EUROOPAN KOMISSIO

EUROOPAN UNIONIN
ULKOASIOIDEN
JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN
KORKEA EDUSTAJA

Bryssel 3.10.2012
JOIN(2012) 27 final

YHTEINEN TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

EU:N TUKI PYSYVÄLLE MUUTOKSELLE SIIRTYMÄYHTEISKUNNISSA

{SWD(2012) 282 final}

SISÄLLYSLUETTELO

1. MITEN EU VOI TUKEA SIIRTYMÄN ONNISTUMISTA? 5

1.1. Osallistavan poliittisen prosessin ja hallintotavan tukeminen 5

1.2. Instituutioiden kehittämisen ja oikeusvaltioperiaatteen tukeminen 6

1.3. Taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tukeminen..... 7

1.4. Konfliktineston, rauhanrakentamisen ja turvallisuuden tukeminen..... 9

2. MITEN EU VOI KEHITTÄÄ VÄLINEITÄÄN JA LÄHESTYMISTAPAANSA? 10

2.1. Kumppaniyhteiskuntien tarpeisiin vastaaminen 10

2.2. Prosessin juurruttaminen alkuvaiheen saavutusten avulla 10

2.3. Kannustimien, rajoitusten ja ehtojen soveltaminen 11

2.4. Kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien osallistaminen 13

2.5. Tiedonjaon ja kehittämisvalmiuksien parantaminen..... 14

2.6. Yhteistyö jäsenvaltioiden, muiden avunantajien ja järjestöjen kanssa 15

YHTEINEN TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

EU:N TUKI PYSYVÄLLE MUUTOKSELLE SIIRTYMÄYHTEISKUNNISSA

Tarkoitus ja tausta

Kaikkialla maailmassa ihmiset haaveilevat poliittisesta vapaudesta, omasta ja perheenjäsentensä turvallisuudesta, vastuullisesta hallinnosta, taloudellisista mahdollisuuksista ja oikeudesta. Vastauksena näihin haaveisiin monet maat, joista osa sijaitsee EU:n naapurustossa, ovat viime aikoina toteuttaneet merkittäviä uudistuksia tai ovat ryhtymässä sellaisiin. Uudistusten tarkoituksena on tehdä yhteiskunnista osallistavia demokratioita, joissa on sekä tahtoa että kykyä vastata väestön tarpeisiin ja toiveisiin. Joissakin tapauksissa tavoitteena on normalisoida suhteet kansainväliseen yhteisöön ja naapurimaihin.

EU:lla on runsaasti kokemusta tällaisista siirtymistä – sekä omakohtaista kokemusta että kokemusta muiden maiden vastaavien pyrkimysten tukemisesta naapurustossaan ja muualla maailmassa. EU:n laajentumispolitiikka on osoittautunut erityisen tehokkaaksi välineeksi yhteiskunnallisen muutoksen edistämisessä. EU:hun jo liittyneet maat, etenkin vuosina 2004 ja 2007 liittyneet maat, sekä liittymistä valmistelevat maat ovat käyneet läpi melkoisia muutoksia toteuttaessaan liittymisen edellyttämiä demokraattisia ja taloudellisia uudistuksia[1]. Rauhan, vakauden, demokratian ja vaurauden tiivis liitto on noussut etusijalle muun muassa Euroopan naapuruuspolitiikassa (ENP), kehitysyhteistyössä ja EU:n yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa (YTPP).

Tämän tiedonannon tarkoituksena on selvittää, miten EU voi omien kokemustensa pohjalta auttaa maita onnistuneen ja pysyvän muutoksen toteuttamisessa. Lisäksi tiedonannossa esitetään joitakin konkreettisia toimenpiteitä EU:n näille maille antaman tuen parantamiseksi siten, että voidaan varmistaa uudistusten pysyvyys ja estää paluu entiseen.

Tiedonannossa tarkastellaan tilanteita, joissa uudistusprosessi kaipaa lisätukea, jotta muutoksesta saadaan toimiva ja pysyvä. Laajasti ymmärrettynä ’siirtymän’ katsotaan kattavan vakauttamistoimet, yhteiskunnallisen muutoksen, institutionaalisten rakenteiden kehittämisen ja uudistusten vakiinnuttamisen. Hauraat valtiot ja konfliktitilanteet eivät kuulu tämän tiedonannon soveltamisalaan, koska niihin liittyy tapauskohtaisia haasteita ja ne edellyttävät EU:lta erityyppisiä tukitoimia olkoonkin, että osa tiedonannossa mainituista kokemuksista on sovellettavissa niihin.

Siirtymään liittyy haasteita, jotka vaihtelevat suuresti maittain, kuten oheisesta komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta käy ilmi. Prosessi voi olla rauhanomainen tai kriisin synnyttämä. Siihen liittyy epävarmuutta ja riskejä, ja joskus se voi uhata kansallista tai alueellista vakautta. Kokemuksesta tiedetään, että siirtymä voi epäonnistua. Epäonnistumisella voi olla yhteiskunnille vakavia poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia. Onnistuneessa siirtymässä vallitsee vakauden ja luottamuksen ilmapiiri, joka

[1] Ks. *European Transition Compendium* -niminen kooste.

auttaa vakiinnuttamaan uudistukset ja tekemään niistä pitkällä aikavälillä pysyviä. Joissain tapauksissa rauhanomaista muutosta edistettäessä ja hallittaessa tarvitaan myös konfliktinestotoimia. Onnistuakseen prosessin on oltava kansallisessa ohjauksessa ja osallistava ja poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia haasteita on käsiteltävä kokonaisvaltaisesti.

Pysyvän muutoksen edistämiseksi siirtymäyhteiskunnissa EU:n olisi

– käytettävä kaikkia välineitään kattavassa, kohdennetussa ja pitkäkestoisessa toiminnassa, jossa huomioidaan kumppanimaan tarpeet ja ne syyt, jotka ajavat ihmisiä haaveilemaan yhteiskunnallisesta muutoksesta;

– edistettävä demokraattista hallintotapaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta, sekä taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia maa- ja aluetasolla samoin kuin rauhaa ja vakautta tavalla, joka tukee yhteiskunnan, talouden, politiikan ja ympäristön kannalta kestäviä muutoksia ja alueellista yhdentymistä;

– toimittava tavalla, joka lisää kumppanimaiden omavastuuta uudistusprosessista ja kannustaa kokemusten vaihtoon velvoittamatta mihinkään tiettyyn toimintamalliin.

Tavoitteen saavuttamiseksi EU:n olisi

– perustettava toimintansa asianmukaiseen **tarvearvioon**, jossa otetaan täysipainoisesti huomioon kumppanimaiden keskeiset haasteet;

– kartoitettava mahdollisuudet saavuttaa **tuloksia** perusvapauksiin, tulonmuodostukseen ja julkisiin palveluihin liittyvissä kysymyksissä jo siirtymän **alkuvaiheessa**, jotta voidaan taata uudistusten kansansuosion jatkuminen;

– käytettävä **kannustimia ja** sovellettava **ehtoja** johdonmukaisemmin ja tehokkaammin;

– **otettava kaikki asiaankuuluvat sidosryhmät** – esim. työmarkkinaosapuolet, talouselämän osapuolet, yksityissektori, kansalaisjärjestöt ja alueelliset järjestöt – **mukaan** uudistusprosessiin ja poliittiseen vuoropuheluun;

– panostettava enemmän puolueettomien ja oikeusvaltioperiaatteeseen sitoutuneiden instituutioiden kehittämiseen sen varmistamiseksi, että sovitut uudistukset myös **toteutetaan käytännössä**; tuettava valmiuksien kehittämistä **muuallakin kuin instituutioissa**, jotta julkisten palvelujen, kuten turvallisuuden ja oikeuden, saatavuus paranisi;

– käytettävä **osaamisen jakamiseen** ja **valmiuksien kehittämiseen** liittyviä menetelmiä, myös EU:n jäsenvaltioiden siirtymäkokemuksia, tehokkaasti;

– harjoitettava **tehokasta yhteistyötä ja koordinointia** EU:n jäsenvaltioiden (esim. yhteisohjelmointi) sekä muiden avunantajien ja toimijoiden kanssa.

1. MITEN EU VOI TUKEA SIIRTYMÄN ONNISTUMISTA?

Kukin kumppanimaa päättää itse, miten se aikoo hallita siirtymä- ja muutosprosessia. EU puolestaan voi käyttää omia välineitään kansallisten prosessien tukemiseen ja niille suotuisten olosuhteiden luomiseen. Toiminnassaan sen on kunnioitettava kumppanimaan ”omistusoikeutta” prosessiin sekä periaatteita, joista toinen koskee kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuutta ja toinen tietyille aloille keskittymistä kehitysyhteistyössä. Lisäksi EU:n on tuessaan otettava huomioon se, että demokraattiset ja taloudelliset siirtymät ovat pitkäkestoisia prosesseja. Kokonaisvaltaisen ja pitkäaikaisen lähestymistavan avulla EU voi tukea ja elvyttää usein epävakaita tai paikoilleen jähmettyneitä siirtymiä.

Muutoksen laajuus ja vauhti voivat luonnollisestikin vaihdella suuresti kumppanimaasta toiseen. Uudistuksilla on myös korjattava olemassa olevat puutteet kattavasti. Poliittiset uudistukset eivät riitä, jos maasta puuttuu riippumaton ja vastuullinen oikeuslaitos, kilpailuviranomainen ja toimiva korruptiontorjuntapolitiikkaa, jotka ovat välttämättömiä talouskehityksen edellyttämien investointien kannalta. Koordinointi uudistusten toteuttamiseen osallistuvien eri viranomaisten välillä on sekin tärkeää. Esimerkiksi laajentumisprosessissa mukana olevissa maissa se, että hallitukset ovat perustaneet Euroopan yhdentymisasioita käsitteleviä ministeriöitä tai virastoja, joille on annettu koordinointitehtäviä, ja noudattaneet selvää poliittista asialistaa EU:n normeihin ja säännöstöön lähentymisessä, on auttanut niitä keskittämään voimansa kokonaisvaltaisen uudistusohjelman toteuttamiseen.

Uudistusten ajoitus on erittäin tilannesidonnaista; on pyrittävä säilyttämään tasapaino nopeiden uudistusten, joiden avulla ylläpidetään koko prosessin poliittista ja yhteiskunnallista työntövoimaa ja kansansuosiota, ja pitkän aikavälin uudistusten välillä. Politiikkayhdistelmä vaihtelee asianomaisen maan tarpeiden ja toiveiden sekä niiden vaikuttimien mukaan, jotka saavat ihmiset haaveilemaan yhteiskunnallisesta muutoksesta.

1.1. Osallistavan poliittisen prosessin ja hallintotavan tukeminen

EU:n laajentumispolitiikka edustaa kokonaisvaltaisinta tapaa tukea osallistavia poliittisia prosesseja ja hallintotapaa. Demokraattiset instituutiot, oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ovat jäsenyysehtojen ytimessä. Itä- ja Keski-Euroopan jäsenvaltioissa kommunistihallinnosta todelliseen demokratiaan siirtyminen oli suuri muutos, jonka kansalaisten selkeä halu ja vaaleilla valittujen viranomaisten poliittinen tahto mahdollistivat. EU tuki prosessia muun muassa rahoitustuen, asiantuntija-avun ja liittymisneuvottelujen muodossa.

EU jatkaa demokratiatukensa vakiinnuttamista maailmanlaajuisesti neuvoston vuonna 2009 tekemien päätelmien[2] mukaisesti. Tunisia ja Bolivia ovat hyviä esimerkkejä kaikkien asiaankuuluvien EU:n välineiden käytöstä.[3]

EU antaa tukea neljällä rintamalla: perustuslaillisten prosessien ja vaaliprosessien luominen, demokraattisten instituutioiden vahvistaminen, poliittisen toiminnan ja kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen sekä demokratiaan perustuvan poliittisen kulttuurin kehittäminen asteittainen. Pääpaino on perinteisesti ollut **uskottavissa vaaleissa** ja **turvallisuudessa** sekä **hallituksen**

---

[2] EU:n neuvoston päätelmät demokratian tukemisesta EU:n ulkosuhteissa, Bryssel 17.11.2009, ja niihin liittyvä toimintaohjelma.

[3] Komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 2.1.1. kohta.

toimeenpanovallan lujittamisessa, mutta se on vauhdilla siirtymässä perustuslakia säätävien kokousten ja **lainsäädäntöelinten** vahvistamiseen sekä tehokkaiden keskinäisten valvontajärjestelmien perustamiseen.[4] EU on myös lisäämässä sitoutumattomuuteen perustuvaa yhteistyötä **puolueiden** kanssa (esim. Tunisiassa). Yhteistyötä tehdään valmiuksien kehittämisessä ja puolueiden välisen vuoropuhelun edistämisessä.

EU:n kehitysyhteistyöpolitiikassa on tehty strateginen valinta painottaa ihmisoikeuksia, demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta ja muita hyvän hallintotavan osatekijöitä aiempaa enemmän ehdottamalla, että useammat EU:n kehitysyhteistyöohjelmat omistetaan näille kysymyksille.[5]

EU ja sen jäsenvaltiot pyrkivät myös parantamaan kumppanimaille antamansa ihmisoikeustuen tuloksellisuutta ja johdonmukaisuutta. Tätä tarkoitusta varten ollaan laatimassa kattavia **maakohtaisia ihmisoikeusstrategioita**, joissa määritellään EU:n toiminnan painopistealat ja jotka pohjustavat eri tasoilla käytävää ihmisoikeusvuoropuhelua ja poliittista vuoropuhelua. Strategiat otetaan huomioon politiikan suunnittelussa sekä rahoitustuen, myös budjettituen, ohjelmoinnissa ja täytäntöönpanossa. Ne otetaan huomioon myös ENP:n edistymiskertomuksissa, jotta voidaan varmistaa, että ”enemmällä enemmän” -periaatetta sovelletaan johdonmukaisesti koko naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvalla alueella.

Lisäksi EU pyrkii kehittämään **demokratisointistrategioita** tukevia analyysintekovälineitään osana kokeilua, jossa tietyille maille laaditaan demokratiaprofiili. Profiileihin kootaan maan poliittiset rakenteet ja prosessit, ja niitä hyödynnetään EU:n ohjelmoinnissa ja poliittisessa vuoropuhelussa. Ne sisältävät tietoa oikeusjärjestelmästä, horisontaalisesta ja vertikaalisesta vallanjaosta, perustuslaista ja vaalijärjestelmästä, ja niissä tarkastellaan oikeusvaltioperiaatteen ja julkisen sektorin tehokkuutta ja tuloksellisuutta samoin kuin julkisen sektorin valmiuksia luoda ja/tai edistää kestävää kehitystä.

1.2. Instituutioiden kehittämisen ja oikeusvaltioperiaatteen tukeminen

Riippumattomien, läpinäkyvien ja tehokkaiden instituutioiden perustaminen ja vakiinnuttaminen on erittäin tärkeää, jotta siirtymämaassa voidaan lisätä luottamusta, luoda perusta jatkokehitystä varten sekä torjua korruptiota ja järjestäytynyttä rikollisuutta uudistusprosessin alkuvaiheessa. Viimeksi mainittu on opittu kantapään kautta EU:n viimeaikaisiin laajentumisiin liittyvissä uudistuksissa. Makrotalouden vakautta voidaan kasvattaa vain luomalla investointeja houkutteleva ja yritystoimintaa stimuloiva toimintaympäristö. Tämä edellyttää riippumatonta tuomioistuinlaitosta (riitojenratkaisu), selvää omistusoikeuslainsäädäntöä ja oikeusvaltionperiaatteen kunnioittamista. Lisäksi tarvitaan uskottavia instituutioita, jotta vältyttäisiin oikeussääntöjen täytäntöönpano- ja valvontavalmiuksissa olevilta puutteilta, jotka voivat käytännössä estää todellisen muutoksen tai hidastaa sitä ja edistää korruptiota.

Riippumattoman tuomioistuinlaitoksen tehtävänä on varmistaa, että oikeusvaltioperiaatetta kunnioitetaan ja ihmisoikeuksia suojellaan. Tämä voi olla melkoinen haaste, koska aiempien, epädemokraattisten hallintojen aikana virkaansa nimitetyt tuomarit ja syyttäjät saattavat jarruttaa uudistuspyrkimyksiä. Samaan aikaan lustraatiomenettelyihin (eli edellisen hallinnon aikana väärinkäytöksiin osallistuneiden irtisanominen) ja turvallisuustutkintamenettelyihin

---

4 Valmisteluasiakirjan 2.1.1. kohta. Ks. myös viiteasiakirja *Engaging and Supporting Parliaments Worldwide: EC strategies and methodologies for action to support parliaments*.

5 Tiedonanto *EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan vaikutuksen lisääminen: muutossuunnitelma*, 2. jakso, ja neuvoston päätelmät, 14.5.2012.

sisältyy riski järjestelmän lisäpolitisoitumisesta pitkäksi aikaa. Tämän vuoksi on omaksuttava tasapainoinen lähestymistapa, jonka puitteissa olisi muun muassa kartoitettava mahdollisuudet saattaa tuomarit ja syyttäjät vastuuseen kurinpidollisin tai rikosoikeudellisin menettelyin. Samaan aikaan olisi valmiuksia kehittämällä parannettava turvallisuus- ja oikeuspalveluiden saatavuutta (esim. valistustoimin), koska kyseisten palvelujen saatavuus on ratkaisevassa asemassa, mikäli siirtymästä halutaan pysyvä ja lainmukainen.

Julkishallinnot on uudistettava, jotta ne voivat palvella kansalaisten etuja. Riippumattomia valvontaelimiä, kuten oikeusasiamiehiä, korruptiontorjuntavirastoja ja tietosuojavaltuutettuja, tarvitaan valvomaan muiden valtioelinten toimintaa ja turvaamaan kansalaisten oikeudet. Uusien instituutioiden avulla voidaan varmistaa, että konkreettiset ja näkyvät edistysaskeleet oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja kansalaisten luottamuksen lisäämisen suhteen edellyttäen, että kyseiset instituutiot todellakin ovat riippumattomia ja niille annetaan riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen tehokkaasti.

EU voi osallistua instituutioiden kehittämiseen monin tavoin, muun muassa antamalla rahoitustukea, käymällä poliittista vuoropuhelua ja tekemällä teknistä yhteistyötä. Esimerkiksi laajentumispolitiikan alalla käytettävästä liittymistä valmistelevasta tukivälineestä (IPA) on ollut suurta apua Länsi-Balkanin maille niiden uudistuspyrkimyksissä. Kokonaisvaltaisella institutionaalisella kehyksellä voidaan varmistaa tehtyjen uudistusten pysyvyys. Tällaisen kehyksen on kuitenkin oltava tasapainoinen, minkä lisäksi tarvitaan keskinäinen valvontajärjestelmä. Jos valtaa keskitetään liikaa yhteen tai muutamaan instituutioon, syntyy riski vallan väärinkäytöstä tai uudistusprosessin katkeamisesta siinä tapauksessa, että asianomainen instituutio (asianomaiset instituutiot) lakkautetaan.

1.3. Taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tukeminen

Maakohtainen uudistusohjelma

Siirtymä aiheuttaa usein siihen liittyvän taloudellisen ja poliittisen epävarmuuden takia lyhytkestoisen notkahduksen kasvussa, työllisyydessä, julkisessa taloudessa ja vaihtotaseessa. Jos tämä lisää työttömyyttä ja köyhyyttä, demokratisoitumisprosessi saattaa rapautua ja sen legitimiteetti vaarantua, mikä puolestaan lisää maastamuuttoa ja aivovuotoa. Pidemmällä aikavälillä uudistuksilla on vastattava kansalaisten odotuksiin säällisestä työstä, taloudellisista mahdollisuuksista ja sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta.

Kokemukset maissa, joissa hallintoa on uudistettu menestyksellä, kuten EU:hun edellisellä vuosikymmenellä liittyneissä jäsenvaltioissa[6], osoittavat, että uudistukset on usein kytketty taloudellisiin ja sosiaalisiin kehitysprosesseihin. Kyseisissä maissa talouden uudistusohjelmalla oli neljä painopistettä: makrotalouden vakauttaminen, yritysten yksityistäminen ja saneeraaminen, liiketoimintaympäristön kehittäminen sekä työmarkkinoiden toiminnan tehostaminen. Nämä painopisteet tukivat tuottavuuden kasvattamistavoitetta, joka puolestaan palvelee pyrkimyksiä kohottaa elintasoa ja parantaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä hyvinvointia kestävällä tavalla. Yhtä tärkeää oli uudistaa ja kehittää julkista taloutta, jotta voitiin varmistaa resurssit muiden taloudellisten uudistusten tukemiseen sekä julkisten palvelujen asianmukaisen tason säilyttämiseen ja edelleen kehittämiseen.

Vaikka näiden maiden uusien johtajien asettamat pitkän aikavälin tavoitteet olivat yleisesti ottaen samankaltaiset, uudistusten painopisteet, ajoitus ja tahti vaihtelivat suuresti. Osa maista

[6] Ks. *European Transition Compendium* -niminen kooste.

(Puola, Tšekki ja Viro) toteutti nopeasti radikaaleja uudistuksia luodakseen edellytykset talouden elpymiselle (nk. sokkiterapia) huolimatta lyhyellä aikavälillä aiheutuvista huomattavan negatiivisista vaikutuksista, kuten tuotannon laskusta, työttömyydestä ja taantumasta. Toiset maat (esim. Unkari ja Slovenia) omaksuivat vaiheittaisen lähestymistavan ja toteuttivat makrotaloudellisia, rakenteellisia ja institutionaalisia uudistuksia vähin erin, jolloin vältettiin äkilliset muutokset tuotannossa, työllisyydessä ja hyvinvoinnissa. Näin kotimaiset yritykset ja talouden toimijat ehtivät sopeutua avoimen markkinatalouden uusin ehtoihin.

EU:lla on tarjota monentyyppistä tukea. Budjettituella, tarvittaessa myös valtiorakenteiden kehittämissopimuksilla, maita voidaan auttaa siirtymän vakiinnuttamisessa ja lyhyen aikavälin kasvunäkymien ja työllisyyden vakauttamisessa prosessin alkuvaiheessa, jota leimaavat erilaiset epävarmuustekijät. Samalla voidaan välttää ulkomaan- ja/tai valtionvelan kestämätön kehitys. Myös muita kehitysavun muotoja, muun muassa hankelähtöistä apua (ks. Norsunluurannikon esimerkki) ja teknistä apua, voidaan käyttää erityisten siirtymätarpeiden tyydyttämiseen.

Osallistuminen säällisten työpaikkojen ja turvallisen liiketoimintaympäristön luomiseen

Pitkällä aikavälillä EU voi auttaa kumppanimaita luomaan **vankemman politiikka- ja sääntelykehyksen**, jolla voidaan houkutella yksityisiä investointeja, kannustaa yrittäjyyteen, edistää pk-toimintaa, varmistaa luonnonvarojen tuloksellinen ja tehokas hallinta, tehostaa veronkantovalmiuksia, parantaa maataloutta sekä vahvistaa taloudellista yhteistyötä ja yhdentymistä muiden maiden kanssa.[7] Kaupan alan sopimuksilla ja välineillä ja kauppaa tukevalla avulla voidaan osaltaan edistää taloudelliselle kehitykselle ja alueelliselle yhdentymiselle suotuisten olosuhteiden luomista. Myös tuki **vakaan, ennustettavan ja turvallisen liiketoimintaympäristön** luomiselle on edelleen ratkaisevan tärkeää. Omistusoikeudet, maanomistus ja yksityissektorin asema on usein syytä määritellä (uudelleen). Esimerkiksi Keski- ja Itä-Euroopan jäsenvaltioissa liikkeenjohtoa valvovat oikeus- ja sääntelyelimet, taatut omistus- ja sopimusoikeudet, yksinkertaistetut sääntely- ja lisensointimenettelyt ja tarkoituksenmukainen pankkijärjestelmä ovat parantaneet investointiedellytyksiä. Vastaavasti maatalouden toimintaedellytykset paranivat maatalousmaan markkinauudistuksen myötä; uudistus kattoi omistusoikeudet, verotusnäkökohdat sekä erilaiset maa- ja kiinteistörekisterit.

EU voi tukea tärkeitä uudistuksia **alakohtaisilla uudistussopimuksilla**, joihin yhdistetään tehostettu poliittinen vuoropuhelu. Se voi myös tukea ja helpottaa **paikallisten yritysten**, varsinkin mikroyritysten ja pk-yritysten, valmiuksien kehittämistä (ks. SANAD-tapaus MENA-alueella[8]). **Kumppanuus yksityissektorin kanssa** voi sekin olla tehokas tapa houkutella investointeja, vahvistaa ulkomaisten suorien investointien ja paikallisten yritysten välisiä kytköksiä ja lisätä työllisyyttä. Rahoitusta yhdistävät EU:n alueelliset välineet ovat osoittautuneet tehokkaiksi lisärahoituksen lähteiksi, kun EU:n avustuksia on yhdistetty muihin resursseihin, kuten eurooppalaisten rahoituslaitosten, myös Euroopan investointipankin, lainoihin.[9]

Osallistuminen osallistavien talouksien ja yhteiskuntien rakentamiseen

---

7 Muutossuunnitelman 3. jakso. Tähän kuuluu myös kestävän, vähäpäästöisen ja ilmastonmuutoksen kestävän kehityksen tukeminen ja kestävien energialähteiden saatavuus.

8 Valmisteluasiakirjan 2.1.5. kohta.

9 Valmisteluasiakirjan 1.4. kohta.

EU:lle on tärkeää kumppanimaidensa tukemista niiden pyrkimyksissä vastata kansalaistensa toiveisiin **oikeudenmukaisuuden sekä sosiaalisen osallisuuden ja suojelun** lisääntymisestä (sosiaalisesta suojelusta on tarkoitus antaa erillinen tiedonanto vuoden 2012 jälkipuoliskolla). Tukea tarvitaan varsinkin toimille, joilla edistetään sosiaalipalvelujen ja julkisten palvelujen tarjontaa kaikille väestöryhmille. Kansalaisjärjestöillä voi olla tässä tärkeä rooli eettisten, osallistavien ja oikeudenmukaisten liiketoimintamallien edistäjänä. Erityisesti nuorten osallistumista olisi rohkaistava, koska he ovat tulevaisuuden johtajia.

Siirtymävaiheessa on syytä ryhtyä konkreettisiin toimiin **sukupuolten tasa-arvon** ja **naisten vaikutusmahdollisuuksien** lisäämiseksi, koska naisilla on tärkeä rooli siirtymissä. Myös naisten turvallisuutta ja osallistumista on lisättävä eri keinoin, esimerkiksi sektorikohtaisella budjettituella ja demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen toimilla (ks. Marokon ja Afganistanin esimerkit[10]).

1.4. Konfliktineston, rauhanrakentamisen ja turvallisuuden tukeminen

Joskus demokratiaan siirtyminen on kaksinkertainen haaste: toisaalta on varmistettava, että turvallisuus ja rauha osaltaan edistävät kestävää kehitystä, toisaalta taas, että kehitys edistää rauhaa ja vakautta.

Vaalit, muutokset hallituksessa ja varojen (uudelleen) jakaminen ovat tilanteita, jotka voivat purkautua väkivaltana ja/tai leimahtaa aseelliseksi konfliktiksi sekä aiheuttaa takaiskuja usein hauraissa siirtymissä erityisesti sellaisissa yhteiskunnissa, joissa ei ole vielä tehokasta ja lainmukaista institutionaalista kehystä konfliktien ratkaisemiseen rauhanomaisesti.

Tällaisissa olosuhteissa annettavaan EU:n tukeen on sovellettava konfliktin huomioon ottavaa tilannekohtaista lähestymistapaa. Konfliktin perimmäisiä syitä puitaessa olisi vältettävä sitä, ettei yhdenkään ryhmän riippuvuus, valta tai suosiminen lisäänny ja etteivät selviytymismekanismeihin kohdistuvat kielteiset vaikutukset kärjisty. Kussakin maassa sovellettava yksityiskohtainen lähestymistapa ja huomioon otettavat seikat olisi määriteltävä konfliktianalyysin avulla. Monissa tapauksissa tällainen analyysi paljastaa rauhanrakentamisen tavoitteisiin liittyviä erityiskysymyksiä. Kyseiset tavoitteet on laadittu rauhanrakentamista ja valtiorakenteiden kehittämistä koskevan kansainvälisen vuoropuhelun puitteissa, ja kansainvälinen yhteisö, EU mukaan lukien, on vahvistanut ne.[11] Tavoitteet liittyvät osallistavan poliittisen prosessin ja sovittelun tarpeeseen, kulttuurienväliseen vuoropuheluun, turvallisuuden ja oikeuden toteutumiseen, työpaikkojen saantiin sekä resurssien vastuulliseen ja tehokkaaseen hallintaan.

EU:n tuen täytäntöönpanossa on joka tapauksessa sovellettava laajempaa lähestymistapaa, jossa huomioidaan kaikki merkitykselliset osa-alueet eli sovittelu ja tuki asuinsijoiltaan siirtymään joutuneille, kriisinehkäisy, turvallisuussektorin uudistaminen, ympäristön häiriönsietokyky ja ilmastonmuutos, luonnonvarojen kestävä ja vastuullinen hallinta, oikeusvaltioperiaate, demokratisointi, kansalaisyhteiskunta, ihmisoikeudet, julkishallinnon uudistaminen ja julkiset palvelut. Esimerkkinä mainittakoon, että EU on tukenut entisen Jugoslavian maiden sovittelua, ja liittymisprosessiin liittyvillä selkeillä ehdoilla on varmistettu syytteiden nostaminen sotarikoksista ja yhteistyö entisen Jugoslavian alueen kansainvälisen rikostuomioistuimen kanssa.

---

10 Valmisteluasiakirjan 2.1.2. ja 2.1.3. kohta.

11 Avun tuloksellisuudesta Busanissa vuonna 2011 järjestetty korkean tason foorumi.

Turvallisuuden ja vakauden takaamaan pyrkivässä toiminnassa turvallisuussektorin uudistaminen on aivan erityinen haaste. Ensisijaisena tavoitteena on yleensä parantaa turvallisuuspalvelujen siviilivalvontaa sekä turvallisuussektorin mitä erilaisimpien toimijoiden tehokkuutta, vastuullisuutta ja käytöstä. Yhteisöjen ja kansalaisyhteiskuntaryhmien osallistuminen hankkeeseen voi lisätä turvallisuuspalvelujen tehokkuutta ja vastuullisuutta. Muita heikommassa asemassa oleviin ryhmiin ja niiden oikeuksiin on syytä kiinnittää erityishuomiota. YTPP on osa EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa, ja se voi olla keskeisessä asemassa ratkottaessa siirtymän tärkeimpiä haasteita. EU on vuodesta 2003 alkaen tarjonnut koulutusta, neuvontaa ja mentorointia turvallisuussektorin uudistamisen tueksi, valvonut rauhansuunnitelmien täytäntöönpanoa ja tukenut turvallisuutta, usein YK:n mandaatilla. Käytännössä on kyse siviili- ja/tai sotilaspuolen tukitoimenpiteistä.

2. MITEN EU VOI KEHITTÄÄ VÄLINEITÄÄN JA LÄHESTYMISTAPAANSA?

2.1. Kumppaniyhteiskuntien tarpeisiin vastaaminen

Siirtymän rauhanomaisuuden ja menestyksen takaamiseksi kunkin maan uudistusprosessin olisi vastattava kansalaistensa tarpeisiin, jotka **maa on itse määritellyt**. Vaikka siirtymämaiden tarpeissa ja haasteissa on suuria eroja, niihin lukeutuvat usein seuraavat:

– kansallinen sovittelu ja kansallisen konsensuksen saavuttaminen perusasioista;

– hyvin toimivien demokraattisten instituutioiden ja prosessien luominen;

– tulojen ja työllisyyden kestämättömän laskun välttäminen ja makrotalouden vakauden palauttaminen tai säilyttäminen:

– pitkän aikavälin sosioekonomisen kehityksen ja osallisuuden edistäminen, mukaan lukien säälliset työpaikat, taloudelliset mahdollisuudet, sosiaalialan peruspalvelut, joihin kuuluu myös laadukas terveydenhuolto, koulutus, ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus;

– liiketoiminnalle suotuisan ympäristön luominen, omistusoikeuksien ja yksityissektorin aseman (uudelleen) määritteleminen ja markkinoiden toiminnan uudelleenarvioiminen; ja

– tarvittaessa turvallisuuden, oikeudenmukaisuuden ja oikeusvaltion palauttaminen.

Tilanteet vaihtelevat suuresti, minkä vuoksi onnistuneelle siirtymälle tai EU:n tuelle ei ole **yhtä ainoaa reseptiä**. Esimerkiksi vähiten kehittyneisiin maihin kuuluva hauras valtio, kuten Burma/Myanmar, saattaa tarvita erilaista tukea kuin Tunisian tai Egyptin kaltaiset pidemmälle kehittyneet keskitulotason maat.

EU:n lisäarvollinen tuki olisi sovitettava kunkin maan tilanteeseen ja tarpeisiin sekä siihen lisäarvoon, jonka kyseinen tuki voi tuottaa. Lisäksi EU:lle aiheutuvat edut ja mahdolliset riskit olisi arvioitava. Lähtökohtana pitäisi yleensä olla maiden omat tarvearviot ja näkemykset siitä, miten tarpeet voidaan täyttää. Jotta kattavaa ja yhdennettyä pitkän aikavälin toimintaa voitaisiin valmistella riittävän ajoissa, on tärkeää, että **EU:n eri yksiköt käyvät yhdessä paikan päällä** heti siirtymän alkuvaiheessa. Esimerkiksi laajentumispolitiikan yhteydessä vertaisarvioinnit, joihin on osallistunut jäsenvaltioiden asiantuntijoita, sekä muiden avunantajien, kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan edustajien laaja-

alainen kuuleminen ovat tuottaneet hyviä tuloksia EU:n tukea valmisteltaessa. Osana kauppaa tukevaa apua EU on myös tukenut kaupan alan tarvearviointeja, diagnostisia selvityksiä ja kaupallisten strategioiden laatimista Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) maissa toteutettavien ohjelmien avulla.

2.2. Prosessin juurruttaminen alkuvaiheen saavutusten avulla

Siirtymään liittyvän epävarmuuden ja epävakauden vuoksi on ensiarvoisen tärkeää saavuttaa mahdollisimman pian joitakin konkreettisia parannuksia luottamuksen synnyttämiseksi ja poliittisen vakauden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi. Samanaikaisesti pitkän aikavälin strategioiden täytäntöönpanon kanssa on mahdollista saavuttaa nopeita tuloksia eri osa-alueilla, joista esimerkkejä ovat demokratian perusoikeudet ja –vapaudet, myös sivistykselliset oikeudet, työpaikkojen luominen, kasvun esteiden poistaminen, julkiset palvelut (myös sosiaalialan peruspalvelut), menetetyn omaisuuden palauttaminen sekä elinkeinojen uudelleen harjoittaminen, varsinkin konfliktinjälkeisessä tilanteessa.

Demokraattisen hallintotavan osalta tyypillisiä esimerkkejä tämänkaltaisista pikasaavutuksista ovat sananvapaus ja uskottavat vaalit (ks. Tunisian esimerkki[12]), edustava ja laillinen perustuslakia säätävä kokous sekä uuden perustuslain hyväksyminen osallistavia prosesseja soveltaen. Kuten EU:n laajentumisprosessin aiemmat ja nykyiset kokemukset osoittavat, kansalaisten luottamusta oikeusvaltioon ja ihmisoikeuksien suojaan voidaan vahvistaa antamalla asianomaisille instituutioille konkreettista tukea, perustamalla riippumattomia valvontaelimiä ja parantamalla tiedonsaantia keskeisistä talous- ja sosiaalikysymyksistä.

Lyhyellä aikavälillä demokratiaan siirtyminen voi heikentää talouden toimintaa, työllisyyttä ja makrotalouden vakautta. On ensiarvoisen tärkeää toteuttaa toimenpiteitä ja hankkeita, joilla voidaan edistää nopeita parannuksia **tulonmuodostuksessa, sosiaalisissa turvaverkoissa ja peruspalvelujen tarjonnassa** ja joilla voidaan suojautua köyhyyden kestämätöntä lisääntymistä vastaan. Tämä on usein välttämätöntä, jotta saadaan kannatusta vasta pidemmällä aikavälillä vaikuttaville talousuudistuksille tai ainakin torjutaan muutosvastustusta. Tätä tarkoitusta varten voidaan käyttää varoja ja hankkeita, joissa pk-yrityksiä ja mikroluottojärjestelyjä[13] kehittämällä luodaan työpaikkoja. Uudistuksia voidaan helpottaa myös toimialatasolla, varsinkin sellaisilla aloilla, joilla on valmiudet nopeaan starttiin ja konkreettisiin tuloksiin tulojen ja työpaikkojen suhteen.

Työpaikkojen nopeaan luomiseen ja lyhyen aikavälin työllisyyteen tähtääviin ohjelmiin on kuitenkin syytä sisällyttää pidemmän aikavälin seurantaa, esimerkiksi ammattikoulutusta ja työnvälityspalveluja, joiden avulla ohjelman osanottajat voivat löytää vakituista työtä. Nopeiden tulosten tarve olisi vietävä osaksi pidemmän aikavälin työllisyysstrategioita eikä se saisi synnyttää uusia joustamattomia intressejä eikä kestämättömiä tilanteita.

Turvallisuuden alalla tarvitaan usein välittömiä toimia maan vakauttamiseksi esimerkiksi konfliktin jälkeen. Tavoitteena on estää tilanteen huononeminen ja siirtymän taantuminen. Esimerkkejä onnistuneista vaikkakin erilaisista EU:n tukimuodoista ovat rauhanneuvottelut ja rauhansuunnitelman etenemisen seuranta (laajentumismaat, Georgia, Indonesian Aceh), rajaturvallisuuden tukeminen (laajentumismaat, Libya), poliisien kouluttaminen (laajentumismaat, Afganistan), kansainvälisen siviilihallinnon tai poliisi- ja

---

12 Valmisteluasiakirjan 1.2.1. kohta.

13 Valmisteluasiakirjan 2.1.5. kohta.

oikeusviranomaisten tehtävien väliaikainen hoitaminen (EULEX Kosovossa[14]), YK:n tukeminen esimerkiksi sotilaallisella siirtymäoperaatiolla (Tšad ja Kongon demokraattinen tasavalta) ja YK:n tarkkailuoperaation tukeminen (Syyria).

2.3. Kannustimien, rajoitusten ja ehtojen soveltaminen

Vaikka kannustimet, rajoitukset ja ehdot eivät voi olla uudistusten pääasiallinen moottori, prosessia voidaan tukea niiden avulla. Niitä sisältyy EU:n ulkopolitiikan eri kehyksiin, mukaan lukien ENP sekä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden kanssa tehty Cotonoun sopimus. Ne voivat olla rahoituksellisia (esim. apua), taloudellisia (esim. eurooppalaisiin verkostoihin ja toimintalinjoista käytävään vuoropuheluun mukaan ottamista) tai poliittisia (esim. poliittinen vuoropuhelu). Ne voivat olla myönteisiä tai kielteisiä (esim. pakotteiden määräämistä tai kumoamista). Laajentumispolitiikassa esimerkiksi liittymisneuvottelujen aloittamiseen liittyy joukko ehtoja, joita ovat muun muassa demokratia, oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen kunnioittaminen ja suojelu. Kauppapolitiikan alaan kuuluva yleinen tullietuusjärjestelmä (GSP) sisältää puolestaan kannustimia, joilla uudistuksia voidaan tukea välillisesti olkoonkin, ettei se ole järjestelmän poliittinen tavoite siitä syystä, että kaikkien kaupan välineiden on oltava WTO:n sääntöjen mukaisia.

Pakotteet ja rajoittavat toimenpiteet

Pakotteet ovat yksi osa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan poliittista aloitearsenaalia. Niistä voi olla apua muutoksen ja siirtymän poliittisen vireen ylläpitämisessä silloin, kun tilanne voisi muutoin heikentyä nopeasti. Pakotteista olisi mahdollisuuksien mukaan hyvä määrätä YK:n tasolla, jotta mahdollisimman monet maat hyväksyisivät ja toteuttaisivat samankaltaisia toimenpiteitä. EU:n yksipuolisilla toimenpiteillä YK:n toimenpiteitä voidaan täydentää kohdennetusti ja oikea-aikaisesti. Jos asiasta ei päästä yhteisymmärrykseen YK:ssa, EU voi kohdistaa yksipuolisia toimenpiteitä tiettyyn maahan tai tilanteeseen.

Mikäli tilanne muuttuu myönteiseen suuntaan, EU:n toimenpiteet voidaan nopeasti kumota tai niitä voidaan muuttaa siirtymän tukemiseksi. Joitakin toimenpiteitä voidaan kuitenkin säilyttää siirtymään kohdistuvien uhkien tai kielteisten vaikutusten ehkäisemiseksi. Toimenpiteiden soveltaminen voidaan myös keskeyttää tunnustuksena saavutetusta edistyksestä ilman, että ne kumotaan – näin voidaan ylläpitää jatkuvaa painostusta uusien parannusten toivossa.

Kannustimiin perustuva lähestymistapa

EU:n laajentumispolitiikan puitteissa sovellettavat kannustimiin perustuvat lähestymistavat ovat tuottaneet positiivisia tuloksia esimerkiksi Länsi-Balkanilla. Edistyminen liittymisprosessissa on kytköksissä uudistusohjelman konkreettisiin toimiin. Esimerkiksi Montenegron tapauksessa maan piti täyttää tietyt sen jäsenyyshakemuksesta annetussa komission lausunnossa asetetut ensisijaiset tavoitteet ennen kuin liittymisneuvottelut voitiin aloittaa. Kyseiset tavoitteet kattoivat tärkeitä oikeusvaltio- ja ihmisoikeusaspekteja. Viisumivapaudesta viiden Länsi-Balkanin maan kanssa käyty vuoropuhelu perustui sekin yksityiskohtaisiin etenemissuunnitelmiin, jotka sisälsivät täsmällisiä välitavoitteita ja johtivat

[14] Tämä nimeäminen ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

konkreettisiin parannuksiin asiakirjojen turvallisuuden, korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan, rajavalvonnan ja maahanmuuttopolitiikan kaltaisilla aloilla.

Myös naapuruuspolitiikassa noudatetaan ”enemmällä enemmän” -periaatetta. Maat, jotka mitattavissa olevia demokraattisia uudistuksia toteuttamalla etenevät muita pidemmälle ja nopeammin, saavat EU:lta enemmän tukea. Tämän kannustimiin perustuvan uuden lähestymistavan soveltamiseksi perustettiin kaksi puiteohjelmaa ylimääräisen tuen myöntämiseksi: kumppanuutta, uudistuksia ja osallistavaa kasvua tukeva SPRING-ohjelma eteläisiä naapurimaita varten (ks. Tunisian esimerkki[15]) ja itäistä kumppanuutta koskeva integraatio- ja yhteistyöohjelma (EaPIC) itäisiä naapurimaita varten. Ohjelmista rahoitetaan aloitteita, joilla pyritään ratkaisemaan demokraattisiin uudistuksiin ja varsinkin osallistavaan sosioekonomiseen kehitykseen liittyviä haasteita.

Samankaltaista lähestymistapaa voitaisiin soveltaa muuallakin kuin naapuruuspolitiikassa edellyttäen, että kriisien käsittelemiseksi ja kansalaisyhteiskunnan tukemiseksi toteutettaviin toimenpiteisiin, paikallisviranomaisten väliseen yhteistyöhön ja ihmisten välisiin kontakteihin ei sovelleta ”enemmällä enemmän” -periaatetta.

Kymmenennen AKT-maille suunnatun Euroopan kehitysrahaston (EKR) hallintotapa-aloitteeseen sisältyvä kannustimiin perustuva lähestymistapa ei ole osoittautunut erityisen onnistuneeksi. Osasyynä on se, että alkuperäisessä hallintotapamäärärahassa ei tehty riittävän suurta eroa eri kumppanimaiden kesken, ja toisaalta se, että tulevista uudistuksista annettujen sitoumusten toteutumista ei seurattu riittävästi, mikä heikensi aloitteen vaikutusta hallintotapaan.

Näistä eri yhteyksistä saadut kokemukset ovat osoittaneet, että uudistusprosessin tukemisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että hallituksen edistymistä seurataan tehokkaasti ja että siitä on helposti saatavilla tietoa. Seurannalla ja tiedonsaannilla voi olla suurta merkitystä myös kannustettaessa kumppanimaita nopeuttamaan uudistuksia. Vaikuttavuutta voidaan parantaa entisestään, jos prosessiin osallistuu eri sidosryhmiä ja suurelle yleisölle annetaan tietoa hallituksen toiminnasta (ks. Beninin esimerkki[16]).

Kannustavissa uudistuksissa olisi siksi huomioitava seuraavat:

– palkkiot olisi määriteltävä yksiselitteisesti heti alussa ja niitä olisi myönnettävä saavutetuista tuloksista ja toteutuneesta toiminnasta;

– etusijalle olisi asetettava työjärjestelyt, jotka lisäävät omistajuutta ja siten sitoutumista tuloksiin ja vaikutuksiin;

– toimintaa olisi seurattava säännöllisesti ja havaitut ongelmat olisi ratkaistava asianmukaisilla seurantatoimilla;

– hallituksen edistyminen olisi saatettava laajemman yleisön tietoon avoimissa kuulemistilaisuuksissa; ja

– kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa olisi käytävä vuoropuhelua.

---

15 Valmisteluasiakirjan 2.1.4. kohta.

16 Valmisteluasiakirjan 2.1.4. kohta.

2.4. Kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien osallistaminen

EU:hun viime vuosikymmenellä liittyneiden jäsenvaltioiden ja laajentumisprosessissa nyt olevien maiden kokemukset osoittavat, että siirtymä voi onnistua vain, jos sillä on kansan laaja tuki. Kansalaisyhteiskunnalla, paikallisviranomaisilla ja monenlaisilla valtiosta riippumattomilla toimijoilla (mukaan lukien työmarkkinaosapuolet, talouselämän osapuolet, kuluttajajärjestöt ja yksityissektori) on kotimaan uudistuksissa tärkeä rooli, koska ne voivat nostaa esiin olemassa olevia puutteita, ehdottaa käytännön ratkaisuja ja painostaa viranomaisia jatkamaan prosessia.

EU:n rooli tukija ei rajoitu komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) ja EU:n jäsenvaltioiden toimiin, myös muilla EU:n toimielimillä, kuten Euroopan parlamentilla, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealla sekä alueiden komitealla on omat tärkeät tehtävänsä.[17]

Tuki kansalaisyhteiskunnalle

EU:lla on useita välineitä, joilla se voi tukea kansalaisjärjestöjä. Niitä ovat muun muassa IPA, laajentumis- ja naapuruuspolitiikan kansalaisyhteiskuntavälineet, demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline, eurooppalainen demokratiarahasto, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen (DCI) temaattiset ohjelmat valtiosta riippumattomia toimijoita ja paikallisviranomaisia varten sekä valmiuksien kehittämisohjelmat, joita rahoitetaan sekä EKR:stä että DCI:stä. Laajentumispolitiikasta saadut kokemukset osoittavat, että on tärkeää luoda sellainen ympäristö (lainsäädäntö, rahoitussäännöt ja poliittisiin kuulemismenettelyihin mukaan ottaminen), joka mahdollistaa maan kansalaisyhteiskunnan kehittymisen kestävällä tavalla. Tästä syystä kaikki EU:n tämän alan välineet on suunniteltu lisäämään toimijoiden vaikutusmahdollisuuksia niiden valmiuksien ja vahvuuksien perusteella. Siksi EU:n välineet ovat avainasemassa esimerkiksi taloudellisia kysymyksiä, poliittisia riitoja tai eturistiriitoja ratkottaessa.

Kansalaisjärjestöjen foorumit ja verkostot ovat osoittautuneet tärkeiksi vahvistettaessa kansalaisyhteiskunnan toiminta-alaa. Suotuisan toimintaympäristön olisi oltava yksi aihe kumppanimaiden hallitusten kanssa käytävässä poliittisessa vuoropuhelussa, jotta kansalaisjärjestöille voidaan varmistaa niiden tarvitsema liikkumatila. Jos tämä ei ole mahdollista, demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline on hyvä keino tukea kansalaisyhteiskuntaa, koska sitä voidaan tarvittaessa käyttää ilman asianomaisen hallituksen suostumusta.

Vuorovaikutuksesta kansalaisyhteiskunnan kanssa on tarkoitus antaa erillinen tiedonanto vuoden 2012 jälkipuoliskolla.

Osallistava vuoropuhelu ja kuuleminen

Poliittista vuoropuhelua käymällä kumppanimaita voidaan auttaa tekemään poliittisista, sosiaalisista ja taloudellisista uudistuksistaan menestyksiä. Esimerkiksi säännölliset tapaamiset laajentumismaiden edustajien kanssa ovat keskeisellä sijalla vakautus- ja assosiaatioprosessissa, ja niitä vahvistavat maakohtaiset puheenvuorot, kuten Bosnia ja Hertsegovinan kanssa käytävä jäsennelty vuoropuhelu oikeusasioista. EU:n edustustot voivat edistää vuoropuhelua, ja tarvittaessa sitä voidaan vahvistaa ottamalla jäsenvaltiot siihen mukaan.

---

[17] Valmisteluasiakirjan 2.1.3. kohta.

Tähän asti EU on käynyt poliittista vuoropuhelua pääasiassa kumppanimaiden hallitusten kanssa. Sillä on myös hyviä kokemuksia useiden sidosryhmien kanssa käytävistä vuoropuheluista. Yksi innoittava esimerkki on jäsennelty vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan ja paikallisviranomaisten osallistumisesta EU:n kehitysyhteistyöhön. Toinen esimerkki on ”Speak Up!” –konferenssi, jonka komissio järjesti laajentumisprosessin yhteydessä vuonna 2011 ja johon osallistui toimittajia ja muita media-alan ammattilaisia keskustelemaan sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevista haasteista Länsi-Balkanilla ja Turkissa. Laajentumismaissa kansalaisyhteiskunta on hyödyllinen lähde Euroopan komission vuotuisten edistymiskertomusten ja IPAsta rahoitettavien hankkeiden valmistelussa.

EU:n olisi aktiivisesti edistettävä osallistavaa poliittista vuoropuhelua ja tuettava monenlaisten sidosryhmien osallistumista uudistusprosesseihin (ks. Beninin esimerkki EKR:n hallintotapa-aloitteessa[18]); laajentumismaissa toteutunut prosessi on tästä hyvä esimerkki. EU:n olisi käytettävä täysipainoisesti kaikkia välineitään poliittisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tukemiseksi tässä yhteydessä ja samalla otettava asianmukaisesti huomioon laillisuuteen, vastuullisuuteen ja edustavuuteen liittyvät sensitiiviset kysymykset.

EU:n olisi myös autettava siirtymämaita (uusien) poliittisten toimijoiden, paikallisviranomaisten ja monenlaisten sidosryhmien kuulemisessa. Samoin on tärkeää osallistaa tietyt väestöryhmät, esimerkiksi nuoret, naiset ja marginaaliryhmät (vähemmistöt, köyhät, maan sisäiset pakolaiset). Kun on kyse talousuudistuksista ja yksityissektorin kehittämisestä, olennaiseksi nousee julkisen ja yksityisen sektorin välinen vuoropuhelu.

2.5. Tiedonjaon ja kehittämisvalmiuksien parantaminen

Tiedonjakofoorumit

European Transition Compendium on interaktiivinen tietokanta, jonka avulla halutaan jakaa siirtymään liittyvää tietoa. Siihen on pääsy monilla eri sidosryhmillä ympäri maailman.

Komission olisi perustettava **laajempi foorumi** tai verkosto, joka mahdollistaisi tiedon jakamisen demokratiaan siirtymistä koskevista kysymyksistä kehitysmaiden, muiden avunantajien, kehittyvien talouksien, kansalaisyhteiskunnan, yksityissektorin ja muiden keskeisten sidosryhmien kanssa. Tällainen foorumi voitaisiin perustaa olemassa olevan capacity4dev-foorumin yhteyteen.

Twinning ja valmiuksien kehittäminen

Avun tuloksellisuudesta Busanissa, Etelä-Koreassa, marraskuussa 2011 järjestetyssä korkean tason foorumissa omaksuttiin modernimpi suhtautuminen valmiuksien kehittämiseen. Sen mukaan valmiuksien kehittämisessä ei ole kyse vain teknisestä avusta ja koulutuksesta, vaan myös muutoksen ja uudistusten tukemisesta, tiedonsaannin parantaminen mukaan lukien.

Siirtymää tukevassa toiminnassa EU:n olisi suosittava valmiuksien kehittämistä ja teknistä yhteistyötä kumppaneidensa kanssa. Esimerkkiä voidaan ottaa laajentumispolitiikkaa varten laadituista innovatiivista välineistä, joita sovelletaan jo EU:n naapurialueillakin. Tällaisia välineitä ovat muun muassa seuraavat:

[18] Valmisteluasiakirjan 2.1.4. kohta.

– **TAIEX**-ohjelma (sanoista *Technical Assistance and Information Exchange*), josta annetaan EU:n julkisen sektorin asiantuntija-apua EU:n lainsäädäntöön lähentymiseen ja sen soveltamiseen ja täytäntöönpanoon;

– **twinning**, jolla edistetään instituutioiden kehittämistä edunsaajamaiden ja EU:n jäsenvaltioiden julkisten laitosten välisillä kumppanuuksilla. Yhdessä hallinnon ja johtamisen parantamiseen tähtäävän **SIGMA**-tukiohjelman kanssa twinning-toiminnalla on tuettu julkishallintojen uudistamista ja nykyaikaisten ja tehokkaiden hallintojen kehittämistä edunsaajamaissa;

– itäiseen kumppanuuteen kuuluvassa **instituutioiden kehittämistä koskevassa kokonaisvaltaisessa aloitteessa** keskitytään instituutioiden uudistamiseen aloilla, jotka liittyvät EU:n kanssa tehtyihin uusiin kahdenvälisiin sopimuksiin[19]. Aloitteessa kukin maa on määritellyt tärkeimmät uudistustavoitteensa ja laatinut instituutioiden kokonaisvaltaiset uudistussuunnitelmat.

Naapurialueiden ulkopuolella on tehty tapauskohtaisia ratkaisuja asiantuntemuksen mobilisoimiseksi eri välineiden puitteissa. Esimerkkeinä mainittakoon vakautusvälineen asiantuntijajärjestelyt tai DCI:hin kuuluva EU:n muuttoliikeasiantuntemuksen MIEUX-hanke, jolla tuetaan asiantuntemuksen ja käytännön osaamisen vertaissiirtoa edunsaajamaihin.

2.6. Yhteistyö jäsenvaltioiden, muiden avunantajien ja järjestöjen kanssa

EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi toimittava useammin yhtenä rintamana siirtymäyhteiskuntien tukemiseksi. Näin vältyttäisiin päällekkäisiltä toimilta, unohduksilta ja ristiriitaisuuksilta ja parannettaisiin EU:n toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi jatkettava pyrkimyksiä keskinäisen johdonmukaisuuden ja synergian lisäämiseksi vuoropuhelussaan, ohjelmissaan ja toimissaan, ja niiden olisi mahdollisuuksien mukaan käytettävä yhteistä ohjelmointia. Laajentumisprosessiin kuuluvien onnistuneiden uudistusten ohella demokratiaa tuetaan seuraavilla:

– EU:n toimintaohjelma demokratian tukemiseksi, joka tarjoaa kehyksen EU:n yhteiselle näkemykselle, lähestymistavalle ja ohjelmoinnille (käytössä esim. Boliviassa ja Tunisiassa);

– EU:n maakohtaiset ihmisoikeusstrategiat, jotka komissio, EUH ja jäsenvaltiot laativat yhdessä; ja

– suunnitteilla olevat yhteiset puiteasiakirjat, joissa määritellään kumppanimaahan sovellettava yhteinen strateginen lähestymistapa kaikkien politiikan alojen osalta. Asiakirjat voivat osoittautua erityisen hyödyllisiksi koordinoitaessa EU:n poliittista suhtautumista siirtymiin.

Siirtymiä tukiessaan EU:n olisi kartoitettava **kolmenvälistä yhteistyötä** ja muita tapoja tehdä yhteistyötä sellaisten kehitysmaiden kanssa, joista itsestään on tulossa kehitysavun antajia ja joilla on tuoretta kokemusta demokratiaan siirtymisestä.

EU:n olisi myös selvitettävä, miten se voisi tehostaa yhteistyötä **alueellisten järjestöjen ja verkostojen** kanssa, koska niillä on vaikutusvaltaa ja ne voivat merkittävällä tavalla edistää

[19] Assosiaatiosopimukset, pitkälle menevät ja laaja-alaiset vapaakauppasopimukset, viisumien myöntämisen helpottamista / viisumivelvoitteesta luopumista koskevat sopimukset ja takaisinottosopimukset.

uudistusten vakiinnuttamista ja alueellisesta yhdentymisestä alueillaan. Tällaisia tahoja ovat esimerkiksi alueelliset parlamentit ja vaalilautakunnat. Ne voisivat tukea perustuslaillisia prosesseja, vaaliprosesseja ja valmiuksien kehittämisprosesseja alueillaan ja soveltaa niihin parhaita alueellisia toimintatapoja. Näin voitaisiin lisätä ulkoisen tuen legitimiteettiä. Tällaisilla järjestöillä voi olla tärkeä rooli myös demokratiakehityksen seurannassa.

Useimmilla suurilla aluejärjestöillä on käytössään demokratian peruskirja tai vastaava väline, ja ne ovat valmiita aloittamaan järjestelmällisemmän alueiden välisen toiminnan. EU on tällaisten järjestöjen luonnollinen yhteistyökumppani omien ja jäsenvaltioidensa kokemusten ansiosta.

EU tukee **kansainvälisten järjestöjen**, muun muassa YK:n ja Euroopan neuvoston, aloitteita, joilla pyritään tukemaan poliittisia prosesseja, lujittamaan demokratiaa ja edistämään sosioekonomista kehitystä siirtymämaissa. Esimerkiksi turvallisuuden alalla EU tekee tiivistä yhteistyötä kansainvälisten ja alueellisten toimijoiden, kuten YK:n, Arabiliiton, Afrikan unionin ja Kaakkois-Aasian maiden liiton (ASEAN), kanssa. Monet kumppanimaat myös osallistuvat YTPP-operaatioihin. Pitkäkestoisten suhteiden solmiminen EU:n kumppaneiden, myös eteläisten ja itäisten naapureiden, kanssa turvallisuuden ja puolustuksen alalla voi sekin tukea niiden sisäisiä muutos- ja demokratisoitumisprosesseja, mikä puolestaan lisää alueellista turvallisuutta ja vakautta.

Päätelmät

EU:lla on käytössään monenlaisia politiikkoja ja välineitä, joilla se voi tukea siirtymämaita ympäri maailmaa niiden pyrkiessä kohti demokratiaa. EU on kehittänyt ja käyttänyt kyseisiä politiikkoja ja välineitä menestyksellä varsinkin naapurimaissaan, mutta myös muualla. Tällaisia politiikkoja ja välineitä ovat muun muassa alku- ja jatkouudistusten kannustaminen sekä uudistusten suunnittelu, täytäntöönpano ja pysyvyyden tukeminen. EU:lla voi olla keskeinen rooli sellaisen suotuisan ympäristön luomisessa, joka tukee demokraattisten ja taloudellisten siirtymien tiettyjä menestystekijöitä, kuten demokratian eri toimijat, yritykset, investoinnit, kauppa ja sosiaalinen suojelu.

Näiden välineiden ja menetelmien pitäisi olla erottamaton osa EU:n kumppanimailleen varsinkin siirtymätilanteissa myöntämän tuen kokonaiskehystä. Vaikka vastuun siirtymästä pitäisi olla ensisijaisesti valtiolla ja sen kansalaisilla, kokemus on osoittanut, että EU voi tarjota arvokasta asiantuntemusta, joka voidaan luonnollisestikin sovittaa missä päin maailmaa tahansa sijaitsevien kumppanimaiden tarpeisiin ja toiveisiin. Tällainen asiantuntemus on osa EU:n laajempaa poliittisen, taloudellisen ja muun tuen kokonaisuutta. EU on valmis käyttämään kaikkia välineitään ja parantamaan täytäntöönpanovälineitään ja -menetelmiään lisätäkseen tukensa vaikuttavuutta entisestään.