

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Det organiserade medborgarsamhällets roll och bidrag vid byggandet av Europa"

(1999/C 329/10)

Vid plenarsammanträdet den 28 januari 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Det organiserade medborgarsamhällets roll och bidrag vid byggandet av Europa". I enlighet med artiklarna 11.4 och 19.1 i arbetsordningen beslöt kommittén att inrätta en underkommitté med uppgift att utföra det förberedande arbetet.

Underkommittén antog sitt utkast till yttrande den 30 augusti 1999. Föredragande var Anne-Marie Sigmund.

Vid sin 366:e plenarsession 1999 den 22-23 september 1999 (sammanträdet den 22 september 1999) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 116 röster för, 2 röster emot och 13 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. På initiativ av ESK:s ordförande Beatrice Rangoni Machiavelli kommer kommittén att genomföra en konferens i oktober 1999 om det organiserade medborgarsamhällets roll och bidrag vid byggandet av Europa. Tre arbetsgrupper skall utarbeta konkreta förslag för konferensen, vars tema är en logisk vidareutveckling av det initiativ kommittén tog 1992 i sitt yttrande "Medborgarnas Europa"⁽¹⁾. Konferensen skall därför inte bli en isolerad händelse utan skall ge impulser till kommitténs program för de kommande åren.

1.2. Detta yttrande har utarbetats av en underkommitté med syftet att stödja konferensens arbete genom lämpliga förarbeten. Underkommitténs medlemmar har inte sett det som sin uppgift att erbjuda färdiga lösningar, utan har strävat efter att strukturera temat, identifiera aktörerna och ange handlingsramarna för konkreta förslag inom en institutionell ram. I den sista delen av rapporten läggs konkreta lösningsförslag fram som kan användas som diskussionsunderlag i konferensens arbetsgrupper.

2. Allmänna kommentarer

2.1. När 1900-talet går mot sitt slut upplever människorna djupgående förändringar som berör inte bara innehållet i livets olika områden utan också dess yttre struktur.

2.2. Vid 1800-talets slut växte de sociala rättigheter fram i Europa som skulle leda till 1900-talets socialstat. Deras betydelse för fred, politisk frihet, ekonomisk dynamik och social sammanhållning är obestridd. Nu står vi dock inför nya utmaningar, som t.ex. globaliseringen, och många frågor beträffande formen och innehållet i dessa förändringar är olösta.

2.3. Reformdebatten förs naturligtvis också på gemenskapsnivå. Utvecklingen av målsättningarna från de ursprungliga fördragen fram till Amsterdamfördraget kräver strukturella reformer som borde påbörjas snabbt.

2.3.1. I detta sammanhang får man inte glömma att det var fredstanken som var drivkraften bakom tanken om europeisk integration och inte rent ekonomiska skäl. Fredstanken nämns också först i ingressen till Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen: bevara världsfreden, bidra till ett organiserat och livskraftigt Europa, bevara och höja levnadsstandarden.

2.3.2. Europeiska unionens uppgifter har breddats under åren. De omfattar nu allt från de ursprungliga — rent ekonomiska — befogenheterna, via miljö, hälsa och konsumentskydd till utbildning, socialpolitik och sysselsättning.

2.3.3. Allt detta visar att begreppet "europeisk integration" inte skall uppfattas som ett tillstånd, utan som en process som i sig är underkastad förändringar, men som också är i stånd att reagera på förändringar. Så skall man också uppfatta ingressen till Maastrichtfördraget, som inte slutgiltigt fastslår Europeiska unionens form, utan som medvetet håller processen öppen genom formuleringen "en allt fastare sammanslutning".

2.4. Unionen måste för närvarande ägna sig åt så känsliga och delvis starkt emotionellt laddade teman som utvidgningen, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och ett antal institutionella frågor. Dessutom möter gemenskapen ett lågt förtroende från medborgarnas sida, vilka kritiserar unionen för bristande effektivitet, pekar på demokratiska brister och kräver större närhet mellan unionen och medborgarna. Samtidigt är medborgarnas engagemang och stöd viktigare än någonsin för den europeiska integrationen. För närvarande förefaller ingetdera finnas i tillräcklig utsträckning.

2.5. Just i sammanhang med (den bristande) närheten till medborgarna brukar "det civila samhället" eller "medborgarsamhället" nämnas. Begreppen används i de mest skiftande sammanhang utan att det alltid står helt klart vad de syftar på.

(1) EGT C 313, 30.11.1992, s. 34.

De verkar nästan ha blivit modeord som ofta används utan att det tydligt framgår vad den som använder orden egentligen menar. Erfarenheten visar att en diskussion leder till goda resultat endast när man i förväg har enats om dess bas. Underkommittén ansåg därför att man först måste presentera medborgarsamhällets historiska rötter och utveckling, för att sedan med hjälp av vetenskapliga teorier lägga fram en definition av begreppet⁽¹⁾ som motsvarar de politiska realiteterna.

3. Historisk översikt

3.1. Begreppet "medborgarsamhällets" historia i den västerländska politiska teorin präglas av att uppfattningen om dess innebörd har växlat. Nu gäller det att övervinna dessa skiftande tolkningar genom en omfattande begreppsbestämning.

3.2. Fram till upplysningen betecknade begreppet en bestämd form av politisk sammanslutning, den som var rättsligt reglerad. För Aristoteles var *koinonia politikè* en samhällelig dimension som omfattar alla andra dimensioner och höjer sig över dem. Cicero talade i detta sammanhang om *societas civilis*. Denna politiska definition av det civila samhället levde kvar under medeltiden, men utvidgades med en nyans, ty den sågs nu som det religiösa samhällets motsats. Därmed blev begreppet förvärldsligt. Man bör observera att begreppen "det civila samhället" och "staten" är närmast utbytbara i denna tradition. Ur den aspekten är "medborgaranda" det moraliska värde som förknippas med det civila samhället. Enligt den romerska traditionen innebär det att det civila samhällets medlemmar tar på sig de medborgerliga plikterna.

3.3. Omkring 1750 börjar begreppet "det civila samhället" få en nästan omvänd innebörd. Det hör inte längre hemma inom statens sfär, utan betecknat alltmer en motpol till staten. Den framväxande medelklassen med sitt liberala tankegodsdar har nämligen tagit över begreppet för att definiera ett från politiken avgränsat område i samhället, nämligen marknaden och privatlivet. Den moraliska och sociala dygd som associeras med detta är inte längre medborgarandan, utan det handlar nu om att vara kultiverad, att ha ett gott uppförande och behärska oklanderliga umgängesformer på det mellanmänniska planet.

3.4. Det var denna liberala princip som Ferguson hade i tankarna när han hyllade det civila samhället. Just denna icke-politiska inriktning störde 1800-talstänkare som Hegel och Marx, som kritiserade den för att vara partisk och ensidig. De förknippade i stor utsträckning begreppet "det civila samhället" med borgarklassens splittrade världsbild och den borgerliga rättens formaliserande av relationerna.

3.5. Liberalismen och socialismen grälade om det civila samhället som numera definierades som motpol till den politiska sfären. Den ena riktningen såg det som ett skydd för

den individuella friheten och för relationer som bygger på avtal, medan den andra såg det som ett uttryck för maktförhållandena och klasskillnaderna.

3.6. Det är intressant att en del av politik- och socialteoretikerna sedan 1800-talet försöker övervinna denna motsats mellan en "antik/medeltida" och en "modern/borgerlig" syn på det civila samhället, liksom den senare ståndpunktens uppsplittring i ett liberalt och ett socialistiskt läger.

3.7. Det håller på att skapas en ny tolkning av det civila samhället, inspirerad av Tocqueville, Durkheim och Weber, som bygger på en samtidig betoning av fyra aspekter:

- Det civila samhället präglas av mer eller mindre formaliserade institutioner. Detta nätverk utgör en självständig samhällsfär, både gentemot staten och familjelivets hemlivet i snäv bemärkelse. Dessa institutioner har många funktioner (inte bara ekonomiska, utan också t.ex. religiösa, kulturella och sociala) och spelar en avgörande roll för integrationen i samhället.
- Den enskilde tillhör frivilligt det civila samhällets institutioner. Medlemmarna i de sammanslutningar, företag och grupper som utgör det civila samhället, blir aldrig tvingade att gå med i dem, vare sig på grund av ett politiskt krav eller på grund av någon förment "naturlig" samhörighet med något samhälle.
- Det civila samhällets kärna är lagarna. De demokratiska grundlagarna om respekt för privatlivet, för åsikts- och föreningsfriheten är det civila samhällets kärna av normer. Det civila samhället är fristående från staten, men är inte ett laglöst område.
- Det civila samhället är ett utrymme för kollektiv opinionsbildning som för medborgarnas talan. Det civila samhällets organisationer utgör en viktig länk mellan den enskilde och staten. Utan dess förmedling skulle ingen demokratisk debatt vara möjlig.
- Det civila samhället innebär att det skapas ett subsidiaritetsområde i enlighet med visst kristet tänkande. Detta subsidiaritetsbegrepp gör det möjligt att inrätta beslutsnivåer som är fristående gentemot staten, men som likväl är erkända av den.

4. Det civila samhället — En gemensam nämnare för de demokratiska rörelserna i Europa

4.1. De förändringar som ägt rum i de europeiska samhällena har varit den främsta orsaken till det stora internationella intresse som "det civila samhället" har väckt de senaste åren, såväl i teori som i praktik. Det är intressant att konstatera att denna tematik i dag utgör en gemensam nämnare för medborgargrupper och -rörelser från såväl Västeuropa som Östeuropa, trots att deras historiska bakgrund i hög grad skiljer sig åt. Det civila samhället har ofta diskuterats mot bakgrund av sökandet efter en samhällsmodell som erbjuder en jämvikt mellan obegränsad individualism och auktoritär kollektivism.

(1) Se punkterna 6.1 och 7.1.

4.2. I Västeuropa och USA har frågan främst varit hur medborgarna återigen skall kunna utveckla en samhällsanda så att de sociala band som ett samhälle behöver skall stärkas, medan det i Central- och Östeuropa främst har handlat om att avveckla den statliga makt som var ett arv från de kommunistiska systemen.

4.3. De problem som väststaterna står inför i dag är inte bara ekonomiska, sociala eller finansiella. De beror framför allt på de förändringar av det civila samhällets organisationsformer som äger rum inifrån och ut, samt på de gränser som finns för statens agerande i ett komplext samhälle.

4.4. Staterna i Central- och Östeuropa har å andra sidan ännu inte helt lyckats att å ena sidan bygga upp ett förtroende för de nya statliga institutionerna och å andra sidan att skapa de strukturer som krävs för ett starkt civilt samhälle. För EU är detta av särskild betydelse med tanke på utvidgningen. Även ESK har redan tagit många initiativ för att stödja de central- och östeuropeiska staterna i uppbyggnadsarbetet. Att fortsätta dessa aktiviteter inom ramen för kommitténs löpande arbete är högt prioriterat.

5. Medborgarsamhället — ett försök till beskrivning

5.1. Det finns ingen erkänd teoribildning omkring det "civila" samhället eller medborgarsamhället. Detta begrepp är i så hög grad kopplat till den historiska utvecklingen i olika samhällen och så normativt att det enda avgränsande elementet kan vara att det demokratiska systemet försvaras. Medborgarsamhället är ett övergripande begrepp som avser samtliga typer av socialt agerande från individers eller grupper sida som inte utgår från eller dirigeras av statsmakten. Det som är speciellt med det civila samhället är att det är ett dynamiskt begrepp som samtidigt beskriver både ett sakförhållande och ett agerande. Medborgarsamhällets "deltagande"-modell har samtidigt fördelen att den förstärker tilltron till det demokratiska systemet och utvecklar ett klimat som är mer positivt till reformer och nya lösningar.

5.2. Några byggstenar i begreppet "medborgarsamhället"

5.2.1. Utvecklingen av det civila samhället är en kulturprocess; "kultur"⁽¹⁾ är en faktor som styr begreppet medborgarsamhället och står i relation till samtliga de begrepp som nämns nedan. Om man utgår ifrån den — mycket vida — definitionen av kultur som orienteringssystem för värden som är relevanta för dem som ingår i en samhällsbildning, är det också kultur som strukturerar fältet för det civila samhällets agerande.

— Pluralitet: I en pluralistisk samhällsbildning bestämmer varje enskild medlem själv sitt bidrag till det gemensamma,

som i sin tur är organiserat för att förbättra villkoren för samlevnaden. Detta avser inte bara innehållet utan också formen för agerandet, så att det civila samhället kopplar samman mångfalden av intressegrupperingar även genom typen av idéutbyte och dess sociala kontakter; därigenom skapas en viss stabilitet i den kommunikation som utväxlas. Här är det värt att notera att detta offentliga samtal inte inskränker sig till ren kommunikation, utan att deltagarna också utväxlar normativt innehåll. Denna typ av avstämning av skilda uppfattningar och ståndpunkter uppstår emellertid inte automatiskt — det krävs en ständig beredskap att uppnå samförstånd. I ett pluralistiskt strukturerat samhälle erkänner individen att en annan människa är likaberättigad och bearbetar motsättningar i en offentlig debatt. Allt detta sker enligt principerna om tolerans och frivillighet. Som exempel i detta sammanhang kan man nämna flerpartisystemets demokratiska kultur.

— Självstyre: Medborgarna bestämmer själva strukturerna för sitt sociala agerande. Detta måste ändå ske inom ramen för en statsmakt — organiserad av sina medborgare — som etablerar ramen för samhällets funktion genom grundläggande rättigheter, förankrade i författningar. Självstyre innefattar emellertid också att det finns autonoma institutioner som kan garantera ideella värden som bildning, religion och kultur, som i sin tur kan säkra den mänskliga värdigheten. Denna grundläggande rättighet värnas inte uteslutande av statsmakten.

— Solidaritet: Medborgarsamhället bärs upp av en "solidaritetskultur" som manifesteras i en beredskap att sätta upp egna gränser och acceptera förpliktelser som en förutsättning för ett solidariskt agerande. Medborgarens handlingar är en funktion av livsödet (kultur, uppfostran, utbildning, erfarenhet) och gynnas av interaktion med andra människor.

— Offentlighet: Det civila samhället ser till att kommunikation kommer till stånd och skapar därigenom en social arena, "det politiska offentliga livet". Detta karakteriseras av att dess kommunikationsstruktur i hög grad är inriktad på basnivåerna. Informationssamhället har kommit att bli en mycket avgörande faktor på denna offentliga arena. Informationssamhället är i dagens läge en sorts "oorganiserat medborgarsamhälle" och därmed fortfarande ett elit-samhälle i viss utsträckning, men man kan räkna med att det kommer att medföra genomgripande förändringar. Detta påverkar inte bara det civila samhällets strukturer utan också dess funktionssätt.

— Delaktighet: I en levande demokrati kan medborgarna representeras eller agera politiskt på två sätt:

1. Via en rad politiska förtroendeposter på olika nivåer: I detta fall består medborgarnas delaktighet huvudsakligen i att delta i valrörelsedebatter och anslutande val.
2. Via intressegruppers agerande och olika medborgaraktioner: I detta fall är den enskilde medborgaren medlem i sammanslutningar som samlar specialiserade kunskaper på gräsrotsnivå om aspekter av det berörda sam-

(1) "Kultur" skall här förstås i begreppets vidare definition, dvs. som tidigare och nuvarande system av värden och behov (materiella eller icke-materiella). "Kultur" bestämmer hierarkin av värden och behov samt "medlen" för att befärma dessa värden och tillfredsställa eller möta behoven.

hällslivsområdet. Dessa organisationer deltar i de offentliga informations- och kommunikationsprocesserna och medverkar till att bygga upp en gemensam föreställning om det gemensamma bästa. Denna typ av delaktighet från medborgarnas sida motsvarar begreppet "det civila samhället".

- Bildning är en grundläggande komponent i medborgarsamhället. Via bildning förmedlas de väsentliga värdena i umgänget människor emellan. Aktörerna på bildningsområdet bestämmer de måttstockar som markerar gränserna för det civila samhällets utveckling, och därför får bildningspolitiken aldrig vara en exklusiv angelägenhet för statsmakten.
- Ansvar: Medborgarsamhället är inte bara den arena där individens rättigheter tas till vara, dessa rättigheter är också kopplade till förpliktelser i anslutning till det gemensamma bästa. När dessa plikter fullgörs måste medborgarna kunna ta ett ansvar inför det övriga civila samhället. Följaktligen är medborgarsamhället en idealisk form för att uttrycka en bestämd gemenskapskänsla — det är en solidarisk gemenskap.
- Subsidiaritet: Inom ramen för denna politiska och sociala organisationsprincip har den lägre nivån i princip företräde; den högre nivån agerar först om uppgiften är för svår för den lägre. På det civila samhällets område måste subsidiaritetsprincipen också uppfattas i extern bemärkelse, alltså som en rekommendation att överlåta åt medborgarna att själva ta itu med de problem som berör dem.

5.3. Medborgarsamhället i den aktuella debatten

5.3.1. I stora drag ligger den teoretiska motsättningen mellan tre olika ståndpunkter:

- Enligt liberal tradition uppfattas medborgaren som en ekonomiskt rationell samhällskomponent som primärt definieras som en funktion av sina rättigheter och förpliktelser. Han organiserar sig i intressegrupperingar och bevakar att statsmakten garanterar de allmängiltiga individuella friheterna. Det civila samhället realiserar genom att individens medborgerliga rättigheter genomförs i så stor omfattning som möjligt. Tyngdpunkten ligger på tillämpning av liberala principer.
- Kommunitarismens teori uppfattar medborgaren som medlem i en gemenskap som bildats på grundval av värderingar som han själv valt. Han måste anpassa sitt agerande efter gemenskapens mål, som i sin tur är nödvändiga som nätverk mellan individ och stat.
- Det tredje teoretiska ståndpunkten är den diskursiva demokratiteorin, som är en kompromiss mellan liberaler och kommunitärer. Den baseras på begreppen kommunikation och interaktion: Inom ramen för denna kommunikationsstruktur skapar det civila samhället en "politisk offentlig arena". Den demokratiska debatt som förs här innefattar inte bara uppfattningar utan också normativt material, så att informationsprocessen också blir en beslutsprocess där medborgarsamhället enas om gemensamma värderingar. Att genomföra dessa i praktiken, exempelvis i rättvisefrågor eller i samband med minoritetsskydd, faller sedan på de demokratiska institutionerna (statsmakten).

6. Staten, marknaden, medborgarsamhället

6.1. Det råder inget tvivel om att den lagbaserade sociala statsmakten har förstärkt utvecklingen av den politiska friheten, den ekonomiska styrkan och den sociala sammanhållningen. De tidigare politiska och ekonomiska teoriernas typiska tudelade modell, som kretsade kring de båda polerna "stat" och "marknad", bortsåg mer eller mindre ifrån alla relationer utanför detta sammanhang, nämligen relationerna som bäst återspeglar de mänskliga och sociala realiteterna.

6.2. Som en tredje komponent i statsgemenskapen har följaktligen idén om det civila samhället stor betydelse. Den teoretiska samhällsmodellen betraktar medborgaren som i första hand en del av staten (i relation till de uppgifter som föreskrivs av statsmakten), medan den ekonomiska samhällsmodellen definierar medborgaren som marknadsaktör. Enligt det civila samhällets synsätt är medborgaren en förmedlande länk mellan dessa båda och förkroppsligar alla dessa aspekter (homo politicus, homo oeconomicus, homo civicus).

7. Det organiserade medborgarsamhället

7.1. På abstrakt nivå kan det organiserade medborgarsamhället definieras som helheten av alla organisationsstrukturer vilkas medlemmar verkar för allmänintresset via en demokratisk process för samtal och samförstånd; dessa strukturer fungerar också som förmedlande länk mellan den offentliga makten och medborgarna. Dess positiva roll är i avgörande grad en funktion av hur villiga det organiserade medborgarsamhällets aktörer är att bidra till samförstånds lösningar i en offentlig och demokratisk debatt, och att acceptera de resultat som uppnåtts i en demokratiskt genomförd opinionsbildningsprocess.

7.2. Dynamiskt formulerat skulle man kunna beteckna det organiserade medborgarsamhället som en plats för kollektiv inlärning. I komplexa samhällsbildningar, som inte kan centralstyras, kan problem endast lösas genom aktivt engagemang från medborgarnas sida. Olika samhälleliga experimentformer, liksom pluralistiska diskussionsforum, är en förutsättning för en "intelligent" demokrati som kan realisera en fortlöpande samhällelig inlärningsprocess. Med detta synsätt är medborgarsamhället en "skola för demokrati".

7.3. Analogt gäller detta också gemenskapsområdet; här tillkommer att nationalstaten relativiseras genom den europeiska integrationsprocessen samt att allt fler människor upplever att nationalstatens anspråk på suveränitet inte längre motsvarar den sociala verkligheten. Sysselsättnings- och miljöproblem och frågor om välfärd och social rättvisa kan inte längre behandlas på nationalstatlig nivå.

8. Det organiserade medborgarsamhällets aktörer

8.1. Det organiserade medborgarsamhället innefattar följande element:

- "Arbetsmarknadsparterna", organisationslivet i näringsliv och samhälle.

- Representativa organisationer på det sociala och ekonomiska området som inte är arbetsmarknadsparter i egentlig mening.
- Frivilligorganisationerna (icke-statliga organisationer) som samlar människor kring gemensamma mål, till exempel miljöskyddsföreningar, organisationer för skydd av de mänskliga rättigheterna, konsumentorganisationer, välgörenhetssammanslutningar, utbildningsorganisationer osv.
- Lokalt baserade sammanslutningar som uppstår i närsamhället och verkar för mål som dikteras av medlemmarna, exempelvis ungdomsorganisationer, föreningar för familjefrågor och alla organisationer som ger medborgarna möjlighet att engagera sig i kommunernas liv.
- Religiösa sammanslutningar.

9. Det organiserade medborgarsamhällets roll på gemenskapsnivå — medborgardialogen

9.1. I den europeiska integrationsprocessen har det civila samhället också organiserat sig på gemenskapsnivå; denna representation är olika "tätt" organiserad och har skiftande grad av representativitet. Fältet spänner över allt från lobbygrupper som agerar i specifika frågor till genomorganiserade sammanslutningar. Alla dessa organisationer gör anspråk på att vara företrädare för vissa intressen och att ha rätt att delta i dialogen på sitt område. Ett konstruktivt bidrag till det europeiska bygget kan emellertid bara förväntas från de sammanslutningar som har vissa organisatoriska grundstrukturer och är kvalitativt och kvantitativt representativa på sitt område.

9.2. Ett sammanbindande karaktärsdrag för dessa aktörer i det organiserade medborgarsamhället på europeisk nivå är den länkfunktion som de övertagit från den nationella nivån. Ett exempel på detta är de europeiska intressegrupperna i näringsliv och samhälle, som tagit med sig sina nationella kommunikationsstrategier till ett institutionaliserat förhandlingsförfarande. Denna sociala dialog är till sin natur ett beslutsförfarande som bygger på samförståndslösningar, där deltagarna agerar på nästan författningsmässig grund efter det att Amsterdamfördraget trätt i kraft. Den sociala dialogens betydelse på socialpolitikens kärnområden är oomstridd, särskilt när det gäller relationerna på arbetsmarknaden. Här kan emellertid speciellt framhållas funktionen som modell för genomförandet av en kommunikationsform som vuxit fram inom det organiserade medborgarsamhället, där man uppfattar dialogen som en evolutiv och resultatriktad process. Deltagarna i den sociala dialogen har ställt upp måttstockar för en typ av politisk kultur som bör spridas till områden utanför den sociala dialogen.

9.3. Det finns redan en lång rad ansatser till att skapa strukturer för en demokratisk debatt på europeisk nivå vid sidan av den sociala dialogen. Inom kommissionen har GD V en central roll att främja medborgardialogen konkret. I mars 1996 arrangerades det första europeiska socialpolitiska forumet på dess initiativ, där man präglade begreppet "dialog med

medborgarna". I meddelandet "Föreningar och stiftelser i Europa"⁽¹⁾ övertar kommissionen detta förslag och formulerar det politiska målet "att så småningom bygga upp en aktiv medborgardialog på europeisk nivå, vilken skulle föras parallellt med den politiska dialogen med medlemsstaternas myndigheter och den sociala dialogen med arbetsmarknadens parter". I sitt yttrande över detta meddelande⁽²⁾ fortsätter kommittén att behandla detta ämnesområde och konstaterar bland annat följande: "När medborgarna organiserar sig kan de lättare förmedla sina ståndpunkter i olika samhälleliga frågor till de politiska beslutsfattarna. Att stärka de demokratiska strukturerna utanför det parlamentariska området är en möjlighet att fylla begreppet 'Medborgarnas Europa' med ett konkret innehåll och göra det mer betydelsefullt."

9.4. Medborgardialogen är tänkt att vara ett kommunikationsforum för det organiserade medborgarsamhället på gemenskapsnivå, men det skulle vara oriktigt att betrakta den som ett alternativ till den sociala dialogen eller en konkurrerande företeelse. "Civildialogen" måste ses som ett nödvändigt komplement till den sociala dialogen, där arbetsmarknadsparterna och övriga intresseorganisationer deltar med hänsyn till de problemområden som skall behandlas, liksom alla andra berörda aktörer inom det organiserade medborgarsamhället. Det ligger i Europas intresse att utveckla och bygga ut alla strukturer som ger de europeiska medborgarna möjlighet att delta i det gemensamma uppbyggnadsprojektet.

9.5. Det måste skapas en offentlig politisk arena för Europa som ger möjlighet till insyn och överblick och som kräver medverkan. I moderna samhällen åstadkoms denna politiska arena främst av massmedia, men dessa är i regel knappast intresserade av temat "Europa". Rapporteringen brukar inskränka sig dagsaktuella frågor och upplagehöjande kommentarer om olika brister. Det är alltså inte underligt att det vuxit fram en mistro bland medborgarna gentemot "Bryssel" — som synonym för en byråkrati fjärran från folket och för oöverskådliga beslutsstrukturer. "Brist på närhet till medborgarna" och "det demokratiska underskottet" har kommit att bli slagord i Europasammanhang.

9.6. Det organiserade medborgarsamhället har därför den betydelsefulla rollen på europeisk nivå att svara för ett bidrag till det offentliga och demokratiska samtalet. I kraft av sin ställning som forum för det organiserade medborgarsamhället kan kommittén både säkerställa närheten till medborgarna och bidra till den demokratiska opinionsbildningsprocessen. Dess ledamöter är direkta representanter för det organiserade medborgarsamhället och företräder som kollektivt det nätverk av kommunikationer som är "livsmiljön" och den nödvändiga handlingsgrundvalen för det civila samhället.

9.7. I detta sammanhang beklagar kommittén att både kommissionens meddelande "Föreningar och stiftelser i Europa" och rapporten om det andra europeiska forumet om socialpolitik 1998 endast tar upp kommissionen och Europaparlamentet som arenor för dialog med medborgarna; Ekonomiska och sociala kommittén nämns inte.

(1) KOM(97) 241 slutlig.

(2) EGT C 95, 30.3.1998, s. 99.

10. Ekonomiska och sociala kommittén som företrädare för det organiserade medborgarsamhället

10.1. Genom inrättandet av Ekonomiska och sociala kommittén gav Romfördragen olika intressegrupper tillträde till den europeiska beslutsprocessen, och kommittén blev därigenom företrädare för det organiserade medborgarsamhället på gemenskapsnivå. Kommitténs särskilda ställning som företrädare för det organiserade medborgarsamhället kan därför härledas till såväl dess position i det institutionella ramverket, dess ansvarsområden som till dess sammansättning. Vid kongressen i oktober 1999 bör kommittén därför skapa tydliga riktlinjer för medborgardialogens framtida utveckling.

10.2. Kommitténs ledamöter

10.2.1. I enlighet med artikel 257 i EG-fördraget skall kommittén bestå av "företrädare för olika grupper inom det ekonomiska och sociala livet, särskilt företrädare för tillverkare, jordbrukare, transportföretag, arbetstagare, köpmän, hantverkare, fria yrken och allmänna samhällsintressen". Denna uppräkningslista, som endast tjänar som exempel, har medvetet hållits öppen och därigenom framhäver den på ett bra sätt den utveckling som karakteriserar det organiserade medborgarsamhället.

Man kan emellertid fråga sig om den nuvarande ledamotsstrukturen i kommittén verkligen återspeglar de förändringar som ägt rum i samhället under de senaste fyrtio åren.

10.2.2. Kommitténs ledamöter nomineras vanligtvis av nationella organisationer, men de är inte bundna av några instruktioner, utan verkar under full oavhängighet. Naturligtvis kan ledamöterna bidra till kommitténs arbete med den sakkunskap som har lett till att de har blivit nominerade. I den bemärkelsen företräder de pluralistiska intressena i det civila samhället. Dessutom skall ledamöterna verka i gemenskapens allmänna intresse ("De skall i gemenskapens allmänna intresse fullgöra sina skyldigheter under full oavhängighet"; artikel 258.3 i EG-fördraget). Därigenom blir kommitténs politiska beslutsprocess inte automatiskt en funktion av konkurrensen mellan olika intressegrupper, och kommitténs arbetsmetoder motsvarar i stort sett dem som det organiserade medborgarsamhället tillämpar i sin verksamhet. Även kommitténs speciella form för utarbetande av yttranden (studiegrupp — sektion — plenarförsamling) följer den samförståndsprincip som präglar de gemensamma förhandlingarna i det civila samhället. Till viss del utjämnas den eventuella bristen på mångfald i kommitténs ledamotsstruktur alltså med hjälp av riktlinjerna för ledamöternas verksamhet och beslutsprocessens utformning.

10.2.3. Kommittén får inte bara sitt berättigande som representant för det organiserade medborgarsamhället på gemenskapsnivå i och med sin funktion som ett av gemenskapens organ, utan även tack vare de tre grupper den är sammansatt av. Kommittén införde denna rätt till gruppindelning i sin arbetsordning mot bakgrund av rådets nomineringsriktlinjer från 1958, till en början för att underlätta kommitténs arbete. Det bör emellertid klart framhållas att det inte finns

några nationella delegationer i kommittén, utan endast europeiska grupper med likartade intresseområden, vilket även avspeglas i att kommittén uppfattar sig som språkrör för det organiserade medborgarsamhället.

10.3. Kommitténs roll inom gemenskapens institutionella ramverk

10.3.1. Kommitténs roll som rådgivande organ kan bäst påvisas genom dess relationer till andra organ, framför allt till Europaparlamentet. Kommittén ser till att det civila samhällets modell för medverkan tillämpas, gör det möjligt för det civila samhället att delta i beslutsprocessen och bidrar i viss mån till att reducera "det demokratiska underskottet" och understöder därigenom de demokratiska beslutsprocessernas legitimitet.

10.3.2. Demokratin manifesteras genom folkviljan, vilken kommer till uttryck genom majoritetsbeslut. För att minoriteten skall acceptera dessa majoritetsbeslut måste det råda ett visst mått av enhet mellan majoritet och minoritet, de måste ha en gemensam identitet. På nationell nivå är detta i allmänhet inte något problem. Där definieras denna identitet (i en vid tolkning av "demos"-begreppet) som gemensam nationalitet (eller bosättning inom ett visst område), gemensam kultur, gemensamt språk och en gemensam uppsättning värderingar.

10.3.3. I den demokratiska opinionsbildningsprocessen på europeisk nivå krävs det emellertid ytterligare identitetskriterier för att skapa en europeisk identitet. Eftersom unionsmedborgarskapet definieras som summan av alla nationella medborgarskap blir "en europe" lika med summan (eller syntesen) av en mängd (nationella) identitetskriterier som sammantaget bygger på gemensamma traditioner och värderingar när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter.

10.3.4. Detta innebär emellertid att det demokratiska systemet på europeisk nivå — i än högre grad än på nationell nivå — måste erbjuda olika medverkandeformer genom vilka medborgarna kan företrädas i sina olika identiteter eller i enlighet med olika identitetskriterier, och som återspeglar det europeiska identitetsbegreppets heterogena karaktär.

10.3.5. Europaparlamentet väljs av Europas invånare i deras egenskap av medborgare (bosatta i en viss medlemsstat), det vill säga de utövar sina demokratiska rättigheter inom ramen för den nationella (eller geografiska) identiteten.

10.3.6. Medborgarnas identitet kommer emellertid även till uttryck genom deras tillhörighet till olika grupper i det civila samhällets mångskiftande former. Dessa identitetskriterier som avser funktioner inom ramen för det civila samhället tillvaratas inte genom företrädare i Europaparlamentet, men det är just dessa identitetskriterier som kommitténs ledamöter i egenskap av representanter för det organiserade medborgarsamhället beaktar. Kommittén bidrar därigenom till demokratiseringsprocessen på europeisk nivå, och gentemot parlamentet kan den hävda att den skapar ett äkta mervärde i Europas demokratiska beslutsprocess. Redan de ansvarsområden kommittén har medför att den inte kan utgöra någon konkurrent till Europaparlamentet, utan den kompletterar på ett meningsfullt sätt dess legitimitet.

11. Åtgärder till stöd för kommitténs roll

11.1. Samarbete med kommissionen: I den löpande verksamheten förekommer det täta kontakter med kommissionen, och båda parter uppfattar dessa förbindelser som tillfredsställande. Trots detta borde det knytas kontakter med de enskilda kommissionsledamöterna så att kommissionen i högre grad uppmanar kommittén att avge yttranden under beslutsprocessens inledningsskede. Särskilt när det gäller frågor som berör de grupper i samhället som kommittén företräder borde kommittén rådfrågas på ett så tidigt stadium som möjligt och i förekommande fall beredas tillfälle att besluta att avge ett yttrande på eget initiativ.

11.2. Samarbete med rådet: Varje nytt ordförandeland i rådet lyfter i regel fram några frågor det vill prioritera. Kommittén bör utvidga det redan välfungerande samarbetet till att även omfatta förberedelsestadiet och vidta kompletterande åtgärder i samband med rådsordförandeskapsskiften (yttranden på eget initiativ, lokala utfrågningar och arrangemang, initiativ i samarbete med rådets innevarande ordförandeskap).

11.3. Samarbete med Europaparlamentet: Genom Amsterdamfördraget får parlamentet (eller dess utskott) möjlighet att rådfråga kommittén. De interinstitutionella arbetsgrupperna i Europaparlamentet innehar i detta sammanhang en nyckelroll som har stor politisk betydelse. Om det härvidlag skulle gå att skapa ett bärkraftigt underlag för framtida samarbete, skulle man möjligen kunna motverka den känsla av avstånd som för närvarande råder hos Europas medborgare i förhållande till de europeiska institutionerna, och via de organisationer som företräder dem skulle man kunna uppmärksamma dem på det ansvar de har för Europa och motivera dem till medverkan.

11.4. Samarbete med Regionkommittén: Kommunernas och regionernas intressen som representeras av ReK står inte i motsatsställning till ESK:s funktionella representation, som tvärtom i flera fall utgör ett komplement. Även här skulle man kunna utnyttja samordningseffekter. Ett första steg i denna riktning mot samarbete togs av presidiet i juli 1999 då man inrättade en kontaktgrupp som kommer att göra en uppföljning av kommitténs yttrande om "Kampen mot sexuellt utnyttjande av barn och sexturism"⁽¹⁾ och som i samarbete med ReK även skall genomföra ett av yttrandets förslag att upprätta ett europeiskt nätverk för barnvänliga städer.

Kommittén bör öka sina ansträngningar för att skapa fler sådana sakinriktade samarbetsformer.

12. Inrättande av ett "organiserat medborgarsamhälle" i kommittén

12.1. Kommittén är rätt instans för att utvidga dialogen i det organiserade medborgarsamhället. Därför bör den snarast möjligt upprätta motsvarande strukturer så att denna dialog

även kan föras med de aktörer i det civila samhället som för närvarande inte är representerade i kommittén. Därigenom skulle man skapa ett betydelsefullt bidrag till utbyggnaden av en demokratimodell som bygger på medverkan.

12.2. Kommittén är det organ där det organiserade medborgarsamhället kan mötas.

Vi föreslår därför att det inrättas en lämplig organisationsstruktur för "det organiserade medborgarsamhället" som genom en handlingsplan, upprättad inom en snar framtid, kan ta initiativ på följande verksamhetsområden:

- Interna arrangemang i kommittén, men även externa utfrågningar som skulle kunna ge en större publik möjlighet att delta. Möjligheten att skapa en diskursiv opinionsbildning och målinriktning skulle kunna ge ett värdefullt bidrag till utvecklingen av dialogen i medborgarsamhället.

- I detta sammanhang kan vidare de interinstitutionella kontakterna befästas. Vid rundabordsmöten med externa experter kan gemensamma yttranden förberedas.

- Det finns även en stor potential i de otillräckligt analyserade utlåtanden som gruppernas experter avger, utlåtanden som ofta är av mycket hög kvalitet. En journalistisk eller vetenskaplig bearbetning av utlåtanden som behandlar frågor som gäller det civila samhället skulle inte bara kunna ge kommittéledamöterna större kunskaper, utan även vara av intresse för en bredare allmänhet.

12.3. Som forum för att utveckla en europeisk identitet: Som redan framhållits är den europeiska identiteten mångfacetterad, och den innehåller olika identitetskriterier bland vilka det främsta är anslutningen till en gemensam uppsättning värderingar som grundas på människovärde och mänskliga rättigheter.

- Det tyska rådsordförandeskapet tog initiativ till upprättandet av en "Stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen". Som den tyska justitieministern konstaterade vid toppmötet i Köln angår upprättandet av en gemensam uppsättning värderingar unionens medborgare på ett så grundläggande sätt att det är önskvärt med ett så stort mått av demokratisk legitimitet som möjligt.

- Till denna demokratiska legitimitet kan kommittén som representant för det organiserade medborgarsamhället ge ett betydelsefullt bidrag. Ett yttrande på eget initiativ om denna fråga kommer att utarbetas, och kommittén kommer att rådfrågas beträffande upprättandet av en förteckning över grundläggande rättigheter inom ramen för kommittéförfarandet, något som kommer att definieras närmare under det finländska ordförandeskapet.

- Redan under ett arbetes inledningsskede kan kommittén se till att så många som möjligt av de berörda aktörerna i det organiserade medborgarsamhället medverkar genom att själv tillämpa rådfrågnings- och utfrågningsförfaranden.

⁽¹⁾ EGT C 284, 14.9.1998, s. 92.

12.4. Som brohuvud för det organiserade medborgarsamhället i samband med utvidgningen:

- Vad gäller EU:s utvidgning kan man inte nog betona de aspekter av Ekonomiska och sociala kommitténs arbete som gäller hjälp till uppbyggnad av de strukturer som kännetecknar det organiserade medborgarsamhället i de länder som ännu inte helt eller delvis har kunnat genomföra denna samhällsmodell. Integration av nya medlemmar i gemenskapen kräver vid sidan av rättsliga, ekonomiska, sociala och politiska kriterier även jämförbara strukturer som gör det möjligt att genomföra de redan nämnda gemensamma uppsättningarna av värderingar i praktiken.
- Kommittén har redan gjort stora ansträngningar för att göra det lättare för kandidatländerna att upprätta strukturer som kan jämföras med Ekonomiska och sociala kommittén eller med de nationella ekonomiska och sociala råden. I blandade rådgivande kommittéer samverkar Ekonomiska och sociala kommittén med de instanser i kandidatländerna som skall upprätta sådana strukturer. Kommittén organiserar gemensamma besöksprogram och bidrar i enskilda fall

med hjälp i tekniska och administrativa frågor. Tillsammans med ansvariga sektioner och andra administrativa enheter kan man inom ramen för den handlingsplan som föreslås i punkt 12.2 ta flera viktiga steg i denna riktning.

13. Sammanfattning

Nya politiska rambetingelser, av det slag Europeiska unionen nu står inför efter Amsterdam, kräver nya idéer. I tider av förändring, så kallade paradigmskiften, och vi befinner oss just nu i ett sådant, söker man efter visioner och gemensamma strävanden efter att genomföra dem. För Europa innebär denna tid före en eventuell utvidgning en stor utmaning där det gäller att vid sidan av att förverkliga viktiga socioekonomiska mål även eftersträva en praktisk tillämpning av bekännelsen till demokrati, legitimitet och en gemensam europeisk identitet som bygger på gemensamma värderingar.

Ekonomiska och sociala kommittén har möjlighet att delta i denna utveckling och på ett effektivt sätt bidra till att Europa växer samman i Maastrichtfördragets anda.

Bryssel den 22 september 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**(i enlighet med artikel 47.3 i arbetsordningen)**

Följande ändringsförslag avslogs men fick minst en fjärdedel av rösterna:

Punkt 12.1

Lägg till följande mening mellan den andra och tredje meningen:

"Genom de olika aktiviteterna inom en sådan utvidgad dialog bör även deltagandet kunna öka för andra än ESK-ledamöterna från de organisationer som idag är representerade i ESK."

Motivering

Utöver problemet med de organisationer som det för närvarande inte finns plats för i ESK finns ett problem med spridningen av kunskaper om vad kommittén faktiskt gör även inom våra egna organisationer. Dessutom finns det expertkunskaper inom våra organisationer som inte tas till vara i det ordinarie ESK-arbetet. I olika interna eller externa arrangemang skulle dessa kunskaper kunna användas samtidigt som dessa personer därigenom blev mer medvetna om vårt arbete.

Resultat av omröstning

För: 27, emot: 40, nedlagda: 11.
