimen osuus

9.1 Tarve tulkita lainsäädäntöä sen ymmärtämiseksi on rajattava mahdollisimman pieneksi, vaikkakin tuomioistuimen antama tulkinta, jota oikeustiede ja lakimiehet täydentävät, on välttämätön oikeuden soveltamiseksi. Sekava ja epäselvä lainsäädäntö kuitenkin vaarantaa oikeusvarmuutta ja lisää lakien noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, kun joudutaan jatkuvasti turvautumaan oikeudellisiin ja teknisiin asiantuntijoihin ja mahdollisesti tuomioistuimeen. Lisäksi täytäntöönpanon viivästyminen tai epäasianmukaisen voimaansaattamisen riski kasvaa. Tuomioistuimen on korvattava tällaisessa tapauksessa lainsäätäjää, ja käsiteltäviä tapauksia uhkaa kertyä niin paljon, että se heikentää oikeutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi tai ainakin vaarantaa oikeuden saada tasapuolinen oikeudenkäynti kohtuujassa.

9.2 Ennakkoratkaisupyyntöihin antamiensa vastausten kautta yhteisön tuomioistuin edistää kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaisuutta. Lainsäädännön mahdollinen huono laatu pakottaa selvittämään epäselvien tulkintasääntöjen merkitystä ja soveltamisalaa ja korvaamaan näin lainsäätäjän työn puutteita.

9.3 Mahdollisuutta perustaa tuomioistuimeen asian ensimmäisenä oikeusasteena käsitteleviä erityisjaostoja olisi hyödynnettävä mahdollisimman hyvin, jotta yhteisöjen tuomioistuin voisi antaa ensimmäisen asteen ratkaisuja mahdollisimman nopeasti ja hoitaa näin parhaalla mahdollisella tavalla ja ripeästi toisessa asteessa tehtävänsä oikeuskäytännön yhdenmukaistajana ja yhteisön primaarioikeuden ja johdetun oikeuden selkiyttäjänä.

10 Jäsenvaltioiden rooli

10.1 Jäsenvaltioiden hallituksilla ja niiden edustajilla on Coreperissa, neuvoston eri kokoonpanoissa ja lainsäädäntökomiteoissa erityinen vastuu lainsäädännön laatimisesta ja soveltamisesta, sillä ne ovat samalla lainsäätäjiä ja sen täytäntöönpanijoita yhdessä komission kanssa.

10.2 Yhteisön lainsäädännön voimaansaattamisesta ja soveltamisesta vastaavien neuvottelijoiden ja ministeriöiden yksiköiden välisen tehokkaan yhteistyön olisi alettava jo säädöshanketta koskevien ehdotusten tarkasteluvaiheessa, jotta soveltamissääntöksiä voidaan ennakoita ja valmistella paremmin sekä lyhentää täytäntöönpanon määräaikoja.

10.3 Sen lisäksi, että jäsenvaltio on liittynyt yhteisön toimelinjärjestelmään ja siirtänyt toimivaltuuksiaan tai ottanut käyttöön yhteisiä tapoja käyttää niitä, jäsenvaltio on kehittynyt myös sisäisesti: jäsenvaltioihin on syntynyt moninaisia päätöksentekokeskuksia, kun valtion hallintotehtäviä ja palveluja on

⁽³⁰⁾ IP/05/733.

hajautettu ja toimivaltuuksia on siirretty alueviranomaisille tai riippumattomille hallintoelimille ja virastoille, joilla on sääntely- ja hallinnointivaltuudet. Tällä on luonnollisesti myös seurauksia talousarviota ajatellen. Euroopan unionin säännösten lisäksi jäsenvaltion on noudatettava myös muuta ylikansallista oikeutta (hyväksytyä ja sitä kautta myös pakollista *pacta sunt servanda* -periaatteen nojalla) ja jäsenvaltion mahdollisuudet hallita taloutaan ovat heikentyneet joillakin aloilla (globalisaatio, yhtenäismarkkinat, WTO, yksityistäminen).

10.4 Valtion ja hallinnon uudistus ei aina edisty toivotussa tahdissa, ja lisäksi toimivaltuuksien päällekkäisyydet luovat epävarmuutta tai oikeudellisia ongelmia yrityksille ja valtion yksiköille tai oikeuden soveltamisesta vastaaville alue- ja paikallishallintoviranomaisille.

10.5 Valtio ei enää ole ainoa oikeuden lähde, vaan se saattaa voimaan yhteisön oikeutta soveltamis- ja valvontasääntöjensä mukaisesti. Paikallisviranomaisten ja hajautettujen viranomaisten kanssa ei aina tehdä selvää jakoa toimivallan harjoittamisesta. Tämä johtaa joskus suuriin eroihin jäsenvaltioiden välillä yhteisön oikeuden soveltamisessa ja siihen perustuvien hallinnollisten vaatimusten noudattamisessa. Tämä haittaa tarpeellista yhteensovittamista, mikä saattaa aiheuttaa kilpailun vääristymiä.

10.6 Mikäli jäsenvaltiot eivät osallistu aktiivisesti ja päättäväisesti poliittisella tasolla Euroopan unionin lainsäädännön yksinkertaistamis- ja parantamisprosessiin, se jää kansalaisille vieraaksi ja ponnistelut ovat loppujen lopuksi turhia. Keskitetyt palvelupisteet, e-hallinto sekä lomakkeiden yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen kyllä edistyvät esimerkiksi tullialalla, mutta liian hitaasti. Jaettaessa oikeusnormista tietoa oikeussubjekteille, on otettava huomioon myös ”digitaalinen kuilu”.

10.7 Monet jäsenvaltioiden hallitukset ja parlamentit ovat kuitenkin tiedostaneet tarpeen parantaa lainsäädäntöä ja hallintoa. Ne ovat usein perustaneet erityisiä elimiä, joiden tehtävänä on kuulla tiettyjä kansalaisyhteiskunnan sektoreita ja valvoa valmisteilla olevan tai voimaansaattavan lainsäädännön laatua. Nämä kokemukset olisi koottava yhteen, ja sen pohjalta voitaisiin vaihtaa kokemuksia ja yhdenmukaistaa sovellettuja kriteerejä ja menetelmiä.

10.8 Lisäksi on pohdittava kansallisten tuomioistuinten roolia ja harkittava turvautumista niihin ennakkoratkaisukysymyksissä. Tuomioistuinlaitoksen toimintaa olisi kehitettävä menettelyjen keston ja tietyissä tapauksissa myös oikeudenkäyntikulujen osalta.

10.9 Lainsäädännön laadun parantamisessa komissiota avustavien asiantuntijoiden toimivalta (jäsenvaltioiden asiantuntijaryhmän ja toisen, komission suosittelemien riippumattomien

asiantuntijoiden verkoston) ⁽³¹⁾ voisivat myös seurata lainsäädännön voimaansaattamista ja arvioida sen laatua sekä antaa tarvittaessa neuvoja. Lisäksi voitaisiin vakiinnuttaa kansalaisyhteiskunnan kansallisten organisaatioiden ja lainsäädännön kohderyhmien käynnistämä varoitusjärjestelmä (erityiset yhteyspisteet, Eurooppa-tiedotuspisteet jne.).

10.10 ETSK voisi myös pohtia kansalaisyhteiskunnan organisaatioille tarkoitetun yhteyspisteen perustamista eri erityisjaostoihin ja etenkin ”maatalous, maaseudun kehittäminen ja ympäristö” -erityisjaostoon sekä ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaostoon esimerkiksi yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän ja uudistetun PRISM-tietokannan yhteyteen. Näin komitea voisi arvioida lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista käsitteleviä komission kertomuksia kohderyhmien suoraan ilmaisemien tarpeiden pohjalta ja voisi esittää parannusehdotuksia nykyistä tehokkaammin.

11 Loppupohdintoja

11.1 Jäsenvaltiot ovat myös OECD:ssa sitoutuneet parantamaan lainsäädäntöään kilpailukyvyyn kohentamiseksi. OECD:n raportit osoittavat useimmissa tapauksissa vaatimattomia tuloksia verrattuna tavoiteltuihin päämääriin, joista osa on samansuuntaisia yhteisön odotusten kanssa (lainsäädännön laatu, hallinnollisen kanssakäymisen ja hallinnollisten toimien yksinkertaistaminen [keskitetyt palvelupisteet], uusien päätöksenteon apuvälineiden ja avoimempien päätöksentekomenettelyjen luominen [avoimuus, osallisuus], e-hallinto, hallinnon hajauttaminen jne.).

11.2 OECD kannustaa perustamaan jokaiseen maahan uuden lainsäädännön kustannuksia, laatua ja vaikutuksia arvioivan elimen. Unionin, joka käyttää tietyillä aloilla 25:n jäsenvaltion yhdistettyä toimivaltaa, ja OECD:n erilaisen kompetenssin sekä yhteisön lainsäädännön tavoitteiden vuoksi lainsäädäntää koskevat OECD:n ja unionin tavoitteet ja kriteerit eivät ole täysin yhteneviä, mutta lähestymistavat ovat toisiaan vahvistavia ⁽³²⁾.

11.2.1 Parhaillaan on valmisteilla EU:n ja OECD:n yhteinen hanke, joka koskee yhteisön lainsäädännön integrointia kymmenessä uudessa jäsenvaltiossa. Tulee siis harkita EU:n ja OECD:n välisen synergian lisäämistä.

11.3 Lainsäädännön voimaansaattamisen ongelmat johtuvat pääasiassa jäsenvaltioiden hallituksista ja keskushallinnoista. Laatu olisi otettava ensisijaiseksi tavoitteeksi. Myös määräaikojen noudattaminen vaikuttaa yhtä tärkeältä, jotta voidaan välttää sisämarkkinoiden tilapäinen pirstoutuminen.

⁽³¹⁾ KOM(2005) 97 lopullinen, 16.3.2005.

⁽³²⁾ OECD vaatii julkisten palvelujen yksityistämistä ja valtion uudistamista (hallinnon keventämistä). Nämä suositukset ovat usein enemmän ideologisia kuin käytännöllisiä: kansallisten hallintojen roolia on toki tehostettava, mutta uudistuksen tavoitteena ei saa olla julkisten palvelujen korvaaminen yksityisillä, vaan valtion on voitava hoitaa velvollisuutensa.

11.4 Yhteispäätösmenettelyn laajentaminen perustuslakisopimuksessa tarkoitettulla tavalla on tärkeää demokratian näkökulmasta. Kun menettelyihin yhdistetään kuulemis- ja arviointimenettelyjä eri vaiheissa ja eri tasoilla, niistä uhkaa tulla yhä pidempiä ja monitahoisempia. Myös alkuperäisten ehdotusten laatu ja direktiivien onnistunut voimaansaattaminen voivat kompensoida viivytyksen riskiä. Myös lainsäädännön laatua koskevien indikaattorien kehittäminen on siis keskeisen tärkeä tehtävä⁽³³⁾.

11.5 Vaikein kysymys koskee yhteisön säännösten yksinkertaistamista. Tehtävä on huomattavan laaja, ja ETSK epäilee, ettei työhön voida osoittaa tarvittavia resursseja, elleivät jäsenvaltiot tue täysimittaisesti vastaavia poliittisia päätöksiä ja hyväksy niiden taloudellisia vaikutuksia. ETSK vetoaakin yhteisön säännösten yksinkertaistamisen puolesta.

11.6 On syytä korostaa, että osallisuutta korostava lähestymistapa asettaa huomattavia vaatimuksia kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, toimielimille ja niiden virkamiehille, hallituksille ja niiden hallintoelimille. Muodolliset tai teknokraattiset ratkaisut eivät yksinään riitä mitenkään, vaikka tekniset lainsäädäntövälineet tai vaikutusarvioinnin indikaattorit olisivatkin kunnossa.

11.7 Kun komissiolla on oikeus allekirjoittaa kansainvälisiä sopimuksia unionin nimissä (WTO:ssa jne.), talous- ja yhteis-

kuntaelämän toimijoiden organisaatioita ja muita kansalaisyhteiskunnan toimijoita on myös kuultava, ja niiden tulee osallistua prosessiin sekä kansallisella että unionin tasolla. Tätä koskevia periaatteita ja menetelmiä tulee pohtia.

11.8 Yhteisön säännösten yksinkertaistamisessa ja lainsäädännön laadun parantamisessa ei ole kyse taloudellisen tai sosiaalisen sääntelyn purkamisesta; ne perustuvat hyvän hallintotavan lähestymistapaan, jonka ansiosta säädösten valmistelun monisäikeisyys valtioiden unionissa voidaan teknisesti ja poliittisesti hallita entistä paremmin demokraattisia, osallistuvia ja rationaalisia menettelyjä noudattaen.

11.9 Ongelmat ja ratkaisumahdollisuudet on esitetty selkeästi, ja aloitetut toimet ovat sellaisia, että niiden avulla voidaan saavuttaa asetetut tavoitteet. Miksi käytännön edistys on jäänyt vaatimattomaksi? Onko olemassa tavoitteiden saavuttamista haittaavia tekijöitä ja mitä ne ovat? Riittävätkö resurssit tai pitäisikö niitä kohdistaa uudelleen? Onko kaikilla asianomaisilla toimijoilla riittävä poliittinen halu onnistua? Voidaanko esteet voittaa? Näiden kysymysten vastaukset ovat vielä avoimia, mutta päättäväinen poliittinen tahto ja toimien pitkän aikavälin seuranta näyttävät olevan olennaisen tärkeitä seikkoja unionin säännösten yksinkertaistamisen ja säädöskäytännön parantamisen onnistumisen kannalta.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

⁽³³⁾ Komissio on tilannut Bradfordin yliopistolta näitä indikaattoreita käsittelevän tutkimuksen. ETSK odottaa mielenkiinnolla sen julkaisemista. Väliaikaiseen julkaisuun voi tutustua yliopiston verkkosivuilla (<http://www.bradford.ac.uk/>).

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Seuraava muutosehdotus sai yli neljänneksen annetuista äänistä, mutta se hylättiin keskustelussa.

Kohta 8.2.7

Poistetaan kohta 8.2.7.

Perustelu

Näiden ehdotusten hyväksymättä jättäminen ei liity mitenkään edellisissä kohdissa mainittuihin puutteisiin. Monet ovat kanssani yhtä mieltä siitä, että ongelmat eivät johdu vaikutustutkimusten tai kuulemisten yhteydessä saaduista vastauksista tehtyjen objektiivisten koosteiden puutteesta. Satamadirektiivien hyväksymisen ovat toistaiseksi onnistuneet estämään pienet, mutta erittäin vahvat yksittäisiä etuja puolustavat ryhmät. Myös se, ettei ehdotusta palveludirektiiviksi ole vielä hyväksytty, johtuu siitä, että vahvoja yksittäisiä etuja puolustavat ryhmät yrittävät epäpyhien protektionististen allianssien muodossa vastustaa yleisen edun mukaista vapaata liikkuvuutta. Mainittuja patentteja koskevan komission ehdotuksen kohtaamien ongelmien voidaan sanoa pohjautuvan sen vaaran aliarvioimiseen, että rajallinen yksittäinen eturyhmä voisi poliittisessa prosessissa käyttää hyväkseen sitä seikkaa, että lainsäädäntöehdotus (joka tehtiin yhtenäistämään ja selventämään voimassa olevaa lainsäädäntöä) oli teknisesti erittäin monimutkainen.

Muilla voi olla muita näkemyksiä siitä, miksi erilaiset intressiryhmät ovat onnistuneet hidastamaan mainittua lainsäädäntöä tai jopa keskeyttämään sen. ETSK:n käsittelyssä on kaikissa tapauksissa käynyt ilmi, että ehdotukset ovat olleet erittäin kiistanalaisia.

Kohdan 8.2.7 hyvin kiistanalainen muotoilu ei tuo mitään lisäarvoa tähän lausuntoon, joka muutoin on tasapainoinen, hyvä ja joiltain osin aivan erinomainen. Tästä syystä kohta tulee poistaa. Tällöin useimmat voisivat asettua tukemaan lausuntoa.

Äänestystulos

Puolesta: 31

Vastaaan: 61

Pidättyi äänestämästä: 13

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n lainsäädännön soveltamisen ja noudattamisen valvonnan parantaminen”

(2006/C 24/13)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. helmikuuta 2005 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta *EU:n lainsäädännön soveltamisen ja noudattamisen valvonnan parantaminen*.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. heinäkuuta 2005. Esittelijä oli Joost van Iersel.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 90 ääntä puolesta ja 6 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

Soveltaminen ja noudattamisen valvonta

Johdanto

Tässä lausunnossa ETSK katsoo, että lainsäädännön sekä sen soveltamisen ja noudattamisen valvonnan parantaminen ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa: hyvä laki on valvottavissa ja sitä myös valvotaan. Komissio, neuvosto ja yhteisöjen tuomioistuin käsittelevät usein soveltamisongelmia. Seuranta on kuitenkin rajallista. Tämä liittyy kulttuurien ja vastuualueiden erilaisuuteen sekä siihen, että eri tahot osallistuvat vaihtelevasti tosiasialiseen lainsoveltamiseen eri puolilla unionia. ETSK erottaa eri toimien kokonaisuuksia, joihin jäsenvaltioiden ja komission tulee ryhtyä. Jäsenvaltioissa kysymys on ensi sijassa poliittisesta tahdosta. Jäsenvaltioiden hallintojen asenteesta täytyy ilmetä, että ne itse muodostavat EU:n ja että ne toimivat EU:n päätösten mukaisesti. Tämä edellyttää muutoksia tiettyihin lähestymistapoihin. On varmistettava hallintokapasiteetti, tarkasteltava maakohtaisia sääntöjä ja menettelyitä, pidätyttävä omien vaatimusten lisäämisestä unionin säädöksiin (*gold-plating*) ja säädösten valikoivasta soveltamisesta (*cherry-picking*) sekä tehostettava tiedonvälitystä. Jäsenvaltioiden olisi syytä käynnistää järjestelmällinen keskustelu asianomaisten viranomaisten välillä koko EU:ssa sekä toteuttaa jälkikäteisarviointeja ja tarkastella kansallisten viranomaisten vastuuvollisuutta suhteessa vastaaviin viranomaisiin muissa jäsenvaltioissa. Valtiotasoa alempien viranomaisten, joilla on itsenäistä lainsäädäntävaltaa, tulee myös osallistua prosessiin. ETSK:n mielestä komission tulisi toimia aktiivisesti täytäntöönpanoviranomaisten välisen luottamuksen lisäämisessä tukemalla julkisviranomaisten verkostoja ja niiden suorituskyvyn järjestelmällistä arviointia sekä hyvien käytänteiden yksilöimistä ja niistä tiedottamista. Tulee harkita tuomarien ja hallintovirkamiesten nykyisten koulutusohjelmien laajentamista. Joistakin tässä lausunnossa käsiteltävistä ehdotuksista keskustellaan parhaillaan komissiossa, ja joitakin muutoksia pannaan parhaillaan täytäntöön jäsenvaltioissa. Lainsäädännön soveltamisen ja noudattamisen valvonnan yleistilanteessa on kuitenkin vakavia puutteita. Myös Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden parlamenttien tulisi sitoutua tehtävään. ETSK:n näkemyksen mukaan tarvitaan kulttuurin muutosta, johon sisältyy siirtyminen uuden EU-lainsäädännön määrän kasvattamisesta tehokkaan soveltamisen korostamiseen. Näin voidaan varmistaa, että sovitut EU:n säädökset ja toimintalinjat saavuttavat täysin tavoitteensa. Tämä edistää 25 jäsenvaltion unionin toimivuutta ja turvaa lisäksi tarvittavan koheesion.

1. EU:n oikeus Euroopan yhdentymisen perustana

1.1 Toimivat sisämarkkinat, joilla noudatetaan sekä asianmukaisia sosiaalisia velvoitteita — ja varmistetaan etenkin työntekijöiden ja kuluttajien suoja — että ympäristölainsäädäntöä, ovat keskeinen osa Euroopan yhdentymistä. Ne antavat yhdentymiselle oikeutuksen tuomalla merkittäviä etuja kansalaisille ja liikeitoimille.

1.2 EU perustuu oikeusvaltioperiaatteeseen. Sillä vahvistetaan sisämarkkinoiden perustaa ja ehkäistään tuotteiden, henkilöiden tai yritysten alkuperään tai kansallisuuteen perustuva syrjintä. EU:n oikeuden tehokas soveltaminen lisää kansalaisten luottamusta EU:n politiikkoihin ja prosesseihin ja tekee EU:sta merkityksellisemmän kansalaisille ja yrityksille. Tämä edellyttää kuitenkin EU:n oikeuden oikein ajoitettua ja asianmukaista saatamista osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä.

1.3 Lisäksi EU-lainsäädäntöä, jonka tavoitteena on poistaa kaikenlaiset esteet yhdenvertaisten mahdollisuuksien luomisen tieltä, on sovellettava täsmällisesti ja johdonmukaisesti koko EU:ssa, ja kaikkien toimivaltaisten kansallisten ja alueellisten viranomaisten on valvottava tehokkaasti sen noudattamista.

1.4 Sisämarkkinat toimivat moitteettomasti ja niistä tulee kasvun ja vaurauden lähde vain jos kaikki esteet, suorat ja välilliset, ovat poissa kansalaisten tai yritysten tieltä — vaivalloiset ja pitkälliset hallinnolliset menettelyt mukaan luettuina. Lukuisat kansalaisten ja yritysten vuosittain esittämät valitukset johtuvat kansallisista toimista, jotka ovat usein liian rajoittavia, mutkikkaita tai suhteettomia. (1) Tämä johtuu osittain ylimääräisten menetelmien käyttöönotosta EU:n oikeuden saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tällaiset menetelmät lisäävät kansallista lainsäädäntöä, mikä hämärtää EU:n lainsäädännön tavoitteita.

(1) Tulokset täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan mahdollisia heikkouksia ja puutteita jäsenvaltioissa koskevasta ETSK:n tekemästä kyselystä on esitetty liitteessä B.

1.5 Lainsäädännön parantaminen on olennainen osa Lissabonin strategiaa. Maaliskuun 22.–23. päivänä 2005 kokoon-tuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä todetaan nimenomai-sesti sääntely-ympäristön parantamisen myönteiset vaikutukset kilpailukykyyn. Kesäkuun 6.–7. päivänä 2005 kokoontunut kilpailukykyneuvosto vahvisti toteamuksen. ⁽²⁾ Sen vuoksi on korostettava, että lainsäädännön parantaminen sekä täytäntöön-pano ja noudattamisen valvonta liittyvät läheisesti toisiinsa: hyvä laki on valvottavissa ja sitä myös valvotaan.

1.6 Jotta laki on valvottavissa, sen on oltava riittävän selkeä, ja jotta se on riittävän tehokas, sillä on voitava ratkaista tarkoi-tuksenmukaisesti erityiset ongelmat. Jos laki on liian mutkikas ja epäselvä, koska esim. asianmukaista vaikutustenarviointia ei ole suoritettu, täytäntöönpanossa on väistämättä ongelmia. Tämän vuoksi on laadittava ylimääräisiä lakeja, joissa ongelmat otetaan huomioon. Huonot lait johtavat lakien lisääntymiseen ja liian moniin sääntöihin, joiden noudattaminen aiheuttaa tarpeetonta mukautumistaakkaa yrityksille ja jotka hämmen-tävät kansalaisia. ⁽³⁾

1.7 Lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistami-seksi viranomaisilla on oltava vaadittavat hallinnolliset valmiudet. Muutoin hallinnolliset heikkoudet johtavat ongel-miin täytäntöönpanossa ja noudattamisen valvonnassa.

1.8 Samalla EU:n oikeuden tehokas soveltaminen parantaa kilpailukykyä ja edistää rajatylittävää yhteistyötä, jotka ovat kaksi Lissabonin strategian perustavoitetta.

1.9 ETSK katsoo, että EU:lla on ongelmia täytäntöönpanossa ja noudattamisessa. EU:n oikeuden täytäntöönpanoa koskevien tilastojen mukaan direktiivejä ei saateta nopeasti osaksi jäsen-valtioiden kansallista lainsäädäntöä. Rikkomusmenettelyjä koskevat tilastot paljastavat, että saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on usein virheellistä ja puutteellista. Itse asiassa 78 prosenttia Euroopan komission vuosina 2002–2005 jäsen-valtioita vastaan tekemistä kanteluista koskee direktiivien saatta-mista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja niiden soveltamista. Tämä osoittaa, että jäsenvaltioilla on vaikeuksia päättää omasta tavastaan saattaa direktiivit voimaan

1.10 Neuvosto on käsitellyt useissa päätöslauselmissa täytän-töönpanon ja voimaansaattamisen ongelmia ⁽⁴⁾. Vuonna 2003 tehdystä säädöskäytännön parantamista koskevassa toimielinten välisessä sopimuksessa puhutaan myös voimaansaattamisen ja soveltamisen parantamisesta ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Neuvoston päätelmien 11 kohdassa neuvosto kehottaa jäsenvaltioita kaksinkertaistamaan ponnistuksensa EU:n lainsäädännön voimaansaattamisen puutteiden vähentämiseksi ja harkitsemaan sen selvittä-mistä, vastaako valtion sisäinen lainsäädäntö EU:n sääntöjä.

⁽³⁾ Tässä on perusteltua mainita Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön parantamisen työryhmä, joka on julkaissut kolme arvokasta asiakirjaa vuosina 2003 ja 2004 kansallisesta ja eurooppalaisesta lainsäätämisenestä täytäntöönpano mukaan luettuna. Tutkimuksissa ja suosituksissa korostetaan muun muassa selkeyden ja tehokkuuden tarvetta lainsäätämisenessä, jotta tarvittava prosessien välinen vuoro-vaikutus onnistuisi.

⁽⁴⁾ Neuvoston 16. kesäkuuta 1994, 29. kesäkuuta 1995 ja 8. heinä-kuuta 1996 antamat päätöslauselmat, ks. EU:n lainsäädännön kansallinen täytäntöönpano ja Euroopan hallinnollisen politiikan muotoileminen (*National Implementation of EU law and the Shaping of European Administrative Policy*), Hans Petter Graver ARENAN työasia-kirjoissa WP 02/17, s. 6.

⁽⁵⁾ Ibid. s. 21.

1.11 Muutamissa tapauksissa Euroopan yhteisöjen tuomiois-tuin on velvoittanut jäsenvaltiot varmistamaan lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan ⁽⁶⁾.

1.12 Komissio on laatinut useita asiakirjoja siitä, miten jäsenvaltiot voisivat parantaa osaksi kansallista lainsäädäntöä saattamisen ja soveltamisen toimivuutta. Valkoisessa kirjassaan eurooppalaisesta hallintotavasta komissio toteaa: ”Euroopan unionin säännösten vaikutus jää viime kädessä riippumaan jäsenvaltioiden viranomaisten halusta ja kyvystä toteuttaa oikea-aikaisesti ja kokonaisuudessaan niiden kansallinen täytän-töönpano ja soveltaminen” ⁽⁷⁾. Komission 16. maaliskuuta 2005 antamassa tiedonannossa aiheesta ”Parempaa sääntelyä kasvun ja työllisyyden edistämiseksi” pohditaan toimia unionin säänte-lyjärjestelmän parantamiseksi ilman liian suuria hallintokustan-nuksia.

1.13 Vuodesta 1985 uusi lähestymistapa on ollut entistä hyödyllisempi väline normien ja määräysten tehokkaassa yhdenmukaistamisessa. Siinä luodaan vakaat, ytimekkäät ja avoimet oikeudelliset puitteet, joihin kuuluu viranomaisten tarkistus- ja tasapainotusjärjestelmä. Siinä käytetään direktii-veissä määritettyä suurta välinevalikoimaa ja osoitetaan suuri vastuu tuottajille ja ulkopuolisille tahoille. Soveltamisen osalta komissio tekee erityisesti syvällisen tutkimuksen perusteella sen johtopäätöksen, että ”— kokemusten mukaan kyseisten direk-tiivien täytäntöönpanoa voidaan edelleen monin tavoin para-ntaa” ⁽⁸⁾. Asiakirja paljastaa vakavia puutteita.

1.14 Toisessa täytäntöönpanokertomuksessaan sisämarkki-nastrategiasta vuosiksi 2003–2006 ⁽⁹⁾ komissio tutkii täytän-töönpanon ja noudattamisen valvonnan heikkouksia hyvin monilla aloilla. Komissio selvittää myös aikomukset ja tavoitteet täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan parantamiseksi. Näihin kuuluu jäsenvaltioiden entistä suurempi sitoutuminen ja siis poliittinen tahto. Komission suosituksessa sisämarkkinoihin vaikuttavien direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ⁽¹⁰⁾ esitetään tiettyjä käytäntöjä, joita jäsenvaltioita keho-tetaan omaksumaan. Tärkeimpiä näistä käytännöistä ovat valvonta- ja koordinoituvastuun antaminen yhdelle ministerille ja ministeriölle, kansallisten tietokantojen perustaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä saatetuista direktiiveistä ja tiiviin yhteistyön tukeminen Brysselissä neuvottelevien kansallisten virkamiesten ja kansallisia toimenpiteitä toteuttavien virka-miesten välillä.

1.15 Täytäntöönpanoa koskevista tutkimuksista saatujen tulostaulujen mukaan puutteita on muodollisessa saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Vaikka toimivaltaiset yhteisön toimielimet ovat kiinnittäneet asiaan huomiota, niin tapaa, jolla sovitut määräykset pannaan täytäntöön kansallisessa lainsäädäntöissä ja/tai sääntelyssä, ei ole tarkasteltu järjestelmällisesti

⁽⁶⁾ Ks. komission suositus 2005/309/EU, annettu 12.7.2004.

⁽⁷⁾ Komission valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta, KOM(2001) 428 lopullinen, s. 25.

⁽⁸⁾ Uuden lähestymistavan mukaisten direktiivien täytäntöönpanon tehostaminen, KOM(2003) 240 lopullinen, s. 3.

⁽⁹⁾ KOM(2005) 11 lopullinen, 27. 1. 2005

⁽¹⁰⁾ EUVL L 98, 16.4.2005, s. 47.

eikä jatkokeskustelua ole käyty neuvostossa. Kun erilainen täytäntöönpano eri osissa jäsenvaltiota johtaisi nopeasti siihen, että kansalaiset vaatisivat toimenpiteitä, erilainen täytäntöönpano kahden naapurijäsenvaltion välillä ei ole edes poliittisella esityslistalla.

1.16 Tulostaulujen ansiosta on epäilemättä saatu avoimempaa tietoa jäsenvaltioiden toimista säännösten saattamiseksi osaksi niiden kansallista lainsäädäntöä. Säännösten soveltamisesta ei ole vielä vastaavia tuloksia, joiden avulla voitaisiin lisätä avoimuutta sen suhteen, miten kansalliset viranomaiset soveltavat EU:n oikeutta ja politiikkaa.

1.17 Vaikka parannuksista keskustellaan, julkiset sidosryhmät eri puolilla Eurooppaa eivät ole riittävän tietoisia asiasta eivätkä sitoutuneita takaamaan, että EU:n oikeus Euroopan yhdentämisen perustana toimii moitteettomasti. Näin tapahtuu vain jos prosessissa edetään oikein: direktiivien hyväksyminen, saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä, täytäntöönpano ja noudattamisen valvonta. Monesti saattaa puuttua myös halua koko prosessin johdonmukaiseen täytäntöönpanoon. Komission asiakirjat, lukuisat tuomioistuimen päätökset ja asiaa koskevat tutkimustulokset tarjoavat riittävästi tiedonlähteitä jäsenvaltioille, jotta ne voivat parantaa oikeudellisten velvoitteidensa noudattamista.

1.18 EU:n oikeuden tehokas soveltaminen edellyttää erityistä huomiota ja turvalausekkeita jäsenmäärältään kasvavassa EU:ssa. Euroopan unionin yhdentymiskehitys ei saa vaarantua EU:n säännösten tehokkuuden vesittämisen vuoksi.

2. Tausta ja kehitys

2.1 EY:n perustamissopimus tarjoaa monenlaisia toimenpiteitä sisämarkkinoiden lähentämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi.⁽¹⁾ Kuitenkin 1970-luvun ja 1980-luvun alun kokemusten mukaan täysi yhdenmukaistaminen on hidasta, vaikeaa ja tietyissä tapauksissa tarpeetonta. Vastavuoroiseen tunnustamiseen ja kansalliseen valvontaan perustuvista toimenpiteistä on ollut helpompi neuvotella ja ne on ollut helpompi toteuttaa. Ne ovat olleet myös tehokkaampia kaupan ja sijoitusten vapauttamisessa asettamatta kohtuutonta säännösten noudattamisen taakkaa. On kuitenkin huomattava, että EU on tullut uuteen vaiheeseen, jota luonnehtii hallintokulttuurien erojen lisääntyminen. Tämän vuoksi saatetaan haluta säännösten uudistamista yhdentymisen ja hyvien käytänteiden edistämiseksi.

2.2 Uusien poliittisten välineiden käyttöönotosta huolimatta yhteisön lainsäädännön määrän kasvu on ollut osittain luonnollinen tulos yhdentämisen syventämisestä ja laajentamisesta, mutta se on tulosta myös lainsäädännön puutteellisesta ja vaja-vaisesta täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa. Uusia säännöksiä on lisätty estämään jäsenvaltiota laiminlyömästä velvoitteensa tai tekemästä kansallisesta sääntelystä liian mutkikasta⁽²⁾. Valaisevana esimerkkinä ovat vapauttamisdirektiivit, jotka komissio hyväksyi 86 artiklan 3 kohdan mukaisesti esimerkiksi televisointipalvelujen ja -laitteiden aloilla.

⁽¹⁾ EY:n perustamissopimuksen 94–97 artikla.

⁽²⁾ Komission valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta, KOM(2001) 428 lopullinen.

2.3 Koska monissa jäsenvaltioissa on vaikeuksia täytäntöönpanossa⁽³⁾, EU:n oikeuden soveltamisen parantaminen edellyttää myös jäsenvaltioiden viranomaisten yhteisiä ponnisteluja. Yhteistyötä ei ole kuitenkaan tehty tähän saakka. Jäsenvaltioissa ollaan samanaikaisesti toivotusti siirtymässä vähemmän interventionistisiin ja kevyempiin välineisiin politiikan täytäntöönpanossa ja sääntelyssä.

2.4 Vuoden 2000 Lissabonin Eurooppa-neuvostossa, josta alkoi kehitys unionin kilpailukykyyn lisäämiseksi, otettiin käyttöön avoin koordinoitimenetelmä täytäntöönpanon ja toteutuksen parantamiseksi käyttämällä laatuun ja määrään perustuvia indikaattoreita, vertailevaa arviointia ja parhaita käytäntöjä. Jäsenvaltiot eivät ole vielä käyttäneet hyväkseen järjestelmällisesti ja laajasti näitä parhaita käytäntöjä omien täytäntöönpanotapojensa parantamiseksi.

2.5 Aluksi avoin koordinoitimenetelmä herätti suuria toiveita. Niin herättivät myös vertailevan arvioinnin ja parhaiden käytäntöjen tavoitteet. Kokemus ei kuitenkaan osoita positiivista tulosta. Ilman velvoittavaa sitoutumista asiaan jäsenvaltiot näyttävät olevan haluttomia mukauttamaan lainsäädäntöään — täytäntöönpanosta ja noudattamisen valvonnasta puhumattakaan.

2.6 Vuoteen 2004 mennessä kymmenen ehdokasvaltiota olivat sisällyttäneet yhteisön säännösten kansalliseen lainsäädäntöönsä. Määräaika on siis muodollisesti noudatettu. Lain muuttaminen ei sinällään kuitenkaan merkitse moitteetonta voimaan saattamista. Lisäksi täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan tarvitaan riittävästi hallintovirkamiehiä ja -menettelyjä, joiden luominen oli monissa tapauksissa aloitettava kokonaan alusta, koska EU:n säännösten tehokkaasta soveltamisesta ei ole tarpeeksi kokemusta. Jäsenvaltioiden viranomaisten välisen ja unionin toimielinten kanssa tehtävän yhteistyön lisäämisellä edistettäisiin EU:n sääntöjen yhtenäistä soveltamista koko unionissa.⁽⁴⁾

2.7 Vaikka EU:n sääntelyllä ja lainsäädännöllä pyritään yhteisten edellytysten luomiseen avoimilla eurooppalaisilla markkinoilla, välineet voivat vaihdella huomattavasti alueiden välillä. Periaate voi olla kaikilla alueilla sama, mutta tavoiteltu integraation taso voi vaihdella suuresti. Tämä johtaa enemmän tai vähemmän tiukkaan yhteisön sääntelyyn ja siten erilaiseen suhtautumiseen ja erilaisiin oikeudellisiin lähestymistapoihin.

2.8 Tällaiset erot johtuvat erilaisista yhdentymistavoitteista esimerkiksi yhtäältä sisämarkkinoiden ja ympäristöpolitiikan ja toisaalta sosiaalipolitiikan ja kansanterveyden välillä; viimeksi mainitut ovat ensi sijassa kansallisia. Perustamissopimuksessa ei aseteta kunnianhimoisia vaatimuksia kansanterveydelle tai opetukselle. Näillä politiikanaloilla EU:n tehtävänä on koordinoita ja kannustaa ennemminkin kuin yhdentää.

⁽³⁾ Ks. esim. komission XXI kertomus yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta, KOM(2004) 839, 30.12.2004.

⁽⁴⁾ Ks. myös: J. Vervaele, *Compliance and Enforcement of European Community Law*, The Hague, Kuwer Law International, 1999, Ph. Nicolaidis, *From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules*, Euroopan julkisen hallinnon instituutti, 2002.

2.9 Nykyinen tilanne on siis hyvin värikäs ja monimuotoinen, ja EU:n tasolla on monia lainsäädäntötoimia rinnakkain, mikä puolestaan vaikuttaa kansallisiin lähestymistapoihin. Näihin kuuluvat mm. seuraavat:

- EU:n välineet, joilla mahdollistetaan lainsäädännön täysi yhdenmukaistaminen
- EU:n välineet, joilla mahdollistetaan yhdenmukaistamisen vähimmäistaso niin, että jäsenvaltiot voivat hyväksyä tiukempia säännöksiä (rajatylittävissä yhteyksissä sovellettavissa vain vastavuoroisen hyväksynnän jälkeen)
- ”uutta lähestymistapaa” koskevat direktiivit: pyrkimys vahvistaa EU:n markkinoilla tuotteilta edellytetyt olennaisen tärkeät vaatimukset
- alkuperämaan periaatteeseen perustuva EU:n lainsäädäntö
- puitedirektiivit, joilla jäsenvaltioille annetaan paljon päätösvaltaa täytäntöönpanossa
- suositukset, jotka voidaan sisällyttää jäsenvaltioiden lainsäädäntöön
- päätökset.

2.10 Saattamista osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä, täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa edellyttävien yhteisön välineiden laaja kirjo aiheuttaa usein kansallisia ja siis erilaisia tulkintoja kansallisesta täytäntöönpanosta ja noudattamisen valvonnasta sekä niiden toteuttamistavoista.

2.11 Nykyisessä toimintamallissa otetaan huomioon vaihtelevasti seuraavat jäsenvaltioita koskevat tekijät:

- erilaiset kansalliset oikeuskulttuurit ja -järjestelmät
- toisistaan poikkeavat vastuut kansallisessa hallinnossa ja ministeriöissä
- erityinen alueellinen ja paikallinen toimivalta jäsenvaltioissa
- jäsenvaltioiden poliittisten, sosioekonomisten ja yhteiskunnallisten eturyhmien vaikutus
- kansalliset tarpeet/toiveet, jotka johtavat lisäedellytysten asettamiseen ja valikoivuuteen säännösten soveltamisessa
- asianmukaisen täytäntöönpanon taloudelliset ja organisatoriset resurssit.

2.12 EU:n lähestymistavassa otetaan tietysti huomioon jäsenvaltioiden erilaisuus ja niiden monimuotoiset hallinnolliset perinteet, oikeuskulttuurit ja poliittiset järjestelmät. Tämä on jopa periaatekysymys. Erilaisista perinteistä ja kulttuureista huolimatta on kuitenkin pystyttävä takaamaan EU:n lainsäädännön tehokas soveltaminen vääristymien ja syrjinnän välttämiseksi. Unionin toimivaltuuksien laajentaminen ja meneillään oleva laajentuminen korostavat tehtävän monimutkaisuutta.

2.13 Lopulliseen tulokseen vaikuttavia, komissiota koskevia erityisiä veloitteita ovat mm. seuraavat:

- säädösten puutteellinen tekninen ja juridinen muotoilu (käännösongelmat mukaan luettuna)
- enemmän tai vähemmän sitovien oikeudellisten välineiden käytön vaihteleva taso neuvoston päätösten vuoksi
- komission osallistumisen vaihteleva taso täytäntöönpanossa ja noudattamisessa; pääosastojen välillä on merkittäviä eroja
- joskus jäsenvaltioiden ja/tai komission toimivaltuuksien selkeyden puute toissijaisuuden vaikutuksesta
- joskus riittävän henkilöstön puute komissiossa
- kieliongelmat (valvonnan toteuttamisessa uusissa jäsenvaltioissa)
- rikkomusmenettelyjen merkitys ja vaikutus.

2.14 Yhteisön lainsäädännön kasvamisen lisäksi on syntynyt myös lisää ei-oikeudellisia välineitä ja -prosesseja, joiden tavoitteena on saada jäsenvaltiot panemaan täytäntöön EU:n oikeusnopeasti ja oikein. Tällaisia välineitä ovat esimerkiksi määräaikaiskertomukset ja tulostaulut säännösten saattamisesta osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä.

2.15 Komissio on myös ryhtynyt lukuisiin toimiin, joilla kansalaisille ja yrityksille annetaan tietoa niiden oikeuksista ja niitä kannustetaan käyttämään oikeuksiaan kansallisten viranomaisten kanssa asioidessaan ja tuomioistuinten edessä. Esimerkiksi kansalaisille ja yrityksille tarkoitetuilla neuvontapisteillä ja SOLVIT-keskuksilla pyritään tunnistamaan ja korjaamaan oman jäsenvaltion ulkopuolella liikkuvien tai toimivien henkilöiden ja yritysten vaikeudet.

2.16 SOLVIT-keskusten käsittelemiä tapauksia koskevan viimeisimmän selvityksen mukaan yli 50 prosenttia kaikista ongelmista koskee ammattipätevyyden tunnustamista, tuotteiden pääsyä markkinoille, moottoriajoneuvojen rekisteröintiä ja oleskelulupia. Vaikka 80 prosenttia kaikista tapauksista onnistutaan ratkaisemaan, nämä tilastot osoittavat myös, että ongelmat eivät ole uusia eivätkä ennen kokemattomia. Kansalaisilla ja yrityksillä on ongelmia, jotka johtuvat lähinnä byrokraattisista menettelyistä ja kansallisten hallintoviranomaisten haluttomuudesta selvittää vaatimuksia. Huolimatta SOLVIT-keskusten menestyksestä 20 prosenttia ongelmista jää ratkaisematta.

2.17 Unionin laajentuminen on myös haaste. Jäsenmäärän kasvua ei voida hallita lujittamatta vastaavasti kuulemis- ja valvontamenettelyjä.

2.18 Tämä kuulemis- ja valvontamenettelyjen lujittaminen on ollut näkyvintä viimeisimmässä laajentumisessa ja joulukuussa 2004 Brysselissä pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa sovitussa tulevia laajentumisia koskevissa parametreissa. Mahdolliset tulevat jäsenvaltiot joutuvat tiukempaan komission tarkkailuun, ja niiden odotetaan panneen täytäntöön suurimman osan yhteisön säännöstöä ennen EU:hun liittymistä. Niin ikään niiden odotetaan toteuttavan nopeammin niille mahdollisesti myönnetty siirtymäkauden järjestelyt.

3. Pohdittavaa

3.1 Tehokas täytäntöönpano ja noudattamisen valvonta on ratkaisevan tärkeää kansalaisille ja yrityksille. Ne ovat olennainen osa oikeusvaltiota. Usein toisistaan eroavat tulkinnat yhteisesti hyväksytystä lainsäädännöstä herättävät yrityksissä ja kansalaisissa mm. seuraavia kysymyksiä: Minne valitetaan? Kuka on vastuuhenkilö? Mitä tehdään lyhyellä aikavälillä? Olenaisempi on seuraava kysymys: missä määrin tehoton täytäntöönpano aiheuttaa viivästyksiä tai muutoksia sijoitustavoissa ja luottamuksen puutetta kansalaisissa? Tällaiset kysymykset liittyvät EU:n politiikkojen oikeuteen, johdonmukaisuuteen ja ennustettavuuteen. Nykyinen riittämätön voimaansaattamis- ja täytäntöönpanotahti ei voi enää jatkua.

3.2 EU:ssa asianmukaisesti hyväksytyjen direktiivien täytäntöönpanon suuren mutkikkuuden ja sekavan kehityksen vuoksi tarvitaan yleistä SWOT-analyysiä järjestelmästä ja sen nykyisestä toimintatavasta: Mikä on tilanne? Entä ongelmien aiheuttajat? Mitä haasteita jäsenvaltioilla on? Mihin jäsenvaltiot pyrkivät: Mikä on toivottava suhde ja vuorovaikutus toissijaisuuden ja EU:n valvonnan välillä? Toisin sanoen: kuka on vastuussa arvioinnista, mitä arvioidaan ja mitkä ovat kriteerit? Missä määrin oikeudelliset välineet ja nykyiset käytännöt vastaavat Euroopan yhdyntymisen tavoitteita? Miten EU ja jäsenvaltiot aikovat vastata yritysten ja kansalaisten valituksiin puutteellisista ja joskus kielteisesti vaikuttavista tavoista, joilla EU:n säännökset saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja käytäntöjä, pannaan täytäntöön ja niiden noudattamista valvotaan?

3.3 Jäsenvaltioissa toteutettavia parannuksia koskevien keskustelujen lisäksi tällaisia kiinnostavia kysymyksiä on esitettävä, jotta saadaan aikaan päättäjien ja virkamiesten sekä yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välinen laaja ja avoin keskustelu toivottavasta menettelyjen ja käytäntöjen soveltamisesta EU:ssa ja jäsenvaltioissa. Keskustelulla on lisättävä tietoa siitä, mitä vaikutusta on säännöstön oikealla saattamisella osaksi kansallista lainsäädäntöä, täytäntöönpanolla ja sen noudattamisen valvonnalla kaikilla sovituihin EU:n politiikanaloilla.

3.4 On tarpeen pohtia tulevien laajentumisten vaikutusta yhteisön oikeuden johdonmukaisuuteen ja yhdenmukaiseen soveltamiseen EU:ssa. EU:n olisi myös pohdittava, miten vähintään 27 jäsenvaltion unionissa vältetään se, että erilaisuuden lisääntyminen johtaisi kaupan, investointien ja sijoittautumisen esteisiin.

3.5 On olemassa monia näkemyksiä siitä, miten EU:n oikeuden väärää soveltamista koskeva ongelma ratkaistaan, mikä poliittiselta kannalta liittyy toissijaisuuden ja yhteisön lähestymistavan välisiin jännitteisiin. Yhden näkemyksen mukaan komission olisi tarkkailtava huolellisesti EU:n oikeuden täytäntöönpanoa, vaikka jäsenvaltioiden täytäntöönpanovastuu hyväksytäänkin täysin. Toinen näkemys perustuu toissijaisuuteen: jäsenvaltioille annetaan vapaus toimia ja kaikkien annetaan ratkaista omat ongelmansa. Kolmas mahdollisuus on se, että jäsenvaltiot ottavat enemmän vastuuta tehden tiliä toisilleen komission valvoessa tiukasti lain noudattamista ja käytäntöä tarvittaessa vakuuttavasti oikeudellisia keinojaan.

3.6 Perussopimusten vartijana ja lainsäädäntöehdotusten tekijänä komissiolla on merkittävä osa sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan varmistamisessa. Sen vastuulla on esittää yksinkertainen ja noudattamiskelpoinen lainsäädäntö, jolla ratkaistaan sisämarkkinoiden ongelmat määräämättä kuitenkaan kohtuuttomia kustannuksia jäsenvaltioille ja yrityksille. Komissio on viime vuosina todella pyrkinyt yksinkertaistamaan lainsäädäntöään ja arvioimaan ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia Komission on myös toimittava nopeasti ja päättäväisesti rikkomusten lopettamiseksi. Komission olisi pohdittava, miten sen vuonna 2004 antamat suositukset (ks. edellä) nopeasta ja asianmukaisesta saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä laajennetaan kattamaan myös täytäntöönpano- ja noudattamisen valvontavaihe.

3.7 Unionin jäsenenä jäsenvaltioiden velvollisuutena on toimia lojaalisti unionia kohtaan, täyttää velvollisuutensa, edistää yhteisön tehtävien saattamista loppuun ja varoa saattamasta vaaraan EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan tavoitteita. Tarkemmin sanoen jäsenvaltioiden hallintojen asenteesta täytyy ilmetä, että ne itse muodostavat EU:n ja että ne toimivat EU:n päätösten mukaisesti. ⁽¹⁵⁾

3.8 Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt monissa tapauksissa, että jäsenvaltiot eivät voi vedota sisäisiin hallinnollisiin vaikeuksiin perustellakseen puutteellista tai epäasianmukaista yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa. Nämä päätökset saattavat myötävaikuttaa tulevien menettelyjen tehostumiseen.

3.9 On tarpeen pohtia myös niiden oikeudellisten ja ei-oikeudellisten välineiden ja menettelyjen luonnetta, jotka ovat sopivimpia takaamaan politiikan täytäntöönpanon tehokkuuden yli 30 jäsenvaltion unionissa.

3.10 Ei-oikeudellisten välineiden ja menettelyjen käyttämisen tulokset ovat olleet varsin sekavia. Lupaavasta alusta huolimatta avoin koordinoitimenettely ei näytä onnistuneen. Sitä vastoin SOLVIT-keskukset ovat ratkaisseet 80 prosenttia ongelmista, joita ne ovat joutuneet käsittelemään.

⁽¹⁵⁾ Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestysten kielteisen tuloksen analyysi osoittaa, miten surullisen laajasti yleinen mielipide ja osa poliitikoista (!) yhä määrittävät jäsenvaltioiden ja "Brysselin" suhteen "me ja he" -jaottelun perusteella.

3.11 Kilpailukykyneuvosto kehotti maaliskuussa 2005 teke­missään päätelmissä jäsenvaltioita tutkimaan EU:n säännösten yhteensopivuutta kansallisen lainsäädännön kanssa kaupan esteiden poistamiseksi ja markkinoiden avaamiseksi kilpailulle. Euroopan parlamentti on myös todennut edut, jotka liittyvät siihen, että kansalliset viranomaiset valvovat EU:n säännösten noudattamista jäsenvaltioissa. Tarkastukset ovat käytännöllinen tapa tunnistaa ja poistaa kaupan esteet ja nähdä, johtuvatko esteet EU:n oikeuden vääränlaisesta täytäntöönpanosta, noudat­tamisen asianmukaisen valvonnan laiminlyönnistä vai yksinker­taisesti hallinnollisesta käytännöstä, joka ei ole EU:n vaati­musten mukainen.

4. Johtopäätökset ja suositukset

4.1 Yleistä

4.1.1 ETSK katsoo, että lainsäädännön täytäntöönpano ja noudattamisen valvonta ovat lainsäädännön parantamisen olen­nainen osa ja niiden tulisi sen vuoksi olla poliittinen painopis­teala⁽¹⁶⁾. Näin ei kuitenkaan vielä ole huolimatta joidenkin jäsenvaltioiden ja komission muuttuvasta lähestymistavasta, joka luo perustaa tulevaisuuden politiikalle. Lainsäätäjä ei ole useinkaan ottanut riittävästi huomioon soveltamisen ja täytän­toonpanon vaatimuksia. Johdonmukaisessa lainsäädännön para­ntamistoimien vaikutusten arvioinnissa täytyy myös ottaa huomioon, miten lainsäädäntöä tulisi kehittää ja panna täytän­toon. Koko prosessi on yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumisen ja EU:n oikeutuksen edellytys.

4.1.2 Periaatteessa nimenomaan jäsenvaltioilla on ensisi­jainen vastuu EU:n oikeuden asianmukaisesta täytäntöönpa­nosta ja noudattamisen valvonnasta. Komission tehtävä perus­opimusten vartijana on varmistaa, että jäsenvaltiot todella täyt­tävät velvollisuutensa. Komissio voi puuttua kaikkiin virheisiin rikkomusmenettelyillä tai muilla tarkoituksenmukaisiksi katso­millaan keinoilla EU:n oikeuden väärää soveltamista koskevan ongelman ratkaisemiseksi.

4.1.3 Vuonna 2003 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen perusteella neuvosto pohtii parhaillaan säädöskäytännön para­ntamista ja lainsäädännön yksinkertaistamista. ETSK katsoo, että tulisi kiinnittää riittävästi huomiota jäsenvaltioiden täytän­toonpanemien EU:n säädösten, muidenkin kuin direktiivien, soveltamisen tehostamiseen.

4.1.4 ETSK katsoo, että kilpailukykyneuvoston olisi sisä­markkinoihin — yhdentymiskehityksen tärkeimpään osaan — sitoutuneena oltava komission luonnollinen kumppani EU:n tasolla lainsäädännön täytäntöönpanosta ja voimaansaattami­sesta keskusteltaessa.

4.1.5 Hyvin tärkeä ja usein ratkaiseva näkökohta on se, että jäsenvaltioiden kansallisen hallinnon järjestelyt ovat perussopi­musten soveltamisalan ulkopuolella. EY:n perustamissopi­muksen 10 artiklasta ja oikeuskäytännöstä johtuu kuitenkin,

että kansallisten viranomaisten on varmistettava asianmukainen täytäntöönpano ja noudattamisen valvonta. Tässä suhteessa ETSK korostaa jäsenvaltioiden yhteistä sitoutumista Euroopan unioniin — ja tietysti yhteistä vastuuta siitä.

4.1.6 Liian pitkään on korostettu uuden EU-lainsäädännön antamista. ETSK on samaa mieltä komission kanssa siitä, että 25 jäsenvaltion EU:ssa olisi keskityttävä nykyisen lainsäädännön täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan eikä uusien säännösten antamiseen. Uusi yhteisön lainsäädäntö ei ole houkutteleva vaihtoehto, koska se vaatii paljon aikaa ja varoja. Samoin ehdoton turvautuminen oikeudellisiin menettelyihin jäsenvaltioiden pakottamiseksi ratkaisemaan ongelmat vaatii myös paljon aikaa ja vie vähäisiä varoja. Tarvittaisiin ennem­minkin toimintatavan muutosta, jolloin jäsenvaltioissa ja komis­siassa keskityttäisiin uuden sääntelyn sijaan lainsäädännön täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan, jolloin varmista­taan, että sovitulla EU:n oikeudella ja politiikalla saavutetaan täysi teho. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että täytäntöön­panon ja noudattamisen valvonnan korostamista käytettäisiin tekosyynä lainsäädännön antamatta jättämiselle niillä aloilla, joilla uutta lainsäädäntöä yhä tarvitaan.

4.1.7 Voimassa olevan ja jo sovellettavan EU:n lainsäädän­nön tarkasteleminen — vrt. Tanskan kokemukset — on hyödyksi säädöskäytännön parantamisprosessissa. Tämä on kuvaava esimerkki yksinkertaistamisen sekä täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan vuorovaikutuksesta.

4.1.8 Tarkasteltaessa lainsäädännön vaihtoehtoja, eli itse­säätelyä ja yhteissäätelyä⁽¹⁷⁾, on selvitettävä tapauskohtai­sesti, olisivatko ne toimivia vai eivät. Vaikka itsesäätely- ja yhteissäätelyaloitteita on kannustettava, niiden toteuttamiskel­pisyys on testattava konkreettisesti soveltamisessa.

4.1.9 ETSK:n mielestä on myös ilmeistä, että jatkuvasti kasvavia vaikeuksia kansallisissa täytäntöönpanossa ja noudat­tamisen valvonnassa on käsiteltävä ja ne on ratkaistava entistä tiiviimmällä jäsenvaltioiden ja yhteisön viranomaisten välisellä yhteistyöllä.

4.1.10 ETSK katsoo, että tällainen tiivistetty yhteistyö hyödyttää tavoitetta, jonka mukaan on vältettävä liiallista yhteisön lainsäädäntöä, joka tuskin on oikea tie kohti kansal­lisia täytäntöönpanomenettelyjä. Lait ovat liian hitaita ja vaival­loisia, ja usein niillä pyritään soveltamaan kansallisen politiikan tavoitteita suhteettomilla keinoilla.

4.2 Jäsenvaltiot

4.2.1 ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden olisi jatkossakin voitava päättää vapaasti omista täytäntöönpanomenetelmistään ja -menettelyistään. Myös jäsenvaltiot ja komissio voisivat käsi­tellä näitä menetelmiä ja menettelyitä vaikutusten arvioinnis­saan.

⁽¹⁶⁾ Tämä toteamus vastaa täysin vuodesta 2000 alkaen annettuja ETSK:n lausuntoja yhteisön säännösten ja sääntely-ympäristön ajan­tasaitamisesta, yksinkertaistamisesta ja parantamisesta.

⁽¹⁷⁾ Tiedonanto aiheesta ”Yhteissäätelyn ja itsesäätelyn nykytilanne yhtenäismarkkinoilla” (CESE 1182/2004, esittelijä Bruno Vever.)

4.2.2 ETSK:n mielestä ja riippumatta menetelmistä tai menettelyistä, joita jäsenvaltiot valitsevat sisämarkkinoiden toimintaan vaikuttavan EU:n oikeuden tai kansallisen oikeuden täytäntöön panemiseksi, tulosten on oltava samankaltaisia koko EU:ssa. Tuloksia on myös sovellettava EU:n primaari- ja sekundaarilainsäädäntöön.

4.2.3 Jäsenvaltioista puhuttaessa ETSK katsoo, että mukana olisi oltava myös sellaisia valtiotasoa alempia viranomaisia, joilla on autonomista lainsäädäntövaltaa ja/tai täytäntöönpanovastuuta (esim. osavaltiot, maakunnat ja alueet).

4.2.4 ETSK katsoo, että seuraava askel EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden viranomaisten välisessä yhteistyössä EU:n oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanemiseksi on menettelytapojen soveltamiseen liittyvien jäsenvaltioiden hallinnollisten valmiuksien parantaminen ja selventäminen. Siitä keskustellaan parhaillaan eräissä jäsenvaltioissa.

4.2.5 Hallinnolliset valmiudet ovat yhteinen huoli, ja jäsenvaltioiden on varmistettava, että soveltamis- ja täytäntöönpanoviranomaisilla on aiheesta korkean tason valmiudet. ETSK:lle tämä merkitsee muun muassa tiivistä yhteistyötä Brysselin neuvottelijoiden ja kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa.

4.2.6 Yksi ETSK:n merkille panema erityinen lähestymistapa on kansallisten sääntelyviranomaisten käytäntö esimerkiksi televiestinnän alalla. Kansalliset sääntelyviranomaiset noudattavat samaan aikaan yhteisiä Euroopan laajuisia säännöksiä ja kansallista valvontaa. Nämä käytännöt on myös tutkittava tarkkaan.

4.2.7 Jäsenvaltioita tulee kannustaa tutkimaan kansallisia säännöksiään ja menettelyjään (kuten jotkin jäsenvaltiot, esimerkiksi Tanska, tekevät parhaillaan). Täytäntöönpanossa ilmenee ongelmia usein siksi, että kansallisia säännöksiä ja menettelyjä ei ole sovitettu riittävästi laajojen eurooppalaisten markkinoiden mukaisiksi.

4.2.8 Erityinen tapa panna täytäntöön EU:n oikeus on asettaa soveltamiselle lisäedellytyksiä ja soveltaa säädöksiä valikoivasti. ETSK katsoo, että voitaisiin ottaa käyttöön yleinen säännös, jonka mukaan jäsenvaltiot osoittavat komissiolle täytäntöönpanotaulukoin kansallisista täytäntöönpanotoimista ilmoittaessaan, että toimet ovat täysin yhteisön lainsäädännön mukaisia.

4.2.9 Olisi ehkä toivottavaa, että jäsenvaltiot antaisivat enemmän ja parempaa tietoa sekä omaan hallintoonsa liittyvistä että kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Laiminlyönnit johtuvat usein riittävän tiedon puutteesta. ETSK katsoo, että velvollisuutensa laiminlyöneisiin kansalaisiin ja yrityksiin voitaisiin kohdistaa kansallisia pakotteita.

4.2.10 Tällä hetkellä neuvottelut EU-lainsäädännön saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamisesta rajoituvat pääasiassa hallitusten ja komission kahdenväliseen yhteydenpitoon. Tarvitaan enemmän vuorovaikutusta ja joustavuutta. Kansalliseen lainsäädäntöön saattamisesta ja EU-lainsäädännön

soveltamisesta käydään jo nyt monenvälisiä keskusteluita kansallisten asiantuntijoiden ryhmissä. Näiden keskustelujen vaikutuksia tulisi vahvistaa. Kaikilla politiikanaloilla tarvitaan kaikkien EU:n alueella vaikuttavien toimivaltaisten viranomaisten välistä järjestelmällistä ja harkitsevaa keskustelua saavutetuista tuloksista ja jäsenvaltioiden kokemuksesta. Jälkiarvioinnit ovat toivottavia.

4.2.11 Kahden jäsenvaltion välisissä yhteyksissä olisi kiinnitettävä huomiota virkamiesten keskusteluun uusia jäsenvaltioita ja ehdokasvaltioita suuresti tukevien onnistuneiden kumppanuushankkeiden linjoista.

4.2.12 Direktiivien ja johdetun EU-oikeuden jälkikäteiset arvioinnit on suoritettava järjestelmällisesti. Koska kuuleminen on ratkaisevan tärkeää säädöskäytännön parantamisen kannalta, samantapaisia menettelyjä tulee ottaa käyttöön jälkikäteisissä arvioinneissa.⁽¹⁸⁾ Alun perin säädöksen antaneiden elinten ei tulisi olla vastuussa tällaisista arvioinneista, joihin saattaa sisältyä myös tulevia tarpeita ja tiettyjen säännösten merkitystä koskevia pohdintoja.

4.2.13 ETSK katsoo, että keskusteluissa päästään Euroopan laajuisesti viranomaisten hyväksymien parhaiden käytäntöjen järjestelmälliseen tunnistamiseen. Jos jäsenvaltioiden väliset oikeudelliset tai hallinnolliset erot estävät parhaiksi tunnistettujen käytäntöjen hyväksymisen, kansallisten viranomaisten olisi esitettävä, miten niiden oma menetelmä tai menettely johtaa samanlaisiin tuloksiin kuin on saatu toisessa jäsenvaltiossa, jossa sovelletaan parhaita käytäntöjä. Yksi tällainen eräissä jäsenvaltioissa noudatettava hyvä käytäntö perustuu etusijäsääntöön. Perusperiaatteena on, että EU:n lainsäädännön saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on etusijalla kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanoon nähden.

4.2.14 Kansalliset viranomaiset ovat yleensä tilivelvollisia hallitukselle tai ministereille ja lopulta parlamentille. Koska EU:n oikeuden väärä täytäntöönpano tai täytäntöönpanon laiminlyönti hankaloittaa kansalaisten ja jäsenvaltioiden etuja muissa jäsenvaltiossa, ETSK katsoo, että EU:n on ehkä kehitettävä uusi käsite keskinäisestä vastuusta toisissa jäsenvaltioissa vastaavaa tehtävää hoitaviin viranomaisiin nähden.

4.2.15 Jäsenvaltioiden viranomaisten on selitettävä virkaveljilleen hallinnolliset käytäntönsä, muodolliset päätöksensä ja muut EU:n oikeuden täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvonta liittyvät toimensa, jos toisen jäsenvaltion vastaavaa tehtävää hoitavat viranomaiset käsittävät nämä käytännöt, päätökset ja toimet sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa estäväksi⁽¹⁹⁾.

4.2.16 ETSK:lle on tärkeää, että jäsenvaltiot tarkastavat säännöllisesti täytäntöönpanosta ja noudattamisen valvonnasta vastaavien viranomaisten valmiudet sekä sen, että kansalliset säännökset ja sääntely samoin kuin hallinnolliset käytännöt ovat EU:n oikeuden vaatimusten mukaisia.

⁽¹⁸⁾ ETSK:n kyselyn tuloksiin – ks. Liite A – sisältyy esimerkkejä, joissa korostuu tällaisen jälkikäteisen arvioinnin tarve

⁽¹⁹⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus perusti hiljattain sääntelytoiminnan alan vastuukysymyksiä käsittelevän paneelin. Se saattaa tarjota hyödyllistä tietoa myös EU:n tasolla.

4.2.17 Jatkossa ehdokasvaltioiden on ennen laajentumista saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä koko yhteisön säännöstö. ETSK toivoo, että niillä on riittävät hallinnolliset valmiudet käytettävissään, jotta ne voivat panna lainsäädännön täytäntöön asianmukaisesti ennen kuin ne liittyvät EU:hun.

4.2.18 ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden on oltava valmiita ohjaamaan riittävästi henkisiä ja taloudellisia voimavaroja täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan tehokkaaseen edistämiseen. Komitea panee merkille jyrkän ristiriidan avoimeen koordinoitimenetelmään ohjattujen varojen (virkamiehet, kokoukset, asiakirjat) sekä rahoitukseen ja työvoimaan liittyvien vaikeuksien välillä monissa jäsenvaltioissa SOLVIT-keskuksen kaltaisten tärkeiden verkkojen tukemisessa. Myönteinen poikkeus tässä suhteessa on esimerkiksi Ruotsi.

4.2.19 On kiinnitettävä aivan erityistä huomiota tuomioistuimien toimivuuteen: niiden erityisenä tehtävänä on tulkita ja soveltaa välittömästi yhteisön lainsäädäntöä (eli asetuksia) sekä säännöstön (direktiivien) voimaansaattamisen tuloksena syntyneitä lainsäädäntöä. Lainsäädännön yhtenäinen tulkinta ja säädösten yhtenäinen soveltaminen viipymättä konkreettisiin tapauksiin näyttää olevan hyvin vaikeaa. Siksi tuomareille ja asianajajille on annettava koulutusta yhteisön oikeudesta, etenkin kilpailuoikeutta sekä terveyttä ja kuluttajansuojaa koskevasta lainsäädännöstä.

4.3 Komissio

4.3.1 ETSK katsoo, että komission tehtävänä on, sen lisäksi että se on pyrkinyt parantamaan omien yksiköidensä säädös-käytäntöä, myös edistää EU-lainsäädännön noudattamisen valvonnasta vastaavien viranomaisten välistä luottamusta, tukea kansallisten viranomaisten verkkoja, arvioida niiden toimintaa järjestelmällisesti sekä tunnistaa ja levittää parhaita käytäntöjä. Se voi käyttää esimerkiksi tietojärjestelmien kaltaisia erityisvälineitä viranomaisten välisen päivittäisen hallinnollisen yhteistyön edistämiseen. Tässä suhteessa sisämarkkinoiden neuvoo-antava komitea on hyödyllinen foorumi komissiolle ja jäsenvaltioille. Sama pätee komission suunnittelemaan sisämarkkinoiden tiedotuspalveluun, jonka tehtävänä olisi edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä.

4.3.2 Niiden rikkomusten ehkäisemiseen tarkoitettujen välineiden lisäksi, joita komissio on esittänyt tiedonannossaan yhteisön lainsäädännön soveltamisen tehokkaammasta valvonnasta⁽²⁰⁾, ETSK:n mielestä on tärkeää myös kehittää edelleen kansallisten viranomaisten yhteistyötä. Komissio voi olla avuksi kansallisten käytäntöjen tarkastamisessa, vaikka ne eivät olisikaan antaneet aihetta muodollisiin rikkomusmenettelyihin, edistämällä ongelmanratkaisua ja parhaista käytänteistä tiedottamista.

4.3.3 ETSK suosittelee, että komissiota kehoitetaan tarkistamaan jäsenvaltioiden voimaansaattamisrakenteet — mahdoli-

sesti puolueettoman kumppanin avulla — ja tekemään säännöllisiä selvityksiä täytäntöönpanosta ja voimaansaattamisesta tulostaulukoiden muodossa.

4.3.4 Kansallisiin tutkimuksiin ja kokemuksiin perustuvia EU:n rahoittamia koulutusohjelmia, jotka saattavat yhteen ammatinharjoittajia kaikkialta Euroopasta, on tuettava. Komission tukeman, kilpailun alalla äskettäin järjestetyn tuomarien koulutuksen tulokset olivat myönteisiä. Tällaisia alempien ja ylempien oikeusasteiden tuomareiden sekä hallintovirkamiesten koulutusohjelmia on laajennettava kaikille asianomaisille aloille, koska tarvittava osaaminen puuttuu yhä usein. Huomiota voitaisiin kiinnittää myös oikeusasiamiehen rooliin.

4.3.5 Komission olisi etsittävä aktiivisesti vaihtoehtoja muodollisiin oikeustoimiin, jotka nykyisellään ovat kantelijan kannalta usein liian hitaita; 50 prosenttia rikkomusmenettelyistä kestää yli neljä vuotta. Vaihtoehtoihin kuuluvat ”pakettikokoukset” ja SOLVIT-keskuksen kaltaiset välineet. Komissio saattaa harkita pakettikokousten tulosten julkistamista.

4.3.6 Tulisi pyrkiä löytämään soveliaain keino päästä toivotuun lopputulokseen. Tietyissä tapauksissa ja luotettavien tulosten aikaansaamiseksi jäsenvaltioissa komissio saattaa harkita direktiiviehdotusten sijaan asetusehdotuksia. Yleisemmin ottaen komission tulisi ottaa huomioon ne ongelmat, jotka saattavat johtua jäsenvaltioiden erilaisista soveltamismenettelyistä.

4.3.7 Komitean mielestä komissiolla on oltava tarvittavat valtuudet ja voimavarat perinteisen tehtävänsä suorittamiseen EU:n oikeuden täytäntöönpanon valvomisessa, sekä uusien tehtäviensä suorittamiseen, joihin kuuluvat parhaiden käytäntöjen tunnistaminen ja levittäminen. ETSK suhtautuu myönteisesti sisäiseen tarkastukseen, jonka komissio aikoo suorittaa vuonna 2006 tämän alan nykyisten menettelyjen ja työmenettelyjen arvioimiseksi.

4.3.8 Komissiota olisi tuettava täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan liittyvien toimien selventämisessä. Siihen saatetaan tarvita enemmän resursseja myös komissiossa. Eri pääosastojen lähestymistapojen välillä tarvitaan tältä osin enemmän yhtenäisyyttä.

4.4 Hyvä hallintotapa ja yhteiskunta

4.4.1. Täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa koskeva ETSK:n raportointi, kuuleminen ja valvonta ei saa rajoittua hallintoon ja virkamiehiin. Euroopan parlamentin ja myös kansallisten parlamenttien olisi sitouduttava samaan kehitykseen. ETSK on tyytyväinen Euroopan parlamentin hiljattain tekemään päätökseen aloittaa lainsäädännön soveltamisen ja noudattamisen valvonnan käsittely. Tämä aloite edistää varmasti kipeästi tarvittavan poliittisen huomion saamista aiheelle.

⁽²⁰⁾ KOM(2002) 725 lopullinen, 11.12.2002.

4.4.2 Osana hallintotavan parantamisen aloitetta komissio ryhtyi laaja-alaisiin kuulemisiin ⁽²¹⁾. Samaa odotettiin jäsenvaltioilta. Tietty johdettu oikeus, kuten kilpailua koskevat asetukset tai televiestintää koskevat direktiivit, edellyttää, että kansalliset viranomaiset kuulevat asianosaisia ennen toimenpiteisiin ryhtymistä. Eräillä jäsenvaltioilla on tapana pitää julkisia kuulemisia toimintaperiaatteiden suunnittelun ja arvioinnin tukemiseksi. Useimmat jäsenvaltiot suorittavat jonkinlaisen taloudellisten ja ympäristövaikutusten arvioinnin. Vaikutustenarviointiin sisältyy kuulemisvaihe ja arviointi. ETSK:n mielestä kyseiset kuulemis- ja arviointimenettelyt, joissa olennaisilta osin yksilöidään kansalaisten ja yritysten tarpeet ja niihin kohdistuvat poliittiset vaikutukset, edistävät menettelytapojen ymmärtämistä, vahvistavat niiden oikeutusta ja valmistelevat maaperää menettelytapojen parantamiselle.

Bryssel 28. syyskuuta 2005

4.4.3 Prosessien mutkikkuuden vuoksi hyvään hallintotapaan kuuluu selvittää Euroopan laajuisesti, että toissijaisuudesta ja tietyistä hallintoperinteistä huolimatta hallitukset ovat sitoutuneet tekemään sen, mitä ovat EU:ssa sopineet tekevänsä. Tämä merkitsee sitä, että komission ja jäsenvaltioiden lisäksi myös yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen on erittäin tervetullutta parannusten aikaansaamiseksi ja parhaiden käytäntöjen edistämiseksi.

4.4.4 ETSK:n mielestä oikein tasapainotettua julkisuutta tarvitaan jo siinä vaiheessa kun komissiolla ja jäsenvaltioilla on konkreettisia ideoita täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan esittämisestä olennaisena osana lainsäädännön parantamista.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

⁽²¹⁾ Ks. KOM(2002) 713 lopullinen, 11.12.2002.

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Keskustelussa hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat äänestyksessä vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

Kohta 1.2

Muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"EU perustuu oikeusvaltioperiaatteeeseen. Sillä vahvistetaan sisämarkkinoiden perustaa ja ehkäistään tuotteiden, henkilöiden tai yritysten alkuperään tai kansallisuuteen perustuva syrjintä. EU:n oikeuden tehokas soveltaminen ottamalla tarkasti huomioon olemassa olevat sosiaaliset sekä kuluttajansuojaa ja ympäristönsuojelua koskevat velvoitteet lisää kansalaisten luottamusta EU:n politiikkoihin ja prosesseihin ja tekee EU:sta merkityksellisemmän kansalaisille ja yrityksille. Tämä edellyttää kuitenkin EU:n oikeuden oikein ajoitettua ja asianmukaista saattamista osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä."

Perustelu

Vain jos sisämarkkinoilla noudatetaan edellä mainittuja perusedellytyksiä, varmistetaan toivotut tulokset suurimmalle osalle kansalaisista. Äskettäin järjestetyt kansanäänestykset (EU:n perustuslaista Ranskassa ja Alankomaissa) ja mielipidetiedustelut (Eurobarometri) ovat osoittaneet, että kansalaiset toivovat selkeästi politiikkaa, jonka he voivat kaiken kaikkiaan tuntea omakseen.

Äänestystulos

Puolesta: 43

Vastaa: 45

Pidättyi: 7

Kohta 2.1

Muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"2.1 EY:n perustamissopimus tarjoaa monenlaisia toimenpiteitä sisämarkkinoiden lähentämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi (¹). Kuitenkin 1970-luvun ja 1980-luvun alun kokemusten mukaan täysi yhdenmukaistaminen on hidasta, vaihalloista ja tarpeetonta. Joissakin tapauksissa vastavuoroiseen tunnustamiseen ja kansalliseen valvontaan perustuvista toimenpiteistä onkin ollut helpompi neuvotella ja ne on ollut helpompi toteuttaa. Ne ovat olleet myös tehokkaampia kaupan ja sijoitusten vapauttamisessa asettamatta kohtuutonta säännösten noudattamisen taakkaa. Alkuperämaaperiaatteen kattavaa soveltamista varten on kuitenkin luotava ensin tarvittavat edellytykset noudattamalla eriytettyä lähestymistapaa, jossa annetaan etusija korkean työntekijöiden ja kuluttajien suojan sekä asianmukaiset ympäristöstandardit varmistavalle yhdenmukaistamiselle yksittäisillä aloilla. Vain näin voidaan toteuttaa riittävän laadukkaat sisämarkkinat. ETSK esitti vastaavan kehotuksen myös helmikuussa 2005 (²) antamassaan palveludirektiiviä koskevassa lausunnossa. On kuitenkin myös huomattava, että EU on tullut uuteen vaiheeseen, jota luonnehtii hallintokulttuurien erojen lisääntyminen. Tämän vuoksi saatetaan haluta säännösten uudistamista yhdentymisen ja hyvien käytänteiden edistämiseksi."

Perustelu

Tässä käsiteltävässä lausunnossa ei yleisesti ottaen tulisi kyseenalaistaa yhdenmukaistamista, sillä se olisi asiatonta, kun ajatellaan palveludirektiivistä annetun lausunnon yhteydessä käytyä pitkää keskustelua, jonka jälkeen lopulta päästiin yhteisymmärykseen. Keskustelun tulosten mainitseminen tässä yhteydessä parantaa ETSK:n lausuntojen keskinäistä johdonmukaisuutta ja täydentää myös sisällöllisesti tässä käsiteltävää harmonisointiin liittyvää aihetta.

(¹) EY:n perustamissopimuksen 94–97 artikla.

(²) EUVL C 221, 8.9.2005.

Äänestystulos

Puolesta: 44

Vastaa: 48

Pidättyi: 9

Seuraava erityisjaoston lausunnon kohta korvattiin ehdotetulla muutoksella, vaikka tekstin säilyttämisen kannalla oli yli neljäosa äänestäneistä.

Kohta 1.1

”1.1 Toimivat sisämarkkinat ovat keskeinen osa Euroopan yhdentymistä. Ne antavat yhdentymiselle oikeutuksen tuomalla merkittäviä etuja kansalaisille ja liiketoimille.”

Äänestystulos

Puolesta: 38

Vastaa: 44

Pidättyi: 10

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Liikalihavuus Euroopassa — järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri osapuolten rooli ja vastuu”

(2006/C 24/14)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 18. helmikuuta 2005 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta *Liikalihavuus Euroopassa — järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri osapuolten rooli ja vastuu*.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. syyskuuta 2005. Esittelijä oli Madi **Sharma**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 83 ääntä puolesta ja 4 vastaan 10:n pidättessä äänestämästä.

1. Liikalihavuus — yhteiskunnan vastuu

1.1 On hyvin surullinen tosiasia, että suurimmat ravitsemukseen liittyvät ongelmat tämän päivän maailmassa ovat yhtäältä se, että 600 miljoonaa ihmistä kärsii nälänhätää, ja toisaalta se, että samaan aikaan 310 miljoonan ihmisen pulmana on liikalihavuus.

1.2 Asiantuntijat, keskustelupaneelit ja merkittävät kansainväliset organisaatiot ovat laatineet lukemattomia asiakirjoja, tutkimuksia ja raportteja ruokavalioon, liikuntaan ja liikalihavuuteen liittyvistä kysymyksistä. Ne eivät ole kuitenkaan tuoneet ratkaisuja eivätkä toimia tämän yhteiskuntaa ja taloutta jäytävän sairauden pysäyttämiseksi.

1.3 Kun ravintoenergiaa saadaan liikaa ja energiankulutus on pieni, syntyy energiaylijäämä, joka varastoituu elimistöön rasvana. Tämä on liikalihavuuden perussyy. Viimeksi kuluneina vuosikymmeninä monenlaiset taloudelliset, sosiaaliset ja psykologiset tekijät ovat nopeuttaneet liikalihavuuden yleistymistä, ja siitä on tullut yksi merkittävimmistä kansanterveysongelmista.

1.4 Ylipainoisten ihmisten määrä on lisääntynyt huomasti viimeisten 30 vuoden aikana. Vuonna 2000 WHO julisti liikalihavuuden ”länsimaiden suurimmaksi terveysuhaksi”.

— Ylipainoisia lapsia on 14 miljoonaa, heistä 3 miljoonaa liikalihavia; luku kasvaa yli 400 000:lla vuodessa. Ongelma koskee lähes yhtä neljästä lapsesta 25 jäsenvaltion EU:ssa.

— Pohjois-Euroopassa 10–20 prosenttia lapsista on ylipainoisia, Etelä-Euroopassa sekä Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa luku on 20–35 prosenttia.

— Monissa EU-maissa yli puolet aikuisväestöstä on ylipainoisia, ja 20–30 prosenttia aikuisista luokitellaan liikalihaviksi.

— Liikalihavuus keski-ikässä kasvattaa myöhemmän iän demen-tian riskiä.

— Kuusi seitsemästä tärkeimmästä ennenaikaisen kuoleman riskitekijästä liittyy siihen, kuinka syömmme, juomme ja liikumme (tupakka muodostaa oman luokkansa).

— Liikalihavuudesta aiheutuu 2–7 prosenttia kehittyneiden maiden terveydenhuoltokustannuksista.

1.5 Koska liikalihavuus lisääntyy ja siitä on yksilöille ja yhteiskunnalle kielteisiä seurauksia, nyt tarvitaan monialaista lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon useita tekijöitä. Se edellyttää kansojen, yhteisöjen ja yksilöiden keskinäisiin riippuvuussuhteisiin perustuvia toimia. Julkinen valta on avainasemassa, jotta yhteistyössä muiden sidosryhmien kanssa pystytään luomaan ympäristö, joka rohkaisee ja antaa yksilöille, perheille ja yhteisöille mahdollisuuden tehdä positiivisia, elinikää pidentäviä päätöksiä terveen elämäntavan puolesta.

2. Myötävaikuttavat tekijät

Istumatyön ja moottoriajoneuvojen käytön lisääntyminen, liikunnan vähentyminen sekä runsaasti energiaa sisältävien ja koostumukseltaan epätasapainoisten ruokien ja juomien kulutuksen kasvu ovat todennäköisesti tärkeimmät liikalihavuuden voimakkaan yleistymisen taustalla olevat tekijät.

2.1 Yleiset tekijät

Pääsyyinä liikalihavuuden räjähdysmäiseen kasvuun ovat nk. hyvinvointivaltiolla ominaiset kulttuuri- ja käyttäytymismallit, joiden oikaiseminen edellyttää koordinoitua tiedotus- ja ehkäisytoimia (valtakunnallisella, paikallisella ja myös yksilötasolla). Näin voidaan muuttaa kulttuurista suhtautumista ja huonoimpia käyttäytymismalleja sortumatta kuitenkaan liikalihavuuden medikalisointiin.

2.2 Toimenpiteitä tulee siis toteuttaa hyvin monissa yhteyksissä ja monilla toiminta-aloilla, joista keskeiset voidaan tiivistää seuraavasti:

— **Sosiaalinen toiminta:** Tulee antaa ravintovalistusta (jonka yhteydessä käsitellään elintarvikkeiden kokonaisravintoarvoa eikä vain ravinnon määrään liittyviä näkökohtia) sekä opastaa terveempiin elämäntapoihin ja painottaa erityisesti liikuntaa.

- **Koulut:** Tulee tehdä selkoa ruoan merkityksestä sekä liikalahavuuden syistä ja seurauksista, uudistaa kotitalouden ja kansalaistaidon opetusta siten, että tavoitteena on terveiden elämäntapojen sisäistäminen, sekä lisätä myös virkistysliikunnan arvostusta.
- **Teollisuus:** Elintarviketeollisuutta tulee kannustaa eettisesti kestäviin toimintatapoihin etenkin markkinoinnissa ja tiedotusvälineiden välittämässä mainonnassa sekä suosia henkilöstöpolitiikkaa, joka edistää oikeanlaisia ravintotottumuksia ja riittävää liikuntaa.
- **Liikenne:** Tulee torjua liikunnan korvaavien liikkumismuotojen liiallista käyttöä ja toimia sen puolesta, että etenkin tuoreiden elintarvikkeiden jakelukustannukset eivät kasvaisi.
- **Tiedotusvälineet:** Tulee valvoa, etteivät mainontakäytännöt johdattele liialliseen tai väärenlaiseen kuluttamiseen, ja saada vanhemmat tiedostamaan riskit (myös fyysiset), joita liiallinen ja pitkäkestoinen television katselu ja videopelien ja Internetin käyttö aiheuttavat lapsille.
- **Terveyspalvelut:** Tulee tarjota neuvontapalveluja kaikille ja toteuttaa liian myöhään annettavien ja usein tuloksettomien hoitojen sijasta tiedotus ja ehkäisykampanjoita.
- **Poliittiset toimet:** Valtakunnalliselta tasolta aina paikallistasolle saakka tulee tehdä vastuullisia ja asianmukaisia investointeja konkreettisiin aloitteisiin, jotka on suunnattu kaikille väestöryhmille ja erityisesti niille, joiden koulutus ja tulotaso on alhainen.

3. ”Syyllistämiskulttuurista” luopuminen

3.1 Nykyajan teollistunut maailma tarjoaa liikalahavuudelle suotuisan ympäristön. Jotkut syyt ovat ilmeisiä, toiset vähemmän ymmärrettyjä ja useimpia ei yhteiskunta pidä laisinkaan haitallisina. Huolestuttavaa on tulevia sukupolvia koskevan kaukonäköisyyden puute sekä se, ettei kukaan halua ottaa vastuuta, vaan syyttää sen sijaan toisia.

3.2 Liikalahavuuden taustalla olevat tekijät ovat paljon energiaa ja vähän ravintoaineita sisältävien, runsasrasvaisten, -sokeristen ja -suolaisten elintarvikkeiden korkea kulutus sekä vähäinen liikunnan määrä kotona, koulussa, työelämässä, vapaa-aikana ja liikenteessä. Riskitasojen vaihtelut ja aiheutuvat terveysvaikutukset riippuvat osaltaan taloudellisten, demografisten ja sosiaalisten muutosten ajankohdasta ja voimakkuudesta kansallisella ja maailmanlaajuisella tasolla.

3.3 Ruokailu- ja liikuntatottumusten muuttaminen kohti terveellisempiä elämäntapoja edellyttää monien julkisten ja yksityisten tahojen yhteisiä ponnistuksia useiden vuosikymmenten ajan. Johdonmukaisen ja tehokkaan toimenpiteiden yhdistelmän avulla tapahtuvaa ajattelutapojen muutosta, valvutuneisuuden parantamista ja valistusta tarvitaan kaikilla tasoilla, samoin kuin psykologista tukea, tarkkaa seuranta ja vaikutusten arviointia. Lisäksi yksilöiden on sitouduttava muutokseen ja koettava se omakseen.

3.4 ETSK katsoo, että **kaikki tahot** tulee kutsua osallistumaan strategiaan, jolla ongelma pyritään ratkaisemaan yhdessä. Lähestymistapaan kuuluu ylhäältä alas suuntautuvia toimia,

joita tuetaan alhaalta ylös suuntautuvien strategioiden, sekä horisontaalisia ja vertikaalisia toimia, joihin kaikki sitoutuvat antamaan joko rahallista tukea, aikaansa tai materiaalsen panoksen. Vaikka tavoite on kaikkea muuta kuin helppo, päämääränä on luoda ympäristö, joka tukee terveellisiä ruokatottumuksia, tasapainoista ruokavaliota ja liikunnan harrastamista kaikkialla Euroopassa, ilman syyllistämistä.

4. Obesity Check

4.1 ETSK:n ehdotuksena on vähentää liikalahavuutta käynnistämällä kaikkialla Euroopassa liikalahavuustekijöiden tarkistamiskampanja — *Obesity Check* –, jossa korostetaan terveiden elämäntapojen tuomia etuja ja kaikkien osapuolten vastuuta liikalahavuuden torjunnassa. Kampanjalla on selkeä viesti, joka koskee kymmentä haastetta. Siihen osallistuvat julkinen ja yksityinen sektori sekä kansalaisyhteiskunta ja kansalaiset sitoumuksellaan tukea kampanjaa. Keskeistä on terveiden elämäntapojen edistäminen puuttumatta ihmisten henkilökohtaisiin valintoihin.

4.2 Kymmenen haastetta ovat:

- kansalaisille suunnatun valistuksen jatkaminen ja sen parantaminen
- yhteistyö tehokkaan viestinnän ja omaksumisen edistämiseksi
- on varmistettava, että viesti saavuttaa jokaisen yksilön Euroopassa
- jokainen on saatava kantamaan vastuunsa ja ylläpitämään muutosvoimaa
- yksilöt ja organisaatiot on saatava vakuuttuneiksi siitä, että niillä on mahdollisuus vaikuttaa toisiinsa
- kaikki toimenpiteet on integroitava laajaan kirjoon EU:n ja jäsenvaltioiden politiikkoja
- on hyväksyttävä, että tämä on osa ”yritysten sosiaalista vastuuta”
- on varmistettava monikerroksinen, horisontaalinen ja vertikaalinen lähestymistapa kaikilla tasoilla
- on varmistettava avoimuus ja epäitsekkyys ja päästävä eroon muilta salattujen tarkoituksien ajamisesta
- ihmiset on saatava tietoisiksi siitä, että liikalahavuuden vaikutukset terveyteen voidaan kumota terveiden ruokailutottumusten ja liikunnan avulla.

4.3 Poliittisten päättäjien ja sidosryhmien tarkoin määrittelämä *Obesity Check* -kampanja, jota terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto johtaisi, olisi selväpiirteinen viesti, jossa eurooppalaisille painotettaisiin tarvetta syödä terveellisesti ja harrastaa enemmän liikuntaa. Viestiä ilmentäisi sitoumus tarkistaa kaikkien osapuolten toimintatavat ja käytänteet liikalahavuustekijöiden kannalta. Jokaista merkittävää organisaatiota, Euroopan komissiosta lähtien aina yksittäiseen perheenjäseneseen saakka, voidaan pyytää liittymään kampanjaan ja tarkastelemaan omaa toimintaansa selvittääkseen, kuinka sitä voitaisiin muuttaa liikalahavuuden vaaran torjumiseksi.

4.4 Edeltävät kampanjat — joiden aiheina ovat olleet esimerkiksi turvavöiden käyttö, tupakoinnin kieltäminen, rintaruokinnan edistäminen tai kiellettyjen aineiden käytön torjunta urheilussa — ovat olleet yksinkertaisia mutta tehokkaita ja niitä ovat tukeneet kaikki yhteiskuntakerrokset. Kaikki kampanjat ovat koostuneet onnistuneesta yhdistelmästä kuluttajavalistusta, lainsäädäntöä, politiikan muutoksia ja yhteisöihin pohjaavia ohjelmia.

5. Obesity Check -kampanja

Olemme laatineet kyselyn, jossa ihmisiä pyydetään omistamaan itse valitsemansa aikamäärä omassa organisaatiossaan tai jossain ulkopuolisessa organisaatiossa terveys- ja kuluttajasioiden pääosaston työn tukemiseen edistämällä ajatusta *Obesity Check* -kampanjan yhteydessä tapahtuvasta liikalihavuus-tekijöiden tarkistuksesta. (Kysely on lausunnon liitteenä. Sitä voidaan mukauttaa missä tahansa organisaatiossa käytettäväksi.)

Tavoite — keskitettyjen tulosten tuottaminen ja edistyksen seuranta.

Lyhyellä aikavälillä — kyselyyn osallistuminen osoittaa yksityishenkilöiden ja organisaatioiden sitoumusta ja halua parantaa tietämystä, kouluttaa muita ja tiedottaa heille tarpeesta muuttaa elintapoja. Tavoitetta voidaan mitata kampanjalle omistetuilla aikamäärällä tai resursseilla. Voidaan myös kerätä esimerkkejä parhaista käytänteistä.

Keskipitkä aikaväli — varsinainen toiminta. Ajankäyttö- ja resurssisitoumuksien täyttäminen, mukaan lukien kulloisenkin organisaation "*Obesity Check*". Tähän sisältyisi myös lyhyellä aikavälillä kerättyjen, parhaita käytänteitä koskevien esimerkkien julkaiseminen ja levitys. Tavoitteita voidaan mitata alku- peräisiltä kyselyihin vastaajilta kerätyllä positiivisella palautteella ja seurannalla, sekä tarkkailemalla EU-foorummin saavut- tamaa edistystä.

Pitkä aikaväli — arvioidaan ETSK:n lausunnon avulla tosiasialista edistystä; laaditaan muille EU:n toimielimille raportti. Tämä helpottaa palautteen käsittelyä ja edistää asian pitämistä vireillä.

5.1 ETSK

5.1.1 ETSK:n tehtävänä on työskennellä yhdessä komission, parlamentin ja neuvoston kanssa kansalaisyhteiskunnan tuomiseksi lähemmäs päätöksentekoprosessia. Tehtävänsä perusteella ETSK voi kaikkien sidosryhmien kanssa omistaa aikaa muutoksen käynnistämiseen jäsentensä vapaaehtoisen toiminnan avulla, jolla pyritään edistämään terveempiä elämäntapoja. ETSK:n jäseniä on pyydetty tekemään *Obesity Check* ja näyttämään esimerkkiä seuraavin tavoin:

— Työnantajat voivat pohtia terveempiä elämäntapoja työpaikalla ja esimerkiksi kannustaa työntekijöitä johdonmukaisen ravintopolitiikan avulla terveellisten ruokien valintaan sekä perustaa urheilutiloja tai kuntosaleja. Pienempien yritysten

kohdalla työntekijöitä voitaisiin kannustaa pohtimaan terveempiä elämäntapoja. Yrityksen ulkopuolella, erityisesti koulutusosalalla, työskentely olisi myös hyödyllistä. Yhdistyneiden Kansakuntien vuosittain julkistuksessa (syyskuulta 2000) huomautetaan, että taloudellinen kasvu on rajallista, elleivät ihmiset ole terveitä.

— Työntekijäjärjestöt voivat levittää jäsenilleen samankaltaista viestiä: esimerkiksi kannustaa heitä sisällyttämään liikuntaa, kävelyä tai pyöräilyä päivittäisiin rutiineihinsa. Heitä voitaisiin myös kannustaa viemään sanomaa eteenpäin perheisään ja lähipiirissään osana jatkuvaa valistusprosessia.

— Kansalaisjärjestöt ja erityisesti kuluttajajärjestöt voivat jäsentensä kanssa omistaa aikaa viestin levittämiseen muille instituutioille ja yhteisöille. Nuoriso- ja perhejärjestöt ovat arvokkaita tiedonlevittäjiä tasapainoiseen ruokavalioon ja liikuntaan liittyvissä kysymyksissä. Kaikki voivat pyrkiä siihen, että terveellisestä ruoasta ja terveellisistä vaihtoehdoista tulisi entistä edullisempia, sekä levittää tietämystä.

5.1.2 ETSK toimii kaikissa 25 jäsenvaltiossa kaikilla kansalaisyhteiskunnan tasoilla. Tämä edistää merkittävästi kampanjaviestin levittämistä ja antaa muille oivallisen esimerkin, jota seurata.

5.2 Euroopan komissio ja parlamentti

Komission pääosastojen virkamiehiä ja parlamentin jäseniä tulisi pyytää suorittamaan *Obesity Check* ja näyttämään näin tietä muille.

5.2.1 Komitea on tyytyväinen siihen, että terveys- ja kuluttajasioiden pääosasto on hiljattain perustanut eurooppalaisen foorumin liikalihavuuteen liittyvien kysymysten käsittelyä varten. Komitea toivoo, että foorumin jäsenet muokkaisivat yksinkertaisen iskulauseen tai kampanjaviestin, jota käytettäisiin kaikkialla Euroopassa terveiden elämäntapojen edistämiseksi. Tulisi kehittää johdonmukaiset, yhtenäiset ja selkeät sanomat, joita julkinen valta, valtiovallasta riippumattomat organisaatiot, kansalaisjärjestöt ja teollisuus voivat välittää. Niitä tulisi levittää monien eri kanavien kautta ja eri kulttuureita, ikäluokkia ja sukupuolia ajatellen soveltuvilla tavoilla. Käyttäytymiseen voidaan vaikuttaa erityisesti kouluissa, työpaikoilla, opetuslaitoksissa ja uskonnollisissa yhteisöissä, ja vaikutuskanavana voivat olla paikkakunnallaan vaikutusvaltaiset henkilöt tai joukkotiedotusvälineet.

5.2.2 Foorumin puheenjohtaja Robert **Madelin** korostaa, että edellytyksenä liikalihavuuden torjuntaan tähtäävien toimien onnistumiselle on, että ne integroidaan laajaan kirjoon EU:n politiikkoja. Kaikkien maailmanlaajuisesti laadittujen raporttien mukaan kyseessä on pitkän aikavälin ongelma, jota varten on luotava lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin mittaisia kestäviä, tehokkaita strategioita ja toimenpiteitä. Niihin osallistumisen on oltava monialaista ja lukuisat tekijät huomioitava, mikä merkitsee sitä, että on konsultoitava niitä, joita asia eniten koskee — perheitä, vanhempia ja lapsia.

5.2.3 Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston tarkoituksena on, että foorumi kävisi vuoropuhelua komission muiden politiikanalojen — maatalouden, yritystoiminnan, koulutuksen, tutkimuksen ja liikenteen — pääosastojen virkamiesten kanssa. On ratkaisevan tärkeää, että kaikki asianomaiset osapuolet osallistuvat alusta alkaen kulloisenkin strategian suunnitteluvaiheeseen. Kun strategia on laadittu, tulisi suorittaa neuvoa-antava vaikutusarviointi sen varmistamiseksi, ettei strategian myötä syytellä ja rasiteta joitain tiettyjä instituutioita, vaan sen sisältämät ehdotukset on selkeästi suunnattu kaikille.

5.2.4 Läheisyyden ja keskinäisen täydentävyyden periaatteiden pohjalta yhteisötason toimet voivat vahvistaa jäsenvaltioiden viranomaisten, yksityissektorin ja kansalaisjärjestöjen käynnistämien aloitteiden vaikutusta. Jäsenvaltioiden budjettien lisäksi strategian ja *Obesity Check* -kampanjan täytäntöönpano varten tulisi löytää useita eri rahoituslähteitä.

5.2.5 Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto ja erityisesti sen urheiluasioista vastaava yksikkö tulee tarvitsemaan varoja kehittääkseen avainstrategioita jäsenmaiden hallitusten kanssa. Niiden tulisi kuitenkin myöntää viesteissään, ettei liikunnan lisäämiseen aina vaadita taloudellisia resursseja: esimerkiksi koulut eivät aina tarvitse uusia liikuntavälineitä, ja monet valmennetut urheilijat etsivät työtä ja saattaisivat olla värvättävissä koulutustyöhön. Urheilujärjestöt voisivat rohkaista urheilusankareita ryhtymään myönteisten viestien välittäjiksi.

5.2.6 Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on tehnyt paljon tutkimusta nuorisoliikunnasta. Tutkimuksia tulisi kuitenkin tehdä myös aikuisväestön virkistystoiminnasta. Huomiota tulisi kiinnittää myös perheen vaikutukseen: esimerkiksi viikonloppuisin urheilua harrastavat vanhemmat voisivat ottaa lapsensa mukaan ja kannustaa heitä urheilun pariin tehden siitä perheen yhteisen harrastuksen. Näin voitaisiin muuttaa kulttuurisuunnauksia.

5.2.7 Maatalouden pääosastolla on myynninedistämisbudjetti, josta voitaisiin tehdä investointeja tuoreiden hedelmien ja vihannesten käytön edistämiseen. Näin kyseinen pääosasto voisi antaa positiivisen panoksensa *Obesity Check* -kampanjaan, samaan tapaan kuin se aiemmin on avustanut jäsenvaltioiden elimiä paikallisissa kampanjoissa ravintoarvoltaan hyvien maataloustuotteiden myynnin edistämiseksi.

5.2.8 Tulisi harkita myös kansainvälisten kumppaneiden roolia tavoitteiden saavuttamisessa. Tarvitaan koordinoitua toimintaa Yhdistyneiden Kansakuntien järjestelmään kuuluvissa organisaatioissa, hallitustenvälisissä elimissä, kansalaisjärjestöissä, ammatillisissa järjestöissä, tutkimuslaitoksissa ja yksityissektorilla.

5.3 Jäsenvaltiot

Kaikkia ministeriöitä Euroopan maissa tulisi pyytää suorittamaan *Obesity Check* ja näyttämään tietä muille. Ministeriöiltä voitaisiin myös tiedustella, voisivatko ne osoittaa erityisrahoitusta kampanjan edistämiseen. On tärkeää, että hallituksilla on

yhtenäinen lähestymistapa, jossa otetaan huomioon niin taloudelliset, sosiaaliset kuin ympäristöön liittyvät tekijät.

5.3.1 Kaikkien kumppaneiden ja erityisesti julkisen vallan on huomioitava samaan aikaan monia seikkoja. Ruokavalion osalta näitä ovat kaikki ravitsemukseen liittyvät tekijät sekä elintarviketurvallisuus (terveellisten elintarvikkeiden saatavuus ja kohtuullinen hinta). Liikuntaa on tuettava työelämässä, kotona ja kouluissa, samaan aikaan kun kiinnitetään huomiota kaupunkisuunnitteluun, liikenteeseen sekä vapaa-ajan liikuntamahdollisuuksiin. Maakohtaiset olosuhteet määräävät sen, mitkä tulevat olemaan prioriteetit kehitettäessä liikalihavuuden torjuntaan tähtääviä julkisen vallan toimia osana *Obesity Check* -kampanjaa. Eri jäsenvaltioiden sisällä ja niiden välillä on suuria eroja, ja alueellisten elinten tulisi olla mukana aluekohtaisten strategioiden suunnittelussa.

5.3.2 Tukea tulisi tarjota sopivan infrastruktuurin, täytäntöönpano-ohjelmien, asianmukaisen rahoituksen, valvonnan ja arvioinnin sekä jatkuvan tutkimuksen muodossa. Strategiat on perustettava parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tutkimukseen ja sen antamiin tuloksiin, ja niihin on sisällytettävä toimintatavat, toimenpiteet ja aikataulut.

5.3.3 Ensisijalle tulisi asettaa toimet, joilla on myönteisiä vaikutuksia köyhimpiin väestöryhmiin. Tällaiset toimet edellyttävät yleensä julkisen vallan voimakkaasti tukemaa ja valvomaa toimintaa kussakin yhteisössä.

5.3.4 "Eurooppalaisen foorumin" tapaan jäsenvaltioiden hallitusten tulisi luoda tiedotuskanavia ja liikalihavuuden torjuntakeinoja pohtivia pyöreän pöydän ryhmiä, johon osallistuvat ministeriöt ja muut sellaiset toimielimet, jotka vastaavat elintarvike-, maatalous-, nuoriso-, virkistys-, urheilu-, koulutus-, kauppa- ja teollisuus-, talous-, liikenne-, viestintä-, sosiaali-, ympäristö- ja kaupunkisuunnittelupolitiikasta. Joukkoon voisi kuulua myös vanhempain ja nuorison yhteisiä pyöreän pöydän ryhmiä, jotta kuultaisiin niitä, joita asia eniten koskee. Kaikkien osapuolten on tehtävä niiden kanssa yhteistyötä ja annettava niille panoksensa ilman muilta salattuja tarkoituseriä. Kansainvälinen liikalihavuutta pohtiva ryhmä (*International Obesity Task Force*) on tutkimukseen nojaava pohdintaryhmä, joka tarjoaa neuvoja ja tietoa aineksiksi asiasta käytävään keskusteluun. Näitä viestintäkanavia tulisi laajentaa kattamaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet. Niiden ei tule tuhjata resursseja hallinnollisia kustannuksia paisuttamalla tai toistamalla jo olemassa olevien elinten toimintaa.

5.3.5 Julkisen vallan on pyrittävä toimiin, joiden avulla kuluttajille voidaan tarjota yksinkertaista ja tasapainoista tietoa valistuneiden päätösten pohjaksi. Niiden on myös varmistettava, että tarjolla on soveliaita terveysvalistusohjelmia ja terveyskoulutusta. Kuluttajavalistuksessa tulisi ottaa huomioon erot lukutaidossa, samoin kuin viestinnän kompastuskivet sekä paikallinen kulttuuri. Viestinnän tulisi olla ymmärrettävää kaikille väestöryhmille.

5.3.6 Julkisen vallan käyttäjät ovat, kun toissijaisuusperiaatetta noudatetaan kirjaimellisesti, avainasemassa siinä, että yhteistyössä muiden sidosryhmien kanssa pystytään luomaan ympäristö, joka rohkaisee elintapojen muuttamiseen ja antaa yksilöille, perheille ja yhteisöille mahdollisuuden tehdä positiivisia, elinikää pidentäviä päätöksiä terveen elämäntavan puolesta.

5.4 Koulutus

Kaikissa koulutuslaitoksissa jokaista tulisi pyytää tekemään *Obesity Check*. Opetusministeriöiltä voitaisiin kysyä, voivatko ne antaa erityisresursseja kampanjan tukemiseen opetuslaitoksissa kaikilla koulutustasoilla.

5.4.1 Elinkaaren kattava näkökulma on välttämätön liikalihavuuden ehkäisyssä ja kontrolloinnissa. Liikalihavuustekijöiden kartoittamista varten tulisi laatia yksinkertainen tarkistuslista, jonka voivat ymmärtää niin lapset kuin vanhukset. Tämä lähestymistapa alkaa odottavan äidin terveydestä ja raskauden aikaisesta ravitsemuksesta, imetyksestä sekä lapsen ja nuoren terveydestä, jatkuu lapsen kouluikään, aikuisiin työpaikoilla ja muissa ympäristöissä, sekä viimeksi vanhuuteen, kannustaen terveisiin elämäntapoihin nuoruudesta aina vanhuusikään.

5.4.2 Aikuisille suunnattuihin koulutusohjelmiin tulisi sisällyttää terveystietämystä. Aikuiskoulutusohjelmat tarjoavat terveydenhoitoalan ammattilaisille ja terveyspalvelujen tarjoajille mahdollisuuden levittää tietoa ruokavaliosta ja liikunnasta. Näin voidaan saavuttaa myös marginaaliryhmiä. Oppia voitaisiin tarjota myös medialukutaidossa, jotta kuluttajat oppisivat entistä paremmin ymmärtämään merkintöjä ja mainoksia valintoja tehdessään. Voitaisiin tarjota myös ruoanlaittoa koskevia käytännön neuvoja.

5.4.3 Koulut vaikuttavat useimpien lasten elämään. Koulujen tulisi suojella lasten terveyttä tarjoamalla terveystietoa, parantamalla terveysosaamista, kehittämällä heidän makuustiaan ja edistämällä terveitä elämäntapoja. Koulujen on tarjottava oppilailleen päivittäin ainakin tietty määrä liikuntatunteja (vähintään 2 tuntia viikossa), sekä tasapainoista ruokavaliota koskevaa opetusta. Kouluissa tulisi olla asianmukaiset tilat ja välineet. Koulujen tulisi tunnustaa, että vaikka budjetti onkin rajallinen, toimintoja voidaan toteuttaa myös nykyisillä välineillä.

Urheilutiloihin tehtäviä investointeja on valvottava tarkoin, jotta varmistetaan, että toiminta hyödyttää sekä tyttöjä että poikia. Näin on erityisesti siitä syystä, että liikalihavuus yleistyy tyttöjen keskuudessa nopeammin kuin poikien parissa.

5.4.4 Jäsenvaltioiden viranomaisten tulisi ottaa käyttöön politiikkoja, joilla tuetaan tasapainoista ruokavaliota kouluissa ja rajoitetaan runsaasti suolaa, sokeria ja rasvoja sisältävien tuotteiden saatavuutta. Koulujen tulisi yhdessä vanhempien ja asiasta vastaavien viranomaisten kanssa harkita koululounaita koskevien sopimusten tekemistä paikallisten maataloustuottajien kanssa, jotta varmistettaisiin paikalliset markkinat terveell-

sille elintarvikkeille. Henkilöstön, oppilaiden, vanhempien ja asianomaisten viranomaisten välisten konsultaatioiden jälkeen tulisi omaksua johdonmukainen ravintoaine- ja elintarvikepolitiikka.

5.4.5 Jos kouluissa kannustetaan oppilaita yritystoimintaan, tämä ei saisi merkitä perinteisen makeisia ja perunalastuja myyvän kioskin olemassaoloa. Vaihtoehtona voitaisiin pitää terveellisiä elintarvikkeita.

5.4.6. Erytystä huomiota tulee kiinnittää myös vanhuksiin, sillä liikalihavuusilmiö vaikuttaa yli 60-vuotiaisiin. Lisäksi vanhuksilla on runsaasti tietoa ja kokemusta perinteisestä ruokavaliosta ja ruoanlaittomenetelmistä, ja he voivat osallistua perheensä koulutukseen.

5.5 Terveyspalvelut

Jokaisen terveydenhuoltoyksikön kaikkia työntekijöitä tulisi pyytää suorittamaan *Obesity Check*. Ministeriöiltä voitaisiin tiedustella, voivatko ne osoittaa erityisresursseja kampanjan tukemiseen omissa laitoksissaan (esim. klinikat, sairaalat, henkilöstöruokat, potilasryhmät).

5.5.1 Julkisen vallan rooli on ratkaiseva pyrittäessä saavuttamaan kestäviä muutoksia kansanterveydessä. Se on avainasemassa, kun käynnistetään ja kehitetään strategioita liikalihavuuden vähentämiseksi osana laajempaa, kattavaa ja koordinoitua kansanterveystyötä. On levitettävä yksinkertaista, suoraviivaista viestiä siitä, kuinka paljon ja millaista liikuntaa tarvitaan, jotta se riittäisi tuottamaan merkittäviä terveydellisiä etuja. Myös alue- ja paikallisviranomaisten tulee osallistua aktiivisesti tällaiseen tiedotusprosessiin.

5.5.2 Rutiinikäynteihin terveysyksiköissä tulisi sisällyttää käytännön tiedon jakaminen potilaille terveellisen ruokavaliosta ja liikunnan lisäämisen eduista, samalla kun näitä kannustetaan käynnistämään ja ylläpitämään terveitä elämäntapoja *Obesity Check* -tarkistusluettelon avulla. Viranomaisten tulisi harkita kannusteita ennaltaehkäisevien terveyspalveluiden tukemiseksi sekä tarkastella, mitä mahdollisuuksia nykyiset palvelut tarjoavat siihen, että liikalihavuuden torjumiseen voitaisiin omistaa entistä enemmän aikaa. Tällaisia keinoja voisivat olla esimerkiksi rahoitusaseman parantaminen, jotta terveydenhoitoalan ammattilaisia voitaisiin tukea erityisesti perusterveydenhuollossa, mutta myös muissa yksiköissä (kuten sosiaalipalveluissa ja apteekkeissa). Kyseessä voisi olla yksinkertainen, myönteinen ja vireyttävä viesti, jossa kannustettaisiin liikkumaan enemmän ja syömään vähemmän.

5.5.3 Tuki- ja tiedotustoimien tulisi alkaa lasten vanhemmista. Heille tulisi jakaa neuvoja siitä, mikä on oikeaa ja parasta ravintoa nuorimmalle ikäryhmälle (vauvoille ja pikkulapsille). On olemassa vakuuttavaa tieteellistä näyttöä siitä, että rintamaitoa saaneet lapset ovat myöhemmällä iällä vähemmän lihavia kuin valmisruoalla ruokitut lapset. Torjunnan tulisi näin alkaa jo oikeanlaisen vauvaruokinnan edistämisestä.

5.5.4 Tuki- ja tiedotustoimet tulisi suunnata myös vanhuksille, erityisesti yksin asuville, köyhille ja syrjäytyneille, jotta voitaisiin välttää yleisesti esiintyvät epäterveelliset ruokailutottumukset, joihin tällaiset vaikeat elämäntilanteet usein johtavat.

5.6 Paikallishallinto

Kaikkien alue- ja paikallishallinnon elinten tulisi tehdä *Obesity Check* ja ehdottaa keinoja, joilla ne voivat tarkistaa omaa toimintaansa ja tukea *Obesity Check* -kampanjaa. Eri elimiltä voitaisiin myös tiedustella, voisivatko ne osoittaa erityisrahoitusta kampanjan edistämiseen.

5.6.1 Paikallisviranomaisten tulisi kannustaa perustamaan monialaisia asiantuntijaelimiä, joihin kuuluisi esimerkiksi teknisiä asiantuntijoita ja valtionhallinnon edustajia. Niiden puheenjohtajan on oltava riippumaton, jotta varmistetaan, että tieteellisiä tuloksia tulkitaan eturistiriitoja välttämällä.

5.6.2 Valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten hallintoelinten tulisi tarjota kannustimia sen varmistamiseksi, että kävelyyn, pyöräilyyn ja muihin liikuntamuotoihin on mahdollisuuksia ja että ne ovat turvallisia. Liikennepolitiikan tulee sisältää myös muut liikennemuodot kuin moottoriajoneuvot. Työpaikoilla on kannustettava liikuntaan, ja urheilu- ja virkistystilojen tulee ilmentää ajatusta, että urheilu on kaikkia varten.

5.7 Teollisuus

Termi "teollisuus" käsittää sekä työnantajat että työntekijät, jotka tekevät yhteistyötä molempien eduksi.

Kaikkia teollisuuden työnantajia ja työntekijöitä tulisi pyytää suorittamaan *Obesity Check* ja tukemaan *Obesity Check* -kampanjaa. Lisäksi yrityksiltä ja ammattijärjestöiltä voitaisiin kysyä, voivatko ne osoittaa erityisresursseja tai rahavaroja *Obesity Check* -kampanjan tukemiseen osana yritysten sosiaalista vastuuta.

5.7.1 Yksityissektori voi olla merkittävä tekijä erityisesti, koska monet yritykset toimivat maailmanlaajuisesti ja voivat levittää toimintatapoja kaikilla tasoilla yli kansallisten rajojen yrityksen sisällä. Yritysten sosiaalisen vastuun piiriin voi kuulua monia kumppaneita, jotka työskentelevät paikallisten koulujen kanssa sellaisen koulutusstrategian tukemiseksi, jolla pyritään parantamaan tietämystä terveellisistä ruokailutottumuksista tai lisäämään liikunnan harrastamista. Varmuuden vuoksi on kuitenkin ensin järjestettävä konsultaatio mahdollisten eturistiriitojen selvittämiseksi.

5.7.2 Elintarviketeollisuudella, vähittäismyyjillä, ruokatavarojen hankintaa ja toimittamista harjoittavilla yrityksillä, urheiluvälineiden valmistajilla, mainos- ja virkistysalan yrityksillä, vakuutusyhtiöillä ja pankkiryhmillä, lääkealan yrityksillä ja tiedotusvälineillä on kaikilla tärkeä asema vastuullisina työnantajina ja terveiden elintapojen puolustajina. Ne kaikki voivat julkisen vallan ja kansalaisjärjestöjen kumppaneina osallistua sellaisten toimien täytäntöönpanoon, joiden pyrkimyksenä on levittää positiivista ja johdonmukaista viestiä terveiden elinta-

pojen edistämiseen tähtäävien yhteisten ponnisteluiden helpottamiseksi ja mahdollistamiseksi.

5.8 Elintarviketeollisuus

5.8.1 Elintarvikkeiden valmistajat ovat aktiivisesti luoneet monia aloitteita jalostettujen elintarvikkeiden rasva-, sokeri- ja suolapitoisuuden vähentämiseksi, annoskokojen pienentämiseksi ja innovatiivisten, terveellisten ja ravintoaineiltaan rikkaiden vaihtoehtojen lisäämiseksi.

5.8.2 Toimialan piirissä ollaan tietoisia siitä, että ruokamainokset vaikuttavat valintoihin ja ruokailutottumuksiin. Sen on varmistettava, ettei mainoksissa hyödynnetä lasten kokemattomuutta tai herkkäuskaisuutta. Julkisen vallan tulisi tehdä yhteistyötä kuluttajaryhmien ja yksityisen sektorin kanssa, jotta voitaisiin kehittää soveliaita monialaisia lähestymistapoja lapsiin kohdistuvan elintarvikemarkkinoinnin ja sellaisten kysymysten kuin sponsoroinnin, myynninedistämisen ja mainonnan käsittelemiseksi. Niiden tulisi yhdessä sopia sosiaalisesti vastuullisista käytänteistä, jotka säilyttävät valinnanvapauden samalla kun huomioidaan, etteivät lapset ymmärrä ravintosisältöjä koskevia tietoja.

5.8.3 Tulisi luopua nykyisistä suunnitelmista sopia nopeista, yksinkertaistavista toimituksista, kuten "liikennevalomerkkien" painamisesta elintarvikepakkausoihin. Suosituksesta on kuultava elintarviketeollisuutta ja kuluttajia ennen niiden täytäntöönpanoa. Tätä pyrkimystä voidaan tukea mediakampanjoilla, joissa jaetaan tietoa elintarvikemerkinnöistä ja opetetaan ymmärtämään mainontaa myyntipaikoilla sekä kouluissa ja aikuisopetuslaitoksissa.

5.8.4 Kuluttajat tarvitsevat tarkkaa, standardoitua ja ymmärrettävää tietoa elintarvikkeen sisällöstä pystyäkseen tekemään terveellisiä valintoja. Julkinen valta voi vaatia, että pakkaukseen sisällytetään tiedot tärkeimmistä ravinteellisista näkökohdista, kuten elintarvikemerkintöjä koskevissa Codex-suuntaviivoissa ehdotetaan.

5.8.5 Kun kuluttajien kiinnostus terveysasioihin kasvaa, ja kun aletaan yhä enemmän kiinnittää huomiota elintarvikkeiden ravintosisältöä koskeviin seikkoihin, tuottajat käyttävät yhä enemmän terveyteen liittyviä viestejä. Näiden viestien ei pidä johtaa kuluttajia harhaan etujen tai vaarojen suhteen.

5.8.6 Elintarviketeollisuudelle voitaisiin antaa seuraavat suositukset, joita kansalaisyhteiskunnan organisaatiot tukevat:

- Edistetään terveitä elämäntapoja eurooppalaisten suuntaviivojen ja kokonaisstrategisten yleistavoitteiden mukaisesti.
- Rajoitetaan tuotteiden sisältämien tyydyttyneiden rasvojen, transrasvahappojen, sokerin ja suolan määrää.
- Kehitetään edelleen kohtuuhintaisia, terveellisiä ja ravintoarvoltaan hyviä valintoja kuluttajia varten.
- Tarjotaan kuluttajille asianmukaista ja ymmärrettävää tietoa tuotteesta ja sen ravintoarvoista.

- Harjoitetaan vastuullista markkinointia, joka tukee *Obesity Checkiä*, erityisesti mitä tulee paljon tyydyttyneitä rasvoja, sokeria tai suolaa sisältävien tuotteiden markkinointiin etenkin lapsille.
- Laaditaan yksinkertaisia, johdonmukaisia elintarvikemarkkinoita ja todistettavissa olevia terveystietoja, jotka auttavat kuluttajaa tekemään valistuneita ja terveellisiä valintoja.
- Annetaan jäsenvaltioiden viranomaisille tietoja elintarvikkeiden koostumuksesta.
- Avustetaan terveellisiä ruokatottumuksia ja liikunnan harrastamista edistävien ohjelmien kehittämisessä ja täytäntöönpanossa.

5.9 Maatalous

5.9.1 Kansallisten elintarvike- ja maatalouspolitiikkojen tulisi tähdätä kansanterveyden suojeluun ja edistämiseen. Tulisi pohtia toimintatapoja, jotka edistävät terveellisen ruokavalion omaksumista. Tähän sisältyvät elintarviketurvallisuus ja kestävä elintarvikevarmuus.

5.9.2 Hinnat vaikuttavat kulutusvalintoihin. Poliitiikalla voidaan vaikuttaa hintoihin verotuksen, tukien tai suoran hinnoittelun avulla niin, että edistetään terveydelle edullisten elintarvikkeiden kulutusta.

5.10 Tiedotusvälineet

5.10.1 Tiedotusvälineiden rooli on yksi vaikutusvaltaisimmista, sillä ne ovat läsnä jokapäiväisessä elämässä, usein tiedostamattomasti. Kaikkien tiedotusvälineiden sitoutuminen yhteistyöhön yhtenäisen eurooppalaisen kampanjan edistämiseksi ja sen levittämiseksi yleisölle yksinkertaisesti ja johdonmukaisesti pitkän ajanjakson kuluessa varmistaisi, että kampanjan viesti saavuttaisi lopulta jokaisen ihmisen Euroopassa.

5.10.2 Yhteiskunnassa, jossa julkisuuden henkilöitä — esimerkiksi olympiavoittajia — pidetään roolimalleina, voitaisiin tehdä entistä enemmän sen puolesta, että heidät saataisiin mukaan levittämään kampanjan viestiä.

5.10.3 Uusilla medioilla, joihin sisältyvät tietokonepelit ja Internet, on tärkeä rooli nuoren yleisön keskuudessa erityisesti siitä syystä, että niiden käyttö on yhteydessä liikalihavuuden lisääntymiseen.

5.10.4. Elokuviin liittyvää tuotteiden esittelyä ja mainontaa tulisi pohtia erityisen huolellisesti todennäköisen yleisön kannalta. Tämä on erityisen tärkeää, kun yleisönä ovat lapset.

5.11 Yhteiskunta

5.11.1 Valtiovallasta riippumattomia organisaatioita ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjä tulisi pyytää suorittamaan *Obesity Check*. Organisaatioilta voitaisiin tiedustella, voivatko ne osoittaa erityisresursseja, luontoissuoritukset mukaan lukien,

kampanjan tukemiseen jäsentensä ja omien organisaatioidensa parissa. Tällaisten organisaatioiden arvokas työ yhteisön tasolla tunnustetaan yleisesti ja on tärkeää minkä tahansa aloitteen onnistumiseksi.

5.11.2 Monet ihmiset katsovat, että vastuu liikalihavuudesta on yksilöllä itsellään. He ovat osaksi oikeassa, mutta lisäksi vastuuta on yhteiskunnalla, erityisesti yhteisöissä ruohonjuuritasolla. Kansalaisyhteiskunnalla ja valtiovallasta riippumattomilla organisaatioilla on tärkeä rooli aktiivisen asenteen edistämiseksi. Ne voivat myös vaikuttaa yhteisten toimenpiteiden ja paikallisten aloitteiden avulla. Tällaisia voivat olla esimerkiksi urheiluseurojen tilojen antaminen koulujen käyttöön, paikallisten tiedotusvälineiden tuella toteutettavat paikalliset kampanjat, paikallisten tuottajien yhteistyö paikallisviranomaisten kanssa koulutuksen tukemiseksi tai se, että paikalliset maataloustuottajat toimittavat tuoretuotteita kouluille. Niiden tavoitteena voi olla varmistaa, että terveellisiä elintarvikkeita on saatavilla, ne ovat kohtuuhintaisia, soveliaita ja kestäviä.

5.11.3 Valtiovallasta riippumattomat organisaatiot voivat tukea strategiaa tehokkaasti, jos ne tekevät yhteistyötä kansallisten ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa erityisesti

- johtamalla ruohonjuuritason aktivoitumista ja vaatimalla, että terveet elämäntavat on nostettava julkisuudessa puheenaiksi
- tukemalla laajaa tiedonlevitystä liikalihavuuden torjunnasta tasapainoisen, terveellisen ruokavalion ja liikunnan avulla
- muodostamalla verkostoja ja toimintaryhmiä, jotka pyrkivät edistämään terveellisten elintarvikkeiden saatavuutta ja liikuntamahdollisuuksien lisäämistä, sekä edistämällä terveysohjelmia ja valistuskampanjoita
- järjestämällä kampanjoita ja tapahtumia, jotka kannustavat toimintaan
- korostamalla julkisen vallan roolia terveiden elintapojen edistämiseksi, tavoitteiden saavuttamisen seurannassa sekä yhteistyössä muiden sidosryhmien, kuten yksityissektorin toimijoiden kanssa
- toimimalla aktiivisesti EU:n *Obesity Check* -kampanjan täytäntöönpanon edistämiseksi
- auttamalla soveltamaan tietoa ja tutkimustuloksia käytännön työssä
- tuomalla esiin roolimalleja ja parhaita käytänteitä, jotka liittyvät erityisesti perheiden ja vanhempien rooliin; tässä on tärkeää, että roolimallit keskittyvät positiiviseen terveyteen eivätkä ruumiinkuvaan.

5.11.4 Liikuntamuodot ja ruokavalio vaihtelevat sukupuolen, kulttuurin ja iän mukaan. Päätökset aterioista ja ravinnosta tekevät usein naiset. Päätökset pohjautuvat kulttuuriin ja perinteiseen ruokavalioon. Tällaiset erot tulisi siksi ottaa huomioon kansallisissa strategioissa.

6. Tulevaisuus ilman toimintaa

6.1 Inhimillinen hinta

6.1.1 Lapsuusiän liikalihavuus on yksi vakavimmista kansanterveysongelmista teollisuusmaissa ja yhä enenevässä määrin myös kehitysmaissa. Liikalihavuus yleistyy kaikissa lasten ikäryhmissä.

6.1.2 Liikalihavat lapset kärsivät monenlaisista liitännäisoireista, joista jotkut ovat välittömästi nähtävissä, toiset toimivat varoituksena tulevista sairauksista. Vaikka ennaltaehkäisy on lopulta tehokkain strategia epidemian katkaisemiseksi, tällä hetkellä liikalihavuudesta kärsivien lasten hoitaminen on tarpeen sekä heidän välittömän että tulevan terveydentilansa parantamiseksi.

6.1.3 Nuoruusiän liikalihavuuteen liittyy monia psykososiaalisia ja lääketieteellisiä komplikaatioita. Yleisimmät seuraukset liittyvät psykososiaalisiin toimintahäiriöihin ja sosiaaliseen eristäytymiseen. Monialaiset tutkimukset osoittavat, että ruumiinpaino sekä hyvä itsetunto ja myönteinen ruumiinkuva ovat kääntäen verrannollisia keskenään, erityisesti kasvuikässä. Nuorilla tytöillä ylipainon pelko liittyy tyytymättömyyteen omaa ruumista kohtaan, laihooden ihannoitmiin ja bulimiaan.

6.1.4 Merkillepantavin sairaus tässä yhteydessä on kakkostyypin diabetes, joka aiheuttaa verenkiertojärjestelmän häiriöitä, munuaisten vaurioitumista ja sokeutta. Muita liikapainosta aiheutuvia sairauksia ovat eräät syöpämuodot (erityisesti rintasyöpä), sydän- ja verisuonitaudit (esimerkiksi korkea verenpaine), hengitysteiden sairaudet (esimerkiksi uniapnea), maksasairaudet, masennus sekä nivel- ja iho-ongelmat.

6.1.5 Eräät liikalihavuudesta johtuvat terveysongelmat näyttävät olevan kumottavissa, jos henkilö pudottaa painoaan.

6.2 Taloudellinen hinta

6.2.1 Liikalihavuus on merkittävä taloudellinen taakka jo nyt vaikeuksissa oleville terveydenhuoltojärjestelmille ja aiheuttaa yhteiskunnalle suuria kustannuksia. Terveys on keskeinen tekijä kehityksessä ja taloudellisen kasvun edellytys. Yhdistyneen kuningaskunnan tarkastusvirasto (*National Audit Office*) arvioi taloudelliset kustannukset noin 500 miljoonaksi punnaksi vuosittain suorina terveydenhoitokustannuksina ja 2 miljardiksi punnaksi laajempina kustannuksina talouselämälle.

6.2.2 Liikalihavuus on yleistä kaikissa sosiaaliluokissa, mutta erityisesti sosiaalisesti epäedullisessa asemassa olevissa ryhmissä, joilla saattaa olla vähiten käytettävissään turvallisia puistoja ja katuja ja jotka saattavat syödä hinnaltaan kaikkein edullisimpia elintarvikkeita; nämä ovat usein juuri tuotteita, jotka sisältävät kaikkein eniten rasvaa ja sokeria.

6.2.3 Teollisuusmaissa naisilla, jotka ovat ylipainoisia myöhäisessä nuoruusiässä ja varhaisaikuisiässä, on suurempi todennäköisyys pienituloiseen perheeseen ja naimattomaksi jäämiseen. Lisäksi ylipainoiset saattavat joutua sosiaalisen syrjinnän kohteeksi ja syrjityksi työpaikallaan.

6.2.4 Vitkastelemattoman, aktiivisen toiminnan ja valistuksen avulla voidaan varmistaa, että taloudelliset kustannukset vähentyvät myöhempinä vuosina. Säästetyt varat voidaan käyttää Euroopan kestävään kehitykseen.

6.3 Kohti sosiaalista vastuuta

Liikalihavuuden torjuntaan tähtäävät toimet ovat askel kohti sen hyväksymistä, että yhteiskunnan eri tasoilla on oma osuutensa vastuusta, unohtamatta yksilönvapauden kunnioittamista. Esimerkkejä:

6.3.1 Poliittinen taso

- Euroopan komissio ja jäsenvaltioiden hallitukset pyrkivät kahdenvälisten tiedotusstrategioiden, vastuullisten investointien ja konkreettiseen toimintaan keskittyneiden aloitteiden avulla ehkäisemään liikalihavuutta.
- Koulutusjärjestelmissä edistetään terveitä elintapoja.
- Terveyspalveluilla on resursseja edistää terveyttä.
- Suunnittelusta vastaavat viranomaiset suosivat pyöräilyreitien, vihreiden puistojen ja liikuntapaikkojen rakentamista.

6.3.2 Teollisuus

- Elintarviketeollisuutta ohjaa kuluttajien tarve saada käyttöönsä kohtuuhintaisia, ravitsevia elintarvikkeita.
- Vähittäiskaupan trendit varmistavat, että hyvää ruokaa on tarjolla kaikille, myös köyhissä yhteisöissä.
- Maatalous, joka tuottaa runsaasti kohtuuhintaisia, tuoreita, terveellisiä tuotteita.
- Liikenneteollisuus, joka pyrkii rajoittamaan liiallista auton käyttöä ja kannustaa turvalliseen kävelyyn ja pyöräilyyn.
- Viestintäkulttuuri, joka vastustaa passiivista kuluttamista ja kannustaa liikuntaan.

6.3.3 Yhteiskunta

- Perhekeskeinen kulttuuri, jossa ruoka valmistetaan ja nautitaan yhdessä kotona; terveellisemmät ateriat kouluissa, sairaaloissa, sosiaalihuollon laitoksissa ja työpaikkaruokaloissa.
- Muutos kohti kestäviä kulutustottumuksia, jotka edistävät luonnonvarojen säilyttämistä ja liikunnan lisäämistä.

- Turvallisempi kaupunkiympäristö, jossa on vähemmän rikollisuutta ja kontrolloitu liikenne.
- Tasa-arvon ja sosiaalisen osallisuuden parantaminen sen varmistamiseksi, että jokaisella kotitaloudella on mahdollisuus saada käyttöönsä terveellisiä elintarvikkeita ja turvallisia vapaa-ajan käytön resursseja.
- Vanhempien ja huoltajien tukeminen sen varmistamiseksi, että he voivat tehdä terveellisiä valintoja itsensä ja lastensa hyväksi.

6.3.4 Kansa valitsee vallanpitäjät. Kansalaiset ovat tärkeitä vaikuttajia yhteiskunnissa yksilöinä, ryhminä ja organisaatioina, ja voivat saada muutoksia aikaan. Kustannusten ei aina tarvitse olla taloudellisia. Yhdessä voimme aikaansaada muutoksen, kun lopetamme syyttelyn ja hyväksymme vastuamme.

7. Päätelmät

Liikalihavuus on monimutkainen ongelma, johon liittyy psykologisia, sosiologisia, taloudellisia, kulttuurisia ja historiallisia tekijöitä sekä kunkin ihmisen omia käyttäytymismalleja.

Vuonna 1997 WHO luokitteli sairaalloisen lihavuuden sairaudeksi ja vuonna 2005 myös liikalihavuuden sairaudeksi. Sairaallinen lihavuus ja liikalihavuus ovat yhteydessä liitännäissairauksista, kuten kakkostyyppin diabeteksesta, verenpaineesta ja sydänsairauksista johtuvien enenaikaisten kuolemien lisääntymiseen.

7.1 On tarjolla ainutlaatuinen mahdollisuus muotoilla ja toimeenpanna tehokas strategia kuolemien ja sairauksien merkittäväksi vähentämiseksi parantamalla ruokavaliota ja edistämällä liikuntaa. Todisteet yhteyksistä näiden terveyteen vaikuttavien käyttäytymismuotojen ja myöhempien sairauksien ja heikentyneen terveyden välillä ovat vahvoja. Tehokkaita toimia, joiden ansiosta ihmiset voivat elää pidempään ja terveempinä ja joilla vähennetään epätasa-arvoa ja vahvistetaan kehitystä, voidaan suunnitella ja toimeenpanna yksinkertaisen ja selväpiirteisen kampanjan avulla, joka koskee kaikkia ja johon osallistuvat kaikki, ja jota arvioidaan jälkikäteen.

7.2 Ruokailu- ja liikuntatottumusten muuttaminen kohti terveellisempiä elämäntapoja edellyttää monien julkisten ja yksityisten tahojen yhteisiä ponnistuksia useiden vuosikymmenten ajan. Johdonmukaisen ja tehokkaan toimenpiteiden yhdistelmän avulla tapahtuvaa ajattelutapojen muutosta, valvettuneisuuden parantamista ja valistusta tarvitaan kaikilla tasoilla, samoin kuin psykologista tukea, tarkkaa seuranta ja vaikutusten arviointia. Lisäksi yksilöiden on sitouduttava muutokseen ja koettava se omakseen.

7.3 Tästä visiosta voi tulla totta, kun aktivoidaan kansalaisyhteiskunnan koko potentiaali yhdessä tärkeiden sidosryhmien kanssa. *Gandhin sanoin ”Sinun on oltava muutos, jonka haluat nähdä”.*

8. ETSK:n oma-aloitteiseen lausuntoon liittyvä kysely

”Liikalihavuus — yhteiskunnan vastuu”

Kysely on tässä vaiheessa laadittu ainoastaan **tutkimustarkoituksiin**, mutta olisimme kiitollisia, jos voisitte vastata kysymykseen ja palauttaa sen.

Uuden vuosituhanen teollistunut maailma tarjoaa liikalihavuudelle suotuisan ympäristön. Jotkut siihen johtavat syyt ovat ilmeisiä, toiset vähemmän ymmärrettyjä ja useimpia ei yhteiskunta pidä laisinkaan haitallisina. Huolestuttavaa on tulevia sukupolvia koskevan kaukonäköisyyden puute sekä se, ettei kukaan halua ottaa vastuuta, vaan syyttää sen sijaan toisia.

- 25 jäsenvaltion EU:ssa ylipainoisia lapsia on 14 miljoonaa, heistä 3 miljoonaa liikalihavia.
- Monissa EU-maissa yli puolet aikuisväestöstä on ylipainoisia, ja 20–30 prosenttia aikuisista luokitellaan liikalihaviksi.
- Ylipainosta ja liikalihavuudesta kärsivien lasten lukumäärä EU:ssa kasvaa yli 400 000:lla vuodessa. Ongelma koskee lähes yhtä neljästä lapsesta 25 jäsenvaltion EU:ssa.
- Pohjois-Euroopassa 10–20 prosenttia lapsista on ylipainoisia, Etelä-Euroopassa sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa luku on 20–35 prosenttia.

Lyhyellä aikavälillä — kyselyyn vastaaminen osoittaa yksityishenkilöiden ja organisaatioiden sitoumusta ja halua parantaa tietämystä, valistaa muita ja tiedottaa heille tarpeesta muuttaa elintapoja. Tavoitteita voidaan mitata kampanjalle omistetulla aikamäärällä tai resursseilla. **Esimerkkejä hyvistä käytänteistä voi toimittaa esittelijälle.**

ETSK:n lausunnossa lähestymistapana on **”kaikkien osallistuminen”** strategiaan ongelman ratkaisemiseksi yhdessä. Lähestymistapaan kuuluu ylhäältä alas suuntautuvia toimia, joita tuetaan alhaalta ylös suuntautuvien strategioiden, sekä horisontaalisia ja vertikaalisia toimia, **joihin kaikki sitoutuvat antamaan joko rahallista tukea, aikaansa tai materiaalista tukea.**

Haluaisin arvioida Teidän tai edustamanne organisaation sitoutumista asiaan ja olisin kiitollinen, jos voisitte lähettää kyselyn eteenpäin muille, jotka mahdollisesti haluaisivat osallistua tai esittää kommentteja.

Pyydän palauttamaan kyselyn Madi **Sharmalle** sähköpostiosoitteeseen madi.sharma@esc.eu.int, faksitse numeroon 0115 979 9333, tai osoitteeseen Madi Sharma, EESC, C/o 40 Ridge Hill, Lowdham, Notts. NG14 7EL, UK.

Jäljempänä olevassa kyselyssä yksityishenkilöitä ja organisaatioita pyydetään omistamaan itse valitsemansa aikamäärä tai resurssimäärä omassa organisaatiossaan tai jossain ulkopuolisessa organisaatiossa terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston työn tukemiseen edistämällä kampanjaa, jonka tarkoituksena on parantaa tietoisuutta terveiden elämäntapojen merkityksestä. Edistykseen seurannan vuoksi on tärkeää, että tiedot voidaan ilmaista määrällisesti.

Esimerkiksi:

- Työnantajat ja työnantajajärjestöt voivat pohtia terveempiä elämäntapoja työpaikalla ja esimerkiksi kannustaa terveellisten ruokien valintaan erityisesti myyntiautomaattien valikoimissa sekä perustaa urheilutiloja tai kuntosaleja. Pienempien yritysten kohdalla työntekijöitä voitaisiin kannustaa pohtimaan terveempiä elämäntapoja ja noudattamaan niitä. Yrityksen ulkopuolella, erityisesti koulutusosalalla, työskentely olisi myös hyödyllistä. Aikaisitumus x tuntia kuukaudessa.
- Ammattiliitot ja muut työntekijäjärjestöt voivat levittää jäsenilleen samankaltaista viestiä, kannustaa heitä sisällyttämään liikuntaa, kävelyä tai pyöräilyä päivittäisiin rutiineihinsa. Lisäksi he voivat viedä viestiä eteenpäin perheissään ja lähiympäristössään.
- Kansalaisjärjestöt ja erityisesti kuluttajajärjestöt voivat jäsentensä kanssa omistaa aikaa viestin levittämiseen muille instituutioille ja yhteisöille.

- Yksityishenkilöt voivat sitoutua elintapojen muutokseen roolimalleina lisäämällä liikuntaa tai syömällä entistä terveellisemmin. Tietoa voidaan levittää suullisesti henkilöltä toiselle ja kannustaa myös muita yrittämään muutosta. Erityisen hyödyllistä tämä olisi perhepiirissä. Omista 15 minuuttia aikaasi kuukaudessa siihen, että kerrot muille omasta muutoksestasi.

Sitoudun käyttämään 30 minuuttia kuukaudessa aikaa kouluissa tehtävään työhön, jolla pyritään lisäämään tietoisuutta terveistä elämäntavoista, sekä naisjärjestöissä toteutettavaan kampanjaan, jolla viestiä pyritään levittämään lasten vanhemmille. Kerron myös omasta elintapojen muutoksestani, sillä olen laihduttanut 10 kiloa kävelemällä ja tarkkailemalla ruokavaliotani.

Mitä voit tarjota:

Pyydän huomioimaan, että kaikki tiedot ovat luottamuksellisia eikä niitä luovuteta eteenpäin ilman suostumustanne. Tässä vaiheessa kysymys on ainoastaan sitoumuksesta.

Nimi

Organisaatio

Yhteystiedot

Puh. Sähköpostiosoite

Sitoumus tarjota:

Aikaa: tuntia viikossa / kuukaudessa

Seuraavien tehtävien suorittamiseen:

Rahallisia resursseja:

Käytettäväksi seuraaviin tarkoituksiin:

Seuraavat muut resurssit:

Käyttötarkoitus:

Lisäkommentteja/malleja hyvistä käytänteistä:

Mikäli käyttöön otetaan logo/iskulause elintapojen muuttamisen puolesta, esittelisikö edustamanne organisaatio sitä esimerkiksi markkinointimateriaaleissa? Kyllä/ei

Bryssel 28. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sosiaalipolitiikka yleiseurooppalaisessa sisävesiliikennejärjestelmässä”

(2006/C 24/15)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 1. heinäkuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta *Sosiaalipolitiikka yleiseurooppalaisessa sisävesiliikennejärjestelmässä*.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 15. kesäkuuta 2005. Esittelijä oli Thomas **Etty**, ja apulaisesittelijä oli Jan **Simons**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 92 ääntä puolesta ja 7 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Vuonna 2004 julkaistussa komitean oma-aloitteisessa lausunnossa⁽¹⁾ pidettiin lähtökohtana Euroopan komission pyrkimyksiä sisävesiliikenteen mittavan potentiaalin kehittämiseksi ja siinä keskityttiin tarkastelemaan nykyisin voimassa olevien säädösten keskinäistä hajanaisuutta. Lausunnossa todettiin, että lainsäädäntöä tulisi yhdenmukaistaa ja yhtenäistää erityisesti ajatellen sitä, että EU:n laajentuminen oli entisestään mutkistamassa tilannetta (ajankohtaiseksi tulisi Reinin liikenteen normiston ja Tonavan liikenteen sääntöjen yhteensovittaminen ja yhdistäminen). Euroopan komission uudella politiikalla tavoitellaan uudenlaista tasapainoa eri kuljetusmuotojen välillä. Siinä yhteydessä sisävesiliikenne mainitaan keinona parantaa tavarakuljetusmarkkinoiden tasapainoa. Jotta mainitun kuljetusmuodon mahdollisuuksia kyettäisiin hyödyntämään perinpohjaisesti, on raivattava joukko esteitä, jotka nykyään vielä haittaavat kyseisen toimialan täysipainoista kehittymistä.

1.2 Sosiaalipoliittisten näkökohtien ja työmarkkinatilanteen suhteen lausunnossa kiinnitettiin huomiota muun muassa seuraaviin seikkoihin:

- Periaatteena on työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja siihen liittyvä sosiaaliturvan koordinaatio.
- Euroopan unionin 15 ”vanhan” jäsenvaltion työmarkkinatilanteelle sisävesiliikenteen osalta on tunnusomaista ammattitaitoisen työvoiman puute. Toisaalta unionin ”uusissa” ja tulevaisuuden jäsenvaltioissa on kyseisen työvoiman ylikapasiteettia.
- Eroavaisuudet pätevyys- ja tutkintovaatimuksissa vaikeuttavat sisävesiliikenteen työntekijöiden rekrytointia ja heidän vapaata liikkuvuuttaan, ja Reiniä ja Tonavaa koskevien sääntösten välillä on eroja sisävesialusten henkilöstön osalta (peruseroja aiheuttaa se, ovatko kyseiset asiakirjat sitovia säädöksiä vaiko suositusluonteisia).
- Miehistömääräykset kytkeytyvät sisävesialuksia koskeviin teknisiin vaatimuksiin.

⁽¹⁾ Nyt käsillä oleva oma-aloitteinen lausunto on jatkoa oma-aloitteiselle lausunnolle ”Kohti yleiseurooppalaista sisävesiliikennejärjestelmää” – EUVL C 10, 14.1.2004, s. 49.

— Koulutuksen yhdenmukaistaminen on tarpeen, ja se on tärkeä osa miehistöä koskevan lainsäädännön harmonisointia Euroopan tasolla.

— Eurooppalaisessa sisävesiliikenteessä saattaa syntyä viestintäongelmia miehistön jäsenten keskuudessa ja laivaliikenteen eri osapuolten välillä; näihin ongelmiin on syytä puuttua kuljetusten turvallisuuden parantamiseksi.

— Reinin alueen sääntösten piiriin kuuluvat kaikki aluksen henkilöstön jäsenet (niin työntekijät kuin yksityisyrittäjätkin), eikä niihin lukeudu työntekijöitä koskevia erityissääntöksiä, kun taas EU-sääntöksissä paino on työntekijöiden suojelemisessa, eikä niissä oteta huomioon sisävesiliikenteen erityisiä olosuhteita eikä miehistölainsäädäntöä. Yhteisön tasolla on välttämättä käytävä sosiaalidialogia kyseisten järjestelmien yhteensovittamiseksi.

2 Yleishuomioita

2.1 Sisävesiliikenteen tekniset ja sosiaaliset säännökset ovat perinteisesti olleet tiiviisti kytköksissä keskenään. Tämä pätee eritoten miehistösääntöksiin, jotka lomittuvat teknisten seikkokojen kanssa tiiviisti yhteen ja koskevat sekä yleisiä turvallisuuskysymyksiä että miehistön jäsenten suojelemista.

2.2 Reinin liikenteen tekniset säännökset on kirjattu Mannheimin sopimukseen, johon Strasbourgissa toimipaikkaansa pitävän Reinin navigaation keskuskomission (*Central Commission for Navigation on the Rhine, CCNR*) toimivaltuudet perustuvat. Eräät sopimusvaltioista soveltavat Reinin liikenteen sääntöksiä kaikilla sisävesiväylillään.

Kyseisestä sopimuksesta ja tyypiltään siitä poikkeavasta, Tonavan laivaliikennettä sääntelevästä Belgradin yleissopimuksesta (Tonavan suojelukomissio antaa suosituksia määräysten sijaan) sekä toistaiseksi vielä suppeasta EU-säännöstöstä muodostuu monimutkainen, kirjava eurooppalainen sääntelyympäristö.

Mannheimin sopimuksesta saattaa tulla yksi sisävesiliikenteen teknisiä näkökohtia koskevan loppuun viedyn EU-lainsäädännön kulmakivistä.

2.3 Miehistömääräysten ohella tärkeimmät Reinin navigaation keskuskomission säatelemät sisävesiliikenteen sosiaaliset kysymykset koskevat alusten kulkuajoja sekä miehistön jäsenten lepoaikoja.

2.4 Tonavan sopimusvaltiot ovat parhaillaan tarkistamassa Belgradin yleissopimusta tarkoituksenaan antaa Tonavan suojelukomissiolle vastaavanlaiset toimivaltuudet kuin Reinin navigaation keskuskomissiolla on. Tarkistettu yleissopimus on määrä hyväksyä varsin kohtuullisen aikajakson kuluessa. Yleissopimuksen jäsenyys on tuolloin määrä avata kaikille asiasta kiinnostuneille maille.

2.4.1 Kun otetaan huomioon kasvavat taloudelliset intressit (Tonavan liikenne lisääntyy vinhaa vauhtia), Tonavan sopimusvaltiot pitävät kyseistä asiaa merkitykseltään ensisijaisena. Tällä hetkellä Tonavan suojelukomission päätavoitteita on neljä:

- a) patenttien, ammatillisen pätevyden ja teknisten todistusten vastavuoroinen tunnustaminen
- b) sisävesiliikenteeseen vaikuttavien perustekijöiden yhdenmukaistaminen
- c) eurooppalaisten sisävesiliikennemarkkinoiden vapauttaminen
- d) sosiaalipoliittisten toimintalinjojen yhtenäistäminen.

2.4.2 Merkittävä ongelma Tonavan liikenteessä on Tonavalla purjehtivan laivakaluston suhteellisen heikko tekninen kunto. Tähän ovat syynä mm. alusten ja niiden varustuksen epäajanmukaisuus sekä pitkään jatkunut alikäyttö, kun laivaliikenne estyi Novi Sadin kohdalla.

Reinin sopimusvaltioissa on tuntuvasti pulaa kyseisistä maista peräisin olevasta sisävesiliikenteen henkilökunnasta.

2.4.3 Tonavan suojelukomissio katsoo, etteivät Reinin ja Tonavan liikennettä koskevat säännöt suuresti poikkea toisistaan teknisiltä vaatimuksiltaan ja sosiaalisäännöksiltään, jos jätetään huomiotta Belgradin yleissopimuksen suositusluonne. Tonavan liikenteen sosiaalipoliittisia kysymyksiä säännellään suurelta osin kansallisen lainsäädännön nojalla ja niitä ratkotaan työehtosopimusneuvotteluissa.

Merkittävimpänä työmarkkinapoliittisena ongelmana pidetään Tonavan suojelukomissiossa sitä, että Tonavan sopimusvaltioista peräisin olevien laivanpäällikköiden pääsyä osallistumaan Reinin liikenteeseen rajoitetaan tiukasti.

2.4.4 Tonavan suojelukomissio ei ole vielä milloinkaan tehnyt vertailevaa kartoitusta jäsenvaltioiden lainsäädännöstä ja muista säädöksistä, jotka koskevat sisävesiliikenteen sosiaaliky-symyksiä. Nähtävästi mielenkiinto tähän sisävesiliikenteen aspektiin on toistaiseksi puuttunut, vaikka kyseessä on tekijä, joka vaikuttaa kilpailuasetelmiin.

2.5 Ammatillisten järjestöjen mukaan miehistösääntöjen sekä työ- ja lepoaikamääräysten ohella merkittävimmät sisävesi-

liikenteen henkilökuntaa koskettavat sosiaalipoliittiset ongelmat niin Reinin kuin Tonavan liikennejärjestelmien sopimusvaltioissa liittyvät maakohtaisten sosiaaliturvasäännösten eroavuuksiin sekä riittämättömään tietämykseen kansallisista säädöksistä ja työehtosopimuksista.

Työnantajat Reinin rantavaltioissa katsovat omalta kohdaltaan merkittävimmiksi sosiaalipoliittisiksi ongelmiksi säännösten jäykkyyden ja monimutkaisuuden sekä erot kansallisten lainsäädäntöjen välillä. Koska tämä vaikuttaa voimakkaasti työnantajien kilpailuasemaan, se aiheuttaa joidenkin yritysten hakeutumista edullisempaan sääntely-ympäristöön ja/tai henkilöstön siirtämistä toisaalle tiettyjen työ- ja sosiaalilainsäädännön asettamien velvoitteiden välttämiseksi. Näin ne pyrkivät hyötymään työvoima- ja sosiaalikulujen eroista.

2.6 Sisävesiliikenne työllistää osapuilleen 40 000 ihmistä: 30 000 EU:n "vanhoissa" jäsenvaltioissa ja 10 000 "uusissa". Viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvista noin 3 000 työskentelee tätä nykyä Reinin liikenteessä. Suunnilleen puolet sisävesiliikenteen piirissä työskentelevistä "vanhoissa" jäsenvaltioissa ovat palkansaajia ja loput yksityisyrittäjiä.

2.7 Reinin navigaation keskuskomission puitteissa työmarkkinaosapuolia kuullaan sosiaalipoliittisista kysymyksistä. Ammattiyhdistysliike pitää näitä konsultaatioita kuitenkin riittämättöminä.

Tonavan sopimusvaltioissa ei kyseisen kaltaisia neuvotteluja esiinny. Valtaosa työntekijöistä kuuluu ammatillisiin järjestöihin, mutta työnantajien keskuudessa on yksityistämisen prosessi saanut aikaan toistaiseksi vakiintumattoman tilanteen.

2.7.1 Sisävesiliikenteen työmarkkinaneuvottelujärjestelmä työntekijöiden ja työnantajien välillä on heikosti kehittynyt EU:n "vanhoissa" jäsenvaltioissa, ja "uusista" jäsenvaltioista sekä ehdokasmaista se puuttuu kokonaan. Riippumattomien ja edustavuudeltaan asianmukaisten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen olemassaolo on tärkeää työmarkkinaneuvotteluiden hyötyä ajatellen. Tähän on kiinnitettävä huomiota erityisesti Tonavan sopimusvaltioissa.

2.7.2 Tämä, samoin kuin teknisluonteisen lainsäädännön ja sääntelyn historiallisesti vakiintunut valta-asema, selittävät sen, miksi sisävesiliikenteen inhimillinen ulottuvuus on pitkään koettu toissijaiseksi seikaksi. Laivanisäntien näkemys asiasta on seuraavanlainen: Koska useimmat sisävesiliikenteessä purjehtivista aluksista ovat yksityisomistuksessa, on aina ollut omistajien edun mukaista pitää kaikki toiminnalliset riskit — inhimillinen tekijä mukaan luettuna — omassa hallinnassa. Näin ollen tarve pätevyysvaatimuksia koskevaan lainsäädäntöön on aina ollut melko vähäinen kuljetusalan muihin lohkoihin verrattuna.

2.8 Löytyykö asiassa mahdollisuuksia myönteiseen muutokseen, sillä onhan ilmennyt kasvavaa halua vahvistaa sisävesiliikenteen asemaa EU:n tulevassa liikennepoliitikassa ja lisätä erityyppisten sisävesiliikennejärjestelmien keskinäistä yhtenäisyyttä? Kolme hiljattain julkaistua tutkimusta ja tärkeä eurooppalainen konferenssi, joissa kaikissa on ollut aiheena alan tulevaisuus, eivät näkyisi antavan sen suuntaisia viitteitä.

2.8.1 Reinin navigaation keskuskomission teettämässä selvityksessä nimeltä *Ships of the Future* ⁽²⁾ tarkastellaan sisävesiliikenteen tulevaisuutta pääosin teknologisista lähtökohdista.

2.8.1.1 Sosiaalisista kysymyksistä julkaisussa käsitellään miltei yksinomaan aluksen päällikön roolia tulevaisuudessa ja kuvataan tätä ”johtajana”, jolla ei enää juurikaan ole fyysisiä työtehtäviä mutta jonka pitää kyetä toimimaan tarkoituksenmukaisesti hätätilanteissa. Hahmotelma ei toistaiseksi ole realistinen, mutta se kohdistaa huomion siihen, miten voimakkaasti tekninen kehitys vaikuttaa sisävesiliikenteen sosiaaliseen ulottuvuuteen. Tämän käsityksen pohjalta selvityksessä suositetaan aktiivisen alaa koskevan sosiaalipolitiikan luomista.

2.8.1.2 Selvityksessä kuvatun kehitysmallin mukaisesti alalle tarvittaisiin pelkästään pitkälle koulutettua henkilöstöä. Myöskään tämä näkyä ei ole realistinen. Niukasti koulutetun työvoiman mahdollisuudet saada työtä voivat kylläkin supistua, mutta sisävesiliikenteessä ei tulla toimeen kokonaan ilman kyseiseen kategoriaan kuuluvia työntekijöitä.

2.8.1.3 Työmarkkinakysymyksistä selvityksessä mainitaan merkityksellisinä seikkoina säännöllinen vapaa-aika, työtehtävien kirjon laajentaminen sekä työvoiman liikkuvuus.

2.8.2 PINE-selvityksessä ⁽³⁾ sisävesiliikenteen tulevaisuuden suuntaviivoja hahmotellaan enimmäkseen talouden näkökulmasta. Keskeinen sosiaalipoliittinen kysymys, johon siinä puututaan, ovat EU:ssa tapahtuvan työvoiman vapaan liikkuvuuden vaikutukset alan rahoituksellisiin ja talousedellytyksiin.

Siinä kiinnitetään myös jonkin verran huomiota sisävesiliikenteen nykyiseen ja tulevaan työvoimapulaan.

2.8.3 EFIN-selvityksessä ⁽⁴⁾ tarkastellaan mahdollisuuksia pääasiallisten yhteistyöpuitteiden aikaansaamiseen myös sellaisen asianosaisten tahojen kuin valtioiden ja instituutioiden kannalta. ETSK käsittelee selvityksessä esiteltyjä suosituksia lähiaikoina laadittavassa erillisessä lausunnossa. Selvityksessä ei laisinkaan paneuduta työmarkkinaosapuolten asemaan. Arvatenkin sitä on pidetty merkityksettömänä seikkana selvityksessä käsiteltäviä asioita ajatellen.

2.8.4 Myöskään 10.–12.11.2004 Haagissa pidetyssä ”*The Power of Inland Navigation*” -konferenssissa, jonka EU:n neuvoston puheenjohtajavaltio Alankomaat järjesti valottaakseen sisävesiliikenteen talouskasvuun ja yleiseen yhteiskuntakehitykseen tuomaa panosta, ei sosiaaliskysymyksiä juurikaan sivuttu.

⁽²⁾ Reinin navigaation keskuskomissiolle laadittu loppuraportti vuodelta 2002.

⁽³⁾ *Prospects of Inland Navigation within the enlarged Europe* (maaliskuu 2004). Euroopan komission toimeksiannosta tehty tutkimus.

⁽⁴⁾ *European Framework for Inland Navigation: A new institutional framework for IWT in Europe* (2004). Selvitys julkaistiin Alankomaiden hallituksen toimeksiannosta Belgian, Ranskan, Saksan ja Sveitsin tuella.

2.9 Mainittujen kolmen tutkimuksen sisältö ja kyseisessä konferenssissa käydyt keskustelut ovat esimerkkejä siitä, etteivät valtiot ja lukuisat alan vaikuttajista edelleenkaan pidä sosiaalipoliittisia kysymyksiä kovinkaan huomionarvoisina sisävesiliikennettä ajatellen.

Tähän viittaa myös se, etteivät tutkimusten tekijät eivätkä konferenssijärjestäjät kutsuneet alan työmarkkinaosapuolia osallistumaan työskentelyyn. PINE-selvitys oli kuitenkin poikkeus. Euroopan komissio oli pyytänyt työmarkkinaosapuolet mukaan sen toteuttamiseen, vaikka, kuten todettua, niiden (ja varsinkin ammattiyhdistysliikkeen) tärkeinä pitämiin sosiaaliskysymyksiin kiinnitetään selvityksessä suhteellisen vähän huomiota.

2.10 Komitean aiheesta ”Kohti yleiseurooppalaista sisävesiliikennejärjestelmää” aiemmin antamassa lausunnossa ei puututtu seikkaperäisesti alan sosiaalipolitiikkaan, koska se on rakenteeltaan monimutkainen kokonaisuus, vaan siinä todetaan, että kyseiseen aiheeseen paneudutaan tässä jatkolausunnossa. Edellä esitetyt seikat antavat lisäperusteita siihen, että asiaan syvennytään tarkemmin. On tullut aika vapauttaa sosiaalipolitiikka teknisten näkökohtien historiallisesta ylivallasta ja tarkastella sitä aiempaa tasapuolisemmin — siten, että otetaan täysimittaisesti lukuun kaikkien osapuolten panos niin Reinin kuin Tonavan sopimusvaltioissa, sekä unionin ”vanhoissa” että sen ”uusissa” jäsenvaltioissa ja ehdokasmaissa sekä tarpeen vaatiessa myös muissa maissa, joita asia koskee.

3 Erityishuomiot

3.1 Komitea pitää toivottavana laajaa ja yhdenmukaista sosiaalipolitiikkaa, joka antaa tilaa alueellisille sekä paikallisille erityispiirteille. Työmarkkinaosapuolten on päästävä osallistumaan tiiviisti politiikan muotoiluun ja toimeenpanoon.

3.2 Miehistömääräykset

3.2.1 Reinin navigaation keskuskomission jäsenvaltioiden osalta tärkeimmät miehistöä koskevat säännökset sisältyvät Reinillä liikennöivien alusten tarkastamista koskevan säännösten 23 lukuun. Sen mukaan miehistön lukumäärän ja kokoonpanon ratkaisevat kyseisen aluksen luokitus ja päivit- täisten purjehdusjaksojen pituus. On erittäin tärkeää, että kyseisten miehityssääntöjen noudattamista valvotaan hyvin, sillä, kuten käytäntö on osoittanut, niitä rikotaan tavan takaa.

3.2.2 Euroopan komissio käynnisti jo kaksi vuosikymmentä sitten yhteisön oikeusvälineen valmistelutyöt. Vielä ei kuitenkaan ole edetty kovin pitkälle. Se selittyy osaksi asianomaisten jäsenvaltioiden vuosia sitten esittämästä toiveesta odottaa ensin tarkastussäännösten 23 luvun tarkistamista. Kaavaillun yhteisön oikeusvälineen tulisi sulkea piiriinsä miehistöjen kokoonpanoa, alusten kulkujaksojen pituutta ja laivaväen pakollisia lepoaikoja koskevat säännökset.

3.2.3 Reinin sopimusvaltioissa miehistömääräykset ovat yhtäältä valtiovallan ja työnantajien/yksityisyrittäjien ja toisaalta ammattiyhdistysliikkeen välinen kiistanaihe. Ammattiliitot pitävät epätarkoituksenmukaisina vuoden 2002 heinäkuussa annettuja tarkistettuja miehistömääräyksiä, jotka Reinin navigaation keskuskomissio on laatinut. Ammattiliittojen näkemys on, että miehitystä koskevat vähimmäisvaatimukset ovat liian alhaiset ja että ammatillista koulutusta ja ammattipätevyyttä koskevat vaatimukset ovat epätydyttävät. Ne katsovat, että yhdessä nykyään sovellettavien työ- ja lepoaikojen kanssa kyseiset määräykset saattavat sisävesiliikenteen turvallisuuden vaaraan.

Työnantajaorganisaatiot vakuuttavat, että voimassa olevat miehistömääräykset ovat kaikilta osin omiaan ylläpitämään alan turvallisuustilannetta. Niiden mielestä olisi toivottavaa lisätä joustavuutta. Siten voitaisiin esimerkiksi ottaa muilta merenkulun aloilta peräisin olevia työntekijöitä yksinkertaisemmin palvelukseen. Huippunykyaikaisesti varustettujen alusten osalta voitaisiin miehistömääräyksissä joustaa.

3.2.4 Vähimmäismiehitystä koskevat määräykset eivät vaikuttaisi aiheuttavan ongelmaa Tonavan laivaliikenteen säännösten puitteissa. Kyseiset Belgradin yleissopimuksen tekstijaksot koskevat etusijassa alusten päälliköitä ja konemestareita, eikä niissä käsitellä paljoakaan alempiarvoisia henkilöstön jäseniä. Alusten päälliköiden ja konemestareiden koulutustaso on korkea verrattuna vastaaviin henkilöstökategorioihin Reinin sopimusvaltioissa.

Tonavan sopimusvaltioiden on tarkoitus käynnistää kansallisten miehistöä koskevien säännösten yhdenmukaistaminen vuonna 2005. Työnantajajärjestöjen on määrä saada tarkkailijan asema prosessissa. Tonavan suojelukomission mukaan ”työnantajat edustavat palveluksessaan olevia työntekijöitä”. Ajatus on ristiriidassa kyseisten maiden ammattiyhdistysliikkeen näkemyksen kanssa.

3.2.5 Miehitystä koskevia säännöksiä lyödään varsin usein laimin Reinin sopimusvaltioissa. Ammattiliittojen mielestä tämä osoittaa niiden huolen turvallisuudesta perustelluksi. Sisävesiliikenteeseen kohdistuva tarkastustoiminta kyseisten määräysten tosiasiallisen noudattamisen varmistamiseksi on vähäistä.

Työntantaja ja yksityisyrittäjiä edustavat järjestöt toteavat, että on tärkeää valvoa miehitystä koskevia määräyksiä asianmukaisesti paitsi turvallisuutta myös rehtiä kilpailua ajatellen. Ne painottavat lisäksi, että puheena olevat määräykset on laadittava sellaisiksi, että ne eivät jarruta sisävesiliikennealan innovaatiotointa vaan stimuloivat sitä.

3.3 Työ- ja lepojaksot

3.3.1 Kuten edellä on mainittu, Reinin säännöstössä alusten kulkujaksojen pituus ja laivaväen lepoajat muodostavat merkittävimmän sosiaalipoliittisen näkökulman. Nykymääräyksissä otetaan huomioon ainoastaan aluksen operatiivisen käytön aikana työskennelty tuntimäärä eikä todellisuudessa työskenneltyjen tuntien lukumäärää. Niinpä tarkastuksissa ei tutkita jälkimmäistä aikamäärää.

3.3.2 Sisävesiliikennealalle ovat tunnusomaisia hyvin pitkiä päivittäisiä työaikoja sisältävät työvuorojärjestelmät. Henkilökunta pysyy aluksella tavallisesti tietyn ajan — esim. 14 vuorokautta —, mutta tietyissä tapauksissa aluksessa asutaan jatkuvasti. Vaikka lepoajat onkin vahvistettu asiaa koskevissa määräyksissä, henkilökunnan pitää (toisinaan) olla käytettävissä lepoaikojen puitteissa.

3.3.3 Reinin navigaation keskuskomission kuulemat ammattiliitot ovat vastustaneet sitä, että tarkastukset koskevat pelkästään alusten kulkujaksoja eivätkä tosiasiallisesti työskenneltyjen työtuntien lukumäärää, mutta sopimusvaltiot ovat toistaiseksi sivuuttaneet nämä moitteet.

3.3.4 Nykyisissä (sekä yksityisyrittäjiin että työsuhteessa oleviin sovellettavissa) sisävesiliikennettä koskevissa säädöksissä ja muissa säännöissä ei työaikoja ole määritetty. Reinin sopimusvaltioiden lainsäädännössä aika, jonka alus on operatiivisessa käytössä, miehistön kokoonpano ja laivaväen pakolliset lepojaksot kytketään toisiinsa.

3.3.4.1 Asianosaiset ovat sitä mieltä, että (parhaillaan tarkistettavana olevaa) EU:n direktiiviä työajan järjestämistä koskevasta seikoista ei ole riittävällä tavalla sopeutettu sisävesiliikenteen erityisoloihin. Niinpä ne ovat ilmaisseet tyytymättömyytensä siihen. Alan EU-tason työmarkkinaosapuolet ovat sitoutuneet löytämään äskettäin, pitkän hiljaiselon jälkeen käynnistyneessä sosiaalialogissa yhteisymmärryksen asiasta. Ne pitävät kysymystä ensisijaisena.

3.3.5 Reinin liikenteessä samoin kuin Reinin sopimusvaltioiden eräillä muilla sisävesiväylillä vähimmäislepoaika vuorokaudessa on 8 tuntia, josta 6 tuntia tulee olla keskeytyksetöntä lepoa.

3.3.6 Tonavan liikenteeseen ei ole sovelleta mitään erityisiä aluksen operatiivista käyttöaikaa tai miehitystä koskevia säännöksiä. Käytännössä vaaditaan vähintään nelihenkinen miehistö. Alus voi tällöin olla operatiivisessa käytössä ympäri vuorokauden. Mitään sitovia, lepoaikaa koskevia määräyksiä ei ole.

3.3.7 Euroopan sisävesiväylillä sovellettavien säännösten väliset erot edellyttävät yhteisten vähimmäisnormien omaksuamista. Hankkeen kannalta merkittäväksi voi muodostua myös edellä kohdassa 3.2.4.1 mainittu sopimus, johon työmarkkinaosapuolet pyrkivät.

Yhdenvertaisten kilpailuolosuhteiden aikaansaamiseksi tarvitaan samankaltaiset määräykset Reinin, Tonavan ja muiden vesireittien liikenteeseen. Lisäksi on kyseisistä määräyksistä tehtävä keskenään yhteensopivat ja nykyistä avoimempat.

3.4 Työsuojelu

3.4.1 Muiden sisävesiliikenteen nykyisten sosiaalipoliittisten elementtien tavoin ovat työsuojelumääräykset tiiviisti kytköksissä aluksia koskeviin teknisiin vaatimuksiin. Kyseiset määräykset on pääosin sisällytetty Reinillä liikennöivien alusten tarkastamista koskevaan säännöstöön ja kansalliseen lainsäädäntöön alusten rakenteita ja varustusta koskevien säännösten muodossa.

3.4.2 Työntekijöiden suojelemiseksi on annettu terveys- ja turvallisuuskysymyksiä käsitteviä EU-direktiivejä. Niiden nojalla on työnantajat velvoitettu tekemään riskianalyysi ja -arvio. Käytännössä ei sisävesiliikenteessä näin aina menetellä.

3.4.3 Eräät sisävesiliikennealan vaikuttajista ovat arvostelletut terveys- ja turvallisuusseikkoja koskevia yhteisön säädöksiä niin siitä, ettei niissä oteta huomioon tärkeitä sisävesiliikenteen tosi-seikkoja ja erityisololoita, kuin siitä, etteivät säädökset kytkeydy voimassa olevaan sisävesiliikennettä koskevaan lainsäädäntöön, jonka piiriin kuuluvat kaikki aluksen henkilökunnan jäsenet. Katsotaan, että direktiivit rajoittuvat palkattujen työntekijöiden suojelemiseen eivätkä kata yksityisyrittäjiä. Tähän on luonnollisesti lisättävä, että kyseinen tilanne ilmenee myös muilla taloudellisen toiminnan aloilla. Esimerkiksi maantiekuljetuksia koskien on hyväksytty erityinen direktiivi ⁽⁵⁾ työajan järjestämisestä, joka perustuu perustamissopimuksen 71 artiklaan ja 137 artiklan 2 kohtaan.

3.5 Työsuojelutarkastukset

3.5.1 Yhtenäisen ja oikeudellisesti velvoittavan säännösten ohella tarvitaan asianmukaista, säännöllistä ja pätevää tarkastustoimintaa: Tämä on erittäin tärkeää, koska kyseessä on ala, jolla lukuisat yksityisyrittäjät (tai vaihtelevassa määrin näihin vertautuvat) työskentelevät rinta rinnan ansiotyötä tekeviä palveluksessaan pitävien työnantajien kanssa ja jolla on alituisena vaarana, että ansiotyötä tekevien suojelussa tingitään ja/tai että syntyy epätasavertainen kilpailutilanne.

3.5.2 Sisävesiliikenteessä työsuojelutarkastustoiminta on kuitenkin teholtaan heikkoa, ja sillä on vastassaan alalle tyypillisiä erityisongelmia. Tarkastuksia ajatellen erityisen pulmallinen on aluksilla vallitseva jokseenkin ainutlaatuinen tilanne, jossa — useimmista muista taloustoiminnan muodoista poiketen — työelämän ja yksityiselämän välillä on vaikea tehdä selkeää eroa. Tässä tilanteessa ei ole harvinaista, että tarkastajia kohdellaan epäasiallisesti.

3.5.3 Useissa maissa ilmenee tarkastuksissa vakavia puutteita (Reinin sopimusvaltioista Saksa ja Sveitsi muodostavat tästä suhteellisen myönteisen poikkeuksen). Tarkastuselimistä vaivaa ankara henkilöstöpula. Varsinkin Alankomaissa ja Belgiassa tästä on ollut seurauksena, että työsuojelutarkastuksia tehdään hyvin harvoin (käytännössä kerran kahdessa tai kolmessa vuodessa kullakin aluksella). Lisäksi on syytä huomata, että kansalliset laivaliikenteen tarkastusviranomaiset valvovat alusten rakenteiden ja varustusten vaatimustenmukaisuutta, ja kunkin maan vesialueilla toimivat poliisiviranomaiset huolehtivat lainsäädännön noudattamisen valvonnasta.

Tonavan liikenteessä ei tarkastuksia tehdä juuri ollenkaan.

3.5.4 Monet sisävesiliikennealan toimijoista laiminlyövät usein lainsäädännössä asetettujen vaatimusten noudattamisen, mutta ongelmia esiintyy myös työehtosopimusten noudattamisessa.

3.5.5 Laajamittaisissa tarkastuksissa havaitaan aina lukuisten alusten rikkoneen määräyksiä.

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/15/EY, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2002, maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä, EYVL L 80, 23.3.2002, s. 35–39.

3.5.6 Vaikka sisävesiliikenne tunnetaan suhteellisen turvallisenä kuljetusmuotona, ei onnettomuuksilta tietenkään välttyä. Onnettomuuksista kirjataan tilastoihin kuitenkin vain kuolemaan johtaneet ja muut hyvin tuhoisat tapahtumat. Selkeä sisävesiliikenneonnettomuuden määritelmä puuttuu. Kun otetaan huomioon, että sisävesiliikenteen intensiteetti on kasvussa, ja kun muistetaan, mitä edellä on sanottu miehistömääräysten noudattamisesta käytännössä, on todettava, että kaikkien, joiden intressissä on tämän kuljetusmuodon tulevan roolin voimistaminen, on paneuduttava vakavasti kyseisiin asioihin.

3.6 Yleissivistävä ja ammatillinen koulutus sekä tutkinnot

3.6.1 Hyvä yleissivistävä ja ammatillinen koulutus on tärkeä tekijä sisävesiliikenteen tulevan työllisyyden kannalta ja jotta sen maine suhteellisen turvallisenä kuljetustapana säilytettäisiin. Niinpä tarvitaan selkeitä yhteisiä koulutusnormeja, joiden noudattamista on myös valvottava tinkimättä.

Tonavan sopimusvaltioissa on (erityisesti alusten päälliköiden) koulutustaso melko korkea. Reinin sopimusvaltioiden keskuudessa taas esiintyy merkittäviä laadullisia eroavuuksia.

Tilanne vaatii näin ollen yhteisten vähimmäisnormien käyttöönottoa, mieluiten yleiseurooppalaisessa mitassa.

3.6.2 Reinin navigaation keskuskomissio on ottanut tehtäväkseen valmistella yhdenmukaistettujen ammatinkuvien laatimista matruuseina ja laivureina toimivia varten. Työmarkkinaosapuolet on otettu tähän mukaan. Niiden on määrä valmistua vuonna 2005. Ammatinkuvien pohjalta voidaan yhdenmukaistaa ammatillista koulutusta Euroopan sisävesiliikennevaltioissa. Näin voidaan edistää myös ammattipätevyuden vastaavuuksien tunnustamista.

3.6.3 Sisävesiliikenteen alakohtaisen sosiaalidialogin puitteissa EU:n uusilta jäsenvaltioilta on hiljattain kerätty tietoja niiden tarjoamasta alan koulutuksesta.

3.6.4 Koulutuksen yhdenmukaistamisen ohella on työskentelyä sisävesiliikenteessä tehtävä houkuttelevammaksi nuorten keskuudessa.

3.7 Viestintä

3.7.1 PINE-selvityksessä todetaan aiheellisesti, että kielitaidossa ja ulkomaisten vesiväylien tuntemuksessa esiintyy puutteita. Siihen ovat syinä työvoiman siirtyminen seudulta toiselle sekä itä-länsi-suuntaisen kansainvälisen liikenteen osuuden kasvu. Puutteet saattavat lisätä sisävesiliikenteen turvallisuusriskejä.

3.7.2 Aika saattaa olla kypsä ottaa käyttöön sisävesiliikenteen yhteinen kieli Reinillä ja Tonavalla tapahtuvissa kansainvälisissä kuljetuksissa niin alusten keskinäisessä yhteydenpidossa kuin kommunikoinnissa alusten ja maa-asemien välillä.

3.8 Sosiaalidialogi

3.8.1 Työmarkkinaosapuolet ovat päässeet vain hyvin suppeasti vaikuttamaan sisävesiliikenteen sosiaalipolitiikan muotoiluun, minkä ovat tehneet Reinin navigaation keskuskomissio ja Tonavan suojelukomissio. Tilanne on epätydyttävä, ja työmarkkinaosapuolien itsensä tulisi ensi sijassa ryhtyä toimiin sen muuttamiseksi. Jäsenvaltioiden hallitusten, jotka näihin asti ovat olleet melko haluttomia kuuntelemaan työmarkkinaosapuolten mielipiteitä, on kuitenkin harkittava asennoitumistaan uudelleen.

3.8.2 Kun muistetaan Euroopan komission vankat perinteet työmarkkinaosapuolten kuulemisessa ja sosiaalidialogin alalla, pystynee se parempaan kuin Reinin navigaation keskuskomissio ja Tonavan suojelukomissio, kun se pyrkii kehittämään sosiaaliluottuvuutta 25-jäseniseksi laajentunutta EU:ta varten tarkoitettussa sisävesiliikennepolitiikassa, jonka avulla yritetään löytää liikenteessä uudenvuorokainen tasapaino sisävesiliikenteen roolia kasvattamalla.

3.8.3 Tässä yhteydessä on pidettävä myönteisenä kehityksenä sitä, että työmarkkinaosapuolet ovat käynnistäneet uudelleen sosiaalidialogin, joka oli joidenkin vuosien ajan viettänyt hiljaiseloa. Tätä vuoropuhelua käydään komission työmarkkinaosapuolten pyynnöstä tekemän päätöksen mukaan sisävesiliikenteen sosiaalidialogia käsittelevän komitean puitteissa.

Valitettavasti kyseisen komitean työskentely on edistynyt hitaasti. Keväällä 2004 ryhdyttiin käsittelemään kysymystä työajan järjestämisestä sisävesiliikenteessä, ja komitea kokoontui ensimmäisen kerran täydessä kokoonpanossaan kesäkuussa 2005.

3.8.4 EU:n työmarkkinoiden toimiminen sisävesiliikenteen alalla, työntekijöiden vapaa liikkuvuus mukaan luettuna, on myös seikka, jota pidetään sosiaalidialogin ensisijaiskysymyksenä.

3.8.5 Sosiaalidialogi on kokonaisuudessaan työmarkkinaosapuolten oma asia. Tämä huomioon ottaen on silti toivottavaa, että Euroopan komissiokin elvyttäisi osaltaan sosiaalidialogia. Kyseeseen saattaisi tulla selväpiirteisten lausuntopyyntöjen esittäminen työmarkkinaosapuolille siihen pyrkien, että lausunnot annettaisiin kohtuullisen ajan kuluessa, esimerkiksi asettamalla siihen tarkoitukseen tarkka määräaika.

3.8.6 Työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu yhteisön tasolla Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 139 artiklan pohjalta voi tuottaa erityisesti sisävesiliikenteen erityistarpeita vastaavaa sääntelyä. Mainitun kaltaisiin vähimmäisnormeihin perustuviin ja neuvoston 137 artiklan perusteella määrittelemiin sopimuksiin on kuitenkin aihetta vasta silloin, kun työmarkkinaosapuolet yksimielisesti toivovat ylimääräisiä erityissääntöjä.

4 Päätelmät ja suositukset

4.1 ETSK katsoo, että aika on nyt kypsä sisävesiliikennettä koskevan sosiaalipolitiikan luomiseen yhteisön piirissä. Hyödyllisintä olisi, jos tämä voisi tapahtua yleiseurooppalaisissa puitteissa. Kyseistä politiikkaa on sovellettava kaikilla Euroopan vesiväylillä. Poliitikalla on oltava laaja yhdenmukainen perusta, joka antaa tilaa alueellisille sekä paikallisille erityispiirteille. Työmarkkinaosapuolten on päästävä osallistumaan tiiviisti politiikan muotoiluun ja toimeenpanoon.

4.2 ETSK on aiemmin todennut yleisluonteisesti sisävesiliikenteen eurooppalaisista säädöspuitteista, että kenttä on kovin pirstoutunut ja että sitä pitäisi mainitulla tavalla yhdenmukaistaa ja yhtenäistää eritoten nyt, kun EU:n laajentuminen pelkääntään mutkistaa tilannetta. Sama on todettava vieläkin painokkaammin alan sosiaalilainsäädännöstä ja -säännöksistä.

4.3 Sosiaalipolitiikka on toistaiseksi aina ollut vain toissijainen huomion kohde sisävesiliikenteessä. Olennaisilta osin se sisältyy alusten teknisiä ominaisuuksia koskeviin säädöksiin ja sääntöihin. On tullut aika vapauttaa sisävesiliikenteen inhimillinen ulottuvuus kyseisestä alisteisesta asemasta.

4.4 Tämä vaatii kaikilta asianosaisilta merkittävää asenne muutosta erityisesti, kun ajatellaan työmarkkinaosapuolten asemaa kehitettäessä nykyaikaista sosiaalipolitiikkaa samanaikaisesti muiden eurooppalaisen sisävesiliikenteen aspektien uudenaikaistamiseen tähtävien pyrkimysten kanssa.

4.5 Monet kysymykset vaativat vielä huolellista selvittelyä sekä asianmukaisesti pohjustettua ja tasapainoista päätöksentekoa. Nykyisellään miehistömääräykset sekä kysymys työ- ja lepoajoista näyttävät ensisijaisilta, samoin kuin aidon ja aktiivisen sosiaalidialogin aikaansaaminen.

4.6 Euroopan komissio pystyy hyvin edistämään kyseistä prosessia. Se kykenee pohjaamaan työskentelynsä Reinin navigaation keskuskomission ja Tonavan suojelukomission pitkään perinteeseen, kokemukseen ja asiantuntemukseen. Kun tarkastellaan viimeksi mainittujen komissioiden toimintatapoja vuosikymmenten varrella, asemaa, jonka ne työskentelyssään ovat sosiaalipolitiikalle suoneet, ja niiden työmarkkinaosapuolilta toistaiseksi hyväksymää panosta, on kuitenkin selvää, ettei Reinin ja Tonavan säännösten yhteensovittaminen ja -kytkeminen riitä luomaan ihanteellisia olosuhteita sisävesiliikennettä koskevan nykyaikaisen sosiaalipolitiikan kehittämiseksi.

4.7 EU:n sisävesiliikennettä koskevaa uudentyyppistä sosiaalipolitiikkaa hahmotellessaan Euroopan komission tulee tehdä tiivistä yhteistyötä työmarkkinaosapuolten, Reinin navigaation keskuskomission ja Tonavan suojelukomission kanssa. Kyseinen toimintamalli vaatii, että Reinin navigaation keskuskomission ja Tonavan suojelukomission osapuolina olevat valtiot antavat mainituille toimielimilleen mahdollisuuden laajentaa toimintakenttäänsä kattamaan sosiaalipoliittiset kysymykset ja kasvattavat niiden toimintakykyä vastaavasti, jotta ne kykenevät tekemään mahdollisimman tuloksekasta yhteistyötä Euroopan komission kanssa. Toisaalta Euroopan komission on pyrittävä lisäämään sisävesiliikennettä koskevaa asiantuntemusta.

4.8 Mikäli EU:n sisävesiliikennettä koskevassa sosiaalipolitiikassa nykyisin ilmeneviin ongelmiin puututaan edellä kuvatulla tavalla, on mahdollista luoda kyseiselle politiikanalalle järjestelmä, jossa otetaan tasapainoisesti huomioon yhtäältä puheena olevan toimialan ominaispiirteet ja sille tyyppilliset pulmat ja toisaalta kaikkien alalla toimivien edut.

4.9 On olennaisen tärkeää, että edellä kuvatun tarkistus- ja uudistusprosessin yhteydessä turvataan tasavertaisten kilpailuehtojen säilyminen ja lisätään alan houkuttavuutta sekä sillä jo työskentelevien piirissä että siitä mahdollisena tulevana työalana kiinnostuneiden parissa. Asia on merkityksellinen etenkin kun muistetaan, että kilpailun odotetaan lisääntyvän niin sisävesiliikenteessä kuin sisävesiliikenteen ja muiden kuljetusmuotojen välillä.

4.10 Muutosprosessi vaatii huomattavasti aikaa ja se edellyttää työmarkkinaosapuolilta täysimittaista osallisuutta ja sitoutumista. Alakohtainen sosiaalidialogi (sekä maakohtaisesti että eurooppalaisissa yhteyksissä) on kaikkein tärkein väline rakennettaessa siltaa työnantajien, yksityisyrityksien ja työntekijöiden näkemysten sekä EU:n politiikan tavoitteiden välille. Tämä pätee erityisesti alusten miehitystä ja henkilökunnan työ- ja lepoaikoja koskeviin säädöksiin.

4.11 Euroopan sisävesiliikenteen tulevaisuutta ajatellen on erittäin toivottavaa kiinnittää lisää huomiota koulutukseen. Työmarkkinaosapuolten tulisi antaa panoksensa tähän.

4.12 Työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu yhteisön tasolla Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 139 artiklan pohjalta voi tuottaa sisävesiliikennettä koskevaa sääntelyä alan tarpeisiin. ETSK:n mielestä ovat edellytykset tähän olemassa silloin, kun työmarkkinaosapuolet yksimielisesti katsovat, että alan erityistarpeiden vuoksi tarvitaan täydentäviä sääntöjä niiden vähimmäisnormien lisäksi, jotka neuvosto on määrittellyt perustamissopimuksen 137 artiklan perusteella.

Bryssel 29. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission yhteinen julistus Euroopan unionin kehitysyhteistyöpolitiikka "Eurooppalainen konsensus"

KOM(2005) 311 lopullinen

(2006/C 24/16)

Komissio päätti 29. heinäkuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut "ulkosuhteet"-erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. syyskuuta 2005. Esittelijä oli José María **Zufiaur**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 84 puolesta, 5 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Komission ja neuvoston tekemä aloite **tarkistaa kehitysyhteistyöpolitiikasta vuonna 2000 annettua julistusta** ja ylipäätään pohtia uudelleen kyseistä politiikkaa on kaikista näkökohdista tarkasteltuna erittäin merkittävä. Tarkistus on tarpeen, koska kansainvälisellä foorumilla on tapahtunut muutoksia, kansainvälinen yhteisö on uudistanut kantojaan kehitysyhteistyöpolitiikkaan ja päässyt siitä uudenlaiseen yhteisymmärrykseen ja unionin sisällä monet asiat ovat muuttuneet. Kehitysyhteistyöpolitiikan tarkistaminen on suositeltavaa myös siksi, että alkehitykseen liittyvät ongelmat ovat kärjistyneet etenkin Afrikassa ja globalisaation aiheuttamat maiden väliset erot ovat kasvaneet.

1.2 **Kansainvälisellä tasolla** tapahtuneista kehitysyhteistyöpolitiikkoihin tavalla tai toisella vaikuttaneista muutoksista mainittakoon seuraavat: turvallisuuskysymyksiin liittyvien huolenaiheiden lisääntyminen syyskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen; Dohassa vuonna 2001 pidetyn WTO-kokouksen tulokset ja sitä seurannut prosessi niin kutsutun kehitysohjelman puitteissa; Millennium-huippukokouksessa saavutettu uusi kansainvälinen yhteisymmärrys, joka koskee muun muassa

kehitysyhteistyön rahoitusta, ympäristöasioita, naisten ja miesten tasa-arvoa sekä hi-virusta ja aidsia ja joka on heijastunut Monterreyyssä, Johannesburgissa, Kairossa ja muualla järjestettyihin konferensseihin; OECD:n kehitysapukomitean DAC:n käynnistämä avunantajamaiden kehitysyhteistyöpolitiikkojen yhtenäistäminen ja tiettyjen uusien kehitysyhteistyön ohjelmointi- ja täytäntöönpanovälineiden vakiinnuttaminen, kuten köyhyyden vähentämistä koskevat strategia-asiakirjat (*Poverty Reduction Strategy Papers PRSP*), alakohtainen tuki (SWAP) tai rahoitustuki. Asiassa on edetty Pariisissa maaliskuussa 2005 järjestetyssä korkean tason foorumissa, jossa pohdittiin kehitysavun tehokkuutta. Avunantajamaat antoivat tuolloin tiettyjä sitoumuksia, jotka liittyvät vastuunottoon, avun yhtenäistämiseen, tulosperusteiseen hallinnointiin ja keskinäiseen vastuuseen.

1.3 Muutoksiin on vaikuttanut myös se, että viisi vuotta sitten asetettujen vuosittuuhannen kehitystavoitteiden tulokset ovat jääneet useimpien indikaattoreiden kannalta tarkasteltuina heikoiksi. Jotta vuoteen 2015 tähtäävien päämäärien saavuttamisessa ei epäonnistuta, kansainvälisen yhteisön on

tarkistettava politiikkoja ja laadittava varsinainen šokkisuunnitelma. Suunnitelman avulla tulisi luoda lisäresursseja julkiseen kehitysapuun, ja sen on katettava muun muassa sekä taloudellinen tuki että kauppapolitiikka, velat, teollis- ja tekijänoikeudet, maahanmuuton vaikutusten huomioonottaminen ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vahvistaminen.

1.4 Yhteisön tasolla on viitejakson aikana tapahtunut huomattavia muutoksia, jotka vaikuttavat myös kehitysyhteistyöhön. Muutoksista mainittakoon vuonna 2000 käynnistetty ulkomaanavun uudistusprosessi, johon liittyy komission alaisen yhteistyötoimiston EuropeAidin toiminnan vakiinnuttaminen ja kehitysyhteistyön ja sen hallinnoinnin hajauttaminen komission edustustoille; Cotonoun sopimuksen voimaantulo vuonna 2003 (sopimuksen tarkistettu versio on juuri allekirjoitettu, ja sen nojalla AKT-maille myönnetään apua taattu vähimmäismäärä riippumatta vuosien 2007–2013 rahoitusnäkyviä koskevien neuvottelujen tuloksista) ja Euroopan kehitysrahaston "talousarvioistamiseen" tähtäävän prosessin käynnistyminen. Yleisluonteisempia muutoksia ovat olleet EU:n laajentuminen 25 valtion muodostamaksi unioniksi; eurooppalaisen turvallisuusstrategian sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP:n) käynnistäminen ja perustuslakisopimuksesta keskusteleminen, johon liittyy kehitysyhteistyöpolitiikan muotoutuminen EU:n ulkosuhteiden muodostamien eri toimintaperiaatteiden puitteissa. Viimeksi mainitut muutokset antavat kehitysavulle uuden ulottuvuuden ja edellyttävät, että sitä ryhdytään pohtimaan uudelleen. Vuosia 2007–2013 koskevista rahoitusnäkyvistä käytävissä keskusteluissa kaikki edellä luetellut kysymykset saattavat konkretisoitua ja muuttua sitoumuksiksi.

1.5 Kehitysyhteistyöpolitiikan tarkistamiseen tähtäävä kuulemisprosessi on myös erittäin myönteinen, sillä se parantaa kaikkien sidosryhmien mahdollisuutta osallistua prosessiin demokraattisesti.

1.6 Pohdintaprosessin käynnistyessä tammikuussa 2005 komission oli tarkoitus julkaista aiheesta tiedonanto vuoden ensimmäisellä neljänneksellä. Tiedonanto julkaistiin lopulta heinäkuussa 2005 ja komissio kehotti ETSK:ta ilmaisemaan siitä kantansa. Tämä lausunto on vastaus komission pyyntöön. Koska syyskuussa pidetään vuosituhattavoitteiden toteutumisasihaa käsittelevä Yhdistyneiden Kansakuntien konferenssi, olisi ETSK:n mukaan aiheellista, että konferenssin päätelmien tultua tietoon komissio käynnistäisi uudelleen kuulemismenettelyn, ennen kuin päätetään julistuksen lopullisesta sisällöstä, joka selviää marraskuussa järjestettävässä neuvoston kokouksessa. Toisaalta se, että samanaikaisesti tämän prosessin kanssa yhteisön toimielimet laativat muita kannanottojaan — joihin myös ETSK on antanut oman osuutensa — vuosituhannen kehitystavoitteista (niin kutsutusta VKT-paketista⁽¹⁾), jonka vauhdittamista neuvosto ehdotti, saattaa tehostaa koko Euroopan unionin sitoutumista kehitysongelmiin, ja se tarjoaa

⁽¹⁾ Huhtikuussa julkistettu "paketti" koostuu kolmesta tiedonannosta: KOM(2005) 132 lopullinen EU:n panoksesta vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen, COM(2005) 133 final kehitysyhteistyön rahoituksesta ja tehokkuudesta sekä KOM(2005) 134 lopullinen politiikkojen johdonmukaisuudesta.

tilaisuuden vakiinnuttaa EU:n asema maailman suurimpana kehitysavun antajana. ETSK katsoo olevan erittäin tärkeää, että kaikki yhteisön toimielimet pääsevät yhteisymmärrykseen kehitysyhteistyöpolitiikan päälinjauksista.

1.7 Komissio ja neuvosto antoivat vuonna 2000 yhteisen julistuksen kehitysyhteistyöpolitiikasta. Se merkitsi poliitikalle vankkaa tukea ja sitä, että asiasta oli päästy yhteisymmärrykseen. Tällä kertaa komission tarkoituksena on nivoa julistukseen myös Euroopan parlamentti. ETSK osallistuu prosessiin erittäin kiinnostuneena. Komitean mielestä kehitysyhteistyöpolitiikan on saatava tuekseen kansalaisten ja kansalaisyhteiskuntaa edustavien instituutioiden mahdollisimman laaja kannatus.

1.8 ETSK:n mielestä kuulemisprosessissa ja viime aikoina käydyissä keskusteluissa, joissa on keskitytty komission pohdinta-asiakirjaan Euroopan unionin kehitysyhteistyöpolitiikan tulevaisuudesta, olisi ollut hyödyllistä tarkastella laajemmin yhteisön avun tehokkuutta yhteistyön alkuvaiheista lähtien sekä analysoida seikkaperäisemmin, mitkä pullonkaulat ja ongelmat ovat vuosien varrella verottaneet avun tehokkuutta⁽²⁾. Komitean käsityksen mukaan ongelmia ovat tuottaneet muun muassa ohjelmien toteutuksen hitaus, hankkeisiin tarkoitettuihin varoihin verrattuna korkeat hallinnointi- ym. kustannukset, avun sidonnaisuus, avun vastaanottajavaltioiden heikko edustus sekä avustusvirtojen ennalta arvaamattomuus ja vaihtelevuus. Olisi ollut erittäin myönteistä saada tietää vaikakapa tiivistelmänomaisesti, millaiseksi komissio arvioi vuonna 2000 annetun julistuksen vaikutuksen ja yhteisön kehitysyhteistyön kohtaamat monenlaiset vaikeudet sekä viiteajanjakson aikana saavutetut tulokset ja siitä saadut opetukset. Aiheesta on kuitenkin olemassa muita tuoreita, Euroopan komission tuella toteutettuja tutkimuksia⁽³⁾, jotka ovat sangen hyödyllistä taustamateriaalia. ETSK katsoo, että koska kehitysapu on ollut jokseenkin tehontonta torjuttaessa köyhyyttä, sitä on tarkasteltava tietyllä tavoin itsekriittisesti, ja kehitysyhteistyötä on vastaisuudessa tarkistettava. On myös jatkettava komission viitoittamalla tiellä ja pyrittävä parantamaan yhteisön kehitysavun laatua ja tehokkuutta.

2. EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteista

2.1 Sekä VKT-pakettiin liittyvät tiedonannot että vuonna 2002 Barcelonassa tehdyt sitoumukset Monterreyssä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi liittyvät kahteen kehitysyhteistyöpolitiikkojen perustekijään: kehitysyhteistyöhön myönnettävien julkisten varojen määrään ja niiden tehokkuuteen. Asiasta on päästy merkittävään **kansainväliseen yhteisymmärrykseen**,

⁽²⁾ On kuitenkin huomattava komission ehdotukseen liittyvä vaikutustenarviointi, unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaa ja ulkoista apua koskeva vuosikertomus sekä komission aihekohtaiset ja maantieteelliset arvioinnit, jotka sisältävät järjestelmällisesti kehitysyhteistyöpolitiikan käytännön soveltamisen.

⁽³⁾ ODI/ICEI/ECDDP Assessment of the EC Development Policy. DPS Study Report, helmikuu 2005.

joka on kiteytetty 189 maan hyväksymiin vuosituhannen kehitystavoitteisiin. ⁽⁴⁾ Kaikkien kehitysyhteistyöpolitiikkojen ohjenuorana on oltava köyhyyden vähentäminen ja pitkällä aikavälillä sen lopullinen poistaminen. Vuosituhannen kehitystavoitteita koskeva yhteisymmärrys on toisinaan liian retorinen, ja usein unohtuu, että kyseessä on kahdeksan talous-, yhteiskunta- ja ympäristökehitykseen liittyvää tavoitetta, joista tärkein on äärimmäisen köyhyyden puolittaminen vuoteen 2015 mennessä, ja että tavoitteet sisältävät konkreettisesti 18 päämäärää, joista jokainen on mitattavissa määrällisesti joko yhdellä tai useammalla indikaattorilla. Sitoutuessaan toteuttamaan yksittäiset vuosituhannen kehitystavoitteet unionin on myös sitouduttava edellä mainittuun tavoitteiden konkreettiseen ja operatiiviseen ulottuvuuteen. Vuosituhannen kehitystavoitteiden konkreettiset päämäärät ja indikaattorit voivat omalta osaltaan myös parantaa yleisesti kehitysyhteistyössä ja erityisesti Euroopan antamassa kehitysavussa tarvittavaa tilintekovelvollisuutta ja avoimuutta. ⁽⁵⁾

2.2 Kehittyneillä mailla ja köyhillä mailla on ensi kertaa vuosikymmeniin **yhteinen kehitysohjelma** globalisaation hallitsemiseksi. Ne pyrkivät tekemään kehityksestä aiempaa osallistavamman ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistävemmän. Kehitykseen on joka tapauksessa puututtava integroidusti ja kokonaisvaltaisesti, ja köyhyyden torjumisessa on otettava huomioon se, miten eri politiikat vaikuttavat köyhyyteen — kauppaan liittyvistä politiikoista ympäristöpolitiikkoihin, siirtolais- tai turvallisuuspolitiikka mukaan luettuina. Sukupuolten tasa-arvon tarkastelu on olennaista kaikessa köyhyyden vastaisessa toiminnassa.

3. Huomioita unionin kehitysyhteistyöpolitiikan suunta- viivoista ja painopisteistä

3.1 **Köyhyyden perimmäiset syyt** ovat monilukuisia ja monenlaisia, ja ne poikkeavat toisistaan kontekstista riippuen. Köyhyyttä ei myöskään määritellä pelkästään tietyn tulotason perusteella. Se on fyysisten, taloudellisten ja inhimillisten välineiden puutteen aiheuttama äärimmäisen herkkä tila. Köyhyyden vastaisessa toiminnassa ei riitä se, että lisätään kehitysavun kokonaismäärää. On myös luotava olosuhteet vaurauden lisääntymiselle ja sen asianmukaiselle jakautumiselle, tarkistettava kehittyneiden maiden kauppa- ja finanssipolitiikat, laajennettava köyhien maiden paikallismarkkinoita, tuettava demokraattisia instituutioita, lujitettava kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja tasapainotettava tehokkaasti ja kohtuullisesti valtion ja markkinoiden rooli. Viime vuosikymmenien kokemukset ovat osoittaneet, että kehitystä ei voida edistää ilman valtioita, jotka pystyvät tuottamaan aineellisia ja aineettomia infrastruktuureja.

3.2 Pyrkimykset myöntää laillinen omistusoikeus kaikkein köyhimmille väestöryhmille (näennäisesti niinkin arvottomaan omaisuuteen kuin tiettyjen Latinalaisen Amerikan

⁽⁴⁾ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma A/RES/55/2, 8. syyskuuta 2000.

⁽⁵⁾ Vuosituhannen kehitystavoitteet ovat 1) äärimmäisen köyhyyden ja nälän lopullinen poistaminen, 2) peruskoulutuksen ulottaminen kaikille, 3) sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja naisten itsenäisyys, 4) lapsikuolleisuuden vähentäminen, 5) äitien terveyden kohentaminen, 6) hiv:n/aidsin, malarian ja muiden tautien leviämisen estäminen, 7) kestävä ympäristökehityksen turvaaminen ja 8) globaalin kehitysyhteistyökumppanuuden edistäminen.

maiden slummeihin, *favelas*) ovat osoittaneet, että juridinen omistusoikeus saattaa vaikuttaa kehitykseen myönteisesti. ETSK katsookin, että tämä olisi otettava huomioon unionin kehitysyhteistyöpolitiikassa.

3.3 ETSK korostaa myös yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen merkitystä julkisina palveluina. Koulutuksella on hyödyllisiä vaikutuksia koko yhteiskunnalle eikä vain koulutusta saavalle. Koulutus kaikissa muodoissaan lisää henkistä pääomaa, mikä edistää kasvua ja työllisyyttä ja parantaa tuloja. Kunhan vuosituhannen kehitystavoitteiden toiseen kohtaan sisältyvä tavoite peruskoulutuksen ulottamisesta kaikille on saavutettu, on edettävä muihin keski- ja ammatillisen koulutuksen osa-alueisiin mahdollisimman nopeassa aikataulussa. Yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden välistä koulutusyhteistyötä on tehostettava.

3.4 Köyhien maiden **talouskasvu ja työpaikkojen luominen** ovat kehityksen olennainen edellytys. Mutta kasvua ei saada aikaan, jollei huolehdita vähimmäis määrin infrastruktuureista, tulonjakojärjestelmästä, peruskoulutuksesta tai terveydenhuollosta, instituutioiden laadusta tai yhteiskunnallisesta konsensuksesta. Jos tämä yhteiskunnallinen pääoma puuttuu, talouskehitys ja siihen liittyvä sosiaalinen koheesio käyvät mahdottomiksi. Köyhyys on puolestaan kasvun ylitsepääsemätön este. Tuotantorakenteiden luominen, toimet, joilla puututaan harmaaseen talouteen (itsensä työllistämiseen kannustaminen sekä sosiaalitalouteen ja pk-yrityksille suunnatut tukitoimet ja mukautetut sosiaaliturvajärjestelmät), sekä merkittävien alueellisten ja paikallismarkkinoiden kehittäminen ovat ETSK:n mielestä esimerkkejä toimista, joilla köyhien maiden talouskehitystä voidaan tukea.

3.5 **Kansainvälisen kaupan** avaaminen tarjoaa valtavia mahdollisuuksia auttaa heikoimmin kehittyneitä maita selviytymään köyhyydestä ja alikehityksestä. Globaalin kaupankäynnin nykyiset säännöt suosivat kuitenkin kaikkein kehittyneimpiä maita köyhimpien kustannuksella. ETSK on painottanut tätä laajasti useissa lausunnoissaan sekä äskettäin antamassaan lausunnossa globalisaation sosiaalisesta ulottuvuudesta. ⁽⁶⁾ Siksi käynnissä olevissa WTO-neuvotteluissa, joihin kuuluva seuraava ministerikokous pidetään joulukuussa Hong Kongissa, ja Euroopan unionin kahdenvälisissä neuvotteluissa olisi aiheellista parantaa kehitysmaiden pääsyä kehittyneiden maiden markkinoille, supistaa kaikkia tukia tai poistaa ne, muun muassa kauppaa vääristävät maataloustuet, vähentää merkittävästi kehitysmaiden viennin esteitä ja uudistaa sopimus teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyvistä näkökohdista (TRIPS-sopimus). Suositeltavaa lienee välttää EU:n kehitysavun nivomista kantoihin, joita kehitysmaat ilmaisevat monenvälisissä kauppaneuvotteluissa, ja välttää jäljittelemästä tiettyjen kansainvälisten rahoituslaitosten tapaa toimia.

⁽⁶⁾ Lausunto aiheesta "Globalisaation sosiaalinen ulottuvuus – etujen laajempaa jakautumista edistävät EU:n poliittiset linjaukset", EUVL C 234, 22.9.2005.

3.6 Kaikkein köyhimmät ja heikoimmin kehittyneet maat ovat hyvin herkkiä integroitua ulkomarkkinoihin, eikä niillä ole välineitä, joiden avulla ne selviytyisivät talousmuutoksen eri vaiheista. Kehitysyhteistyöpolitiikat olisi siksi suunnattava **asteittaiseen yhdentymiseen maailmanmarkkinoille** edistämällä infrastruktuureihin, peruskoulutukseen ja terveydenhuoltoon tehtäviä investointeja, demokraattisten instituutioiden kehittämistä ja omien, tehokkaiden sisämarkkinoiden sekä alueellisten markkinoiden syntyä.

3.7 ETSK on usein puoltanut **sosiaalisen ulottuvuuden sisällyttämistä kumppanuussopimuksiin**, koskivatpa ne kauppaa, politiikkaa tai EU:n yhteistyötä. (7) Sosiaalisen ulottuvuuden vähimmäisvaatimuksiin olisi sisällytettävä ihmisarvoisen työn edistäminen, julkisten ja yksityisten sosiaaliturvajärjestelmien kehittäminen sekä työntekijöiden oikeuksien kunnioittaminen käytännössä (ILO:n kahdeksan tärkeintä yleissopimusta (8) sekä yleissopimukset N:o 168 työllisyyden edistämisestä, N:o 183 äitiyssuojelusta ja N:o 155 työturvallisuudesta ja -terveydestä).

3.8 Koska **ihmisarvoinen työ** — toisin sanoen sekä työsuojelun että työn suorittamisolosuhteiden osalta ihmisarvoisissa olosuhteissa tehtävä työ — on kehityksen kannalta tärkeää, ETSK katsoo, että ihmisoikeuksien toteutumiseksi työelämässä WTO:n normeihin olisi aiheellista sisällyttää työelämää koskeva osio.

3.9 Vuosituhannen kehitystavoitteissa ei korosteta riittävästi tätä perusluonteista ulottuvuutta, vaikka globalisaatio vaikuttaa aivan ilmeisesti ylipäättään sosiaalisiin oloihin ja etenkin työoloihin. ETSK ehdottaa, että käynnissä olevassa vuosituuhannen kehitystavoitteiden välitarkistuksessa analysoidaan myös sosiaalisten oikeuksien ja työelämän oikeuksien tilaa ja että ihmisarvoinen työ asetetaan vastaisuudessa **vuosituhannen kehitystavoitteiden yhdeksänneksi tavoitteeksi**.

3.10 **Kehityksen ja ihmisten turvallisuuden** on oltava EU:n kehitysyhteistyöpolitiikassa toisiaan täydentäviä ja vahvistavia käsitteitä. Turvallisuus ja rauhan aikaansaaminen ovatkin köyhyyden lopulliseen poistamiseen keskittyvän kehitysstrategian onnistumisen välttämättömiä edellytyksiä. Taloudellinen ja sosiaalinen kehitys ovat toisaalta turvallisuuden olennainen tae. ETSK:n mielestä ihmisoikeuksien on oltava yksi EU:n kehitysyhteistyön keskeisimmistä painopistealoista, ja naisten oikeuksien merkitys köyhyyttä torjuttaessa on otettava erityisesti huomioon. Näin edistetään tuntuvasti köyhyyden vähentämistä ja globaalin turvallisuuden lisääntymistä.

(7) Lausunto aiheesta "Sosiaalisten näkökohtien yhdistäminen talouskumppanuussopimuksista käytäviin neuvotteluihin", EUVL C 255, 14.10.2005; lausunto aiheesta "Sosiaalinen yhteenkuuluvuus Latinalaisessa Amerikassa ja Karibiassa", EUVL C 110, 30.4.2004; lausunto aiheesta "Työntekijöiden oikeudet", CES 933/2001.

(8) Ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskeva yleissopimus (nro 87), järjestäytymisoikeutta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskeva yleissopimus (nro 98), pakollisen työn kieltoa koskeva yleissopimus (nro 29), pakkotyön poistamista koskeva yleissopimus (nro 105), työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää koskeva yleissopimus (nro 111), samanarvoisesta työstä maksettavaa samaa palkkaa koskeva yleissopimus (nro 100), työntekijöiden vähimmäisikää koskeva yleissopimus (nro 138), lapsityövoiman käytön pahimpien muotojen kieltämistä koskeva yleissopimus (nro 182).

3.11 ETSK toteaa jälleen kerran, (9) että EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaan on sisällytettävä ihmisoikeustaistelijoiden suojelemiseen tähtäviä toimenpiteitä. Tämä pätee myös työelämän ihmisoikeuksien puolustamiseen eri puolilla maailmaa. (10)

3.12 Lukuisten **riskeille alttiiden** väestöryhmien sekä uusien ja vanhojen uhkien olemassaolo ovat lisänneet luonnonnettomuuksien ja humanitaaristen katastrofien riskiä. Tämä on tiedostettava kehitysyhteistyöpolitiikassa, joka olisi suunnattava aiempaa useammin riskien ennaltaehkäisyyn. Väkivallalle alttiilla alueilla kehitysyhteistyöpoliittisia toimia ohjelmitaessa olisi analysoitava tarkoin konfliktitekijät ja suunnattava suurin osa toimista kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden tukemiseen niiden ponnistellessa rauhan vakiinnuttamiseksi sekä uusien konfliktien ja uhkien ehkäisemiseksi ja niiden aiheuttamien tuhojen korjaamiseksi.

3.13 ETSK katsoo, että ympäristönsuojelu on asetettava samanarvoiseen asemaan kuin taloudellinen tai sosiaalinen ulottuvuus, koska se on yksi **kestävän kehityksen** kolmesta pilarista. ETSK korostaa sitä, että ympäristöulottuvuus on sisällytettävä kehitysstrategioiden täytäntöönpanon tehokkuutta mittaaviin indikaattoreihin. Laajahkoiden hankkeiden ja toimien toteuttamisen edellytykseksi olisi asetettava pakollinen ympäristövaikutusten analyysi.

3.14 ETSK katsoo myös, ettei **maailmanlaajuisiin ympäristöhaasteisiin** ole mahdollista vastata pelkästään avun vastaanottajamaiden kansallisten strategioiden avulla. Kehittyneiden maiden on otettava vastuu maailmanlaajuisista ympäristöongelmista ja huolehdittava suurimmaksi osaksi niiden ratkaisemiseen liittyvistä kustannuksista. EU:n olisi varattava ongelmien ratkaisemiseen tähtäviin ohjelmiin lisärahoitusta.

3.15 Pelkkä kehitysmaiden integroiminen kansainväliseen kauppaan ei oletettavasti riitä ratkaisemaan niissä vallitsevaa köyhyyttä ja eriarvoisuutta. Asianomaisiin maihin on yhtäältä luotava kehitykselle otolliset olosuhteet tukemalla taloudellista ja poliittista edistystä, ja rikkaiden maiden on ryhdyttävä harjoittamaan köyhiä maita suosivaa tulonjakopolitiikkaa. Avunantajamaita on toisaalta autettava ymmärtämään, että kehityksellä ei pyritä hyödyttämään ainoastaan köyhiä maita, vaan että apu on keskeistä myös rikkaiden maiden tulevaisuuden kannalta ja että köyhyys ja eriarvoisuus muodostavat uhan rikkaiden maiden turvallisuudelle ja niiden kehityspotentialille. ETSK:n näkemyksen mukaan juuri järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta voi parhaiten saada rikkaat maat ymmärtämään edellä mainitun seikan.

3.16 EU:n kehitysyhteistyöpolitiikalla voidaan myös vaikuttaa myönteisesti **siirtolaisten kotoutumiseen** ja edistää maahanmuuttajien lähtövaltioiden kanssa harjoitettava **yhteistä kehityspolitiikkaa**. (11) Maahanmuuttajien lähtövaltioiden kanssa tehtävä yhteistyö on perusedellytys sille, että muuttovirtoja voidaan hallita säännönmukaisesti ja maahanmuuttajien

(9) Lausunto aiheesta "Sosiaalinen yhteenkuuluvuus Latinalaisessa Amerikassa ja Karibiassa", EUVL C 110, 30. huhtikuuta 2004, s. 55.

(10) On erityisen tärkeää kiinnittää huomiota yhdistymisoikeuksien loukkaamiseen esimerkiksi Latinalaisessa Amerikassa, sillä maapallolla on monia alueita, joilla ammattiyhdistysaktivisteja vainotaan, pidetään vankilassa ja monissa tapauksissa murhataan.

(11) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Vihreä kirja taloudellisista syistä tapahtuvan maahanmuuton hallinnassa sovellettavasta EU:n strategiasta", EUVL C 255, 14.10.2005.

vastaanotossa kunnioitetaan siirtolaisten kaikkia oikeuksia maahanmuuttajina ja täysivaltaisina kansalaisina.⁽¹²⁾ Maastamuuton on myös edistettävä siirtolaisten lähtövaltioiden kehitystä.⁽¹³⁾ Tätä varten on laadittava politiikkoja, joilla korvataan aivovuoto, estetään liialliset maksut siirtolaisten lähettäessä rahaa kotipaikkakunnille jääneille perheilleen ja helpotetaan siirtolaisten paluuta edistämään kotimaansa kehitystä ja harjoittamaan esimerkiksi tuotantotoimintaa.

4. Huomioita unionin kehitysyhteistyöpolitiikan toiminta-perusteista

4.1 Yhteisön myöntämä tuki edellyttää perinteisesti perussopimusten nojalla politiikkojen **johdonmukaisuutta**. Tämä on tärkeää myös uudessa kansainvälisessä asetelmassa, jota sävyttävät turvallisuudesta huolehtiminen ja maailmanlaajuistumisen vaikutukset esimerkiksi kaupan, maatalouteen, työllisyyteen tai siirtolaisuuteen. Komission hiljattain julkaisema tiedonanto on hyvä osoitus politiikkojen johdonmukaisuuden merkityksestä ja EU:n pyrkimyksestä vastata haasteeseen asianmukaisesti. ”Kaikki paitsi aseet” -aloite merkitsi uudenlaista asennoitumista köyhiä maita suosivan kauppapolitiikan johdonmukaisuuteen.

4.2 EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaa ei ole tarkoitettu lievittäväksi välineeksi, jolla vähennetään muiden politiikkojen, kuten kauppa- tai turvallisuuspolitiikan, mahdollisesti aiheuttamia vaurioita köyhien maiden kehitykselle. Tämän suunnituksen tehostamiseksi olisi ETSK:n mielestä aiheellista parantaa Euroopan komission eri pääosastojen välistä koordinoitua (esimerkiksi kauppapolitiikan PO:n ja työllisyyden PO:n toimien koordinoitua) sekä arvioida säännöllisesti yhteisön politiikkojen vaikutusta kehitysmaiden sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Järjestäytyneelle kansalaisyhteiskunnalle olisi annettava tilaisuus osallistua näkyvästi kyseiseen arviointityöhön.

4.3 Edellä mainittu johdonmukaisuus, joka on toivottavaa kaikissa unionin toimintalinjoissa, ei saisi kuitenkaan johtaa kehitysyhteistyöpolitiikan sisällön supistumiseen siten, että politiikka palvelisi muita yhteisön toimia ja siinä unohdettaisiin kehitysyhteistyötoimien erityispiirteet ja tavoitteet. Unionin ulkoisen toiminnan lisääntyessä ja kehittyessä jatkuvasti kehitysyhteistyöpolitiikan on säilytettävä tietynlainen **itsenäisyys** ulkoisen toiminnan muihin osatekijöihin nähden, jotta politiikan päämäärät ja tavoitteet voidaan toteuttaa.

4.4 ETSK:n mielestä yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaa ja kaikkien 25 jäsenvaltion vastaavia politiikkoja on **yhtenäistettävä** entisestään. Yhtenäistämistä helpottaisi se, että unionin

kaikki jäsenvaltiot antaisivat tukensa vuosituhannen kehitystavoitteille ja OECD:n kehitysapukomitean kannanotoille. Avunantajamaiden politiikkoja, jotka usein ovat toisilleen vastakkaisia, on yhtenäistettävä entisestään ja ne on muokattava keskenään johdonmukaisiksi. Johdonmukaisuuden puutteesta aiheutuu korkeita ”toimintakustannuksia”: tuhlausta, kaksinkertaisia ponnistuksia, toimien epäjohtamukaista kohdentamista ja suuria vaikeuksia avun vastaanottajamaille. Maaliskuussa 2002 Barcelonassa pidetyssä Eurooppa-neuvoston huippukokouksessa EU sitoutui toteuttamaan konkreettisia toimenpiteitä koordinoitakseen politiikat ja yhdenmukaistaakseen sekä Euroopan komission että jäsenvaltioiden menettelytavat vuoteen 2004 mennessä. Sitoumuksen jälkeen annettuja suosituksia ei kuitenkaan ole juurikaan noudatettu käytännössä. ETSK katsoo olevan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan tulevaisuuden kannalta olennaista yhtenäistää tehokkaasti jäsenvaltioiden ja EU:n kehitysyhteistyöpolitiikat. ETSK edistää mahdollisuuksiensa mukaan keskustelua eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa, jotta **kehitysyhteistyölle luodaan yhteinen eurooppalainen perusta**. ETSK kannattaa myös komission kantaa, jonka mukaan unionin on aiheellista harjoittaa jäsenvaltioita ja komissiota sitovaa kehitysyhteistyöpolitiikkaa.

4.5 Yhteisön kehitysyhteistyön tärkeimpänä lisäarvona tulisi olla jäsenvaltioiden vastaavien politiikkojen **koordinoinnin ja täydentävyyden** lisääminen. EU:lla on tiettyjä vertailualueita — koko, puolueettomuus, osallistuminen maailmanlaajusten rahastojen rahoitukseen –, joita on hyödynnettävä.

4.6 ETSK:n mielestä **EU:n on tuotava äänensä esille kaikilla** kehitystä sivuavilla **monenvälisillä foorumeilla**. EU:n on osallistuttava aktiivisesti monenvälisen järjestelmän uudistamiseen ilmaisemalla asiasta yhteinen kanta. Tämä pätee sekä Yhdistyneisiin Kansakuntiin järjestön pääsihteerin käynnistämän prosessin puitteissa että kansainvälisiin rahoituslaitoksiin ja muihin monenvälisiin foorumeihin, kuten OECD:n kehitysapukomitea, Pariisin klubi, G8-ryhmä ja WTO. EU:n kyky vaikuttaa todellista valtaa omaavana kansainvälisenä toimijana riippuu edellä mainitusta mahdollisuudesta yhdistää kannat monenvälisissä elimissä. EU:n on myös vahvistettava kentällä toimivia mekanismeja neuvoteltaessa ja koordinoitaessa toimintaa YK:n erityisvirastojen ja muiden avunantajatahojen kanssa.

4.7 Kehitysyhteistyön **institutionaalinen ulottuvuus** ja avun vastaanottajamaiden omien instituutioiden kehityskyvyn tukeminen ovat ensiarvoisen tärkeitä. Instituutioiden vahvistaminen on keskeisellä sijalla, kun halutaan juurruttaa moitteeton hallintotapa osoittamalla resursseja ongelmien ratkaisemiseen siten, että perusteina käytetään osallistumista, avoimuutta, selontekoa, korruption torjumista, oikeudenmukaisuutta ja oikeusvaltiota. Yhtä tärkeää on lujittaa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toimintakykyä ja niiden käytössä olevia välineitä, jotta asianomaiset maat pystyvät itse huolehtimaan kehitysprosessista.

⁽¹²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Euroopan unionin kansalaisuuden saaminen”, EUVL C 208, 3.9.2003.

⁽¹³⁾ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle sekä alueiden komitealle – ”Muuttoliikkeen ja kehityksen konkreettisia suuntaviivoja”, COM(2005) 390 final.

4.8 EU:n olisi **hyödynnettävä** uusille jäsenvaltioille tarkoitettuja yhteistyöohjelmia ja **otettava niistä oppia**. Nämä maat ovat lyhyessä ajassa muuttuneet avun vastaanottajista avunantajajäseniksi. Niiden herkkä vaisto ja avun vastaanottajapuolta edustava näkemys saattavat olla erittäin hyödyllisiä opeteltaessa innovatiivisia tapoja hallinnoida apua.

4.9 Koska yhteisön kehitysyhteistyöavun vastaanotto on pitkälti **hajautettu**, eri kumppaneiden osallistumismekanismija on parannettava ja ruohonjuuritasolle on luotava sellaisia koordinoitumia, joissa hyödynnetään yhteistyöhön sovellettavaa alhaalta ylöspäin -lähestymistapaa.

4.10 Koordinointi- ja neuvottelumekanismien parantamisen pitäisi vastaavasti **tehostaa** avun käyttöä, koska toimintakustannukset pienenevät. Tehokkuuteen vaikuttavat kuitenkin monet muutkin ulottuvuudet, ja avun seurannan olisi oltava kiinteä osa kaikkea yhteisön kehitysyhteistyötä. Komission laatimat tiukat avustusten laadun arviointi- ja valvontajärjestelmät olisi otettava yleisesti käyttöön, ja niihin olisi turvaututtava välttämättömän tilintekovelvollisuuden lisäksi etenkin oppimistarkoituksessa. Yhteisön toimielinten olisi tutkittava kehitysapuanalyseissaan myös muita, yleisluonteisempia seikkoja, kuten avustusten fungibiliteettiä eli vapaata siirrettävyyttä ⁽¹⁴⁾.

4.11 **Vastuunotto**periaate, jota toistaiseksi on sovellettu eri alueilla eri tavoin, olisi vähitellen yhtenäistettävä ja hyödynnettävä mahdollisia hyviä käytänteitä sekä otettava oppia periaatteen käyttöönotosta. Avun vastaanottajatahon olisi osallistuttava toimien, ohjelmien tai hankkeiden kaikkiin suunnitteluvaiheisiin ja otettava niistä vastuu, olipa kyse kansallisista maaohjelmista käytävistä keskusteluista tai toteutettujen toimien jälkiarviointista.

5. Huomioita unionin kehitysyhteistyöpolitiikan toiminnoista

5.1 Yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikka on **julkista politiikkaa**, johon osallistuu **lukuisia toimijoita**. Yhteisön toimielinten olisi annettava entistä enemmän tunnustusta lukuisille toimijoille lisäämällä eurooppalaisten organisaatioiden mahdollisuuksia osallistua politiikkaan. Jotta kehitysyhteistyöpolitiikka olisi tehokasta ja johdonmukaista, siitä on neuvoteltava eri toimijoiden, julkisten ja yksityisten tahojen kanssa.

5.2 **Yhdistymis-, osallistumis- ja vastuunotto**periaatteiden käyttöönotto on parantanut kehitysyhteistyötä. Toimintaa on jatkettava tämäsunnustaisesti ja syvennettävä sitä tarjoamalla entistä päättäväisemmin muillekin yhteiskuntaelämän toimijoille kuin pelkästään hallituksista riippuvaisille toimijoille tilaisuus osallistua siihen, työntekijä- ja työnantajajärjestöt sekä sosiaalitalouden organisaatiot mukaan luettuina.

⁽¹⁴⁾ Termillä tarkoitetaan avustusrahojen epätarkoituksenmukaista käyttöä avun vastaanottajakohteessa.

5.3 Köyhyyden torjumiseen tähtäävien pitkän aikavälin toimintalinjojen määrittely ja kehitysapumäärärahojen käytön parantaminen edellyttävät, että avun vastaanottajamaiden demokraattiset viranomaiset sekä kyseisten maiden talous- ja yhteiskuntaelämän vastuuhenkilöt sitoutuvat toimintaan.

5.4 ETSK:n mielestä eteläisen pallonpuoliskon kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden vahvistaminen (työntekijä-, työnantaja- ja kuluttajajärjestöjen sekä ihmisoikeusjärjestöjen lujittaminen) olisi asetettava EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan tärkeimmäksi painopisteeksi. Köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen edellyttää suurelta osin sitä, että kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat aiempaa vaativampia, neuvottelukykyisempiä, taitavampia tekemään kompromisseja ja osallistumiskykyisempiä. Niinpä EU:n kehitysyhteistyöpolitiikalla pitäisi sekä edistää kansalaisyhteiskunnan todellista osallistumista kehitysyhteistyötoimiin että **vahvistaa aitoja kansalaisyhteiskunnan organisaatioita** sekä tukea sitä, että ne tunnustetaan omissa yhteiskunnissaan kehityksen perustoimijoiksi. ⁽¹⁵⁾ Tähän tarkoitukseen olisi varattava erityiset määrärahat.

5.5 Toisaalta EU:n kehitysyhteistyöpolitiikalla olisi edistettävä vastaanottajamaissa sellaisten oikeuspuitteiden luomista, jotka mahdollistaisivat kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumisen maidensa kehittämiseen. Kansalaisyhteiskunnan järjestöille on myönnettävä taloudellisia resursseja vaikutusvallan lisäämiseen ja organisaatioiden lujittamiseen. On vakiinnutettava osallistumista ja jatkuvaa vuoropuhelua helpottavat rakenteet. On otettava käyttöön menetelmiä, joiden avulla organisaatioita kuullaan kansallisten maa- ja alueohjelmien kaikissa vaiheissa, ja on levitettävä tietoa hyvistä käytänteistä. Myös Euroopan laajuisia järjestöjä olisi kuultava unionin toteuttamista toimista.

5.6 Toistaiseksi vain AKT-maissa on tunnustettu järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden virallinen osallistuminen kehitysyhteistyötoimiin vaiheisiin. Tätä Cotonoun sopimuksen mukaista veloitetta ei ole toteutettaessa yhteistyötoimia muiden alueiden kanssa, joilla kansalaisyhteiskuntaa kuullaan vain epävirallisesti. ⁽¹⁶⁾ ETSK kehottaa ulottamaan käytännön EU:n tulevassa kehitysyhteistyöpolitiikassa myös muille alueille ja ottamaan käyttöön virallisia mekanismeja, joiden kautta kansalaisyhteiskunnan järjestöt voivat osallistua kehitysyhteistyöpolitiikkojen ohjelmointiin, toteuttamiseen ja arviointiin.

⁽¹⁵⁾ ETSK on tietoinen kansalaisyhteiskunnan järjestöjen edustavuuden merkityksestä. Asiaa pohtimaan on asetettu alakomitea. AKT-maiden ja EY:n allekirjoittama Cotonoun sopimus sisältää lisäksi muutamia kansalaisjärjestöjen valintaperusteita, joiden nojalla ne voivat saada Euroopan kehitysrhaston tukea. ETSK:n antamassa lausunnossa aiheesta "Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta ja eurooppalainen hallintotapa – talous- ja sosiaalikomitean panos valkoisen kirjan valmisteluun" luetaan Euroopan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustavuutta koskevat vaatimukset.

⁽¹⁶⁾ Esimerkiksi ulkosuhteiden PO:n järjestämät kansalaisyhteiskunnan foorumit EU:n suhteista Andien yhteisöön, Keski-Amerikkaan, Meksikoon tai Mercosuriin.

5.7 Lisäksi Cotonoun sopimus tarjoaa valtioista riippumattomille toimijoille ainutlaatuisen tilaisuuden saada käyttöönsä osan kullekin maalle myönnettävästä EU-rahoituksesta (EKR-määrärahoista, jotka on tarkoitettu kansallisiin maa- ja alueohjelmiin). Rahoituksella pyritään vahvistamaan kansalaisyhteiskuntaa ja mahdollistamaan sen aktiivinen osallistuminen köyhyyden lievittämiseen tähtäävien alueellisten tai kansallisten strategioiden täytäntöönpanoon.

ETSK kehottaa hyödyntämään kansalaisyhteiskunnan kuulemiskäytäntöä EU:n suhteissa muihin alueisiin, esimerkiksi Latinalaiseen Amerikkaan ja Eurooppa–Välimeri-kumppanuuden piiriin kuuluviin maihin.

5.8 EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan tarkistamisen yhteydessä olisi lisäksi vakaasti pyrittävä siihen, että osallistumisoikeudet todella toteutuvat siellä, missä ne on jo tunnustettu. Sopimusmääräysten noudattamisessa on käytännössä vakavia puutteita, minkä vuoksi järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien on vaikea saada sopimuksista riittävästi tietoa. Se hankaloittaa myös kuulemiskäytännön toteuttamista. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustusta koskevia kriteereitä ei myöskään ole määritelty ja yhteisön rahoituksen saatavuudelle on asetettu esteitä.

5.9 **Työelämän suhteita koskevien vakaiden, demokraattisten puitteiden** luominen on tavoitteena olevan ihmisarvoisen työn edistämisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Se on myös talouskehityksen välttämätön lähtökohta. ETSK katsookin, että tasapainoisen työmarkkinavuoropuhelun edistämisen olisi oltava yksi unionin kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteista. Koska Euroopassa on asiasta runsaasti kokemusta, ETSK katsoo, että Euroopan laajuisten työntekijä- ja työnantajajärjestöjen olisi osallistuttava aiheeseen liittyvään kenttätööhön.

5.10 Yritysten on toimittava aiempaa aktiivisemmin ja positiivisemmin kestävä kehityksen tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä käy ilmi OECD:n laatimista monikansallisten yritysten käytännösäännöistä⁽¹⁷⁾. ETSK:n mielestä EU:n kehitysyhteistyöpolitiikalla olisi edistettävä etenkin eurooppalaisten **yritysten sosiaalista vastuuta** avunsaajamaissa. Aiempien kannanottojensa⁽¹⁸⁾ mukaisesti ETSK katsoo, että kun yritykset toimivat avunsaajamaissa ainakin samalla tavoin ja noudattavat samoja kriteereitä työelämässä sekä sosiaali- ja ympäristöasioissa kuin yleensä Euroopassa toimiessaan, edistetään huomattavasti kyseisten maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä.

5.11 Kehitysyhteistyöpolitiikkaa voidaan harjoittaa jatkossa ja lisätä ainoastaan, jos sillä on asianmukainen **sosiaalinen**

⁽¹⁷⁾ OECD:n laatimat monikansallisten yritysten toimintaohjeet, OECD 2000.

⁽¹⁸⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Vihreä kirja yritysten sosiaalisen vastuun eurooppalaisten puitteiden edistämisestä”, EUVL C 125, 27.2.2002 sekä aiheesta ”Komission tiedonanto – Sosiaalipoliittinen ohjelma”, EUVL C 294, 25.11.2005.

kannatus. ETSK katsoo, että kansalaisille on annettava tietoa kehitysavusta. Etenkin ympäristöasioissa viime aikoina ilmennyt tietynlainen ”maailmanlaajuinen kansalaistietoisuus” olisi vakiinnutettava ja ulotettava se käsittämään myös sellaiset aihepiirit kuin köyhyys, eriarvoisuus ja maapallon yhteinen julkinen omaisuus. ETSK:n mielestä koulujen, tiedotusvälineiden ja luonnollisesti kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden on osallistuttava aiheeseen liittyvään työskentelyyn. ETSK tarjoutuu puolestaan toimimaan politiikan toteuttamisvälineenä yhteistyössä yhteisön muiden toimielinten kanssa.

6. Huomioita unionin kehitysyhteistyöpolitiikan painopistealoista, keskittämisestä ja eriyttämisestä

6.1 Jotta kehitysapu olisi tehokkaampaa, tuntuu järkevältä keskittyä tiettyihin painopisteisiin ja toimiin, joilla EU voi tuottaa muihin avunantajiin nähden **lisäarvoa** tai erottua niistä. Kokemus on kuitenkin osoittanut, ettei aina voida asettaa painopisteitä tai oivaltaa etukäteen, millaista lisäarvoa yhteisön toiminta tuottaa. Lienee joka tapauksessa aiheellista hyödyntää maakohtaista ohjelmointia neuvotteluvälineenä kumppaneiden kesken. Työskentelyn peruslähtökohdaksi olisi otettava köyhyyden vähentämiseen tähtäävät maakohtaiset strategia-asiakirjat.

6.2 ETSK:n mielestä kehitysyhteistyöpolitiikassa ovat eettisten vaikuttimien lisäksi tärkeitä myös poliittiset vaikutimet: jos nykyisin vallitsevaan eriarvoisuuteen ei puututa, globalisaatio ei voi toimia. Komitean mielestä ei riitä, että EU:n kehitysyhteistyö suunnataan alikehityksen aiheuttamien puutteiden korjaamiseen. Unionin olisi tuotettava lisäarvoa muun muassa edistämällä **monialaisia maailmanlaajuisia strategiavoitteita**, kuten terveyttä — perhesuunnittelu mukaan luettuna —, peruskoulutusta, sukupuolten välistä tasa-arvoa, ympäristönsuojelua, yrittäjyyttä ja työllisyyttä sekä ihmisarvoista työtä. Tämä edellyttää, että kehitysyhteistyöhön myönnetään lisärahoitusta uusien rahoitusvälinein.

6.3 Yhteisön kehitysyhteistyössä on alusta asti keskitytty voimakkaasti **tiettyihin maantieteellisiin alueisiin**. Se on ollut erityisen monipuolista AKT-maissa Cotonoun sopimuksen ansiosta. Lomén ja Cotonoun sopimuksista saatuja kokemuksia olisi hyödynnettävä muilla alueilla, erityisesti Aasiassa tai maissa, jotka ovat sitoutuneet toteuttamaan vuosituhannen kehitystavoitteet. Yhteisön apua nauttivilla muilla maapallon alueilla olisikin edistettävä nykyistä joustavampia, pysyviä ja suunnitelmallisempia mekanismeja, joissa mennään perinteisiä huippukokouksia ja sopimuksia pitemmälle ja visioidaan yhteistyötä aiempaa strategisemmin. Yhteisön avun olisi myös katettava **kaikki** köyhät maat.

6.4 Myös ETSK toivoo, että Saharan eteläpuoleinen **Afrikka** asetetaan EU:n kehitysyhteistyöpolitiikassa etusijalle. Jotta hanke toimisi tehokkaasti, afrikkalaista hallintotapaa on kuitenkin parannettava niin kansallisella kuin aluetasolla. Tämä pätee myös sekä Afrikan valtioiden muodostamiin organisaatioihin että itse valtioihin ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin. Koska viimeksi mainitut järjestöt ovat riippumattomia, kansalaisläheisiä ja reaktiivisia, ne voivat auttaa kansalaisia ottamaan todella vastuun niitä välittömästi koskettavista kehitysyhteistyöpolitiikoista.

6.5 Edellä esitetyn suuntaisesti ETSK ehdottaa, että Afrikan kansalaisyhteiskunnan organisaatioille tarjotaan tilaisuus hyödyntää yhteisön rahoitusta ja että niille taataan määrärahojen jako suoraan kansallisella tasolla. Olisi niin ikään käynnistettävä laaja-alainen ohjelma valtioista riippumattomien toimijoiden rahoittamiseksi. Myös kansalaisyhteiskunnan osallistumista yhteistyöpolitiikkojen ja -strategioiden määrittelyyn ja täytäntöönpanoon olisi lisättävä ja tehtävä siitä entistä järjestelmällisempää.

6.6 Jotta talouskehitys hyödyttäisi mahdollisimman monia ihmisiä eikä johtaisi väärinkäytöksiin, ETSK esittää toivomuksen, että kaikissa EU:n kehitysyhteistyötoimissa otettaisiin Afrikassa huomioon sosiaalisen yhteenkuuluvuuden periaatteet ja kaikille kuuluvat inhimilliset työolot. Nämä periaatteet taataan parhaiten, jos käydään todellista työmarkkinavuoropuhelua ja ylipäätään vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan edustuksellisten organisaatioiden kanssa. Kuten Euroopan komission tiedonannossa⁽¹⁹⁾ todetaan, ETSK tekee tällä saralla yhteistyötä Afrikan talous-, sosiaali- ja kulttuurikomitean kanssa vaihtamalla kokemuksia ja tietoja tarpeelliseksi katsottavilla aloilla.

6.7 Yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikassa olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota sellaisiin keskimääräisen tulotason maihin, joilla on huomattavia köyhyyteen ja eriarvoisuuteen liittyviä ongelmia. Tässä yhteydessä on huomionarvoista se, että EU supistaa jatkuvasti Latalalaiselle Amerikalle myöntämänsä tuen osuutta, vaikka alueella on enemmän eriarvoisuutta kuin muualla. Keskitulouisissa maissa, kuten Brasiliassa, Uruguayissa tai Meksikossa, on valtavia köyhyysloukkuja. Olisi otettava käyttöön indikaattorijärjestelmä, jolla pystyttäisiin seuraamaan tilanteen kehittymistä tämänkaltaisissa maissa. ETSK kehottaa EU:ta painottamaan kehitysyhteistyöpolitiikkaan nykyistä enemmän Latalaista Amerikkaa.

6.8 Komitea pitää asianmukaisena ja eriyttämistavoitteen kanssa samansuuntaisena komission ehdotusta ottaa käyttöön **siirtymäkauden** erityistoimia, joiden ansiosta avustus, jälleerakentaminen ja kehitys voidaan yhdistää kiinteästi toisiinsa ja mukauttaa vaihteleviin ja vielä vakiintumattomiin tilanteisiin. Kehitysyhteistyössä olisi tuettava myös ennaltaehkäisevää ja -varoittavaa toimintaa.

⁽¹⁹⁾ Vuosituhattavoitteen saavuttamisen nopeuttaminen, KOM(2005) 132 lopullinen.

7. Rahoitus

7.1 Unioni on sitoutunut täyttämään vähintään Monterreyssä tehdyn sopimuksen. Kaikki näyttää kuitenkin viittaavan siihen, että sitoumusta on lisättävä vuosituhannen kehitystavoitteen saavuttamiseksi. Barcelonassa maaliskuussa 2002 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa virallisen kehitysavun osuus päätettiin nostaa 0,39 prosenttiin BKT:stä vuoteen 2006 mennessä. Vaikka se tuntui nykyiseen keskimääräiseen 0,22 prosenttiin verrattuna huomattavalta sitoumukselta, se on vielä kaukana EU:n jäsenmaiden vuonna 1990 kehitysapuun kohdistamasta osuudesta eli 0,44 prosentista. Toukokuun 23.–24. päivänä 2005 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa asetettiin uudet **entistä tiukemmat tavoitteet** ja sitouduttiin nostamaan EU:n keskimääräisen kehitysavun osuus 0,56 prosenttiin BKT:stä vuonna 2010. Samalla tehtiin ero viidetoista vanhan jäsenvaltion ja kymmenen uuden jäsenvaltion välillä. Näyttää kuitenkin selvältä, että vuosituhannen kehitystavoitteen saavuttaminen edellyttää huomattavasti suurempaa sitoumusta.

7.2 G8-maiden heinäkuussa 2005 tekemä lupaus antaa anteeksi 18 köyhimmän maan monenvälinen velka on merkittävä askel edellä mainittuun suuntaan, ja sitä on syytä edistää. On odotettava sitoumuksen lopullista vahvistamista ja, kuten on odotettavissa, sitä, että parikymmentä muuta maata voisi hyötyä samantapaisista toimenpiteistä. ETSK:n mielestä toimenpiteiden olisi käsitettävä kaikki vähiten kehittyneet maat, ja ne olisi rahoitettava varsinaisista lisämäärärahoista eikä pelkästään järjestämällä uudelleen julkiseen kehitysapuun kohdennettuja rahavaroja.

7.3 Edellä esitetyn suuntaisesti vuosien 2007–2013 rahoitusnäkyymiin olisi sisällytettävä entistä selkeämmin ja erityyppisemmin tarvittavat rahoituslaitokset, jotta vuosituhannen kehitystavoitteet voidaan vähitellen saavuttaa.

7.4 Kehitysavun **rahoitusmuodot** ovat vähitellen muuttuneet ja mukautuneet siihen, että kumppaneiden on otettava vastuun avustuksista. Yhteisön kehitysyhteistyön pitkän aikavälin ennustettavuutta ja monivuotisia suunnittelumekanismeja on parannettava. Näin minimoidaan budjettimäärärahojen vaihteluiden ja avun niin kutsutun häilyvyyden mahdollisesti aiheuttamat kielteiset vaikutukset.

7.5 Kehitysavun ennustettavuuden ja vakauden välttämättömyys törmäävät jäsenvaltioiden talousarvioiden vuotuisuusperiaatteeseen. Muun muassa tästä syystä **lisärahoituslähteet** ovat välttämättömiä. Toinen perusluonteinen syy on tarve löytää kehitysyhteistyöhön lisämäärärahoja, jotka täydentävät perinteistä rahoitusta. Vuosituhannen kehitystavoitteisiin tähtävien toimien käynnistäminen on viivästynyt, koska jäsenvaltiot eivät ole päässeet sopimukseen uusista rahoituslähteistä, joilla täydennetään virallista kehitysapua ja joista ammennetaan uusia määrärahoja vuosituhannen kehitystavoitteen saavuttamiseen. Kehitysavun lisärahoitusmekanismeihin liittyy lähtökohtaisesti kaksi mahdollista uudistusta: yhtäältä kansainvälinen rahoitusväline IFF ja toisaalta kansainvälisen veron kerääminen. Sen lisäksi että välineiden täytäntöönpanoon liittyy poliittisesta tahdosta johtuvia hankaluuksia, ensiksi mainittua välineitä rasittavat muutamat suuret kysymykset varojen hallinnoinnista ja

käytöstä. Jälkimmäisen rahoitustavan suurimpana vaikeutena on päästä kansainväliseen yhteisymmärrykseen välineen käytöstä. ETSK katsoo, että kumpikin mekanismi voi olla käytökelpoinen, ja ne voivat täydentää toisiaan. Ne on otettava käyttöön pikimmiten, mutta samalla on pidettävä mielessä, että ne ovat puhtaasti lisärahoitusvälineitä.

7.6 Avun kaikkinaisten **sidonnaisuuksien purkaminen** on oltava edelleen yksi tulevien vuosien kehitysyhteistyötavoitteista. Useiden tämänsuuntaisten ehdotusten ⁽²⁰⁾ jälkeen ETSK kehottaa neuvostoa etenemään päättäväisesti ja antamaan asetuksen avun sidonnaisuuksien purkamisesta. Komitea kehottaa lisäksi jäsenvaltioita jatkamaan asian työstämistä ja menemään OECD:n kehitysapukomitean suosituksia pitämälle.

7.7 Avunantajamaat — erityisesti Euroopan unioni kehitysyhteistyöpolitiikassaan — ovat nykyisin taipuvaisia supistamaan hankerahoitusta ja tulouttaman avustuksen vastaanottajamaiden hallitusten budjettiin, jotta mailla olisi tarvittavat välineet harjoittaa omia politiikkojaan. ETSK katsoo, että tämän ei tule missään tapauksessa heikentää mahdollisuuksia saavuttaa tavoitteita, joihin pyritään EU:n myöntämällä tuella. Toisaalta tällä rahoitusmuodolla voidaan suosia vastuunottoperiaatetta, kunhan aiempaa hankevalvontaa ei korvata tulevien talous- ja sosiaalipolitiikkojen suuntausta koskevilla uusilla poliittisilla ehdoilla.

7.8 Kehitysavun rahoitusvälineiden on oltava **johdonmukaisia** asetettujen päämäärien kanssa. Yhteisön kehitysyhteistyötä on joustavoitettava, koska yhteisön avustuksien rahoitettavien hankkeiden tai toimien hallinnon kiertokulku on toistaiseksi ollut pitkä. Toisaalta ei liene tarkoituksenmukaista sekoittaa keskenään yleisluonteisen taloudellisen yhteistyön välineitä ja kehitysyhteistyövälineitä. Kehitysyhteistyöpolitiikan päämäärät ovat tietyssä määrin itsenäisiä, minkä vuoksi myös välineiden — niin suunnittelun kuin avustusten toimitusmekanismien — on oltava tietyllä tavoin eritytettyjä.

7.9 **Joustavuus** on entistäkin tärkeämpää, kun on kyse sodan ja onnettomuuksien aiheuttamien tuhojen kunnostamisesta tai kriiseistä, joissa hitaus ja jäykkyys tekevät toiminnasta täysin mahdotonta. Afrikan rauhanrahaston kaltaisissa aloitteissa pyritään juuri mukautumaan olosuhteisiin.

7.10 EU on kaiken kaikkiaan noudattanut melko hyvin **ulkomaanvelan** supistamiseen tähtäävää, voimakkaasti velkaantuneita köyhiä maita koskevaa aloitetta (HIPC-aloite). Aloitteella ei kuitenkaan lyhyellä aikavälillä voida ratkaista pitkäaikaisen velan eikä velkaan liittyvien toimien ongelmia, joten on harkittava muita vaihtoehtoja. Komissio on ehdottanut toteutettaviksi kausiluonteisia toimenpiteitä sodan aiheuttamista tuhoista tai vakavista levottomuuksista kärsivissä maissa, mutta pitkäaikainen ongelma jää ratkaisematta. ETSK ehdottaa

⁽²⁰⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus osallistumisesta yhteisön ulkoiseen apuun", EUVL C 157, 28.6.2005.

aktiivisempia velkatoimenpiteitä, kuten velan vaihtamista peruskoulutukseen tai sosiaalisiin investointeihin. Vaihtoehtona voitaisiin harkita velan osittaista anteeksi antamista erittäin suurten onnettomuuksien koettelemilla alueilla.

7.11 Koska huoli niin kutsutusta **kansainvälisestä julkisesta omaisuudesta** kasvaa, sen suojelemiseen olisi voitava myöntää erityisrahoitusta. EU:n olisi laadittava tällaisen omaisuuden laajuutta ja rahoitusta koskeva toimintasuunnitelma sekä myönnettävä siihen rahoitusvaroja joustavasti. Viime vuosina konkreettisissa tapauksissa perustettuihin rahastoihin ja käynnistettyihin hankkeisiin näyttää sisältyvän kyseinen joustavuuselementti (aids, vesihankkeet rokotteet jne.), ja yhteisön olisi edelleen tuettava tämänkaltaisia aloitteita, joita jotkut jäsenvaltiot ovat käynnistäneet ⁽²¹⁾.

7.12 Kuten edellä todetaan, ETSK ehdottaa, että unionin kehitysstrategiaan sisällytetään sellaisten **keskimääräisen tulo-tason maiden** erityisongelmat, joissa on useita köyhyysloukkuja ja monet väestöryhmät elävät kurjuudessa. Tässä tapauksessa apua on tosin syytä antaa takaisin perimättömien avustusten lisäksi myös lainoina tai muina yhdistelmäavustuksina. Tällöin on käytettävä vuosituhannen kehitystavoitteita täydentäviä parametreja ja sisällytettävä tavoitteisiin sosiaalinen yhteenkuuluvuus ⁽²²⁾ samaan tapaan kuin Guadalajarassa vuonna 2004 järjestetyssä Euroopan unionin sekä Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden huippukokouksessa tehtiin. Sosiaalinen yhteenkuuluvuus merkitsee muun muassa talousarviomenettelyyn liittyviä uudistuksia ja progressiivista verotusta.

8. Ehdotukset

8.1 ETSK:n mielestä köyhyyden torjumisen on oltava olennainen tekijä EU:n pyrkiessä edistämään nykyistä oikeudenmukaisempaa, turvallisempaa ja ympäristöllisesti vastuullisempaa globalisaatiota. Köyhyyden torjumisen on lisäksi oltava unionin sisäisen talouskehitysmallin ja sosiaalisen rinnakkaineloon looginen ulkoinen jatke ⁽²³⁾.

8.2 ETSK katsoo, että unionin kehitysyhteistyöpolitiikalla on oltava keskeinen tehtävä sekä levitettäessä unionin perusarvoja että ennaltaehkäistäessä köyhyyden ja eriarvoisuuden kielteisiä vaikutuksia (turvattomuutta, luonnonvarojen pilaantumista, hallitsemattomia muuttoliikkeitä jne.). Komitea ehdottaa, että unionin kehitysyhteistyöpolitiikalla olisi turvallisuuspolitiikkaan verrattavissa oleva asema.

⁽²¹⁾ Euroopan komissio laati huhtikuussa 2005 tutkimuksen kehitysyhteistyön lisärahoituksesta: "Comission Staff Working Paper: New Sources of Financing for Development: A Review of Options" (SEC.2005.467) sekä tiedonannon "Accelerating Progress Towards Achieving the MDG. Financing for Development and Aid Effectiveness" (COM(2005) 133 final). Niissä käsitellään erilaisia aloitteita ja jäsenvaltioiden näkemyksiä aiheesta. Vaikka näkemykset eivät ole lopullisia, erät jäsenvaltiot ovat jo hyväksyneet kehittyneempiä kannanottoja maailmanlaajusten rahastojen uusiin rahoitusmuotoihin.

⁽²²⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Sosiaalinen yhteenkuuluvuus Latinalaisessa Amerikassa ja Karibiassa", EUVL C 112, 30.4.2004.

⁽²³⁾ Ks. ETSK:n tekeillä oleva lausunto aiheesta "Euroopan unionin ulkoinen toiminta: järjestyneen kansalaisyhteiskunnan rooli" (esittelijä Koryfidis – EUVL C 74, 23.3.2005).

8.3 Edellä esitetyn mukaisesti ETSK ehdottaa, että euroopalaisen yhteiskuntamallin tunnetuksi tekeminen olisi keskeinen osa EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaa uudessa globaalissa talouskontekstissa. Malliin liittyy yhteiskunnallinen sääntely, työmarkkinatoimijoiden kompromissijärjestelmät ja yleinen sosiaaliturvajärjestelmä.

8.4 ETSK katsoo, että kehitysmaiden vientiä vaikeuttavien tullisteiden ja vientitukien, muun muassa maataloustukien alentaminen voisi vaikuttaa huomattavasti köyhyyden väheneemiseen⁽²⁴⁾, vaikka sen vaikutukset lyhyellä aikavälillä voivatkin olla kaksijakoisia, koska nettotuojina kehitysmaiden hintataso saattaa nousta. Komitea kehottaa myös uudistamaan kauppaaan liittyviä tekijänoikeussopimuksia ja suuntaamaan kehitysmaiden kaupan vapauttamisen palvelemaan maiden asteittaista integroitumista maailmanmarkkinoille. Prosesseihin on samalla liitettävä kehitysmaiden rakenteita lujittavia ohjelmia.

8.5 ETSK ehdottaa, että kumppanuussopimuksiin, joita Euroopan unioni tekee maailman eri maiden ja alueiden kanssa, sisällytetään sosiaalinen ulottuvuus, jossa otetaan huomioon ainakin ihmisarvoisen työn edistäminen, julkisten ja yksityisten sosiaaliturvajärjestelmien kehittäminen sekä ILO:n tärkeimpien yleissopimusten mukaisten työelämän oikeuksien kunnioittaminen. ETSK ehdottaa myös, että kumppanuussopimuksissa määrätään järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osallistumista koskevista mekanismeista.

8.6 Ihmisarvoinen työ, sellaisena kuin Kansainvälinen työjärjestö ILO sen määrittelee, kuuluu erottamattomasti köyhyyden poistamiseen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseen. ETSK ehdottaakin, että ihmisarvoinen työ asetetaan vuosittuuhannan kehitystavoitteiden yhdeksänneksi tavoitteeksi.

8.7 Ihmisoikeuksien puolustaminen on yksi EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan keskipisteistä. ETSK toteaa jälleen kerran, että EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaan on sisällytettävä ihmisoikeustaistelijoiden suojelemiseen tähtäviä toimenpiteitä. Tämä pätee myös ihmisoikeuksien toteutumiseen työelämässä niillä alueilla, joilla unioni harjoittaa kehitysyhteistyöpolitiikkaansa.

8.8 ETSK ehdottaa, että ympäristöulottuvuus valitaan yhdeksi kehitysstrategioiden täytäntöönpanon tehokkuutta mittaavaksi indikaattoriksi. Komitea katsoo, että laajahkojen toimien toteuttamisen edellytykseksi olisi asetettava pakollinen ympäristövaikutusten analyysi.

8.9 ETSK katsoo, että EU:n kehitysyhteistyöpolitiikalla on edistettävä säännönmukaista maahanmuuttoa sekä maahanmuuttajien kotouttamista ja heidän oikeuksiaan. Kehitysyhteistyöllä on edistettävä myös kehitystä maahanmuuttajien

kotivaltioissa korvaamalla niille aivovuoto, poistamalla siirtolaisten rahalähetysten tiellä olevat esteet ja tukemalla siirtolaisten paluuta kotimaahansa harjoittamaan tuotantotoimintaa. Siirtolaispolitiikoilla ei missään tapauksessa saa ryhtyä ohjailemaan kehitysyhteistyöpolitiikkaa.

8.10 ETSK katsoo, että kaikkien EU:n politiikkojen on oltava johdonmukaisia kehitysstrategian kanssa. Kehitysyhteistyöpolitiikan on oltava itsenäistä, ja se on pidettävä erillään muista politiikoista. ETSK:n mielestä on yhä tärkeämpää, että yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikka on yhdenmukaista jäsenvaltioiden vastaavien politiikkojen kanssa. Siksi unionin kehitysyhteistyöpolitiikan toteuttamista varten on luotava foorumi tai laadittava yhteinen eurooppalainen ohjelma, jossa sovitaan konkreettisesti määräajoista ja seurantajärjestelmistä, joita valtioiden on noudatettava. ETSK suhtautuu niin ikään myönteisesti siihen, että jäsenvaltiot ja EU osallistuvat monenvälisiin foorumeihin ja esittävät niillä yhteisiä kantojaan. ETSK on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että unionitasolla on syytä harjoittaa jäsenvaltioita ja komissiota sitovaa kehitysyhteistyöpolitiikkaa.

8.11 Köyhyyden poistaminen edellyttää muun muassa sitä, että valta ja mahdollisuudet jaetaan eri tavoin kuin nykyisin. Sosiaalisen ja demokraattisen oikeusvaltion instituutioiden vakiinnuttaminen on kyseisen tavoitteen saavuttamisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Se edellyttää myös kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vahvistamista. ETSK ehdottaa, että perustetaan erityisiä budjettikohtia viimeksi mainitun tavoitteen saavuttamiseksi.

8.12 Koska EU:n ja AKT-maiden suhteet ovat oivallinen esimerkki jo vakiintuneesta yhteistyöstä, ETSK kehottaa Euroopan komissiota, Eurooppa-neuvostoa ja Euroopan parlamenttia puoltamaan ETSK:n roolin laajentamista kattamaan yhteistyö muiden alueiden, kuten Latinalaisen Amerikan ja Eurooppa-Välimeri-kumppanuusmaiden talous- ja sosiaalinelämän toimijoiden kanssa. ETSK kehottaa poliittisia instituutioita tukemaan talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden poliittista mandaattia sekä rahoitusvarojen suuntaamista siten, että ne voivat osallistua yhteistoimintaan; tunnustamaan virallisesti kansalaisyhteiskunnan käymän vuoropuhelun sekä kansalaisyhteiskunnan virallisen ja säännöllisen osallistumisen kumppanuussopimusten seurantaan, huippukokouksiin ja parlamentaaristen sekakomiteoiden työskentelyyn sekä kansalaisyhteiskunnan kannalta tärkeisiin toimintaperiaatteisiin liittyvään työhön, kuten sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja ihmisarvoista työtä koskeviin politiikkoihin. ETSK kehottaa myös tukemaan komitean ponnisteluja sekä konsultatiivisen toiminnan että sosiaalidialogin edistämiseksi yhteistyössä ILO:n ja muiden kansainvälisten organisaatioiden kanssa. ETSK kehottaa Euroopan komissiota, Eurooppa-neuvostoa ja Euroopan parlamenttia antamaan tukensa sille, että EU:n kehitysyhteistyöpolitiikasta annettavan yhteisen julkistuksen 2.2 kohtaan lisätään nimenomainen viittaus ETSK:hon talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kanssa käytävän vuoropuhelun varsinaisena välttämättömänä edistäjänä.

8.13 ETSK ehdottaa, että työelämän suhteiden ja työmarkkinavuoropuhelun vakaiden ja demokraattisten puitteiden edistäminen sekä yritysten sosiaalisen vastuun lisääminen asetettaisiin unionin kehitysyhteistyöpolitiikan perustavoitteiksi.

⁽²⁴⁾ Kansainvälisten tutkimuslaitosten selvitysten mukaan vientitukien alentamisen vaikutusta kehitysmaiden talouksiin on vaikea arvioida. Lisäksi vaikutus vaihtelee kunkin maan erityistilanteen ja kaupan rakenteen mukaan.

8.14 ETSK katsoo, että yhteisön toiminnan lisäarvon olisi suuntauduttava maailmanlaajuisiin monialaisiin strategiatavoitteisiin. Komitea toivoo myös, että toiminnassa keskitytään Saharan eteläpuoleiseen Afrikkaan, kunhan alueelle luodaan nykyistä tehokkaamman hallintotavan edellytykset. ETSK kehottaa samalla suuntaamaan yhteisön avun kaikille köyhille maille.

8.15 ETSK katsoo, että yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikassa olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota sellaisiin tulotasoista keskiluokkaa oleviin maihin, joilla on huomattavia köyhyyteen ja eriarvoisuuteen liittyviä ongelmia. Tähän määritelämään sisältyvät tietyt Latinalaisen Amerikan ja Aasian maat. EU:n on tarkoitus käynnistää Latinalaisen Amerikan kanssa strateginen kumppanuustoiminta.

8.16 ETSK ehdottaa, että G8-ryhmän maiden hyväksymät velan anteeksiantoja koskevat toimenpiteet ulotetaan koskemaan kaikkia köyhiä maita ja että ne rahoitetaan todella lisämäärärahojen turvin.

8.17 ETSK katsoo, että on tarpeen ottaa käyttöön lisärahoituslähteitä kehitystavoitteiden saavuttamiseksi ja maapallon julkisen omaisuuden säilyttämiseksi. Komitean mukaan sekä kansainvälinen rahoitusväline IFF että kansainvälinen vero, jotka on varattu tätä tarkoitusta varten, saattavat olla käyttökelpoisia ja täydentää toisiaan. Jotta ne olisivat tehokkaita, niistä on vallittava laaja poliittinen yksimielisyys.

8.18 ETSK katsoo, että avun sidonnaisuuksien purkamisen on oltava yksi yhteisön kehitysyhteistyöstrategian keskeisistä tavoitteista. Komitea kehottaa neuvostoa työstämään avun sidonnaisuuksien purkamisesta annetun asetuksen muuttamista ja menemään asetusta muutettaessa jopa kehitysapukomitean suosituksia pitemmälle.

8.19 ETSK ehdottaa, että otetaan käyttöön uusia velanvaihtotapoja, kuten velan vaihtaminen peruskoulutukseen tai sosiaaliseen toimintaan (siirtolaisten paluuseen, yhteiskuntaelämän organisaatioiden vahvistamiseen jne.).

8.20 Kaikkien toimijoiden on edelleen pyrittävä lisäämään kehitysavun tehokkuutta. ETSK katsoo, että on jatkettava ja lisättävä ponnisteluja, jotta kehitystavoitteet saavutetaan entistä paremmin.

8.21 ETSK:n mielestä toimintalinjat on suunnattava siten, että niillä lisätään kehitysyhteistyöpolitiikan yhteiskunnallista kannatusta ja saadaan samalla maapallon kansalaiset tiedostamaan kehitysyhteistyökysymykset nykyistä paremmin. ETSK tarjoutuu toimimaan politiikan toteuttamisvälineenä yhteistyössä yhteisön muiden toimielinten kanssa.

Bryssel 29. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja työntekijöiden osallistuminen — avaintekijät teollisuuden muutosten ennakoinnissa ja hallinnassa”

(2006/C 24/17)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 1. heinäkuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta *Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja työntekijöiden osallistuminen — avaintekijät teollisuuden muutosten ennakoinnissa ja hallinnassa*.

Lausunnon valmistelusta vastannut neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 12. syyskuuta 2005. Esittelijä oli Gustav **Zöhrer**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 138 ääntä puolesta ja 2 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto ja tavoitteet

1.1 Teollisuuden muutoksissa on kyse jatkuvasta prosessista, jossa teollisuudenalat sopeutuvat taloudellisen ympäristönsä muutoksiin pysyäkseen kilpailukykyisinä ja luodakseen kasvumahdollisuuksia.

1.2 Näin ollen teollisuuden muutokset ovat välttämätöntä mukautumista markkinoiden, teknologioiden, oikeudellisten, sosiaalisten ja talouspoliittisten olosuhteiden sekä koko yhteiskunnan muutoksiin. Ihannetapauksessa tällaiset muutokset osataan ennustaa ja toteuttaa harkitusti, jotta asianomaisella teollisuudenalalla voidaan toimia ennakoivasti, käynnistää vähittäinen mukautumisprosessi ja minimoida mukautumisen kielteiset vaikutukset.

1.3 Jos muutoksiin reagoidaan liian myöhään tai niihin ei reagoida lainkaan, seurauksena on kilpailukyvyyn menetys ja työpaikkojen vaarantuminen. Rakennemuutoksilla, joilla ongelmiin reagoidaan vasta jälkikäteen, on yleensä vakavia vaikutuksia ennen kaikkea työllisyyteen ja työoloihin. Huonosti hallitut rakennemuutokset voivat vahingoittaa yrityksen tai koko alan imagoa ja saada aikaan yleisesti kielteistä suhtautumista teollisuuden muutoksiin.

1.4 Toteutuvatpa teollisuuden muutokset missä muodossa tahansa, kyse on jatkuvasta taloudellisesta prosessista, johon asianomaiset toimijat kuitenkin voivat ja johon niiden on voitava keskeisiltä osin vaikuttaa. Muutokset konkretisoituvat yrityksissä ja vaikuttavat kaikkiin tahoihin yritysten toimintaympäristössä (työntekijöihin, työnantajiin, alueisiin jne.).

1.5 Muutosprosessin onnistumisen mittarina on yhtäältä yritysten tai tietyn alan kilpailu- ja innovointikyky ja toisaalta työpaikkojen turvaaminen ja kielteisten seurausten yhteiskunnallinen hallinta.

1.6 Prosessi onnistuu luonnollisestikin parhaiten, jos asianomaiset pääsevät vaikuttamaan muutoksiin. Muutosten hallinta teollisuudenalojen ja yritysten kaikilla tasoilla eikä vain yritysten johtoportaan on paitsi menestyksekkään ja kitkattoman mukautusprosessin myös kilpailukyvyyn keskeinen edel-

lytys. Siksi työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu sekä työntekijöiden osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet ovatkin olennainen osa eurooppalaista yhteiskuntamallia.

1.7 Katsaus Euroopan komission viimeaikaisiin teollisuuspoliittisiin aloitteisiin riittää osoittamaan, että myös komission mielestä yhteisvaikutusten yksilöimisellä ja kaikkien asianomaisten osallistumisella on yhä tärkeämpi merkitys rakennemuutosten onnistumiselle. Suunniteltujen toimien avulla teollisuuden muutoksia voitaneen hallita yhteiskunnallisesti hyväksyttävällä tavalla, mikäli taataan työmarkkinaosapuolten järjestelmällinen osallistuminen muutosten ennakointiin ja hallintaan ja pyritään johdonmukaisesti saavuttamaan sekä yritysten kilpailukyvyyn parantamista että kielteisten sosiaalisten vaikutusten minimoimista koskeva tavoite.

1.8 ETSK on lausunnossaan ”Teollisuuden muutokset: nykytilanne ja tulevaisuuden näkymät”⁽¹⁾ suosittanut, että neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” pyrkii tulevassa työskentelyssään mm.

— etsimään yhteisiä toimintatapoja, joilla teollisuuden muutoksia voidaan ennakoida ja hallita, ja luotaamaan tapoja, joilla EU ja jäsenvaltiot voivat parantaa yritysten kilpailukykyä ja kannattavuutta työmarkkinavuoropuhelun ja kaikkien asianosaisten tahojen yhteistyön avulla

— etsimään yhteisiä lähestymistapoja edistettäessä kestävää kehitystä ja parannettaessa sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta Lissabonin strategian vauhdittamiseksi; edistämään sellaisia puitteita ja olosuhteita, joissa teollisuuden muutokset vastaavat sekä yritysten kilpailukyvyyn asettamia tarpeita että taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta⁽²⁾.

1.9 Teollisuuden muutosten menestyksenkäs hallinta edellyttää luonnollisestikin monia toimenpiteitä eri tasoilla. Yhteisötasolla muutoksia on lähestyttävä monialaisesti, ja niitä on tuettava useiden mm. makrotaloudellisiin olosuhteisiin, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaan, taloudellisiin tukivälineisiin ja teollisuuspolitiikkaan liittyvien toimien avulla.

⁽¹⁾ Esittelijä: Joost van Iersel ja apulais-esittelijä: Rafael Varea Nieto.

⁽²⁾ Edellä mainittu lausunto, kohta 1.7.

1.10 Tämän lausunnon tavoitteena on tuoda esiin työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien ratkaiseva merkitys teollisuuden muutosten hallinnassa ja esittää päätelmiä työmarkkinavuoropuhelun ja yhteisön toimien kehittämiseksi.

2. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun merkitys teollisuuden muutosten hallinnassa

2.1 Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua käydään eri tasoilla erilaisten toimijoiden kesken. Jokainen taso, niin kansallinen, alueellinen, eurooppalainen, yrityskohtainen, alakohmainen kuin monialainenkin, voi antaa oman tärkeän panoksensa muutosten valmisteluun ja sosiaalisesti hyväksyttävään hallintaan. Jotta työmarkkinavuoropuhelu vastaisi tarkoitustaan, sen on kuitenkin täytettävä tietyt edellytykset ja eri tasojen toiminta on sovittava yhteen.

2.1.1 Jotta muutoksiin voidaan vaikuttaa ennakoivasti, työmarkkinaosapuolten on yhdessä kehitettävä pitkän aikavälin lähestymistapoja. Tämä edellyttää vankkaa ja luottamuksellista kumppanuutta ja vuoropuhelukulttuuria, joka mahdollistaa sekä pitkäjänteisen toiminnan että yksimieliset ratkaisut kriisikoina. Rakenteeltaan vakaat ja edustavat työmarkkinajärjestöt ovat niin ikään keskeinen toimintaedellytys.

2.1.2 Näin ollen on myös erittäin tärkeää tukea EU:n uusia jäsenvaltioita työmarkkinavuoropuhelun rakenteiden luomisessa ja vahvistamisessa, jotta voidaan yhdessä vastata yhdyntymisestä aiheutuvien teollisuuden muutosten haasteisiin.

2.1.3 Teollisuuden muutoksille suopean ilmapiirin edistäminen edellyttää, että riittävän aikaisessa vaiheessa muodostetaan — osallistavan yrityskulttuurin pohjalta — yhteinen käsitys muutoksista ja työmarkkinaosapuolten mahdollisuuksista vaikuttaa niiden hallintaan. Samalla muutoksiin voidaan valmistautua kaukonäköisesti esimerkiksi koulutuksen sekä monitaitoisuutta ja elinikäistä oppimista edistävien toimenpiteiden avulla. Toimenpiteillä tulisi pyrkiä erityisesti parantamaan työntekijöiden työllistävyyttä.

2.2 Komission tammikuussa 2002 järjestämässä kuulemistilaisuudessa työmarkkinaosapuolet käsitelivät rakenneuudistuksia sekä niiden vaikutuksia ja hallintaa. Konkreettisten esimerkkitapausten avulla kartoitettiin hyviksi todettuja käytänteitä, ja keskustelujen pohjalta työmarkkinaosapuolet määrittelivät muutosten hallintaa koskevat viitteelliset suuntaviivat. ETSK:n mielestä tätä työtä tulisi jatkaa ja konkretisoida edelleen.

2.3 Teollisuuden muutosten ennakointi edellyttää tietoa muutosten syistä ja laajemmista yhteyksistä. Siksi on tärkeää, että työmarkkinaosapuolet käyvät säännöllistä keskustelua edustamiensa alojen ja yritysten tulevaisuudennäkymistä. Dublinissa toimivaan Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiöön kuuluva Euroopan muutoksenseurantakeskus voi antaa keskusteluun oman tärkeän panoksensa.

2.4 Lisäksi EU:n alakohtaisilla aloitteilla on keskeinen merkitys. Tarkoituksena on käynnistää laaja-alaisia kuulemisprosesseja, joissa työmarkkinaosapuolet ovat mukana ja joissa kunkin alan nykytilannetta ja tulevaisuudennäkymiä koskevan analyysin pohjalta hahmotellaan konkreettisia toimenpidesuosituksia kilpailukyyn saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

2.5 Yhteisötason alakohtainen työmarkkinavuoropuhelu juontaa juurensa EHTY:n perustamissopimuksesta. Työmarkkinaosapuolten jatkuva vuoropuhelu ja EHTY:n toimintavälineistö (markkinoiden jatkuva seuranta, tutkimus- ja innovaatio-ohjelmat, hinta- ja kilpailupolitiikka sekä työntekijöitä ja alueita koskevat sopeuttamistoimet) ovat yhdessä osoittaneet, että teollisuuden muutoksia ja rakenneuudistuksia voidaan hallita sosiaalisesti hyväksyttävällä tavalla. Muutosten hallinnassa tulisi nykyäänkin hyödyntää kaikkia perussopimusten tarjoamia välineitä.

2.5.1 Vaikka EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo on päättynyt, olisi suotavaa ottaa tällainen laaja-alainen lähestymistapa huomioon EU:n nykyisessä alakohtaisessa vuoropuhelussa, jota käydään alakohtaisen työmarkkinavuoropuheluun keskitetyissä komiteoissa. Sosiaalisten kysymysten käsittelyn ohella komiteat voisivatkin yhä enenevässä määrin toimia neuvoo-antavina eliminä kaikissa EU:n aloitteissa, joilla on vaikutusta jonkin alan teollisuuden kehitykseen.

3. Työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ja niiden merkitys teollisuuden muutosten kannalta

3.1 Teollisuuden muutosten vaikutukset työntekijöihin voivat vaihdella teknologisista uudistuksista johtuvista pätevyysvaatimusten muutoksista sekä työjärjestelyjen ja -olojen muutoksista aina työpaikan menetykseen asti. Työntekijöiden kyky sopeutua olosuhteiden muutoksiin sekä toimenpiteet työntekijöihin kohdistuvien kielteisten seurausten minimoimiseksi ja myönteisten vaikutusten optimoimiseksi ovat siis erittäin tärkeitä. Keskeistä on se, että työntekijöille tiedotetaan muutoksista hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla ja että he voivat osallistua muutosprosessiin.

3.2 Vain tällä tavoin on mahdollista, ettei muutoksia toteuteta ja hyväksytä ainoastaan yrityksen johtoportaan vaan myös työntekijöiden keskuudessa. Jos teollisuuden muutoksia ei onnistuta hallitsemaan työntekijöiden kannalta sosiaalisesti hyväksyttävällä tavalla, ne johtavat ristiriitoihin.

3.3 Työntekijöiden (sekä heidän yrityskohtaisten edustajiensa ja ammattijärjestöjensä) mahdollisuudella osallistua ja vaikuttaa teollisuuden muutoksiin on näin ollen keskeinen merkitys pyrittäessä hallitsemaan muutoksia sosiaalisesti hyväksyttävällä tavalla sekä ylläpitämään työntekijöiden työllistävyyttä ja välttämään konflikteja. Ihannetapauksessa yritysten olisi kehitettävä vuoroaikutteisiksi ja aktiivisesti toimiviksi organisaatioiksi. Tämä edistäisi yritysten innovaatiotoimintaa ja parantaisi viime kädessä myös niiden kilpailukykyä.

3.4 Koska yrityksiä koskevat päätökset tehdään yhä useammin globaalissa liiketoimintaympäristössä ja usein monikansallisissa konserneissa, työntekijöiden rajatylittävien edustuskanavien merkitys kasvaa jäsenvaltiokohtaisten osallistumismahdollisuuksien ja -välineiden ohella voimakkaasti.

3.5 Eurooppalaisilla yritysneuvostoilla on tässä yhteydessä erityinen rooli. Muutamissa tapauksissa yritykset ovat jo tehneet eurooppalaisten yritysneuvostojen kanssa sopimuksia rakenneuudistustoimista, ja myös eurooppalaisten ammattiliittojen kanssa tehdyistä sopimuksista on esimerkkejä. Saatua kokeimuksia voidaan pitää myönteisinä, sillä nimenomaan kansainvälisissä konserneissa vaarana on se, että sosiaalisten vaikutusten lieventäminen yhdessä sijaintipaikassa tapahtuu toisen paikan kustannuksella.

3.6 On oletettavaa, että kansainvälinen työmarkkinavuoropuhelu kehittyy yritystasolla voimakkaasti. On kuitenkin todettava, ettei kehitys ole asianosaisten kannalta ongelmatonta. Tällä tavoin tehtyjä sopimuksia varten ei ole olemassa luotettavaa sääntelykehystä, jossa määritettäisiin sopimusten oikeudellinen sitovuus ja otettaisiin huomioon työmarkkinaosapuolten, eli työnantajien ja työntekijöiden laillisten edustajien, legitimaatio ja perinnäiset roolit. Tähän näkökohtaan on kiinnitettävä huomiota myös tarkasteltaessa komission vuosien 2005–2010 sosiaalipoliittisesta ohjelmasta antamassaan tiedonannossa mainitsemaa ehdotusta luoda vapaaehtoinen sääntelykehys valtioiden rajat ylittävälle työehtosopimusneuvottelulle.

3.7 Komitea tietää, että työntekijöiden osallistumisen mahdollistavat välineet ja rakenteet eivät pienissä ja keskiuurissa yrityksissä ole yhtä pitkälle kehittyneitä kuin suurissa yrityksissä. Erilaisista edellytyksistä huolimatta kumppanuuteen perustuva muutoksenhallinta on komitean mielestä kuitenkin tärkeää myös pk-yrityksissä.

4. Teollisuuden muutoksia koskeva yhteisön politiikka

4.1 Lainsäädäntö

4.1.1 Osa yhteisön säädöksistä liittyy jo nyt välittömästi tai välillisesti teollisuuden muutoksiin tai rakenneuudistuksiin ja niiden seurauksiin. Useissa eri direktiiveissä säädetään työntekijöiden tiedonsaantioikeuksista ja kuulemisesta sekä työntekijöiden suojelusta rakenneuudistusten seurauksilta (säännökset eurooppalaisista yritysneuvostoista, eurooppayhtiöistä, puitteista, jotka koskevat työntekijöiden tiedonsaantia ja kuulemista jäsenvaltiotasolla, työntekijöiden maksukyvyttömyydestä, yritysten luovutuksista, joukkoyhtiöistä ja oikeudesta tulla kuuluksi kilpailumenettelyjen yhteydessä).

4.1.2 Edellä mainituissa säädöksissä joko luodaan hyvin yleisluonteiset puitteet työntekijöiden tiedonsaannille ja kuulemiselle tai keskitytään muutosten tai rakenneuudistusten tiettyjen seurausten säätelyyn, ja yksittäisiä säädöksiä voidaan ainakin osittain soveltaa itsenäisesti. ETSK:n mielestä yhteisön lainsäädäntöä on näiden säädösten pohjalta arvioitava, konsolidoitava ja tarvittaessa kehitettävä edelleen teollisuuden muutosten ennakoimiseksi.

4.2 Teollisuuspolitiikka

4.2.1 Komissio aloitti uuden aikakauden yhteisön teollisuuspolitiikassa julkaistessaan tiedonantonsa aiheesta "Rakennemuutosten myötäily: laajentuneen Euroopan unionin teollisuuspolitiikka" ⁽³⁾. Tiedonannosta joulukuussa 2004 antamassaan lausunnossa ETSK suhtautuu myönteisesti komission esittämiin strategisiin painopisteisiin. Tässä yhteydessä on jälleen syytä korostaa, että komissio on muuttanut suhtautumistaan teollisuuspolitiikkaan ja nostanut sen uudestaan keskeiseen asemaan Euroopan unionin asialistalla.

4.2.2 ETSK:n mielestä nyt on ennen kaikkea syvennettävä alakohtaista lähestymistapaa, joka mahdollistaa toimien räätälöinnin aloittain. Huomiota ei kuitenkaan tule kiinnittää vain vaikeuksissa oleviin talousaloihin, vaan analyysija on tehtävä mahdollisimman monilla EU:lle tärkeillä aloilla, jotta muutoksiin voidaan reagoida hyvissä ajoin ja niitä voidaan hallita ennakoivasti. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla tulisi tässä yhteydessä olla keskeinen rooli.

4.3 Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu

4.3.1 Keväällä 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti jäsenvaltioita muodostamaan muutosta tukevia kumppanuuksia, joissa ovat osallisina työmarkkinaosapuolet, kansalaisyhteiskunnan edustajat ja valtion viranomaiset.

4.3.2 Tämän kehotuksen ja Lissabonin strategian väliarvioinnin vuoksi komissio on julkaissut tiedonannon aiheesta "Muutoskumppanuus laajentuneessa Euroopassa — Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vaikutusten lisääminen" ⁽⁴⁾.

4.3.3 Tiedonannon tavoitteena on parantaa tietoisuutta ja käsitystä Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tuloksista, lisätä niiden vaikutusta ja edistää eri työmarkkinatasojen väliseen tehokkaaseen vuorovaikutukseen perustuvaa jatkokehitystä.

4.3.4 Komissio vaatii tiedonannossaan, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun on tuotettava konkreettisia tuloksia. Näin ollen se suosittaa, että työmarkkinaosapuolet tiedottavat laatimistaan asiakirjoista entistä näkyvämmiin, laativat asiakirjat nykyistä selkeämmiksi ja tehokkaammiksi (esim. käyttämällä helposti ymmärrettävää kieltä), huolehtivat asiakirjojen seurannasta ja yhtenäistävät asiakirjatyypit. Tässä yhteydessä on todettava, että Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tehokkuus riippuu yhä enemmän siitä, miten kansallisen tason työmarkkinasuhteet toimivat.

4.3.5 Komissio tekee tiedonannossaan useita ehdotuksia eri tasojen (yhteisö-, jäsenvaltio-, sektori- ja yritystason) yhteisvaikutusten vahvistamiseksi sekä työmarkkinavuoropuhelun rakenteiden lujittamiseksi ja vuoropuhelun vaikutusten ja jatko-toimien tehostamiseksi.

⁽³⁾ KOM(2004) 274 lopullinen, 20. huhtikuuta 2004.

⁽⁴⁾ KOM(2004) 557 lopullinen.

4.3.6 ETSK ei tässä vaiheessa ota tarkemmin kantaa komission ehdotuksiin, koska työmarkkinaosapuolten on ensin käsiteltävä niitä itsenäisesti.

4.3.6.1 Komitea suhtautuu kuitenkin myönteisesti kaikkiin toimiin työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vahvistamiseksi. Tämä pätee erityisesti vuoropuhelun kehittämiseen uusissa jäsenvaltioissa, joissa epäkohdat ovat vielä huomattavia. Komitea toteaa, että esimerkiksi koulutuksen edistämiseksi, rakenteiden vahvistamiseksi ja teknisen tuen tarjoamiseksi tarvitaan ennen kaikkea huomattavia taloudellisia ponnisteluja. Komission ehdotus käyttää osa rakennerahastojen varoista tähän tarkoitukseen vaikuttaakin johdonmukaiselta ja mielekkäältä.

Uusissa jäsenvaltioissa häviää rakenneuudistusten myötä huomattavasti työpaikkoja, ja suuri osa rakenneuudistuksista liittyy yritysten yksityistämiseen. Työmarkkinaosapuolten toimiva vuoropuhelu on tarpeen, jotta jo ennen kyseisiä prosesseja voidaan neuvotella asianmukaisista sosiaalipaketeista ja varmistaa niiden oikeudellinen täytäntöönpano.

4.3.6.2 Komitea tukee myös komission pyrkimystä kannustaa uusia aloja käynnistämään työmarkkinavuoropuhelu ja edistämään Lissabonin tavoitteiden saavuttamista.

4.4 Rakenneuudistukset ja työllisyys

4.4.1 Komission 9. helmikuuta 2005 hyväksymän sosiaalipoliittisen ohjelman ja kestävä kehityksen strategian tarkistusta koskevan tiedonannon mukaan komissio kehittää strategian rakenneuudistusten hallintaa varten. Strategiassa keskitytään asiaan liittyvien yhteisöpolitiikkojen välisen vuorovaikutuksen tehostamiseen, työmarkkinaosapuolten osallistumisen edistämiseen, politiikkojen ja rahoitusvälineiden yhteisvaikutusten lisäämiseen sekä lainsäädäntö- ja työehtosopimuspuutteiden mukauttamiseen.

4.4.2 Komission 31. maaliskuuta 2005 julkaisemassa tiedonannossa "Rakenneuudistukset ja työllisyys" (?) esitetään, mitä toimia unionin on toteutettava tai tehostettava, jotta sen käytävissä olevat mahdollisuudet saadaan hyödynnettyä. Kysymystä lähestytään sekä monialaisesti että alakohtaisesti, ja tiedonannossa ehdotetaan lukuisia, yhteisöpolitiikan eri aloja koskevia toimenpiteitä.

4.4.3 ETSK:n on tarkoitus antaa tiedonannosta erillinen lausunto. Komitea suhtautuu joka tapauksessa myönteisesti komission omaksumaan laajaan ja monialaiseen lähestymistapaan, ja muutamia komission ehdotuksia on syytä korostaa tässäkin lausunnossa.

4.4.3.1 Huomiota on kiinnitettävä erityisesti alakohtaisen työmarkkinavuoropuhelun kehittämiseen. Komitea on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että työmarkkinaosapuolilla voi niiden alakohtaisen asiantuntemuksen ansiosta olla erityinen rooli viranomaisten varoittamisessa. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan tulisi rajoittaa koskemaan vain kriisitilanteita tai kehityssuuntauksia, joita työmarkkinaosapuolet pitävät

"erityisen huolestuttavina", vaan sen tulisi koskea kaikkia tilanteita, jotka työmarkkinaosapuolten mielestä edellyttävät toimenpiteitä. Tämä vastaisi paremmin rakenneuudistusten ennakointia ja tukemista koskevia vaatimuksia.

4.4.3.2 Komitea odottaa kiinnostuneena komission lupaamaa tiedonantoa yritysten sosiaalisesta vastuusta, sillä komission mukaan tiedonannossa käsitellään erityisesti myönteisiä aloitteita, joita yritykset ovat rakenneuudistusten yhteydessä käynnistäneet yhteisymmärryksessä sidosryhmiensä kanssa. Kysehän ei ole pelkästään oikeudellisen perustan kehittämistä, vaan lisäksi on tärkeää edistää muutoksenhallinnan hyviä käytänteitä ja tiedottaa niistä. Komitea huomauttaa erityisesti, että prosessissa on otettava huomioon myös ne tahot, joihin yksittäisten yritysten rakenneuudistuksilla on välillistä vaikutusta (esim. tavarantoimittajat ja palveluntarjoajat).

4.4.3.3 ETSK suhtautuu myönteisesti myös rakenneuudistuksia käsittelevän foorumin perustamiseen. Foorumin on tarkoitus seurata alan kehityssuuntauksia ja edistää eri aloitteiden yhteensovittamista, ja siihen osallistuvat komission lisäksi myös muut EU:n toimielimet sekä työmarkkinaosapuolten ja tiedeyhteisön edustajat. Tämä vastaa tiedonannossa omaksuttua monialaista lähestymistapaa. Komitea on mielellään mukana foorumin toiminnassa ja antaa asiantuntemuksensa sen käyttöön.

4.4.3.4 Komissio aikoo lisäksi käynnistää yritysten rakenneuudistuksia ja eurooppalaisia yritysneuvostoja koskevan työmarkkinaosapuolten kuulemisen toisen vaiheen. Kuten kohdissa 2.2, 3.5 ja 3.6 todetaan, komitea pitää näihin asiakokonaisuuksiin liittyviä toimia tarpeellisina.

5. Päätelmät

5.1 Teollisuuden muutosten menestyksellä hallinta sekä yritysten ja alojen kilpailukyvyyn palauttaminen ja ylläpitäminen on tärkeä haaste, johon Euroopan on vastattava ja joka vaikuttaa ratkaisevasti Lissabonin prosessille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Muutosprosessin onnistumisen mittarina ei ole pelkästään yritysten tai alojen kilpailukyky vaan myös työpaikkojen menestyksellä turvaaminen ja kielteisten seurausten yhteiskunnallinen hallinta.

5.2 Lukuisien eri tasoilla toteutettavien toimien lisäksi työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ovat avaintekijöitä teollisuuden muutosten menestyksellään hallinnassa.

5.3 Työmarkkinavuoropuhelun on pohjautettava vankkaan ja luottamukselliseen kumppanuuteen ja vuoropuhelukulttuuriin, ja sen rakenteiden on oltava edustavat ja vakaat. Komitea suhtautuu myönteisesti kaikkiin ponnisteluihin työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vahvistamiseksi. Tämä pätee erityisesti vuoropuhelun edistämiseen uusissa jäsenvaltioissa, joissa epäkohdat ovat vielä huomattavia.

(?) KOM(2005) 120 lopullinen.

5.4 Työmarkkinaosapuolten käytettävissä olevaa analyttistä välineistöä on vahvistettava. Dublinissa toimivaan Euroopan elin- ja työolojen kehittämistäitiöön kuuluva Euroopan muutoksenseurantakeskus voi antaa tähän oman tärkeän panoksensa.

5.5 EU:n alakohtaisilla aloitteilla on keskeinen merkitys, sillä tarkoituksena on käynnistää laaja-alaisia kuulemisprosesseja, joihin työmarkkinaosapuolet osallistuvat ja joissa kunkin alan nykytilannetta ja tulevaisuudennäkymiä koskevan analyysin pohjalta hahmotellaan konkreettisia toimenpidesuosituksia kilpailukyvyyn saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Komitea tukeekin komission pyrkimystä kannustaa uusia aloja käynnistämään työmarkkinavuoropuhelu ja edistämään Lissabonin tavoitteiden saavuttamista.

5.5.1 Huomiota ei kuitenkaan tule kiinnittää vain vaikeuksissa oleviin talusaloihin, vaan analyyseja on tehtävä mahdollisimman monilla EU:lle tärkeillä aloilla, jotta muutoksiin voidaan reagoida hyvissä ajoin ja niitä voidaan hallita ennakoivasti.

5.6 Työntekijöiden (sekä heidän yrityskohtaisten edustajiensa ja ammattijärjestöjensä) osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla on keskeinen merkitys pyrittäessä hallitsemaan ja toteuttamaan muutoksia yrityksissä sosiaalisesti hyväksyttävällä tavalla. Tällainen lähestymistapa edistää muun muassa yritysten innovaatio toimintaa ja parantaa viime kädessä myös niiden kilpailukykyä.

5.7 Eurooppalaisilla yritysneuvostoilla on tässä yhteydessä erityinen rooli. On syytä olettaa, että kansainvälinen työmarkkinavuoropuhelu kehittyi yritystasolla voimakkaasti, kuten esimerkiksi rakenneuudistustoimia koskevista sopimuksista yritysten ja eurooppalaisten yritysneuvostojen tai eurooppalaisten ammattiliittojen välillä osoittavat. Tähän näkökohtaan on kiinnitettävä huomiota myös tarkasteltaessa komission vuosien 2005–2010 sosiaalipoliittisesta ohjelmasta antamassaan tiedonannossa mainitsemaa ehdotusta luoda vapaaehtoinen sääntelykehys valtioiden rajat ylittävälle työehtosopimusneuvotteluille.

5.8 ETSK suhtautuu myönteisesti komission 31. maaliskuuta 2005 julkaisemassa tiedonannossa ”Rakenneuudistukset ja työllisyys”⁽⁶⁾ omaksuttuun laajaan ja monialaiseen lähestymistapaan. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti alakohtaisen työmarkkinavuoropuhelun kehittämiseen, koska sillä voi olla keskeinen merkitys rakenneuudistusten ennakoinnissa ja tukemisessa.

5.8.1 Komitea odottaa kiinnostuneena komission lupaamaa tiedonantoa yritysten sosiaalisesta vastuusta.

5.8.2 Komitea on mielellään mukana rakenneuudistuksia käsittelevän foorumin toiminnassa ja antaa asiantuntemuksensa sen käyttöön.

Bryssel 29. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁶⁾ KOM(2005) 120 lopullinen.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Naisten köyhyys Euroopassa”

(2006/C 24/18)

Euroopan parlamentti päätti 28. huhtikuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytään Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta *Naisten köyhyys Euroopassa*.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. syyskuuta 2005. Esittelijä oli Brenda **King**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. syyskuuta 2005 pitämässään 420. täysistunnossa (syyskuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 79 puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1 Tausta

1.1 Kansainvälinen köyhyyden poistamisen päivä

YK:n yleiskokous on nimennyt lokakuun 17. päivän kansainväliseksi köyhyyden poistamisen päiväksi lisätäkseen tietoisuutta tarpeesta poistaa köyhyys ja puute kaikissa maissa.

1.2 Naiset ja köyhyys Euroopan unionissa

Alueiden komitea, ETSK ja Euroopan parlamentti laativat kukin asiakirjan aiheesta ”Naiset ja köyhyys Euroopan unionissa” kyseistä päivää silmällä pitäen antaakseen oman panoksensa keskusteluun köyhyyden luonteesta nykyisessä EU:ssa. Koordinointi edellä mainittujen EU:n toimielinten välillä on ollut runsasta, vaikka kukin asiakirja laaditaan eri näkökulmasta.

1.3 Köyhyyden määrittely

Köyhyyden määrittelyä tarkoitetaan sitä osuutta ihmisistä, joiden tulot ovat alle 60 prosenttia kunkin maan sisäisestä mediaanitulosta. Tulot tarkoittavat kotitalouden käytettävissä olevia kokonaistuloja, jotka jaetaan ja osoitetaan kotitalouden kullekin jäsenelle.

1.4 Puitteet köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi EU:ssa

Vuonna 2000 jäsenvaltiot sopivat eurooppalaisen strategian laatimisesta sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi (2000) soveltamalla avointa koordinointimenetelmää. Kyseinen strategia käsittää sovitut tavoitteet sekä kunkin jäsenvaltion velvollisuuden esittää näiden tavoitteiden mukainen kaksivuotinen kansallinen toimintasuunnitelma. Indikaattoreiksi luetaan mukaan sosiaalisen osallisuuden neljä ulottuvuutta eli köyhyys, työllisyys, terveys ja koulutus. Naisten ja miesten tasa-arvoa ei ole otettu mukaan yleiseksi tavoitteeksi EU:n kyseisessä strategiassa.

Vuonna 1999 neuvosto hyväksyi yhteisen strategian sosiaalisen suojelun uudistamiseksi. Sosiaalinen suojeleminen on yksi merkittävistä keinoista torjua köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä EU:n jäsenvaltioissa. Strategiassa keskitytään kolmeen aihealueeseen: sosiaalisen osallisuuden edistämiseen, eläkejärjestelmien uudistamiseen sekä terveydenhuoltojärjestelmien uudistamiseen. Sukupuolten tasa-arvoa ei ole sisällytetty mukaan.

EU:n perustuslakisopimuksesta äskettäin järjestettyjen kansanäänestysten tulosten johdosta EU:n puheenjohtajavaltiona toimiva Yhdistynyt kuningaskunta on ilmoittanut antavansa tiedonannon sosiaalisen suojelun järjestelmistä lokakuussa 2005.

1.5 Lainsäädännölliset puitteet

Suurin osa köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä torjuvista politiikoista kuuluu edelleen jäsenvaltioiden toimivallan piiriin. Perustamissopimuksen 136 ja 137 artiklan nojalla EU:lla on kuitenkin aktiivinen rooli tuettaessa ja täydennettäessä jäsenvaltioiden toimia sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi.

Perustamissopimuksen 13 artikla antaa EU:lle valtuudet ryhtyä toimiin — lainsäädäntötoimenpiteet mukaan lukien — sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaukseen, vammaisuuteen, ikään taikka sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi.

1.6 Köyhyyden määrittely Euroopan unionissa

Vuonna 2001 suhteellisen köyhyyden rajan alapuolella olevien määrä oli huomattava, ja yli 55 miljoonaa ihmistä eli 15 prosenttia EU:n väestöstä oli köyhyysvaarassa⁽¹⁾. Yli puolet heistä eli pitkäaikaisesti alhaisilla suhteellisilla tuloilla. Jäsenvaltioiden välillä määrissä on huomattavia eroja niin, että väestön osuus, joka on vaarassa joutua köyhyyteen, vaihtelee 9 prosentista Ruotsissa 21 prosenttiin Irlannissa. Yleensä naisten osuus on tässä huomattavasti suurempi kuin miesten.

⁽¹⁾ Köyhyyden määrittelyä koskevat tunnusluvut on otettu Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksesta.

1.7 Sosiaalisen syrjäytymisen taso

Mitä kauemmin jonkun on tultava toimeen pienillä tuloilla, sitä suuremmissa vaarassa hän on köyhtyä ja syrjäytyä sosiaalisesta, kulttuurisesta ja taloudellisesta toiminnasta. Kaikissa jäsenvaltioissa puolet tai yli puolet vuonna 2001 köyhyysvaarassa olevista on elänyt pienillä tuloilla pidempään, toisin sanoen heidän tulonsa olivat vähemmän kuin kynnyisarvo eli vähemmän kuin 60 prosenttia kulutusyksikköä kohti lasketuista maan mediaanituloista kuluvana vuonna ja vähintään kahtena kolmesta edeltävästä vuodesta (1998–2000). Keskimäärin 9 prosenttia EU:n väestöstä oli pitkäaikaisesti köyhiä vuonna 2001. Myös tässä naisten osuus on yleensä huomattavasti suurempi kuin miesten.

1.8 Väestö- ja yhteiskunnallinen tilanne EU:ssa

Väestötilanne EU:ssa on muuttumassa merkittävästi, kun vuosisadan jatkunut Euroopan työikäisen väestön kasvu pysähtyy pian. 16 prosenttia väestöstä on vähintään 65-vuotiaita ja 17 prosenttia alle 15-vuotiaita. Lisäksi elinajanodote kasvaa. Seuraavien 15 vuoden aikana yli 80-vuotiaiden vanhusten määrä nousee lähes 50 prosenttia⁽²⁾.

Samanaikaisesti kotitalouksissa tapahtuu rakennemuutoksia. Avioliittoa solmitaan entistä vähemmän ja entistä vanhemmalla iällä, avioerot lisääntyvät, ja kaksi aikuista ja lapsia käsittävien kotitalouksien määrä on pienentynyt. Edellä mainitut kehityskulut ovat johtaneet kotitalouksien pienemiseen kaikissa ikäluokissa. Nobelin palkinnon saanut taloustieteilijä Gary Becker sekä hänen kollegansa tuomari Richard Posner ovat todenneet, että kyseisiä muutoksia voidaan pitkälle selittää taloudellisin perustein⁽³⁾. He katsovat, että naisten taloudellisen riippumattomuuden lisääntyminen kodin ulkopuolisten työmahdollisuuksien ansiosta merkitsee siirtymistä patriarkaalisesta avioliitosta — jossa mies on tulonhankkija ja nainen hänestä riippuvainen — kohti kumppanuusavioliittoa. Lisäksi lastensaantiin liittyvät vaihtoehtokustannukset ovat nousseet: mitä korkeammat ovat naisen tulot ja mitä korkeampi hänen työnsä status sitä enemmän hän luopuu mahdollista työuralla etenemistä sekä tuloja ajatellen lähtiessään työelämästä joko väliaikaisesti tai pysyvästi lapsia hankkiakseen.

Toinen merkittävä muutos on yksinhuoltajatalouksissa asuvien lasten määrän huomattava kasvu. 10 prosenttia 0–14-vuotiaista lapsista asui yksinhuoltajatalouksissa vuonna 2000, kun vuonna 1990 osuus oli 6 prosenttia. Tämä on seurausta avio- ja avoerojen sekä ennalta suunnittelemattomien raskauksien lukumäärän kasvusta.

⁽²⁾ Komission ja neuvoston yhteinen raportti sosiaalisesta osallisuudesta – 5. maaliskuuta 2004.

⁽³⁾ *The Sexual Revolution*, Gary Becker ja Richard Posner, 10. huhtikuuta 2005. Saatavilla osoitteessa <http://www.becker-posner-blog.com/archives/2005/04/index.html>.

2 Yleistä

2.1 ETSK pitää tervetulleena mahdollisuutta esittää näkemysnsä käsillä olevasta aiheesta, mutta katsoo, että tarkastelun kohteena olisi tullut olla ”sukupuolet ja köyhyys” eikä ”naiset ja köyhyys”, sillä näin huomio suunnattaisiin miesten ja naisten väliseen suhteeseen sekä heidän välisiinsä eroihin köyhyyden syiden osalta.

Komitea suosittaa painokkaasti, että komissio tarkistaisi köyhyyden määritelmää, sillä siinä korostetaan ainoastaan köyhyyden selkeimpiä syitä ja aliarvioidaan naisten köyhyyden tasoa ja vaikutuksia. Määritelmässä oletetaan, että kotitalouksien varat jaetaan tasapuolisesti perheissä, mutta voidaan perustellusti todeta, että köyhyys koetaan yksilötasolla ja että sitä tulisi tarkastella kyseisellä tasolla, jotta sukupuoliluottuvuudesta saataisiin oikeanlainen käsitys.

2.2 ETSK on tyytyväinen EU:n puheenjohtajavaltiona toimivan Yhdistyneen kuningaskunnan ilmoitukseen elvyttää sosiaalisen suojelun järjestelmiä koskeva keskustelu, ja se suosittaa painokkaasti sukupuolivaikutusanalyysin laatimista, jotta varmistetaan, että kyseisissä järjestelmissä otetaan huomioon naisten ja miesten tarpeet. Implisiittisenä oletuksena on, että naiset voivat turvautua miehen tuloihin. Tämä oletus, joka ei vastaa nyky-yhteiskunnan todellisuutta, on keskeinen syy naisten suurempaan köyhyysriskiin.

3 Erityistä

3.1 Köyhyysriskin kohdistuminen

Naisilla on yleensä suurempi vaara asua köyhässä kotitaloudessa: 16 prosentilla aikuisista (vähintään 16-vuotiaista) naisista tulot olivat vuonna 2001 kynnyisarvoa pienemmät, kun saman ikäryhmän miehillä osuus oli 14 prosenttia⁽⁴⁾. Tilanne on samankaltainen kaikissa jäsenvaltioissa. Köyhyysriski on suurin yksinhuoltajatalouksien keskuudessa (EU:n keskiarvo 35 prosenttia). 85 prosenttia yksinhuoltajista on naisia. Erityisesti köyhyysriski koskee 18-vuotiaita ja sitä nuorempia yksinhuoltajaisia.

65-vuotiailla ja sitä vanhemmilla köyhyysriski on suhteellisen suuri. Kaksi kolmasosaa yli 65-vuotiaista on naisia. Köyhyysaste on huomattavasti korkeampi yksin elävillä naispuolisilla eläkkeensaajilla, etenkin niillä, jotka ovat yli 80-vuotiaita tai jotka eivät saa työeläkettä. Keskeinen syy tähän on se, että mitä vanhemmaksi eläkkeensaaja tulee sitä suuremmat ovat hänen kulunsa johtuen lähinnä vammaisuuteen ja liikkumistarpeisiin liittyvistä kasvaneista terveydenhuoltokustannuksista.

⁽⁴⁾ Eurostat 2001. Yksityistalouksia lukuun ottamatta köyhyysriskiin liittyviä sukupuolten välisiä eroja on tulkittava varoen, sillä ne perustuvat oletukseen tulojen tasapuolisesta jaosta kotitalouksissa.

Tutkimusten mukaan moninkertaista syrjintää kohtaavat naiset — esimerkiksi ikääntyneet, etnisiin vähemmistöihin tai maahanmuuttajaryhmiin kuuluvat, vammaiset, homoseksuaaliset — ovat vielä suuremmassa vaarassa joutua sosiaalisesti syrjäytyneiksi ja köyhyteen.

3.2 Naisten köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytyneisyyden työmarkkinaulottuvuus

Työtä pidetään sosiaalisen osallisuuden kannalta olennaisena tekijänä sekä tehokkaimpana yksittäisenä keinona köyhyydestä eroon pääsemiseksi ei ainoastaan siitä syystä, että se tuottaa tuloja, mutta myös siksi, että sillä voidaan edistää yhteiskunnallista osallistumista ja yksilön kehittymistä. Tämä käy ilmi Lissabonin strategian tavoitteissa, joissa todetaan, että vuoteen 2010 mennessä Euroopan unionista tulee ”maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta”. Tätä ajatellen naisten osallistuminen työmarkkinoihin on välttämätöntä ja olennaista, jotta vuonna 2010 saavutettaisiin naisten työllisyysastetta koskeva konkreettinen 60 prosentin tavoite. Vaikka naisten työhönosallistumisasteet lähentyvät miesten työhönosallistumisasteita, köyhyysriski uhkaa siitä huolimatta palkkatyössä olevia naisia. Tämä johtuu siitä, että naisten työhönosallistumiseen liittyy merkittäviä vaikeuksia, kuten naisten korkea työttömyysaste 25 jäsenvaltion EU:ssa⁽⁵⁾ sekä vaikeus yhteensovittaa kotiin ja työhön liittyviä velvollisuuksia, suuntaus kohti naisten työssäkäynnin eriytymistä ja sektorisointumista, epävarmojen ja sosiaalisuhteellisesti suojaltaan aiempaa heikompien työsuhteiden laaja levinneisyys sekä kaikissa Euroopan maissa vallitseva sukupuolten välinen palkkakuilu.

3.2.1 Palkkakuilu

Kolmekymmentä vuotta vuonna 1975 annetun samapalkkaisuutta koskevan direktiivin jälkeen naiset ansaitsevat eurooppalaisen keskiarvon mukaan edelleenkin ainoastaan 85 prosenttia miesten tuntipalkoista⁽⁶⁾. Monissa maissa tämä ero on huomattavasti suurempi — jopa 33 prosenttia. ETSK on EP:n naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunnan tapaan närkästynyt siitä, että kyseinen kuilu on edelleen olemassa, ja yhtyy sen suositukseen, että neuvosto ja komissio ryhtyisivät asianmukaisiin toimiin ”kyseisen epäoikeudenmukaisuuden lopettamiseksi”.

3.2.1.1 Lasten hankkimisen vaihtoehtoiskustannukset

Monissa tutkimuksissa lasten hankkimisen vaihtoehtoiskustannusten on katsottu johtuvan siitä, että naiset synnyttävät lapset ja käyttävät miehiin verrattuna suhteettoman paljon aikaa

⁽⁵⁾ Eurostat 2004.

⁽⁶⁾ Eurostat 2003.

lasten hoitamiseen. Useimmat naiset poistuvat työmarkkinoilta ainakin joksikin aikaa elämässään. Miehillä on sitä vastoin ollut yleistä jatkuva ja kokoaikainen osallistuminen työmarkkinoihin täysipäiväisen koulutuksen päättymisestä eläkkeelle siirtymiseen. Työmarkkinoilta poistuminen voi vaikuttaa haitallisesti ansioihin. Lastenhoidosta johtuva työnteon keskeyttäminen voi merkitä lyhyempiä työsuhteita, kokemuksen vähäisempää karttumista sekä huonompia mahdollisuuksia koulutukseen. Tämän vuoksi palkankorotuksia myönnetään usein niille, jotka pysyvät työelämässä yhtämittaisesti useita vuosia. Haitallinen vaikutus ansiotuloihin onkin sitä suurempi mitä pidemmästä poissaolojaksosta on kysymys.

3.2.2 Äidin koulutustaso

Pitkähkö poissaolo työelämästä pieniä lapsia hoidettaessa on työntekijäprofiilina todennäköisempi äideille, joiden koulutustaso on alhainen. Samalla kun akateemisen loppututkinnon suorittaneet äidit ovat lyhentäneet aikajaksoa, jonka he ovat poissa työmarkkinoilta, tutkintoa vailla olevien naisten käyttäytymisen ei ole muuttunut. Tutkintoa vailla olevat äidit jäävät todennäköisemmin pois työmarkkinoilta, kunnes lapsi menee kouluun, kun taas tutkinnon suorittaneet pitävät todennäköisemmin ainoastaan äitiysloman ja maksavat siitä, että joku muu huolehtii heidän lapsestaan.

Tästä syystä naiset, joilla on heikompi koulutustaso ja jotka todennäköisemmin ovat pidempään poissa työelämästä (ja joilla on myös pienimmät ansaintamahdollisuudet ennen lapsen hankkimista), kärsivät taloudellisesti eniten.

3.2.3 Yksinhuoltajuus

Kuten kohdassa 1.8 todetaan, yksinhuoltajien määrä on kasvanut, ja tilastojen mukaan he ovat erityisessä vaarassa kärsiä köyhyydestä. Koska 85 prosenttia yksinhuoltajista on naisia, kyseinen köyhyysriski on sukupuolisidonnainen. Suuri osa riskistä johtuu alhaisesta työvoimaosuudesta: kun naimisissa olevista naisista 68 prosenttia on työelämässä, yksinhuoltajista heitä on ainoastaan 50 prosenttia.⁽⁷⁾ Verrattuna äitien kasvavaan työllisyysasteeseen yksinhuoltajaäitien työllisyysaste ei juurikaan ole muuttunut.

Tutkimukset osoittavat, että kohtuuhintaisen lastenhoidon puuttuminen ei ole ainoa este yksinhuoltajille siirtyä työelämään. Muita esteitä ovat seuraavat:

- Työelämän ulkopuolella olevilta yksinhuoltajilta puuttuu yleensä sellaista ammattitaitoa, jolla on kysyntää⁽⁸⁾. Mitä vähemmän heillä on ammattitaitoa sitä heikommat mahdollisuudet heillä on pysyä työmarkkinoilla. Tähän vaikuttavat ratkaisevasti käytettävissä olevat jatkokoulutusmahdollisuudet vanhempainloman aikana.

⁽⁷⁾ Eurostat 2003.

⁽⁸⁾ Finch ym., *New Deal for Lone Parents: Learning From the Prototype Areas*, DSS Research Report No. 92, CDS, Leeds, 1999; Lewis ym., *Lone Parents and Personal Advisers: Roles and Relationships*, DSS Research Report No. 122, CDS, Leeds, 2000; Dawson ym., *New Deal for Lone Parents: Report on Qualitative Interviews with Individuals*, Research and Development Report ESR55, Employment Service, Sheffield, 2000; Holtermann ym., *Lone Parents and the Labour Market. Results from the 1997 Labour Force Survey and Review of Research*, Employment Service Report 23, The Stationary Office, London, 1999.

- Yksinhuoltajat keskittyvät yleensä sellaisille maantieteellisille alueille, joilla työvoiman kysyntä on vähäistä.
- Työelämän ulkopuolella olevilla yksinhuoltajilla on todennäköisemmin heikko terveys ja heillä on todennäköisemmin kotona lapsi tai joku muu, jonka sairaus tai vammaisuus rajoittaa mahdollisuuksia työntekoon (joka kymmenes kaikista työelämän ulkopuolella olevista yksinhuoltajista).
- Suurissa vaikeuksissa yksinhuoltajat masentuvat todennäköisemmin, mistä voi puolestaan tulla este työskentelylle.

Lisäksi monet yksinhuoltajat joutuvat usein huolehtimaan lapsistaan myös itse ja etsivät töitä, joiden aikataulu antaa heille mahdollisuuden viettää mahdollisimman paljon aikaa lastensa kanssa sovittaakseen näin perheen ja työnteon. Siksi monien heistä on pakko tyytyä epävarmoihin, heikosti turvattuihin ja huonosti palkattuihin työpaikkoihin.

3.2.3.1 Teiniraskaudet

Köyhyysriski koskee erityisesti 18-vuotiaita ja sitä nuorempia yksinhuoltajanaisia. EU:ssa 6 prosenttia nuorista naisista on äitejä 18:een ikävuoteen mennessä. Prosenttimäärä tosin vaihtelee ja on 3 prosenttia Italiassa, Alankomaissa, Espanjassa ja Ruotsissa, 12 prosenttia Unkarissa ja Slovakiassa ja 13 prosenttia Yhdistyneessä kuningaskunnassa ⁽⁹⁾.

Teinivanhemmat elävät muita ikäisiään todennäköisemmin köyhyydessä ja työttöminä, ja heillä on vaikeuksia välttää kyseiseltä tilanteelta ennen kaikkea koulutuksen puuttumisen sekä muiden edellä mainittujen syiden johdosta. Esimerkiksi 45 prosenttia niistä naisista 15 jäsenvaltion EU:ssa, jotka ovat teiniäitejä, elävät alimpaan tuloviidennekseen kuuluvissa kotitalouksissa, kun vastaavasti ainoastaan 21 prosenttia naisista, jotka ovat saaneet ensimmäisen lapsensa 20–30-vuotiaina, kuuluu kyseiseen tuloryhmään. 90 prosenttia teinivanhemmista saa sosiaalietuuksia, ja teiniäidit tukeutuvat muita yksinhuoltajaitejä todennäköisemmin yksinomaan etuuksiin ja nauttivat niitä pidempiä kausia.

Jäsenvaltiot ovat ottaneet prioriteetikseen teinivanhemmuuksien määrän vähentämisen, sillä tällä tavoin on mahdollista vähentää köyhyyden todennäköisyyttä sekä sen jatkumista sukupolvelta toiselle. Kysymys siitä, miten teini-ikäisten synnytyksiä voidaan vähentää, on paljon keskustelua herättävä aihe, johon on olemassa laaja kirjo ratkaisuja sukupuolivalistuksen lisäämisestä sen vähentämiseen, pidättyvyydestä valistamisesta ehkäisyvälineiden ilmaiseen jakeluun kouluissa, jälkiehkäisytablettien jakamisesta sosiaalietuuksien tarkistamiseen avo- ja avioliittojen lisäämiseksi teinivanhempien keskuudessa.

Niitä neljää EU:n jäsenvaltiota, joissa teini-ikäisten synnytyksiä on vähiten, voitaisiin käyttää esikuvana muille kysymystä ratkaisemaan pyrkiville jäsenvaltioille.

⁽⁹⁾ Innocenti Report Card, nro. 3, heinäkuu 2001: *A League Table of Teenage Births in Rich Nations* (UNICEF).

3.2.4 Työssäkäyvät köyhät

Naisten osallistuminen työmarkkinoille on kasvanut osa-aikatyön, joustavan työajan, vuorotyön ja määräaikaistyön kaltaisten epätyypillisten töiden lisääntymisen seurauksena. Naisista on osa-aikatyössä keskimäärin 27 prosenttia ja miehistä vastaavasti ainoastaan 4 prosenttia ⁽¹⁰⁾. Sukupuolten välinen palkkakuilu onkin osa-aikatyön osalta koko-aikatyötä suurempi: osa-aikatyötä tekevien naisten keskimääräinen tuntipalkka on noin 60 prosenttia koko-aikaista työtä tekevien miesten palkasta ja vastaavasti koko-aikaista työtä tekevien naisten tuntipalkka 82 prosenttia.

Vähän koulutetut työntekijät, pimeää työtä tekevät sekä vähemmistöihin kuuluvat tai maahanmuuttajat, joilla ei ole itsenäistä oikeudellista asemaa tai joilla se on hyvin rajoitettu, ovat erityisesti vaarassa joutua köyhyyteen, sillä heidän tekemistään töistä maksettava palkka on yleensä pieni sen lisäksi, että työ on vähän arvostettua ja sen jatkuminen on epävarmaa. Tutkimukset osoittavat, että äärimmäisissä tapauksissa kyseisenlaisissa tilanteissa olevat naiset ovat vaarassa joutua ihmiskaupan, prostituution ja väkivallan uhreiksi.

3.2.5 Palkaton työ

Naiset eivät edelleenkään saa palkkaa kotona tehdystä työstä. Jopa silloin, kun kyse on suuresta määrästä palkkatyötä tekeviä naisia, ostosten tekoa sekä vanhusten- ja lastenhoitoa pidetään edelleen heidän velvollisuuksiinsa kuuluvina, sillä miehet tekevät alle 40 prosenttia kaikista kotitaloustöistä ja ainoastaan 25–35 prosenttia lastenhoitotyöstä ⁽¹¹⁾. Tätä palkatonta työtä ei rekisteröidä järjestelmällisesti kansallisiin tilastoihin, mikä merkitsee sitä, että se ei näy poliittisille päättäjille.

On syytä painottaa sitä, että perhe- ja työelämän velvollisuuksien yhteensovittaminen on todellinen haaste miehille ja naisille. Naisilla, joilla on alle 12-vuotiaita lapsia, työllisyysaste on runsaat 15 prosenttiyksikköä alempi kuin lapsettomilla naisilla (60 ja 75 prosenttia vastaavasti). Miehillä, joilla on alle 12-vuotiaita lapsia, työllisyysaste on kuitenkin 91 prosenttia eli viisi prosenttiyksikköä korkeampi kuin lapsettomilla miehillä.

3.2.6 Pitkäaikaistyöttömyys

Pitkäaikaistyöttömyys liittyy hyvin läheisesti sosiaaliseen ahdistukseen, kun ihmiset, jotka ovat olleet pitkään työttöminä, menettävät usein työmarkkinoille pääsyn kannalta välttämättömän ammattitaidon ja itseluottamuksen, ellei asianmukaista ja oikea-aikaista tukea ole tarjolla. Euroopan unionin tasolla naisten

⁽¹⁰⁾ Eurostat, *Labour Force Survey 2003*.

⁽¹¹⁾ *How Europeans spend their time*, Eurostat 1998–2002.

pitkäaikaistyöttömyys (4,5 prosenttia) on miesten pitkäaikaistyöttömyyttä (3,6 prosenttia) korkeampi ⁽¹²⁾. Tästä huolimatta ohjelmat, joilla pitkäaikaistyöttömät pyritään saamaan palkkatyön piiriin, hyödyttävät yleensä miehiä, sillä naisille tarjotaan kapea-alaisempaa koulutusta sekä sukupuoleen perustuvien kaavamaisten käsitysten mukaisia — ja siitä syystä huomattavasti enemmän palkattuja — työpaikkoja.

3.2.7 Eläkkeet

3.2.7.1 Naisten epäedullinen asema työmarkkinoilla sekä siitä aiheutuva palkkakuilu koskee myös eläkkeelle siirtymistä. Tämä johtuu siitä, että eläkemalli on laadittu monissa jäsenvaltioissa miesten näkökulmasta, niin että se syrjii naisia, joista monet keskeyttävät työuransa, työskentelevät epätyypillisessä työssä tai tekevät ajoittain palkatonta työtä. Tämän seurauksena monet naiset ovat epäedullisessa asemassa hankkiessaan tarvittavia oikeuksia ja säästöjä nauttiakseen turvallisuudesta vanhemmalla iällä. Kaksi kolmasosaa eläkkeensaajista on naisia, ja heidän keskimääräiset tulonsa ovat 53 prosenttia miesten tuloista, millä voi olla vaikutuksia heidän terveyteensä, asumiseensa ja elämänlaatuunsa. 75 prosenttia tulosidonnaisia sosiaaliturvaetuksia saavista eläkkeensaajista on naisia. Johtopäätöksenä on, että iäkkäät naiset, lesket ja eronneet mukaan lukien, ovat köyhimpiä eläkkeensaajia, ja EU:n väestön ikääntymisen pitkäaikaiset yhteiskunnalliset seuraukset huomioon ottaen kyseinen suuntaus jatkaa yleistymistään, ellei sen osalta ryhdytä toimiin.

Aiemmassa lausunnossaan ⁽¹³⁾ ETSK suositti eläkejärjestelmien mukauttamista sukupuolten tasa-arvon varmistamiseksi niin, että pitkän aikavälin päämääränä olisi eläkkeiden yksilöllistäminen. Lisäksi ETSK suositti, että jäsenvaltioiden kokemukset tulisi jakaa, jotta tiettyjen naisten eläkkeet — erityisesti niiden, joilla on urakatkoksia — eivät jäisi riittämättömiksi.

Kyseisessä aiemmin annettussa lausunnossa todetaan lisäksi, että eräät jäsenvaltiot tukevat ikääntyneitä kansalaisiaan eläkkeiden lisäksi muin tavoin. Tämä tapahtuu esim. antamalla verohelpouksia, ilmaista sähköä, julkisen liikenteen vapaa- tai alennuslippuja tai vuokran verovähennysoikeuksia. Kyseinen suositus on tervetullut, sillä naiset elävät miehiä todennäköisemmin iäkkäiksi (korkeamman elinajanodotteen takia) ja yksin (he elävät puolisoitaan kauemmin), mikä merkitsee sitä, että heillä on todennäköisemmin iäkkäiden eläkkeensaajien kohtaamia ongelmia. Yleisesti ottaen iäkkäiden eläkkeensaajien ansioihin ja sijoituksiin perustuvat tulot ovat muita eläkkeensaajia alemmat, samalla kun heidän menonsa saattavat olla suuremmat vammaisuudesta, liikkumistarpeista ja omaisuuden arvon alenemisesta johtuen.

3.2.7.2 Epätyypillistä työtä tekevien naisten — vähemmistöihin kuuluvat, laillisesti maassa asuvat kansalaiset sekä vaadittavia asiakirjoja vailla olevat maahanmuuttajat mukaan luettuna

⁽¹²⁾ Eurostat, *European Labour Force Survey 2003*.

⁽¹³⁾ ETSK:n 29. marraskuuta 2001 antama lausunto aiheesta ”Taluskasvu, verotus ja EU:n eläkejärjestelmien kestävyys” (EYVL C 48, 21.2.2002 – esittelijä Harry Byrne ja apulais-esittelijä Jan van Dijk).

— asemaa heikentää edelleen se, että kyseisten töiden kuuluminen työeläkejärjestelmän piiriin on vähemmän todennäköistä. Koska miehet ansaitsevat työuransa aikana naisia enemmän, lopullinen eläke on miehillä naisten eläkettä korkeampi. Eläkevarat on lisäksi aiemmin kytketty pääasialliseen palkansaajaan, joka on kerryttänyt varoja ja joka on tavallisesti ollut mies. Avioerojen lisääntyminen on kyseenalaistanut tämän, sillä nainen on tavallisesti epäedullisessa asemassa parisuhteen rikkoutuessa. Eräät jäsenvaltiot ovat tosin panneet täytäntöön säädöksiä, joiden perusteella tuomioistuimilla on nykyään mahdollisuus jakaa omaisuus avioerotilanteissa parhaaksi katsomallaan tavalla.

3.3 Naisten köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytyneisyyden koulutusulottuvuus

3.3.1 Työvaihtoehdot ja työllistyminen määräytyvät koulutustason perusteella. Tilastojen mukaan tämä koskee erityisesti naisia. Pidemmälle koulutetuilla (tämä määritellään vastaamaan koulutustasoa ISCED 5 ja 6) naisilla on useammin työpaikka kuin niillä, joiden koulutustaso on alempi (koulutustaso on tällöin alle ISCED 2) ⁽¹⁴⁾. 25 jäsenvaltion EU:ssa 49 prosentilla 20–49-vuotiaista vähän koulutetuista naisista on työpaikka, kun pidemmälle koulutetuista naisista työpaikka on 84 prosentilla. On syytä kiinnittää huomiota siihen, että kyseinen ero, joka naisten kohdalla on 30 prosenttiyksikköä, on ainoastaan 10 prosenttiyksikköä (83 ja 93 prosenttia vastaavasti) miesten tapauksessa. Pidemmälle koulutetut naiset, joilla on lapsia, pysyvät tavallisesti työelämässä. 25 jäsenvaltion EU:ssa vertailu kyseisten kahden ryhmän välillä antaa seuraavanlaisen tuloksen: ei lapsia (88 ja 57 prosenttia), 1 tai 2 lasta (80 ja 43 prosenttia) ja 3 tai useampia lapsia (63 ja 22 prosenttia).

3.3.2 Opinto-ohjelmissä rohkaistaan pitkälti sukupuolen perusteella määrättyihin ainevalintoihin niin, että työt valitsevat alhaiseen palkkatasoon johtavia aineyhdistelmiä ja ammatteja, koska opettajia ja ammatinvalinnanohjaajia ei ole koulutettu ottamaan huomioon tai ymmärtämään tasa-arvonäkökohtien merkitystä. Tämänkaltaiselle eriyttämiselle ovat eniten alttiina jo ennestään köyhyysriskin piiriin kuuluvien kotitalouksien työt, sillä tutkimusten mukaan ⁽¹⁵⁾ kyseinen ryhmä on suhteettoman suuressa määrin edustettuna vähän arvostetuissa työtehtävissä alhaisen koulutustasonsa johdosta. Osa-aikainen ruumiillinen työ on muihin osa-aikaisiin töihin ja kokoaikaisiin ruumiillisiin töihin verrattuna kaikkein epäedullisin työllistymisvaihtoehto naisille, sillä kyseistä työtä tekeville naisilla on erittäin alhainen koulutustaso. Kyseisten naisten työvaihtoehdot ovat rajalliset siitä syystä, että koko heidän koulutuksensa määräytyy köyhyyden ja sukupuolen keskinäisen vuorovaikutuksen perusteella, mikä ei vaikuta ainoastaan heidän työuraansa ja eläkkeelle siirtymiseensä, vaan saattaa johtaa sukupolvesta toiseen jatkuvaan köyhyyskierteeseen.

⁽¹⁴⁾ EC Statistics in focus – Population and social conditions, 4/2005.

⁽¹⁵⁾ Warren, T., *Divergent Female Part-time Employment in Britain and Denmark and the Implications for Gender Equality*, Sociological Review, 49(4), 2001, s. 548–567.

3.3.3 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että Lissabonin strategian tavoitteissa huomio kohdistetaan työllistymiseen ja erityisesti naisten työllistymiseen, mutta toteaa, että tämä on riittämätöntä niitä naisia ajatellen, jotka ovat vaarassa joutua köyhyyteen. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus toimia kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen kanssa — etenkin niiden, jotka toimivat sukupuolten tasa-arvon ja köyhyyden poistamiseen liittyvien kysymysten parissa — päättääkseen tämän elinikäisen ja sukupolvelta toiselle siirtyvän köyhyyden kiinnittämällä huomiota tyttöjen ja poikien uravalintaa koskeviin kaavamaisiin käsityksiin oppilaitoksissa sekä luomalla tehokkaita aikuiskoulutuskursseja, jotka ovat kaikkien ulottuvilla, kehittävätkin sellaista ammattitaitoa, jolle on kysyntää, ja täyttävät kyseisten naisten tarpeet.

3.4 Naisten köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytyneisyyden rikosoikeudellinen ulottuvuus

3.4.1 Naiset ovat vähemmistönä niistä, joita asetetaan syytteen tai jotka on tuomittu rikoksesta. Todetuista rikoksenteikijöistä naisia on noin joka viides, ja ainoastaan 6 prosenttia vangeista on naisia. Viimeisimmän vuosikymmenen aikana naisvankien määrä on kuitenkin noussut jyrkästi, vaikka naispuolisten rikoksenteikijöiden määrä ei olekaan noussut vastavasti⁽¹⁶⁾. Useimmat naiset joutuvat vankilaan rikoksista, joihin ei liity väkivaltaa, ja heidän vankilatuomiionsa ovat alle vuoden pituisia. Lähes neljännes naisvangeista on tutkintavankeudessa, ilman että heitä on tuomittu mistään rikoksesta.

3.4.2 Samassa tutkimuksessa tuodaan esille, että suurella osalla vankeusrangaistuksen saaneista naisista ei ollut taloudellisesti turvattua asemaa ennen vangituksi joutumistaan, vaan he joko eivät olleet koskaan olleet työelämässä tai olivat tehneet ainoastaan huonosti palkattuja töitä, joiden jatkuvuudesta ei ollut varmuutta sen lisäksi, että heillä ei ollut pysyvää asuntoa, heidän koulutustasonsa oli erittäin alhainen ja he olivat olleet perheenjäsenten tai perheeseen kuulumattomien miespuolisten hyväksikäyttäjien joko fyysisen ja/tai seksuaalisen väkivallan uhreja. Siksi naisille annettavilla vankeusrangaistuksilla lisätään niiden syrjäytymistä, jotka jo ennestään ovat sosiaalisesti syrjäytyneitä.

3.4.3 Eräissä jäsenvaltioissa tehdyt tuomioita koskevat tutkimukset — joita käsitellään edellä mainitussa tutkimusraportissa — voisivat selittää naisvankien lukumäärän jyrkkää kasvua. Niissä annetaan ymmärtää, että naisille määrätään usein vankeusrangaistus siitä syystä, että he jo ovat sosiaalisesti syrjäytyneitä (esim. asunnottomia, työttömiä, huumeidenkäyttäjiä), ja että tuomarit katsovat, että koska he jo ovat sosiaalisesti syrjäytyneitä, vaara siitä, että he tekevät rikoksen tulevaisuudessa, on suurempi, ja että vankeusrangaistus siihen liittyvine yhteiskuntaan sopeuttavine käytäntöineen ja ohjelmineen saattaa vähentää todennäköisyyttä siitä, että jo syrjäytyneet naiset ryhtyisivät uudelleen rikollisiin toimiin (tai käyttämään huumeita) vankilasta päästyään.

3.4.4 Tutkimuksessa tuodaan esille se, että yhteiskuntaan sopeuttaminen ja uudelleen integroiminen on naisvankien kohdalla mahdotonta, kun otetaan huomioon heidän epäsuotuisa työ- ja koulutustaustansa. Lisäksi suuri osa (50 prosenttia Englannissa ja Walesissa)⁽¹⁷⁾ kyseisistä naisista on henkisesti sairaita, kun toisaalta useimpien naisvankien vankeustuomioit

ovat suhteellisen lyhyitä. On kyseenalaista, ovatko vankilat yhteiskuntaan sopeuttavia laitoksia, mutta vaikka näin olisikin, kuten tutkimustulokset osoittavat, on vaikea ymmärtää, miten vankiloiden yksistään voidaan odottaa milloinkaan voivan tarjota suurimmalle osalle vangeista tehokasta koulutusta, tuloksekasta vieroitushoitoa huumausaineista, henkistä tukea tai sellaista ammattitaitoa, jolle on kysyntää vankeuden päätyttyä.

3.4.5 Vankiloiden ensisijaisena tarkoituksena on rankaiseminen. Tutkimuksessa kävi ilmi, että vankilarangaistukset johtavat sellaisten naisten syrjäytymiseen, jotka ennen vangitsemista eivät olleet syrjäytyneitä, ja se lisää entisestään sosiaalisesti syrjäytyneiden syrjäytymistä. Naisten vankeusrangaistuksesta aiheutuu vielä miesten vankeusrangaistusta enemmän haittaa, kun otetaan huomioon lapsille aiheutetut vahingot heidän äitinsä joutuessa vankilaan. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa 25 prosenttia vankilaan suljetuista naisista ilmoitti, että heidän lastensa isä, aviomiehensä tai kumppaninsa huolehti heidän lapsistaan. Kyseinen osuus on vangittujen miesten osalta niinkin korkea kuin 92 prosenttia. Tämä seikka painaa vaa'assa huomattavasti enemmän kuin mitkä tahansa hyödyt, joita ajatellaan saatavan rikosoikeuden, riskien ehkäisemisen tai niiden vähentämisen muodossa.

3.4.6 Ulkomaalaiset sekä vähemmistöryhmiin kuuluvat naiset ovat kaksinkertaisen syrjinnän kohteena, minkä seurauksena heitä on rikosoikeudellisen järjestelmän piirissä suhteellisen suuri määrä.

3.4.7 ETSK yhtyy selvityksessä esitettyihin suosituksiin siitä, että olisi ryhdyttävä toimiin vankiloihin tuomittavien naisten määrän vähentämiseksi huomattavasti etenkin, kun monet heistä ovat tutkintavankeudessa eivätkä ole tuomittuja mistään rikoksesta, ja silloin kun kyse on rikoksesta, siihen ei tavallisesti liity väkivaltaa. Eräät jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön vähemmän haitallisia vaihtoehtoja vankeusrangaistukselle niin, että asianmukaisen hoidon ja tuen avulla naispuoliset lainrikojat, joilla on monia ongelmia, voivat sopeutua yhteisöön.

3.5 Nais- ja lapsikaupan torjunta

Nais- ja lapsikauppa — joka on yksi väkivallan muoto — johtuu sukupuolten välisestä rakenteellisesta epätasa-arvosta. Nais- ja lapsikauppaa esiintyy etenkin köyhissä oloissa: sen uhrin kärsivät monenlaisesta köyhyydestä, mikä aiheuttaa muun muassa joutumista pakkotyöhön tai seksiorjuuteen, fyysisiä ja psyykkisiä terveysongelmia sekä sosiaalista syrjäytymistä. Lähtömaissa toteutettavien köyhyydentorjuntastrategioiden sekä erityisesti naisten taloudellisia mahdollisuuksia koskevien köyhyydentorjuntastrategioiden ja sosiaalisen kehityksen strategioiden on oltava läheisessä vuorovaikutuksessa. Pitkän aikavälin torjuntastrategioilla on puututtava ihmiskaupan perussyihin, joita ovat muun muassa köyhyys, syrjintä, rasismi, patriarkaaliset rakenteet, naiseen kohdistuva väkivalta, fundamentalismi, sukupuolten välinen epätasa-arvo, sosiaalisten turvaverkkojen puuttuminen, rahanpesu, korruptio, poliittinen epävakaus, konfliktit ja valvonnan ulkopuolella olevat alueet sekä valtioiden väliset esteet ja erot. Kaikkien valtioiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla puututaan miesten ja naisten välisiin epätasa-arvoisiin valtasuhteisiin. Lisäksi on ryhdyttävä myönteisiin toimenpiteisiin naisten aseman vahvistamiseksi kaikilla elämäntilanteilla.

⁽¹⁶⁾ *Comparative Report based on National Reports' Fieldwork Findings*, jonka on laatinut keskieurooppalaisten yliopistojen muodostama tutkimusryhmä; tilastoja on kuudesta EU-maasta, jotka ovat Espanja, Saksa, Englanti ja Wales, Italia, Ranska ja Unkari.

⁽¹⁷⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan naisten valtakunnallinen komissio (UK Women National Commission), maaliskuu 2005.

4 Suositukset

4.1 ETSK on tyytyväinen komission ja neuvoston sosiaalisesta osallisuudesta laatimaan yhteiseen raporttiin, joka julkaistiin 5. maaliskuuta 2004. Se ilmaisee tyytyväisyytensä kuuteen keskeiseen poliittiseen painopisteeseen, joihin ne kehottavat jäsenvaltioita kiinnittämään erityistä huomiota kansallisissa toimintasuunnitelmissaan (ks. liite). ETSK katsoo kuitenkin, että raportissa jätetään silmäänpistäväällä tavalla mainitsematta eräs toimintamuoto, toisin sanoen sukupuolinäkökohdat huomioon ottavien indikaattoreiden yksilöiminen ja seuranta. ETSK suositaa painokkaasti niiden sisällyttämistä painopisteisiin, sillä miesten ja naisten välillä on merkittäviä köyhyyteen liittyviä eroja. Jos köyhyyden sukupuolisidonnainen luonne jätetään huomiotta tai jos politiikkojen vaikutuksia ei seurata sekä naisten että miesten osalta, on mahdollista, että monet köyhyyden poistamiseksi laaditut politiikat onnistuvat vain osittain. Köyhyyden sukupuolisidonnaisen luonteen huomioonottaminen on sopusoinnussa Kööpenhaminassa vuonna 1995 järjestetyssä sosiaalisen kehityksen yleismaailmallisessa huippukokouksessa köyhyyden poistamisesta annetun sitoumuksen kanssa. Tuolloin sovittiin, että etusija annetaan köyhyydestä usein eniten kärsimään joutuvien eli naisten ja lasten tarpeille ja oikeuksille.

4.2 Monet jäsenvaltiot ovat vahvistaneet merkittävästi institutionaalisia järjestelyitään köyhyysaiheen ja sosiaalisen osallisuuden valtavirtaistamiseksi niiden kansallisessa päätöksenteossa. Toimenpiteitä olisi kuitenkin lisättävä ottamalla työmarkkinaosapuolet mukaan — kansalaisjärjestöt mukaan luettuna — paikallisella, kansallisella ja alueellisella tasolla politiikkojen laadintaan ja täytäntöönpanoon etenkin koulutusta, työllisyyttä ja eläkkeitä koskevissa kysymyksissä.

4.3 ETSK suositaa painokkaasti, että naisten työllisyyden lisäämistä koskevia Lissabonin strategian tavoitteita täydennettäisiin strategioilla sen varmistamiseksi, että köyhtymisvaarassa olevat naiset hankkivat sentyypistä ammattitaitoa, jolla on kysyntää ja jonka avulla he tulevat taloudellisesti riippumattomiksi. Lisäksi kaikenikäisten naisten toimeentulon takaamiseksi on edistettävä tehostettuja aloitteita ja toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan työpaikkojen laatua sekä sulkemaan sukupuolten välinen palkkakuilu. Kasvua ja työllisyyttä koskevista

yhdennetyistä suuntaviivoista vastikään antamassa lausunnossaan ETSK ihmettelee tähän liittyen, ettei nykyinen työllisyyspolitiikkojen suuntaviivapaketti sisällä naisten työllisyyttä koskevaa erityistä suuntaviivaa.

4.4 ETSK katsoo, että merkittäviä tuloksia voidaan aikaansaada siten, että jäsenvaltiot jakavat kokemuksia aihealueista, joilla on vaikutuksia naisiin ja köyhyyteen. Niitä ovat eläketarjonta, sosiaaliturvajärjestelmät, teiniraskaudet, naisiin kohdistuvan väkivallan, myös naiskaupan, poistaminen sekä naisten vankeusrangaistukset.

4.5 Monet jäsenvaltiot ovat sitoutuneet Pekingin toimintaohjelmaan (syyskuu 1995), jossa hallituksia kehoitetaan arvioimaan palkattoman työn arvo taloudelle. Kymmenen vuoden jälkeenkään jäsenvaltiot eivät ole kuitenkaan kehittäneet mittaus- ja seurantajärjestelmiä tämän toteuttamiseksi. Jäsenvaltioita tulisi kannustaa tähän sen lisäksi, että niiden tulisi saattaa ne osaksi valtakunnallista tilastointiaan.

4.6 Euroopan tasa-arvoinstituutti aloittaa toimintansa vuonna 2007. Koska sukupuolinäkökohdat laiminlyödään politiikoissa, joilla pyritään vähentämään köyhyyttä EU:ssa, tästä seuraa, että sukupuolen ja köyhyyden välistä suhdetta ei juurikaan ole tarkasteltu tutkimus- ja tilastokirjallisuudessa. Tämän muuttamiseksi instituutille on osoitettava asianmukaiset määrärahat. ETSK on jo esittänyt tasa-arvoinstituutin perustamisesta antamassa lausunnossaan huolensa siitä, että asianomaisessa asetusehdotuksessa tätä ei ole täysin taattu.

4.7 Tästä syystä ETSK tekee ehdotuksen eräiksi ensisijaisiksi aloiksi. Uuden instituutin tulisi tehdä perusteellinen sukupuolinäkökulmaan perustuva analyysi olemassa olevista tietokoko-
naisuuksista.

4.8 Toinen sukupuolta ja köyhyyttä koskeva aihealue, joka vaatii erityishuomiota, on kysymys köyhyyden vaikutuksista naisten fyysiseen ja psyykkiseen terveyteen.

4.9 Kolmanneksi näyttää siltä, että tutkimuksia on tehty vähän myöskin siitä, mitä naiset ajattelevat köyhänä olemisesta ja miten he siihen suhtautuvat, sekä siitä, kokevatko naiset köyhyyden miehiin nähden eri tavalla.

Bryssel 29. syyskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND