

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o načelih, postopkih in ukrepih za izvajanje člena 11(1) in (2) Lizbonske pogodbe (mnenje na lastno pobudo)

(2013/C 11/03)

Poročevalec: **g. JAHIER**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 14. julija 2011 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Načela, postopki in ukrepi za izvajanje člena 11(1) in (2) Lizbonske pogodbe.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. septembra 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 168 glasovi za, 3 glasovi proti in 7 vzdržanimi glasovi.

"Ničesar ni mogoče doseči brez državljanov, nič pa ne more trajati brez institucij."

Jean Monnet

1. Sklepi

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da je izjemnega pomena oblikovati konkretne predloge za ukrepanje, da bodo institucije EU v okviru svojih pristojnosti pripravile primerne ukrepe za izvajanje člena 11(1) in (2) Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Ta proces je treba razumeti kot priložnost za razširitev in okrepitev struktur za dialog s civilno družbo na evropski ravni, pa tudi na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

1.2 Bistvo demokracije ostaja predstavniška demokracija, na kateri temeljijo vse naše družbe. Participativna demokracija jo dopolnjuje, nikakor pa ni njena alternativa. Podobno civilni dialog ni konkurenca socialnemu dialogu, temveč imata oba po določbah Pogodbe zelo posebno, specifično vlogo.

1.3 Nujno je uveljavljati učinkovito participativno demokracijo, kot jo opredeljuje PEU in ki bo zrcalila vrednote in identiteto Evropske unije. Zaradi trenutne gospodarske, socialne in politične krize je neokrnjeno izvajanje člena 11 ključnega pomena za povečanje demokratične legitimnosti Evropske unije v očeh njenih državljanov. Navsezadnje se bo lahko Evropa samo z večjo preglednostjo, odgovornostjo in udeležbo državljanov in organizirane civilne družbe tako na nacionalni kot na evropski ravni izognila ekstremizmu, branila svoje demokratične vrednote in vzpostavila "skupnost z isto usodo".

1.4 Izvajanje člena 11(1) in (2) PEU je treba razumeti kot odločilno priložnost za to, da se presežejo obstoječi procesi posvetovanja in udeležbe civilne družbe, ki se na evropski ravni razvijajo od leta 2001, ko je bila objavljena Bela knjiga o evropski upravi. Razvite so bile že različne prakse udeležbe

civilne družbe, izmed katerih so nekatere presegle golo izmenjavo informacij in bi lahko veljale za zgled, po katerem bi lahko zgradili strukturiran okvir za evropski civilni dialog pri izvajanju člena 11(1) in (2).

1.5 EESO zato daje naslednja priporočila:

- Evropska komisija bi morala izvesti poglobljeno študijo, s katero bi pregledali obstoječe procese za sodelovanje civilne družbe v pripravi politik na evropski ravni. Ta študija bi morala oceniti učinkovitost obstoječega sistema strukturiranega sodelovanja in priporočiti, kakšen naj bi bil splošni okvir, v sklopu katerega bi lahko vse institucije EU izvajale člen 11(1) in (2). EESO in neposredno udeležene strani bi bilo treba pozvati k sodelovanju v tej študiji, tako glede njene zasnove kot izvedbe in širjenja njenih rezultatov;
- register za preglednost, ki je že skupni instrument Evropske komisije in Evropskega parlamenta, bi moral začeti uporabljati tudi Svet. Ta register bi lahko v prihodnje postal uporabno orodje za opredelitev zainteresiranih strani evropskega civilnega dialoga;
- evropske institucije bi morale oblikovati eno samo podatkovno zbirko s podatkih o stikih, posvetih in dialogu s civilno družbo. Predvideti bi bilo treba tudi letno poročilo, ki bi bilo koristno komunikacijsko orodje, s katerim bi pokazali, v kolikšnem obsegu se v EU že izvajajo pobude participativne demokracije;

- EESO bi moral opraviti interno oceno uspešnosti, pomembnosti in ugleda svojega sodelovanja z organizacijami civilne družbe (OCD), da se opredelijo učinkovite izboljšave;
- EESO bi moral ustvariti podatkovno zbirko s podrobnimi podatki o tem, katere organizacije civilne družbe so bile udeležene pri delu EESO in v kakšni vlogi;
- EESO bi moral v celoti izkoristiti novi protokol o sodelovanju, ki ga je z Evropsko komisijo podpisal februarja 2012, da se poveča sodelovanje EESO pri opredeljevanju evropskih prednostnih nalog, delovnih programov in ključnih politik;
- EESO bi se moral lotiti tudi revizije in oživitve svoje povezovalne skupine z evropsko civilno družbo, da bi se povečalo sodelovanje v njenem okviru in pripomoglo k boljšemu izvajanju člena 11(1);
- EESO bi moral skupaj z vsemi drugimi neposredno udeleženi stranmi in predvsem institucijami EU pomagati organizirati velik letni dogodek, ki bi zagotovil skupni prispevek k agendi prednostnih nalog EU. Politični učinek takšnega dogodka bi bil še večji, če bi bil organiziran sočasno s skupno konferenco nacionalnih parlamentov 27 držav članic in Evropskega parlamenta. Prvi takšen dogodek bi lahko organizirali pred evropskimi volitvami leta 2014. Tako bi utrdili mostove med evropskimi državljani, volivci in izvoljenimi predstavniki.

1.6 Pomembna in vse odločnejša zavezanost EESO oblikovanju evropskega javnega prostora bi lahko spodbudila vse aktivnejšo vlogo Komisije, Sveta in Evropskega parlamenta pri izvajanju člena 11(1) in (2) PEU ter tako privedla do procesov in rezultatov, ki bi jih cenile vse institucije in evropske organizacije civilne družbe.

2. Uvod

2.1 V zadnjih 12 letih je EESO dosegel znaten napredek pri opredelitvi evropskega civilnega dialoga, njegove dopolnilne vloge v zvezi s predstavniško demokracijo in njegove različne narave v odnosu do socialnega dialoga. Civilni dialog je opredeljen kot demokratični proces in proces oblikovanja javnega mnenja, ki lahko glede na sodelujoče akterje poteka v različnih oblikah. EESO je dosegel soglasje glede opredelitve akterjev in pojmov civilnega dialoga ter glede njegove povezave s participativnim upravljanjem ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dober povzetek teh pojmov je naveden v dokumentu *Participatory Democracy in 5 Points (Participativna demokracija v petih točkah)*, ki ga je marca 2011 pripravila III. skupina EESO; <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.15525>.

2.2 EESO je prav tako ponovno potrdil načelo subsidiarnosti na evropski ravni. Predlagal je mrežo, ki določa 14 posebnih kvantitativnih in kvalitativnih meril za merjenje reprezentativnosti organizacij civilne družbe, izbranih za sodelovanje v horizontalnem, vertikalnem in sektorskem civilnem dialogu, ter natančno opredelil razlike med posvetovanjem (proces od zgoraj navzdol) in civilnim dialogom (proces od spodaj navzgor ali bolj krožni proces). Tako je pripomogel k institucionalnim dosežkom, ki so zdaj zajeti v členu 11 PEU ⁽²⁾.

2.3 PEU, ki je začela veljati decembra 2009, uradno priznava vlogo participativne demokracije (civilni dialog, posvetovanje, evropska državljanska pobuda). Člen 11 ⁽³⁾ nadgrajuje osrednjo institucijo predstavniške demokracije (člena 10 in 12) ⁽⁴⁾ in jo krepi, s čimer se izrazi inovativen evropski model demokracije.

2.4 Zdaj si je treba prizadevati za konkretno izvajanje člena 11. Zlasti je treba začeti z odstavkoma 1 in 2, saj so se posvetovanja iz odstavka 3 do zdaj že dobro razvila, evropska državljanska pobuda pa je že urejena ⁽⁵⁾. Na podlagi izkušenj EESO ugotavljamo, da je za učinkovite strukture za dialog treba zagotoviti natančen regulativni okvir in institucionalno kontinuiteto.

2.5 Marca 2010 je EESO Komisijo pozval, naj objavi "zeleno knjigo o civilnem dialogu o konkretnem izvajanju členov 11(1) in 11(2), da se razmisli o že obstoječi praksi, podrobneje opredelijo in ocenijo postopki ter skupaj z organizirano civilno družbo izvedejo izboljšave, zlasti z ustvarjanjem jasnih struktur" ⁽⁶⁾. Leto kasneje, to je leta 2011, je bila na izredni seji III. skupine EESO z naslovom *Kakšne so možnosti za participativno demokracijo v Evropi?* ta zahteva ponovno izražena in sprejet načrt za participativno demokracijo ⁽⁷⁾.

⁽²⁾ Vse to je podrobneje razloženo v zbirki z naslovom *Participatory Democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC (Participativna demokracija: retrospektivni pregled vloge in delovanja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora)*, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

⁽³⁾ Člen 11: "(1) Institucije dajejo državljanom in predstavniškim združenjem na ustrezen način možnost izražanja in javne izmenjave mnenj glede vseh področij delovanja Unije. (2) Institucije vzdržujejo odprt, pregleden in reden dialog s predstavniškimi združenji in civilno družbo. (3) Evropska komisija izvaja obsežna posvetovanja z udeleženi stranmi, da se zagotovi usklajenost in preglednost delovanja Unije. (4) Najmanj milijon državljanov Unije iz večjega števila držav članic lahko s svojo pobudo Evropsko komisijo pozove [...]".

⁽⁴⁾ Člen 10(1) določa: "Delovanje Unije temelji na predstavniški demokraciji." Člen 10(3) pa navaja: "Vsak državljan ima pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije. Odločitve se sprejemajo kar najbolj odprto in v kar najtesnejši povezavi z državljani."

⁽⁵⁾ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=sl>. V vsakem primeru bi bilo primerno v letu dni pripraviti obsežno oceno delovanja evropske državljanske pobude, tudi skupaj z organizirano civilno družbo.

⁽⁶⁾ UL C 354, 28.12.2010, str. 59.

⁽⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf>.

2.6 EESO ugotavlja, da razen posvetovanja in ureditve evropske državljske pobude, ki je začela veljati 1. aprila 2012, institucije niso dosegle napredka pri določbah, ki bi urejale civilni dialog (člen 11(1) in (2)), in da še ni bilo ustreznega odziva na zahtevo po zeleni knjigi o tem vprašanju.

2.7 Poleg tega je Evropo zajela strukturna gospodarska kriza, ki je postavila pod vprašaj same temelje povezovanja EU in ki dodatno napaja dva nevarna pojava: vrnitev k medvladnim pogajanjem o rešitvah za krizo in vse pogostejšim vrhunskim srečanjem EU na eni strani ter vse večji prepad med državljani in njihovimi organizacijami ter institucijami EU na drugi strani. To je pospremljeno z vse bolj razširjenim mnenjem, da EU poleg tega, da ni sposobna poiskati rešitve iz krize, vsiljuje varčevalne politike, ki vplivajo na življenja vseh Evropejcev, in se o svojih odločitvah v bistvu ne posvetuje z različnimi sektorji organizirane civilne družbe. Nerazumevanje in omenjeni prepad se tako povečujeta in utirata pot nevarnemu razpletu, v katerem bi institucije EU izgubile svojo legitimnost.

2.8 EESO meni, da dinamika, ki jo ustvarja PEU, pa tudi različnost in obseg vprašanj in prednostnih nalog, ki so trenutno na političnem programu Evropske unije, zahtevajo odločno in prepričljivo oživitve metode Skupnosti. To bo mogoče samo z njeno krepitvijo in obnovo ter z utrditvijo parlamentarne demokracije, ki je temelj institucij EU, pa tudi z novim obdobjem neposredne udeležbe civilne družbe, osredotočene na krepitev evropske identitete in zbujanje zanimanja med državljani. Tesnejša udeležba javnosti prek civilnega dialoga, tako neposredno kot prek predstavniških organizacij, kot določa člen 11, postaja glavni izziv za prihodnost evropskega projekta. Pri tem gre predvsem za vprašanja odgovornosti, podpore, preglednosti in večje demokratične legitimnosti postopka odločanja.

2.9 Člen 11 in njegovo izvajanje sta dragoceno orodje za doseganje te dinamike participativne demokracije, EESO pa ima nedvomno vse potrebne izkušnje, da bi lahko služil kot katalizator za spodbujanje evropskega demokratičnega življenja, v tesnem sodelovanju z različnimi institucijami EU ter glavnimi evropskimi in nacionalnimi mrežami organizirane civilne družbe.

2.10 EESO se zaveda, da samo delno predstavlja raznolikost, zajeto v izrazu organizirana civilna družba⁽⁸⁾, in zato že nekaj časa pragmatično sprejema številne pobude, s katerimi želi zagotoviti, da so njegovi odnosi z evropsko organizirano civilno družbo zastavljeni čim širše. Prepričan je, da je v času krize

utrditev takega "mostu" med institucijami in civilno družbo še pomembnejša kot prej, da bo pospremil strukturne politike in institucionalne reforme, ki čakajo EU, če želi obstajati še naprej.

2.11 Sporočilo člena 11 je nedvoumen izraz zaupanja v dodano vrednost aktivnega državljanstva, vrednote participativne demokracije in vloge, ki jo slednja lahko odigra pri krepitvi občutka odgovornosti državljanov za evropski projekt, da bo evropska javnost vse bolj obveščena, evropsko javno mnenje pa vse trdnejše. Člen 11, ki uveljavlja tradicijo posvetovanja (odstavek 3) postavlja v kontekst participativnega stebra, z odstavkoma 1 in 2 oznanja pomemben premik k naprednejšemu modelu strukturiranega dialoga.

2.12 Po 15 letih teoretiziranja in pisanja pomembnih dokumentov, ki so na voljo v že omenjeni zbirki⁽⁹⁾, so zdaj **potrebni ciljno usmerjeni ukrepi in posebni instrumenti za vsako institucijo EU**; hkrati pa je potrebna **uskaljena in dosledna splošna strategija**, ki bo omogočila boljše uresničevanje osrednjega cilja iz tega člena.

2.13 EESO meni, da se je treba upreti skušnjavi, da bi podlago, predpisano v členu 11 (zlasti v odstavkih 1 in 2), pretvorili v zgolj opis nečesa, kar že obstaja. To gotovo ne bi bilo v skladu z nameni zakonodajalca, niti ne bi zadostilo visokim pričakovanjem evropske organizirane civilne družbe.

3. Upoštevanje obstoječe dobre prakse

3.1 EESO meni, da bi bilo pri pripravi praktičnih ukrepov za izvajanje člena 11(1) in (2) koristno upoštevati obstoječe primere dobre prakse.

3.2 V zadnjih desetih letih so se v EU **vse bolj uveljavljale različne oblike sodelovanja z organizacijami civilne družbe**. Šlo je večinoma za posvetovanje pod okriljem Evropske komisije.

3.3 Vse več generalnih direktoriatov Komisije je razvilo precej takšnih posvetovalnih postopkov z različnimi cilji, pogostostjo, oblikami in učinki. Ti postopki so se v glavnem razvijali neodvisno in ponekod so se preoblikovali v prave "posvetovalne forume". Tako so nastale različne situacije in rezultati, ki v nekaterih primerih že predstavljajo precej strukturirane oblike

⁽⁸⁾ EESO "sestavljajo predstavniki organizacij delodajalcev, delojemalcev in drugi predstavniki civilne družbe, predvsem iz socialno-ekonomskega, civilnega, poklicnega in kulturnega področja" (člen 300(2) PDEU).

⁽⁹⁾ *Participatory Democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC (Participativna demokracija: retrospektivni pregled vloge in delovanja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora)*, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

stalnega dialoga s civilno družbo⁽¹⁰⁾. EESO meni, da je v vsakem primeru treba poudariti, da pravne strukture posvetovanja ne smemo zamenjevati z novim institutom civilnega dialoga, ki bi moral biti strukturiran in trajen.

3.4 Naj s tem v zvezi omenimo forum EU o zdravju v organizaciji GD za zdravje in varstvo potrošnikov (SANCO), platformo za temeljne pravice Agencije EU za temeljne pravice, skupino za stike s civilno družbo GD za razvoj in sodelovanje EuropeAid (DEVCO) ter dialog s civilno družbo, ki ga je začel GD za trgovino (TRADE).

3.5 Slednji je bržkone najbolj razvit mehanizem za strukturiran sektorski dialog, tako zato, ker v njem sodeluje široka množica akterjev (več kot 800 registriranih organizacij), kot zato, ker jih ima skoraj polovica sedež v eni od držav članic, ne v Bruslju. Je tudi edino posvetovanje, za katerega je GD za trgovino naročil zunanjo oceno rezultatov⁽¹¹⁾.

3.6 Drugi primer je Evropski forum za vključevanje⁽¹²⁾, ustanovljen leta 2009 na skupno pobudo EESO in Komisije, ki ima trdno podlago približno sto evropskih in nacionalnih udeleženi strani. Z njim redno sodelujejo tudi Evropski parlament, Odbor regij in predstavniki vlad držav članic EU. Po nekoliko težavnem začetku je Forum postal središče za strukturirani dialog o praktičnem razvoju programa EU za politiko vključevanja, zlasti v predhodni fazi.

3.7 Tretji primer je ustanovitev forumov civilne družbe v okviru kompleksnega sistema zunanjih odnosov EU. Zlasti velja omeniti uspeh skupnih posvetovalnih odborov, ustanovljenih v okviru pristopnih pogajanj EU, vlogo posvetovalnega odbora EU-Cariforum pri spremljanju konkretnega Sporazuma o gospodarskem partnerstvu med EU in Cariforumom ter vlogo civilne družbe, opredeljeno v prostotrgovinskem sporazumu med EU in Korejo.

3.8 Sporazum iz Cotonouja⁽¹³⁾ je bržkone najbolj kompleksen in strukturiran primer, tako po številu sodelujočih držav in akterjev kot po številu sprejetih ukrepov. Zagotavlja namreč uradno priznanje dopolnilne vloge in možnosti prispevanja nedržavnih nosilcev (opredeljenih kot "zasebni sektor", "gospodarski in socialni partnerji" in "civilna družba") k razvojnemu procesu⁽¹⁴⁾. Na podlagi posebnega mandata je EESO organiziral redna srečanja z gospodarskimi in socialnimi akterji držav AKP-EU. Poleg tega je bil oblikovan poseben program za

finančno podporo več državam, ki so ga upravljale delegacije EU in v katerem so ti akterji dobili večjo vlogo, namenjen pa je bil tudi krepitevi zmogljivosti⁽¹⁵⁾.

3.9 Navsezadnje je tu še pobuda Evropskega parlamenta, ki je od leta 2007 organiziral že tri tematske agore državljanov (čeprav v nerednih intervalih in z mešanimi rezultati) s široko udeležbo organizacij evropske civilne družbe⁽¹⁶⁾. Ta pobuda je trenutno predmet notranjega ocenjevanja Evropskega parlamenta, preden se jo znova bolj odločno sproži v prihodnjih letih.

3.10 Omeniti velja nekatere primere učinkovitega sodelovanja civilne družbe v procesu odločanja na mednarodni ravni, kot sta Aarhuška konvencija⁽¹⁷⁾ Gospodarske komisije ZN za Evropo in Kodeks dobrih praks sodelovanja civilne družbe v procesih odločanja, ki ga je sprejela Konferenca mednarodnih nevladnih organizacij Sveta Evrope⁽¹⁸⁾.

3.11 Aarhuška konvencija ne določa samo, da imajo javnost in organizacije civilne družbe, ki jih to zadeva, pravico do dostopa do okoljskih informacij javnih organov, temveč tudi pravico do udeležbe javnosti v sprejemanju odločitev o okolju in tudi pravico do izpodbijanja javnih odločitev. Poleg tega lahko predstavniki civilne družbe imenujejo člane v odbor za spremljanje spoštovanja konvencije in so lahko zastopani v predsedstvu. Te organizacije civilne družbe so upravičene do finančne podpore.

3.12 Kar zadeva Svet Evrope, naj bi Kodeks dobrih praks, ki ga je priznal tudi Odbor ministrov, izboljšal sodelovanje civilne družbe v postopku odločanja na lokalni, regionalni in nacionalni ravni. Kodeks dobrih praks določa štiri ravni sodelovanja (informacije, posvetovanje, dialog in partnerstvo), ki jih lahko kot model uporabljajo tako civilna družba kot javni organi.

3.13 Dobri primeri obstajajo tudi na regionalni in nacionalni ravni. Še zlasti kaže omeniti francosko pobudo *Grenelle Environnement*, uvedeno leta 2007 na pobudo francoskega predsednika⁽¹⁹⁾. Ta forum je v procesu dialoga in partnerstva povezal predstavnike države, lokalnih oblasti, nevladnih organizacij in

⁽¹⁰⁾ V nadaljevanju je le nekaj kratkih povzetkov.

⁽¹¹⁾ <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/ews/fr/policy/legal.cfm>.

⁽¹³⁾ Poglavlje 2, člen 4.

⁽¹⁴⁾ Poglavlje 2, člen 6.

⁽¹⁵⁾ Za boljšo predstavo o spremljanju, ki ga je opravil EESO, glej končno izjavo, sprejeto na regionalnem seminarju v Adis Abebi od 7. do 10. julija 2010; <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876>.

⁽¹⁶⁾ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/00567de5f7/Agora.html>.

⁽¹⁷⁾ Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, sprejeta leta 1998 (<http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>).

⁽¹⁸⁾ Kodeks je bil sprejet oktobra 2009 (www.coe.int/ngo).

⁽¹⁹⁾ *Grenelle Environnement* – <http://www.legrenelle-environnement.fr/>.

socialnih partnerjev, kar je privedlo do dveh pomembnih svež-njev okoljske zakonodaje, leta 2008 in 2010. Na predlog tega foruma se je leta 2008 francoski ekonomsko-socialni svet preimenoval v "ekonomsko-socialni in okoljski svet" in vanj so bili imenovani tudi člani iz okoljskega sektorja ⁽²⁰⁾. Naj naštejemo še druge modele civilnega dialoga, ki so nastali na nacionalni in lokalni ravni. Ti imajo obliko "platforme za sodelovanje", "paktov", "sporazumov ali protokolov o sodelovanju" ipd., in kot take jih je treba uporabljati.

4. Izkušnje in priložnosti, ki jih je treba razviti

4.1 Danes obstajajo nekateri zelo zanimivi primeri sodelovanja, ki so v praksi bistveno presegle običajne oblike golega posvetovanja. Ponekod so prinesli bolj stabilne in večstranske procese aktivne udeležbe s tesnejšim sodelovanjem in tako utrli pot možnim oblikam strukturiranega civilnega dialoga, kot določa člen 11 PEU. Te prakse pa ponavadi niso dobro znane zunaj krogov, ki so v njih udeleženi, in bi jih bilo treba oceniti, promovirati, razširiti in postaviti na trdnejše temelje.

4.2 Poleg tega je mnenje, ki ga imajo o teh forumih zainteresirane strani, zlasti o njihovi uspešnosti, odvisno od niza dejavnikov: zelo velikih nihanj v občutku odgovornosti za proces, od mnenja o reprezentativnosti akterjev ⁽²¹⁾, finančnih pogojev, ki lahko ali pa ne odločajo o udeležbi manj strukturiranih akterjev, ki niso prisotni v Bruslju, tehničnih zmogljivosti za aktivno prispevanje k razpravi in nadaljnje ukrepanje na osnovi procesa ter od kontinuitete operativnih naložb institucij EU.

4.3 Poudariti velja nekatere pomembne vidike teh procesov:

- prinesli so nekatere delovne prakse, ki so postopoma postale standard in se v veliki meri uporabljajo in sprejemajo, kar je prednost, ki jo je treba preučiti in oceniti;
- večina izmed njih vključuje zelo obsežen krog zainteresiranih strani, navadno iz več kot ene družine ali sektorja organizacij civilne družbe, čeprav gre pogosto za iste vrste predstavnikov, kot jih najdemo v EESO: organizacije delodajalcev, organizacije delojemalcev in organizacije, ki zastopajo druge socialno-ekonomske, civilne, poklicne in kulturne akterje;

⁽²⁰⁾ Drugi primeri udeležbe civilne družbe so bili navedeni v posvetovanju, organiziranem med pripravo tega mnenja: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty>.

⁽²¹⁾ Merila za reprezentativnost, ki se uporabljajo v posamezni situaciji, se zelo razlikujejo. Opozoriti velja na kvalitativna in kvantitativna merila, opredeljena v mnenju EESO (poročevalec: g. Olsson), UL C 88, 11.4.2006, str. 41–47.

— v nekaterih primerih sodeluje več kot ena institucija ali organ EU, vendar imajo drugačne vloge; tako včasih nastane učinek mreže več institucij, ki bi ga bilo treba nadalje razvijati;

— v tem procesu strukturiranega dialoga je tudi vse več primerov zelo raznolike udeležbe nacionalnih predstavnikov in organizacij civilne družbe poleg evropskih institucij. Kljub temu je treba še veliko narediti, da se zagotovi večja udeležba lokalnih in nacionalnih ravni civilne družbe v 27 državah članicah ⁽²²⁾.

4.4 Te ugotovitve kažejo, da obstaja morebitna kritična masa, ki bi lahko, če bi jo sistematično izkoristili in o njej ustrezno obveščali javnost, postala pomemben zidak participativne demokracije na ravni EU. V vsakem primeru pa bi omogočila prepoznavnost tega temeljnega kamna evropske demokracije, tako v očeh javnosti kot v različnih institucijah. Obsežen prispevek evropskih organizacij civilne družbe in dolgotrajna prizadevanja v EU bi bila tako deležna večjega priznanja.

4.5 EESO tako predlaga, da se Evropska komisija v dejavnem sodelovanju z vsemi drugimi institucijami zavzame za obsežno, podrobnejšo študijo.

4.6 Deset let po objavi Bele knjige o evropski upravi ⁽²³⁾ bi takšna študija ponudila popolnejšo oceno doseženih rezultatov, konkretnih učinkov v zakonodajnem postopku, nepričakovanih sprememb, ki so nastale in bile preizkušene, odkritih težav, pomanjkljivosti in neskladnosti ter stroškov, ki so nastali, in torej opredelila elemente, ki so potrebni za ustrežnejšo in obsežnejšo udeležbo. Študija bi morala oceniti tudi dejansko uspešnost in področje delovanja obstoječega sistema strukturiranega sodelovanja s civilno družbo ter pretehtati načine in sredstva, s katerimi bi bil lahko bolj učinkovit. Prav tako bi morala preučiti dobre prakse, ki bi jim bilo mogoče slediti, in možnosti njihovega nadaljnega razvoja. Oceniti bi morala še, kako in v kolikšni meri je to precej obsežno delo znano zunaj krogov, ki so v njem udeleženi, in kakšen je njegov ugled, kako prispeva k poglobljanju demokratične udeležbe in podpore evropskemu projektu, s tem pa k oblikovanju evropskega javnega prostora. Študija bi morala vključevati tudi kazalnike za oceno učinka z vidika institucij in različnih zainteresiranih strani organizirane civilne družbe.

⁽²²⁾ V zvezi s tem kaže opozoriti na veliko število lokalnih, nacionalnih in regionalnih organizacij, ki so v zadnjih letih sodelovale v konkretnih in posebnih evropskih projektih in ki bi, če bi bile ustrezno spodbujene in vključene v mreže, lahko aktivno prispevale k širši dinamiki udeležbe in civilnega dialoga, kar bi povečalo javno podporo evropskemu procesu na nacionalni in lokalni ravni po vsej EU.

⁽²³⁾ UL C 193, 10.7.2001, str. 117; UL C 125, 27.5.2002, str. 61 in COM(2001) 428 final.

4.7 Takšna študija, izvedena v smislu člena 11⁽²⁴⁾, ki bi neposredno in aktivno vključevala organizacije civilne družbe, bi lahko postala dobra delovna podlaga za opredeljevanje smernic in nadaljnjih praktičnih ukrepov za razvoj strukturiranega dialoga v skladu s členom 11 PEU. Na ta način bi lahko Komisiji in drugim institucijam EU zagotovila potrebne elemente za pripravo nadaljnjih, natančnejših praktičnih predlogov v skladu z zeleno knjigo, ki je omenjena v točki 2.5 in katere pomen želi EESO poudariti. Se zlasti bi morala opredeliti možne skupne smernice in prakse za vse institucije, ob ustreznem upoštevanju njihove individualne avtonomije, da se oblikuje enoten, učinkovit, vključujoč in pregleden proces za strukturirano udeležbo civilne družbe pri gradnji evropskega projekta.

4.8 EESO bi lahko prispeval k temu s svojimi dejavnostmi, izkušnjami in mrežami; aktivno bi sodeloval pri izvedbi te študije, tako v fazi načrtovanja kot v fazi izvajanja, pa tudi pri razširjanju rezultatov, zlasti v 27 državah članicah.

4.9 **Komisija in Evropski parlament** sta 23. junija 2011 **uvedla skupni register za preglednost**, ki je nadomestil register Komisije iz leta 2008. Doslej se je registriralo več tisoč organizacij z vseh področij evropske civilne družbe, ki so morale posredovati veliko različnih informacij in se zavezati, da bodo spoštovale kodeks ravnanja⁽²⁵⁾. Skupni register teh dveh institucij in dejstvo, da je Svet že izrazil zanimanje zanj, kažeta, da je cilj jasan in da so institucije EU pripravljene usklajeno delovati v zadevi, ki je tako pomembna in kočljiva za odnose s civilno družbo.

4.10 EESO je prepričan, da bi lahko ta register – ki je bil doslej namenjen samo doseganju preglednosti za tiste, ki so v stikih z institucijami EU, da bi vplivali na politiko – postopoma postal orodje za opredelitev zainteresiranih strani v civilnem dialogu, v povezavi z vprašanjem meril reprezentativnosti. V prej omenjeni študiji bi bilo treba obravnavati tudi možnosti, ki jih podoben register ponuja za razvoj strukturiranega civilnega dialoga.

4.11 Lizbonska pogodba ponuja **nove priložnosti v zvezi z Evropskim svetom**. Ta je zdaj postal nova stalna struktura s predsednikom, ki je izvoljen za mandat dveh let in pol, ki ga je mogoče podaljšati. To je podlaga za oblikovanje bolj dolgoročne vizije in trdnejših odnosov z organizirano civilno družbo. Evropski svet mora prav tako izpolnjevati obveznosti iz člena 11. Ker je po novem odgovoren za oblikovanje širših smernic za politike EU, je še bolj strateško pomembno, da se vzpostavi sodelovanje, ki se bo postopoma preobrazilo v strukturiran civilni dialog. EESO meni, da bi moral Svet ustanoviti posebno

enoto za dialog s civilno družbo, in je v svoji posebni vlogi pripravljen tesno sodelovati s Svetom, da se ta cilj uresniči v praksi.

5. Vloga EESO

5.1 EESO je v zadnjih desetih letih korenito spremenil svoj način dela in predvsem zelo povečal udeležbo zainteresiranih strani, strokovnjakov in organizacij evropske civilne družbe pri svojih dejavnostih.

5.2 Prav vsi vidiki dela EESO so doživeli spremembe: v bolj tradicionalen vidik dela (mnenja) so vse bolj vključeni strokovnjaki, vse več je tudi posvetovanj (različnega obsega); ustanovljena je bila povezovalna skupina z organizacijami civilne družbe; v okviru programov strokovnih skupin, skupin in predsedstev so organizirani različni sestanki in dogodki, tako v Bruslju kot v različnih državah članicah EU; poteka delo v zvezi s strategijo Evropa 2020, v sodelovanju z ekonomsko-socialnimi sveti in podobnimi institucijami v različnih državah članicah, pa tudi podobno pester niz dejavnosti, ki se izvajajo v okviru zunanjih odnosov EESO.

5.3 To je dokaz, da obstajajo obsežni in vse tesnejši odnosi in dialog z vse večjo paleto akterjev evropske organizirane civilne družbe: gre za večstranski, zelo sektorski razvoj, kjer se posamezni elementi ne zavedajo vedno dejanj drugih. Skupni potencial te situacije še ni bil dovolj izkoriščen.

5.4 Zaradi tega bi se moral **EESO zavezati, da bo:**

- spodbujal **celovitejšo analizo razvoja in obetov svojega sistema odnosov z organizirano civilno družbo**, namenjeno oceni uspešnosti, pomembnosti in ugleda lastnega dela ter opredeljevanju sprememb in inovacij, ki bi utegnile biti potrebne, da bo lahko vedno bolje spoštoval svojo posebno vlogo posvetovalnega organa EU in krepil proces izvajanja člena 11 PEU. Takšno študijo bi morali izvesti s pomočjo raziskovalnih inštitutov na visoki ravni, morala pa bi tudi služiti kot sredstvo za dejavno vključitev in sodelovanje z organizacijami civilne družbe, ki so reprezentativne na ravni EU, med drugim z zbiranjem njihovih mnenj in splošnih smernic;
- spodbujal **centralizirano podatkovno zbirko vseh kontaktnih oseb, pristojnosti in organizacij**, ki na različne načine vsako leto sodelujejo pri delu EESO, z opredelitvijo njihovih vrst in oceno pobud (skupno komuniciranje in/ali letni dialog z vsemi kontaktnimi osebami), ki bi jih bilo mogoče razviti, da se sistem odnosov postavi na trdnejše temelje;

⁽²⁴⁾ Člen 11(2): "Institucije vzdržujejo odprt, pregleden in reden dialog ..."

⁽²⁵⁾ http://europa.eu/transparency-register/index_sl.htm.

— različnim institucijam EU predlagal vzpostavitev **enotne podatkovne zbirke za celoten sistem odnosov in dialoga z organizacijami civilne družbe, ki jih vodijo institucije in organi EU**, pri čemer se predvidi tudi ustrezno letno poročilo, ki bo na voljo vsem nacionalnim in evropskim zainteresiranim stranem ⁽²⁶⁾.

5.5 EESO mora izkoristiti vse koristne sinergije z drugimi institucijami EU, da bo zagotovil ustrezno izvajanje člena 11. V ta namen ponavlja svojo zavezo, da bo poiskal nove možnosti sodelovanja z Evropskim svetom ter izboljšal in razširil že obstoječe možnosti sodelovanja z Evropskim parlamentom, Evropsko komisijo in Odborom regij.

5.6 **Novi protokol o sodelovanju, ki sta ga podpisala EESO in Evropska komisija** ⁽²⁷⁾ in ki utrjuje in krepi vlogo EESO kot najprimernejšega posrednika med organizacijami civilne družbe in institucijami Unije, ponuja številne priložnosti, ki bi jih bilo treba odločno izkoristiti. Ta protokol utrjuje in krepi možnosti sodelovanja, ki so se razvijale v minulih letih, in utira nove, velikopotezne in konkretne poti za postopno in skupno izvajanje člena 11 PEU, da se razvije participativna demokracija na ravni Unije, "da bi [Komisija in Odbor] na ta način povečala njeno demokratično legitimnost" ⁽²⁸⁾. Zlasti: "za Komisijo je to sodelovanje posebno orodje za vzdrževanje odprtega, preglednega in rednega dialoga s predstavniki združenj in civilno družbo, kot to določa člen 11 PEU" ⁽²⁹⁾.

5.7 Natančneje, Protokol opredeljuje dve glavni priložnosti za razvoj takšnega sodelovanja, ki bi lahko prinesli trden in strukturiran okvir, v katerega bi se postopoma vključila vse številnejša mreža predstavnikiških organizacij evropske civilne družbe, kar bi dalo obliko praktičnemu razvoju strukturiranega civilnega dialoga v skladu s členom 11(2):

— Kar zadeva oblikovanje političnih prednostnih nalog EU, lahko EESO vpliva na politične prednostne naloge in letni delovni program Komisije. V ta namen bo moral Komisijo obveščati o političnih prednostnih nalogah, ki jih predlaga za naslednje leto, konec vsakega leta pa bo organiziral razpravo o prihodnosti EU, med katero bo Komisija predstavila svoje strateške prednostne naloge.

⁽²⁶⁾ Glej tudi točko 21 Resolucije Evropskega parlamenta z dne 13. januarja 2009 o možnostih za razvoj civilnega dialoga v okviru Lizbonske pogodbe, P6_TA(2009)0007 (2009/0007 INI).

⁽²⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469>.

⁽²⁸⁾ Preambula k protokolu, šesti odstavek.

⁽²⁹⁾ Preambula k protokolu, sedmi odstavek.

— Kar zadeva evropski semester in strategijo Evropa 2020, Protokol predstavitve letnega poročila o vključenosti civilne družbe v pripravo nacionalnih programov reform, ki ga EESO pripravi v tesnem sodelovanju z mrežo nacionalnih ekonomsko-socialnih svetov in podobnih institucij, postavlja na institucionalne temelje. O tem poročilu se razpravlja pred spomladanskim zasedanjem Evropskega sveta; pristojni član Komisije mora sodelovati v tej razpravi in predstaviti letni pregled rasti.

5.8 EESO se mora tudi zavezati, da bo ustvaril najustreznejše sinergije z organizacijami civilne družbe tako na nacionalni kot evropski ravni in razvijal strukturirano sodelovanje na obeh ravneh.

5.9 Takšno strukturirano sodelovanje bi bilo zlasti mogoče razviti na nacionalni ravni v zvezi s prispevkom EESO, ki bi lahko, kot navaja Protokol, "v skladu s členi 8 do 12 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) [...] zlasti v zvezi s horizontalnimi klavzulami prispeva[] k ocenjevanju izvajanja zakonodaje EU" ⁽³⁰⁾. V ta namen bi bilo treba okrepiti obstoječe sodelovanje z nacionalnimi ekonomsko-socialnimi sveti in podobnimi institucijami.

5.10 Leta 2004 je EESO ustanovil **povezovalno skupino** z organizacijami in mrežami evropske civilne družbe, ki je prav tako omenjena v revidiranem protokolu. Glede na zastavljeno vizijo EESO ocenjuje, da bi bilo treba pregledati, prestrukturirati in oživiti vlogo povezovalne skupine ter jo predvsem odpreti za vse sektorje organizirane civilne družbe, pri tem pa se navezati na bolj strukturirano sestavo treh skupin EESO. Takšna možnost krepitve bi lahko pomenila konkreten prispevek v smeri odločilnega napredka pri izvajanju zlasti člena 11(1) PEU (kar zadeva horizontalni civilni dialog), EESO pa bi postal platforma, ki bi omogočala ta proces. Tako prenovljena in okrepljena povezovalna skupina bi lahko imela vse dragocenejšo vlogo v EESO, zlasti pri spremljanju izvajanja člena 11 PEU.

6. Ustvarjanje strukturiranega prostora za evropski civilni dialog

6.1 EESO meni, da mora vse bolj postajati center odličnosti za evropski civilni dialog, to pa z razvijanjem in nenehnim izboljševanjem obstoječih instrumentov, spodbujanjem novih oblik strukturiranega dialoga in odprtih forumov, v katerih sodelujejo zainteresirane strani, v okviru obsežne strategije in z vse ustreznejšo udeležbo organizacij evropske civilne družbe. Vse to z namenom, da se primeri dobre prakse civilnega dialoga razširijo na vseh ravneh. Na ta način bo EESO lahko odločilno prispeval k izvajanju člena 11.

⁽³⁰⁾ Protokol, preambula.

6.2 EESO ocenjuje, da bi bilo treba sprožiti prizadevanja za oblikovanje prostora, ki bo vidno predstavil to novo obdobje participativne demokracije, ki je inovacija tako v smislu vsebine kot v smislu metodologije, pa tudi spodbuda celotnemu procesu in tudi že sam po sebi komunikacijski dogodek. To je način, da evropski javni prostor, ki je po mnenju filozofa Jürgena Habermasa predpogoj za celotni evropski projekt, dobi obliko in vsebino, kar pa še zdaleč ni bilo uresničeno. Ta prizadevanja so postala toliko bolj potrebna v času krize in že omenjene nevarnosti, da utegne demokratična podpora evropskemu povezanju splashneti.

6.3 EESO je predloge za takšen prostor že predstavil, tako na konferencah v EESO ⁽³¹⁾ kot v nedavnem avtoritativnem mnenju o *prenovi metode Skupnosti* ⁽³²⁾.

6.4 EESO meni, da bi imel lahko ta strukturirani prostor za dialog z evropsko civilno družbo **obliko vsakoletnega dogodka** z naslednjimi značilnostmi in cilji:

- dogodek, namenjen zbiranju, posredovanju in povzemanju glavnih prispevkov evropske organizirane civilne družbe k letnemu programu Komisije in k prednostnim nalogam različnih institucij, v povezavi z ugotovitvami iz točke 5.7;
- dogodek, ki bi se lahko postopno razširil na več dni, po vzoru dogodka *Open Days*, ki ga uspešno organizira Odbor regij ⁽³³⁾, z delavnicami in tematskimi sejami, ki se na koncu združijo v celovito sklepno sejo;
- dogodek, za katerega bi EESO pripravil trdno podlago v obliki posebnega odbora, v katerem bi bili predstavniki

evropskih organizacij civilne družbe in ki bi opredelil tematske prednostne naloge in poskrbel za organizacijo sodelovanja ⁽³⁴⁾;

- dogodek, na katerem bi bila udeležba karseda široka, med drugim na ravni nacionalnih in sektorskih organizacij;
- dogodek, na katerem bodo neposredno sodelovali tudi evropski državljani – glede na to, da člen 11(1) zahteva tudi neposreden dialog z državljani 27 držav članic EU – in ki bo izkoristil ogromni potencial novih komunikacijskih tehnologij;
- dogodek, ki bi ga lahko zaključili s sklepno izjavo, katere obliko bi vodil in usklajeval pripravljalni odbor, kar je EESO že uspešno preizkusil ob različnih priložnostih, tako internih kot zunanjih.

6.5 EESO meni, da bi lahko ta dogodek konstruktivno spodbudil vse institucije EU, da bi dialog s civilno družbo uvrstile med horizontalne naloge vseh generalnih direktoratskih Komisije, vseh delovnih skupin Sveta in vseh odborov Evropskega parlamenta, na pregleden in uravnotežen način ter ob upoštevanju različnih sestavin evropske organizirane civilne družbe, kot je že pozval Evropski parlament ⁽³⁵⁾.

6.6 Da bi ta možnost dobila večji pomen in trdnejše temelje, EESO poziva Komisijo, naj znova pripravi konkreten in dokončen predlog evropskega statuta evropskih združenj, k čemur so odločno pozvale evropske organizacije civilne družbe in za kar se je večkrat zavzel tudi EESO v več mnenjih.

V Bruslju, 14. novembra 2012

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Glej točko 4 dokumenta, ki so ga sprejele glavne organizacije civilne družbe na konferenci v EESO 10. februarja 2010 "[...] Organizacija letne konference organizirane civilne družbe za prispevek k pripravi evropskega političnega programa [...]".

⁽³²⁾ UL C 51, 17.2.2011, str. 29, točka 5.6. Poročevalec: g. MALOSSE, soporočevalec: g. DASSIS.

⁽³³⁾ Dogodek *Open Days* Odbora regij, ki v letu 2012 praznuje desetletnico obstoja, je forum za razpravo in politično debato, pa tudi priložnost za izmenjavo dobrih praks in sodelovanje. Na njem sodeluje več kot 6 000 udeležencev, ponuja približno sto delavnic, 3 tematske skupne seje in sklepno sejo, udeležujejo pa se ga visoki predstavniki vseh institucij EU.

⁽³⁴⁾ Primer dobre prakse je dokument *Program za Evropo: predlogi civilne družbe*, ki ga je EESO predstavil spomladi 2009.

⁽³⁵⁾ Resolucija P6_TA (2009)0007 Evropskega parlamenta z dne 13. januarja 2009 o možnostih za razvoj civilnega dialoga v okviru Lizbonske pogodbe, poročevalka ga. GRABOWSKA.