

**Rue Belliard/Belliardstraat 99 — 1040 Bruxelles/Brussel — BELGIQUE/BELGIË**

**Tel. +32 25469011 — Faks +32 25134893 — Internet:** [**http://www.eesc.europa.eu**](http://www.eesc.europa.eu)

**HR**

***Europski gospodarski i socijalni odbor***

|  |
| --- |
|  |

Bruxelles, 16. rujna 2015.

|  |
| --- |
| **MIŠLJENJE** Europskog gospodarskog i socijalnog odbora **Poboljšanje funkcioniranja Europske unije korištenjem potencijala Ugovora iz Lisabona** i **Moguće promjene i prilagodbe aktualnog institucionalnog ustroja Europske unije** |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  Izvjestitelj: **g. Luca JAHIER**  Suizvjestitelj: **g. José** **Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |

Dana 19. svibnja 2015., sukladno članku 304. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europski parlament odlučio je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o sljedećim temama:

*Poboljšanje funkcioniranja Europske unije korištenjem potencijala Ugovora iz Lisabona*  
i  
*Moguće promjene i prilagodbe aktualnog institucionalnog ustroja Europske unije*

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 510. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. rujna 2015. (sjednica od 16. rujna), sa 185 glasova za, 4 protiv i 4 suzdržana.

\*

\* \*

# **Uvod**

## Ovo je mišljenje izrađeno na zahtjev Europskog parlamenta, u kontekstu dvaju izvješća Odbora za ustavna pitanja, i to: *Poboljšanje funkcioniranja Europske unije korištenjem potencijala Ugovora iz Lisabona* (izvjestitelji gđa Bresso i g. Brok) i *Moguće promjene i prilagodbe aktualnog institucionalnog ustroja Europske unije* (izvjestitelj g. Verhofstadt).

## EGSO pozdravlja inicijativu Europskog parlamenta. Očekuje se da će ona znatno pridonijeti ponovnom pokretanju rasprave o budućnosti Europske unije. EGSO je već usvojio nekoliko mišljenja s tim u vezi te je predan pružanju daljnjeg doprinosa radu Europskog parlamenta.

## EGSO je institucionalni predstavnik organiziranog civilnog društva[[1]](#footnote-1) na europskoj razini, a njegovi su članovi „u općem interesu Unije potpuno neovisni u obavljanju svojih dužnosti“.[[2]](#footnote-2) EGSO kao savjetodavno tijelo europskih institucija od svog osnutka omogućava učinkovito, temeljito i dosljedno sudjelovanje predstavnika europskog organiziranog civilnog društva u kreiranju politika i donošenju odluka EU-a. Stoga doprinosi tome da se odluke donose na što otvoreniji i građanima bliži način,[[3]](#footnote-3) čime pridonosi provedbi načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, kojima je uređeno izvršavanje nadležnosti Unije.[[4]](#footnote-4)

# **Europa na prekretnici: korištenje prilike**

## Gotovo šest godina od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, Europski parlament postavio je pitanje može li Europska unija prevladati izazove koji stoje pred njom potpunim korištenjem postojećih odredbi Ugovora iz Lisabona i/ili je potrebno preispitati određena područja politika i sadašnji institucionalni ustroj Europske unije.

## Kriza koja je izbila 2008. godine razotkrila je ozbiljne nedostatke u ustroju europodručja i institucionalnoj strukturi Europske unije, što je potaknulo poduzimanje brzih mjera u svrhu prilagodbe i inovacija. Te promjene dokazale su otpornost europskih institucija i njihovu sposobnost da prevladaju opasnost od potpunog raspada europodručja. Štoviše, rezultat je bio uvođenje mehanizama solidarnosti i pomoći koji su bez presedana u povijesti EU-a. Ipak, EU ponovno mora postići dovoljnu razinu rasta radi poboljšanja klime za poduzeća i zadržavanja radnih mjesta te smanjenja nezaposlenosti, društvenih nejednakosti i asimetričnog razvoja država članica i regija. Mjere za potporu rastu dosad su se pokazale nedostatnima za ostvarivanje tih ciljeva.

## Međutim, ekonomski problemi doveli su do cijelog niza hitnih ekonomskih i fiskalnih inicijativa osmišljenih radi rješavanja duboke financijske i gospodarske krize. Te su mjere izazvale ozbiljne bojazni oko demokratske odgovornosti i njihovih socijalnih posljedica, koje nisu bile dovoljno uzete u obzir. Najvažnije od svega, reakcija na krizu gurnula je u prvi plan bojazni oko transparentnosti, odgovornosti i održivosti europskog odlučivanja, zbog, među ostalim, opetovanog pribjegavanja međuvladinu pristupu.

## Velika većina država članica EU-a posezala je tijekom krize za potpisivanjem međuvladinih ugovora, što su pravni instrumenti sklopljeni izvan postupaka predviđenih ugovorima Europske unije. To su Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (USKU) i Ugovor o Europskom mehanizmu za stabilnost (UEMS). Ti su ugovori sklopljeni bez značajnije transparentne ili javne rasprave. Takav međuvladin pristup, koji zastupa Europsko vijeće, može se objasniti financijskom dimenzijom krize i prijekom potrebom da se brzo uspostave važni instrumenti za rješavanje te krize. Time se postavlja pitanje mogućih sukoba između međuvladine prirode tih ugovora i „vladavine prava“ u EU-u.

## Danas je EU prisiljen prevladati sve veću fragmentaciju te ekonomsku, socijalnu i političku krizu koja dovodi do razdora, kao i povećanje građanskih nemira koji stvaraju sve veće razlike. U današnjoj su Europi ponovno oživjele predrasude i nacionalni stereotipi, a sve su veće i podjele među stanovništvom i državama, uz porast populističkih i antieuropskih pokreta. Postoji stoga hitna potreba za promicanjem onoga što Europljane ujedinjuje, za razliku od onoga što ih razdvaja. To će biti dug proces i treba ga započeti odmah.

## Građani današnje Europe imaju ograničeno povjerenje u europske institucije, a etablirana demokratska politika pod velikim je povećalom javnosti. To se ponajprije odražava na *nacionalnoj* razini, kao što pokazuju nedavni izborni rezultati. Međutim, taj se utjecaj jako osjeća i na *europskoj* razini. U izborima za Europski parlament 2014. godine otprilike četvrtinu zastupničkih mandata osvojili su kandidati stranaka koje su iskazivale skeptičnost ili prema europskom projektu ili prema nekim politikama EU-a. Jer usprkos odgovornosti država članica za krizu, građani osjećaju da je za socioekonomske probleme odgovorna „Europa“ ili da europske institucije ne čine dovoljno za poboljšanje njihova svakodnevnog života. Ipak, glasači koji podržavaju daljnju europsku integraciju još su u znatnoj većini.

## Rizik od britanskog povlačenja iz EU-a nakon referenduma 2017. godine ili prije i nestabilnost koja i dalje vlada u Grčkoj dodatno doprinose činjenici da je EU na političkom raskrižju. Doista bi se moglo tvrditi da je Europa izgubila usmjerenost u pogledu produbljenja europskih integracija i da postoje velika pitanja u vezi s njezinim sadašnjim i budućim razvojem i identitetom. Dok je europske integracije ranije poticala vizija (mir, pomirba, prosperitet itd.), danas imamo EU koji „reagira“ na prijetnje i izazove, umjesto da pokreče procese.

## Nasuprot tome, kao što je izjavio g. Van Rompuy, bivši predsjednik Europskog vijeća, danas EU mora težiti k pravoj ravnoteži između Europe koja „omogućuje“ i kadra je stvarati nove mogućnosti te Europe koja „brine“ i koja je u stanju zaštititi svoje građane.[[5]](#footnote-5) Upravo će ta sinergija, u kombinaciji s novom participativnom dimenzijom, potaknuti europske građane, a time i političare, da vrate povjerenje u europski projekt, u duhu preambule Ugovora o Europskoj uniji.

## Unutarnjim poteškoćama s kojima se EU suočava mora se dodati sve veći broj velikih vanjskih izazova. To uključuje sve veće strahove i nesigurnost u vezi s terorizmom, migracijskim pritiscima, energetskom sigurnošću i teritorijalnom kohezijom, uz sve veću nestabilnost na istočnim i južnim granicama EU-a.

## S obzirom na taj kontekst prepun izazova krajnje je vrijeme da se ponovno otvori rasprava o učinkovitom funkcioniranju EU-a i ulozi ugovorâ u tom procesu. Pravi je trenutak da se preispita kako postići bolje rezultate za građane Europe te da se prilagodi i ojača sadašnja institucionalna struktura.

## Jednako je važna ponovna izgradnja povjerenja, što se može postići time da se više pozornosti posveti tome da se građanima objasne prednosti EU-a i time da se prima na znanje ono što imaju reći kako građani tako i predstavnici organizacija civilnog društva. Prevladava percepcija da EU nije uspješno ni formulirao ni proveo održive, uključive i uravnotežene strategije usmjerene na ulaganje i rast te na smanjenje nejednakosti. Štoviše, EU nije uspio ostvariti konkretne rezultate za svoje građane, za što dio odgovornosti snose i države članice. U konačnici građani imaju sve manje povjerenja u EU i dojam da se institucije EU-a na neprimjeren način upliću u lokalne poslove, a i količina dezinformacija sve je veća. Ponovna izgradnja povjerenja u EU-u od ključne je važnosti. EU je na prekretnici te će za napredak u tom pogledu ključno biti prihvaćanje građana.

# **Bolje korištenje mogućnosti postojećih europskih ugovora**

## Postojeći europski ugovori nesumnjivo pružaju neiskorištene prilike koje bi se mogle iskoristiti za poboljšanje politika, a samim time i za jačanje EU-a iznutra i izvana. Bilo produbljivanjem političkih mjera ili poboljšanjem njihove provedbe, postoji širok opseg područja politika i tehničkih instrumenata koji bi se mogli iskoristiti. To bi sada trebao biti prioritet Europske unije i njezinih institucija.

## Unatoč potrebi revizije određenih elemenata postojećeg institucionalnog okvira Europske unije poduzimanjem konkretnih izmjena ugovorâ, valja imati na umu da za to trenutačno nema uvjeta. Stoga će se EGSO baviti pitanjem izmjena i prilagodbi ugovorâ onda i kad to bude primjereno.

## Za ponovno stjecanje povjerenja građana u EU najvažnije je osigurati koherentnost i konzistentnost između svih politika i aktivnosti Europske unije, kako je propisano u članku 7. UFEU-a, te na taj način poboljšati provedbu postojećih ugovorâ. To bi značilo uravnoteženje politike teritorijalne kohezije s ekonomskim i socijalnim dimenzijama ugovorâ. Točnije, to bi iziskivalo punu primjenu članka 3. UEU-a, u kojem se navodi, među ostalim, da se EU mora temeljiti na „… visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu, s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka … [koji će promicati] ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među državama članicama“.

## Daljnji primjeri nedovoljnog korištenja postojećih odredbi ugovorâ uključuju pet horizontalnih klauzula UFEU-a koje se odnose na ravnopravnost između muškaraca i žena (članak 8.), osiguravanje visoke razine zaposlenosti, jamčenje primjerene socijalne zaštite i borbu protiv društvene isključenosti (članak 9.), borbu protiv diskriminacije (članak 10.), zaštitu okoliša (članak 11.) te zaštitu potrošača (članak 12.). Te se odredbe ubuduće trebaju koristiti za promicanje veće međusobne povezanosti između europskih politika i veće odgovornosti u odnosu na građane Europske unije.

## Osim toga, postoji niz područja politika koja se nedovoljno koriste. Glavni instrument za integraciju 28 država članica jest **unutarnje tržište**.[[6]](#footnote-6) To bi trebalo popratiti daljnjom integracijom kako bi se poticali rast, konkurentnost i zapošljavanje te stvorila korist za sve građane i regije EU-a. Kako bi se to ostvarilo, potrebne su snažne inicijative EU-a, u prvom redu u pogledu tržišta proizvoda, energetike, transporta, usluga, tržišta rada, javne nabave, intelektualnog vlasništva i digitalne ekonomije. Osim toga, nacionalne reforme u području oporezivanja trebaju biti transparentnije, trebaju se baviti nepoštenom poreznom konkurencijom te biti popraćene temeljitijom političkom aktivnošću EU-a.[[7]](#footnote-7)

## Dva glavna sektorska klastera koje treba podvrgnuti pojačanim politikama EU-a jesu **energetska unija** i **jedinstveno digitalno tržište**. Potonje je tema zasebnog mišljenja koje EGSO priprema pa se stoga neće detaljno obrađivati u ovom mišljenju.

## Kako bi se prevladala vanjska prijetnja energetskoj sigurnosti, EU bi mogao primijeniti postojeće odredbe članka 194. UFEU-a te krenuti k stvaranju energetske unije. EGSO dosljedno zagovara „više Europe“ u energetskoj politici, te poziva na to da solidarnost postane pokretačka sila za razvoj europske energetske politike. Člankom 194. omogućila bi se uspostava učinkovitog i transparentnog sustava upravljanja energetskom unijom, čime bi energetska politika EU-a postala učinkovitija, smanjili bi se troškovi, stvorila bi se vrijednost za građane i popravila pozicija EU-a u odnosu na njegove međunarodne partnere. Promicanje energije iz obnovljivih izvora i podržavanje poduzeća u njihovoj energetskoj tranziciji sastavni su dio tog postupka.

## Nadalje, istinski se napredak u pogledu promicanja uključivog rasta, konkurentnosti, zapošljavanja i koristi za sve građane i regije EU-a može ostvariti u sklopu sljedeće revizije tijekom provedbe **strategije Europa 2020.** Za to je potrebno reforme usmjeriti na ulaganja EU-a u cilju unapređenja konkurentnosti na području inovacija, zapošljavanja, učinkovitosti resursa, održive reindustrijalizacije, više dostojanstvenih radnih mjesta, ravnopravnosti na tržištu rada, socijalne i regionalne kohezije, uključivanja i djelotvornog unutarnjeg tržišta. EGSO naglašava da Europi ne treba potpuno nova strategija, već mnogo učinkovitija strategija Europa 2020.,[[8]](#footnote-8) uključujući sve djelotvorniji, uravnoteženiji i demokratskiji europski semestar.

## Ostvarivanju ekonomije razmjera i postizanju političkih ciljeva EU-a može se doprinijeti reformom sustava **vlastitih sredstava** EU-a, odnosno pojednostavljenjem sadašnjeg sustava doprinosa i plaćanja za države članice, predstavljanjem novog sustava vlastitih sredstava i reformom sustava korekcija. Promjena sustava vlastitih sredstava značila bi da se izvorni članak 201. Rimskog ugovora, sada članak 311. UFEU-a, prvi puta pravilno i u potpunosti provodi. EGSO smatra da je ključno da sustav vlastitih sredstava zadovolji nekoliko kriterija. Oni trebaju obuhvaćati pravednost, učinkovitost, stabilnost, transparentnost, jednostavnost, odgovornost, proračunsku disciplinu, fokus na europsku dodanu vrijednost, supsidijarnost i fiskalni suverenitet. Kako bi se ti ciljevi ostvarili, predlaže se da se iskoristi prilika sljedeće srednjoročne revizije proračuna EU-a kako bi se usvojili relevantni prijedlozi skupine na visokoj razini pod predsjedanjem g. Montija. Glavni cilj mora biti jačanje autonomije proračuna EU-a kako bi se povećala njegova djelotvornost i komplementarnost s nacionalnim proračunima. To će izravno doprinijeti ostvarenju ekonomije razmjera i postizanju političkih ciljeva EU-a.[[9]](#footnote-9)

## EU također treba reforme radi jačanja osjećaja **zajedničkog građanstva** na europskoj razini. Međutim, osjećaj zajedničkog europskog građanstva neće nastati bez uključivanja građana u donošenje odluka na europskoj razini. To podrazumijeva stvaranje osjećaja sudjelovanja u zajedničkom procesu za postizanje općeg cilja u svim državama članicama EU-a, što se, između ostaloga, može ostvariti tako da se građanima omogući biranje zastupnika u Europskom parlamentu s transnacionalnih lista, odnosno iz nekoliko država članica, ali iz europskih stranaka, a ne da glasuju samo za nacionalne stranke. Međutim, za to bi mogla biti potrebna izmjena ugovorâ, odnosno članka 223. UFEU-a.

## S tim u vezi EGSO je već istaknuo potrebu učinkovite provedbe **Povelje o temeljnim pravima EU-a** uz pomoć novih, ciljanih inicijativa.[[10]](#footnote-10) Odbor naglašava potrebu da se osigura jednakost za sve, s posebnim naglaskom na ugrožene skupine. Ističe da se na razini EU-a obveze iz Povelje odnose na sve institucije, agencije i tijela. EGSO potiče države članice da grade kulturu temeljnih prava usmjerenu na zaštitu i promicanje prava na svim razinama upravljanja i u svim područjima politike i zakonodavstva. Nadalje, treba ispitati i utvrditi specifičan utjecaj temeljnih prava tijekom postupka prijenosa zakonodavstva. EGSO snažno potiče Komisiju da učinkovito djeluje u svojoj ulozi čuvarice ugovorâ i da koristi postupak sankcioniranja, ne uzimajući u obzir političke okolnosti. Nadalje, EGSO poziva sve institucije, agencije, tijela EU-a i države članice koje sudjeluju u ostvarivanju temeljnih prava da ih promiču uz sudjelovanje civilnog društva. Prilikom reguliranja u području gospodarskog upravljanja i funkcioniranja unutarnjeg tržišta uvijek se mora voditi računa o odredbama Povelje EU-a, uz pomoć posebne procjene.[[11]](#footnote-11)

## U konačnici, u posljednjih se deset godina EU sa svojih 28 država članica suočava s golemim izazovima i problemima koji izazivaju socijalne podjele, a koje nijedna država članica ne može uspješno rješavati sama. Pozitivni se rezultati mogu ostvariti samo usklađenim politikama i zajedničkim djelovanjem na europskoj razini. To je posebno slučaj kod **politika migracije i azila** i **zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP)**. U oba ta područja politika postojeći ugovori EU-a omogućavaju širok manevarski prostor, ali mnoge odredbe nisu iskorištene zbog nepostojanja zajedničke i konvergentne političke volje.[[12]](#footnote-12) U tu svrhu treba bolje koristiti članke 21. – 46. UEU-a i članke 76. – 81. UFEU-a.

## Da bi došlo do napretka, mora postojati kombinacija ambicije, pragmatičnosti i inovacija. EGSO smatra da je sada prilika da se iskoriste izazovi EU-a i da se poduzmu koraci prema novoj fazi u razvoju EU-a – prilika da se osmisli novi pakt između država članica i između EU-a i njegovih građana, za Europu s jačom suradnjom, konkurentnošću i rastom, integracijom i solidarnošću.

## Bez sumnje, još jedan nedovoljno iskorišteni alat jest „pojačana suradnja“ (definirana u članku 20. UEU-a). Taj je postupak prvi put primijenjen u slučaju razvoda i zakonske rastave te poslije za stvaranje jedinstvene zaštite patenata u EU-u, kao i za predloženo uvođenje poreza na financijske transakcije. Zatim, može se primijeniti „premošćujuća“ klauzula (članak 48. stavak 7. UEU-a). Međutim, takve bi revizije iziskivale jednoglasnu odluku vlada država članica u Europskom vijeću ili Vijeću, što bi moglo biti teško postići. Oba ta instrumenta mogla bi teoretski pojednostaviti i ubrzati europski proces donošenja odluka.

## Dakle, od najveće je važnosti da se daljnji razvoj temelji na zaključcima Europskog vijeća, koje se na sjednici održanoj 26. i 27. lipnja 2014. usuglasilo oko toga da „… koncept sve bliže unije omogućava različite načine integracije za različite zemlje, čime se onima koji žele produbiti integraciju dopušta da krenu naprijed, uz poštovanje želje onih koji je ne žele dalje produbljivati“.[[13]](#footnote-13) Ta izjava predstavlja temelj diferencirane Europske unije u kojoj sudjeluje svih 28 država članica, po potrebi u različitoj mjeri, omogućujući pojačanu suradnju u strateškim područjima, ali koja ostaje otvorena za sudjelovanje svih država članica u punoj mjeri.

## EGSO osim toga smatra da je uloga makroregionalnih strategija od sve veće važnosti za budućnost EU-a. Njihovo jačanje i širenje moglo bi pomoći da se razvije europska srednja razina koja bi mogla dovesti do konvergencije u EU-u i sustavnog uključivanja organiziranog civilnog društva, uključujući gospodarske i socijalne partnere.

# **Jačanje europodručja i dovršenje ekonomske i monetarne unije (EMU-a)**

## Poboljšanje oslabljene arhitekture EMU-a i jačanje gospodarskog upravljanja nalaze se u središtu strategije EU-a za krizu u posljednjih nekoliko godina. Hitne mjere da se održi EMU dovele su do brojnih promjena, ali one su rezultat međuvladinog postupka odlučivanja. Sada je važno osigurati da ta međuvladina rješenja ne postanu trajni dodatni pravni okvir ugovorâ EU-a.

## U tom je kontekstu od presudne važnosti brzo se prebaciti sa sadašnjeg sustava zasnovanog na pravilima za osiguravanje proračunske discipline na postupak veće konvergencije između zemalja europodručja.

## Kao prvi korak, s obzirom na to da je euro valuta EU-a, države članice koje su članice europodručja trebaju ubrzati i produbiti integraciju dovršenjem EMU-a, što je **proces koji mora ostati otvoren svim državama članicama EU-a**. To bi se moglo postići snažnim upravljanjem i jačanjem institucionalnog okvira europodručja, što bi se temeljilo na:

* **monetarnom i financijskom stupu** koji se u velikoj mjeri ostvaruje i koji bi trebao uključivati provedbu punopravne bankovne unije kojom upravlja EU kako bi se stvorilo paneuropsko tržište kapitala, štiteći pritom porezne obveznike od pretjeranog preuzimanja rizika i neizvršenja novčanih obaveza
* **gospodarskom stupu** radi jačanja postupka donošenja odluka u području gospodarske politike, čime bi se poticao rast, zapošljavanje, konkurentnost, konvergencija i europska solidarnost
* **socijalnom stupu**, neodvojivom od gospodarskog napretka i učinkovitosti, radi osiguravanja potpune provedbe europskih ugovorâ, u svjetlu članka 3. UEU-a, te radi poboljšanja socijalne i teritorijalne kohezije
* **političkom stupu**, uključujući veću odgovornost i demokratski legitimitet radi poticanja vjerodostojnosti i povjerenja.

## Osim toga treba poduzeti korake prema uvođenju proračuna za europodručje, što bi pomoglo apsorbirati udarce koji bi se mogli pojaviti u budućnosti, pod uvjetom da spomenuti potencijalni fiskalni kapacitet bude zamišljen kao uvjetovana pomoć za one koji nastoje provesti reforme. Kao što je navedeno u EGSO-ovu samoinicijativnom mišljenju o dovršetku EMU-a,[[14]](#footnote-14) proračun europodručja mogao bi se financirati porezom na financijske transakcije koji bi obuhvatio cijelo europodručje, porezom na ugljični dioksid, privremenim nametom ili izdavanjem zajedničkih obveznica. Međutim, još nije postignut sporazum ni o jednoj navedenoj mogućnosti.

## Napredak u europskom gospodarskom upravljanju može se postići jačanjem socijalne dimenzije EU-a. To se treba temeljiti na uravnoteženijoj primjeni članka 3. UEU-a kojim se propisuje da EU mora pronaći ravnotežu između ekonomske učinkovitosti te socijalne i teritorijalne kohezije. Povrh toga, cilj je članaka 151. i 153. UFEU-a podržati usklađivanje socijalnih sustava država članica, a tim se pitanjem EGSO bavio 2013. godine.[[15]](#footnote-15)

## Istovremeno trebamo osnažiti demokratski legitimitet EU-a kako bismo ojačali njegov politički okvir, a posebice ulogu Europskog parlamenta. U tu se svrhu mogu poduzeti konkretni koraci u okviru sadašnjeg Ugovora i propisa. U srednjoročnom i dugoročnom razdoblju eventualna revizija Ugovora trebala bi uroditi institucionalnim odredbama koje bi bile u skladu s neophodnim zahtjevima istinske političke unije. EGSO je već odobrio vrlo detaljan plan za ostvarenje političkog stupa EMU-a, u kojem se iznosi širok spektar mogućih mjera.[[16]](#footnote-16)

## EGSO prima na znanje Izvješće petorice predsjednika Europskom vijeću od 22. lipnja 2015. pod nazivom *Dovršenje ekonomske i monetarne unije* te očekuje da će ono poslužiti kao temelj za odlučnije djelovanje, u skladu s gore navedenim.[[17]](#footnote-17)

# **Konsolidacija građanskog sudjelovanja, demokracije i odgovornosti: put prema napretku**

## U središtu cijele rasprave o budućnosti EU-a trebali bi biti građani. Temeljni pojmovi za europsko građanstvo jesu demokracija i odgovornost. U cilju provedbe tih načela, glavnu ulogu treba imati Europska komisija kao čuvarica Ugovora. Komisija, kao institucija s isključivom ovlasti pokretanja zakonodavnih inicijativa, također igra ključnu ulogu u balansiranju različitih sila i interesa koji čine Europsku uniju. To se balansiranje mora izvoditi paralelno s učinkovitijom provedbom načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, radi postizanja demokratskijeg i participativnijeg upravljanja EU-om.

## Ugovor iz Lisabona podrazumijeva značajniju ulogu Europskog parlamenta i proaktivnu poziciju država članica putem ojačanog Vijeća. Međutim, u budućnosti će trebati dodatno povećati ovlasti Europskog parlamenta, primjerice dajući mu veću ulogu u europskom gospodarskom upravljanju i europskom semestru, te uvesti uravnoteženiju podjelu odgovornosti i međuinstitucijsku suradnju triju institucija, što će osigurati pouzdaniju metodu EU-a. U tom se kontekstu posebno treba pozabaviti pitanjem široke primjene „trijaloga“ za usvajanje akata u prvom i drugom čitanju u okviru redovnog zakonodavnog postupka.[[18]](#footnote-18) „Trijalog“ je u velikoj mjeri postao normom, što je u suprotnosti s demokratskim načelima transparentnosti i odgovornosti i s nužnom ravnotežom koju treba održavati između triju institucija u okviru redovnog zakonodavnog postupka. Stoga se EGSO zalaže za povratak na duh, ako ne i na slovo, redovnog zakonodavnog postupka, pri čemu bi „trijalog“ trebao ostati iznimkom.

## Osim toga, metoda EU-a bit će učinkovitija i ako se primjenjuje uz pomoć „horizontalne“ supsidijarnosti. Taj pojam, baš kao ni pojam „vertikalne“ supsidijarnosti, nije izričito definiran u ugovorima. Međutim, on predstavlja priznanje javne uloge privatnih aktera, npr. građana i predstavničkih organizacija civilnog društva, te njihova sudjelovanja u postupcima kreiranja politika i donošenja odluka, na temelju njihove posebne savjetodavne uloge, kao i samostalne zakonodavne uloge socijalnih partnera u kontekstu europskog socijalnog dijaloga.

## U stvari, koncept „horizontalne“ supsidijarnosti, poznate i pod nazivom „funkcionalna“ supsidijarnost, implicitno je priznat u ugovorima, i to u člancima 152., 154. i 155. UFEU-a o socijalnom dijalogu i ulozi socijalnih partnera.

## I u članku 11. UEU-a sadržano je načelo participativne demokracije kao ključne komplementarne komponente predstavničke demokracije, u skladu s člancima 10. i 12. UEU-a,[[19]](#footnote-19) što predstavlja temelj demokracije. Kao što je EGSO više puta naglasio, u članku 11. stavku 1. i stavku 2. UEU-a[[20]](#footnote-20) pružaju se važne mogućnosti za razvoj europske demokracije postavljanjem temelja za dugotrajno uspostavljanje strukturiranog civilnog dijaloga na europskoj razini, pored političkog dijaloga između institucija i država članica EU-a.

## Osim toga, metoda EU-a mora se dopuniti poboljšanom „vertikalnom“ supsidijarnošću uz osnaženu ulogu nacionalnih parlamenata u kreiranju politika EU-a i veću suradnju nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta.

## Najvažnije od svega, sve gore navedeno može se postići i u okviru postojećih ugovora. Posebice u pogledu građanskog sudjelovanja, demokracije i odgovornosti mnogo se može postići daljnjim razvojem europskih politika te poboljšanjem postupaka i provedbe. Međutim, kao što je već navedeno u dvama mišljenjima EGSO-a,[[21]](#footnote-21) [[22]](#footnote-22) u učinkovitoj provedbi odredaba članka 11. te u potpunom ostvarivanju koncepta participativne demokracije postignut je samo ograničen napredak.

## To je slučaj i s europskom građanskom inicijativom (EGI) iz članka 11. stavka 4. EGI bi trebao biti središnji instrument participativne demokracije i aktivnog građanstva, no u sadašnjem obliku većinom je neučinkovit, pa modalitete u vezi s njegovom provedbom treba znatno izmijeniti.

## Koncept „horizontalne“ supsidijarnosti mora se ubuduće osnažiti i proširiti i na druga područja politike, uz pomoć strukturiranog civilnog dijaloga, primjerice u području zaštite okoliša i potrošača. Time bi se poboljšala uloga predstavničkih organizacija civilnog društva u europskim postupcima, omogućujući im da u potpunosti pridonesu područjima politika koja ih se tiču, čime bi se ostvarilo načelo participativne demokracije. Kad je riječ o postizanju tog cilja, EGSO kao predstavničko tijelo organiziranog civilnog društva u institucionalnom ustroju EU-a ima ključnu ulogu u ostvarivanju punog potencijala participativne demokracije te razvijanju i jačanju civilnog dijaloga, u partnerstvu s institucijama EU-a.

## Njegova je uloga kao institucionalnog predstavnika organiziranog civilnog društva na europskoj razini trostruka: (i) olakšavanje i podržavanje dijaloga između predstavničkih organizacija civilnog društva i europskih institucija, (ii) osiguravanje trajnog angažmana organiziranog civilnog društva u političkim procesima EU-a i (iii) praćenje provedbe članka 11. UEU-a.

## U tom svojstvu te kao savjetodavno tijelo institucija EU-a[[23]](#footnote-23) EGSO ima mogućnost da u potpunosti djeluje (i) kao katalizator i koordinator u dijalogu između organizacija civilnog društva i s tim organizacijama, (ii) kao glavni posrednik između organizacija civilnog društva i tijela EU-a koja donose odluke te (iii) kao učinkovita veza između nacionalne i europske razine. U slučaju revizije ugovorâ, EGSO želi da se ta uloga izrijekom prizna.[[24]](#footnote-24)

## Ponovno pokretanje Programa bolje regulative odraz je namjere nove Komisije da stavi snažan naglasak na svoj rad procjenjivanja, u koji će biti uključene druge institucije, nacionalne vlasti i civilno društvo u širem smislu. Sudjelovanje EGSO-a kao savjetodavnog tijela u procjenjivanju politika presudno je jer se temelji na njegovoj legitimnoj ulozi u institucionalnoj strukturi EU-a (i) da štiti ono što je EU postigao radi zadovoljavanja potreba europskih građana i (ii) da upozorava na prepreke za provedbu politika i zakonodavstva EU-a ili na eventualne manjkavosti.

## U okviru uloge koja mu je dodijeljena temeljem članka 13. stavka 4. UEU-a, i u EGSO-ovu Protokolu o suradnji s Europskom komisijom od 22. veljače 2012. i u njegovu Sporazumu o suradnji s Europskim parlamentom od 5. veljače 2014. priznata je znatna dodana vrijednost za bolju izradu zakonodavstva koju EGSO može pružiti unoseći doprinos civilnog društva u cijeli politički ciklus EU-a.[[25]](#footnote-25) Stoga EGSO zahtijeva jasno priznavanje njegove institucionalne uloge u svim budućim inačicama Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj regulativi.[[26]](#footnote-26)

## Radi učinkovitog doprinosa svemu navedenom, sâm bi EGSO trebao u potpunosti iskoristiti svoj potencijal i ojačati svoju ulogu, svoje metode rada i funkcioniranja te svoje operativne veze s glavnim europskim organizacijama i mrežama civilnog društva. EGSO također povećava značaj svog rada posvećujući više pozornosti klasterima prioritetnih politika EU-a u okviru savjetodavne uloge koja mu je dodijeljena ugovorima.

## EGSO na taj način može dati znatan doprinos korištenju potencijala Ugovora iz Lisabona u područjima politika koja se izravno tiču građana te utvrđivanju mogućih nedostataka koji bi iziskivali izmjene i prilagodbe dotičnih politika radi boljeg zadovoljavanja potreba građana.

Bruxelles, 16. rujna 2015.

|  |  |
| --- | --- |
| Predsjednik Europskog gospodarskog i socijalnog odbora     **Henri MALOSSE** |  |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Organizirano civilno društvo može se definirati kao zbroj svih organizacijskih struktura čiji članovi imaju ciljeve i odgovornosti od općeg interesa te djeluju kao posrednici između javnih tijela i građana.

   Vidi mišljenja *Uloga i doprinos organizacija civilnog društva izgradnji Europe* od 22. rujna 1999. ([SL C 329, 17.11.1999., str. 30.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999IE0851&from=EN)) i *Organizirano civilno društvo i upravljanje u EU-u: doprinos Odbora izradi Bijele knjige* od 25. travnja 2001. ([SL C 193, 10.7.2001., str. 117.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001IE0535&from=EN)). [↑](#footnote-ref-1)
2. Vidi članak 300. stavak 4. UFEU-a. [↑](#footnote-ref-2)
3. Vidi članak 1. UEU-a. [↑](#footnote-ref-3)
4. Vidi članak 5. stavak 1. UEU-a. [↑](#footnote-ref-4)
5. Govor Hermana Van Rompuya *Is there a need for a “New Pact for Europe”?* („Postoji li potreba za „novim paktom za Europu“?“), Bruxelles, 17. lipnja 2015.

   <http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Glave I. – IV. UFEU-a. [↑](#footnote-ref-6)
7. Mišljenje *Dovršenje EMU-a – uloga porezne politike* od 10. prosinca 2014.([SL C 230, 14.7.2015., str. 24.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2015:230:FULL&from=HR)). [↑](#footnote-ref-7)
8. Mišljenje *Napredak postignut u provedbi strategije Europa 2020. i načini ostvarenja njezinih ciljeva do 2020. godine* od 19. veljače 2015. ([SL C 251, 31.7.2015., str. 19.).](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015AE0034&from=HR) [↑](#footnote-ref-8)
9. Mišljenje o *Izmijenjenom prijedlogu odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije* (COM(2011) 739 final – 2011/0183 (CNS) i o *Izmijenjenom prijedlogu uredbe Vijeća o provedbenim mjerama za sustav vlastitih sredstava Europske unije* (COM(2011) 740 final – 2011/0184 (APP) od 29. ožujka 2012. ([SL C 181, 21.6.2012., str. 45.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012AE0816&from=EN)) i Mišljenje *Europski porez kao vlastiti resurs EU-a* od 17. rujna 2015. (ECO/377) (još neobjavljeno u SL-u). [↑](#footnote-ref-9)
10. Mišljenje o *Komunikaciji Komisije „Strategija za učinkovitu provedbu Povelje o temeljnim pravima u Europskoj uniji“* od 21. rujna 2011. ([SL C 376, 22.12.2011., str. 74.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011AE1381&from=EN)). [↑](#footnote-ref-10)
11. U slučaju revizije ugovorâ, EGSO je već predložio uključivanje protokola o socijalnom napretku.

    Vidi: Mišljenje o *Komunikaciji Europske komisije – Akt o jedinstvenom tržištu II – Zajedno za novi rast* od 17. siječnja 2013. ([SL C 76, 14.3.2013., str. 24.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012AE2039&from=EN)). [↑](#footnote-ref-11)
12. Mišljenja *Europska imigracijska politika* od 11. rujna 2014. ([SL C 458, 19.12.2014., str. 7.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014AE4791&from=HR)), *Europska imigracijska politika i odnosi s trećim zemljama* od 9. srpnja 2014. ([SL C 451, 16.12.2014., str. 1.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014AE0873&from=HR)) te *Nova vanjska i sigurnosna politika EU-a i uloga civilnog društva* od 27. listopada 2011. godine ([SL C 24, 28.1.2012., str. 56.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IE1613&from=EN)). [↑](#footnote-ref-12)
13. Stavak 27. zaključaka. [↑](#footnote-ref-13)
14. Mišljenje *Dovršenje EMU-a – Prijedlozi Europskog gospodarskog i socijalnog odbora za nadolazeće zakonodavno razdoblje EU-a* od 9. srpnja 2014. ([SL C 451, 16.12.2014., str. 10.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.451.01.0010.01.ENG)). [↑](#footnote-ref-14)
15. Mišljenje *Za socijalnu dimenziju Europske ekonomske i monetarne unije* od 22. svibnja 2013. ([SL C 271, 19.9.2013., str. 1.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013AE1566&from=HR)) i Mišljenje o *Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Jačanje socijalne dimenzije ekonomske i monetarne unije“* od 17. listopada 2013. ([SL C 67, 6.3.2014., str. 122.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013AE6069&from=HR)). [↑](#footnote-ref-15)
16. Mišljenje *Dovršenje EMU-a: politički stup* od 27. svibnja 2015. ([ECO/376](http://api.eesc.europa.eu/documents/eesc-2015-00551-00-00-as-tra-hr.docx)) (još neobjavljeno u SL-u). [↑](#footnote-ref-16)
17. <http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_hr.pdf>. [↑](#footnote-ref-17)
18. „Trijalog” je predviđen Zajedničkom izjavom Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije od 13. lipnja 2007. o *praktičnim načinima provedbe postupka suodlučivanja (članak 251. Ugovora o EZ-u)* ([SL C145, 30.6.2007., str. 5.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007C0630%2801%29&from=EN)). [↑](#footnote-ref-18)
19. O ulozi nacionalnih parlamenata odnosno Europskog parlamenta. [↑](#footnote-ref-19)
20. Članak 11. stavak 1. i stavak 2. glasi:

    Institucije građanima i predstavničkim udrugama na odgovarajući način omogućuju da objave i javno razmijene svoje stavove u svim područjima djelovanja Unije*.*

    Institucije održavaju otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom. [↑](#footnote-ref-20)
21. Mišljenje *Načela, postupci i mjere za provedbu članka 11. stavaka 1. i 2. Ugovora iz Lisabona* od 14. studenog 2012. ([SL C 11, 15.1.2013., str. 8.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IE0766&from=EN)). [↑](#footnote-ref-21)
22. Mišljenje *Ocjena savjetovanja Europske komisije s dionicima* od 2. srpnja 2015. [(SC/040](http://api.eesc.europa.eu/documents/eesc-2015-02021-00-00-ac-tra-hr.docx)) (još neobjavljeno u SL-u). [↑](#footnote-ref-22)
23. Članak 13. stavak 4. UEU-a o institucionalnom okviru Unije glasi: **„Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji pomažu Gospodarski i socijalni odbor te Odbor regija, koji imaju savjetodavnu ulogu.“** [↑](#footnote-ref-23)
24. Taj je prijedlog Odbor već dao Europskom vijeću u mišljenju iz 2006. godine tijekom razdoblja promišljanja koje je uslijedilo nakon neuspjele ratifikacije Ugovora o Ustavu.

    Vidi: Mišljenje *Doprinos Europskom vijeću 15. – 16. lipnja – Razdoblje promišljanja* od 17. svibnja 2006. ([SL C 195, 18.8.2006., str. 64.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006IE0745&from=EN)). [↑](#footnote-ref-24)
25. U točki 18. Protokola o suradnji s Europskom komisijom navodi se da „Odbor pridonosi postupku evaluacije provedbe zakonodavstva Unije, osobito u pogledu horizontalnih odredbi, kako je predviđeno člancima 8. – 12. UFEU-a.“

    U Sporazumu o suradnji s Europskim parlamentom navodi se da će EGSO Parlamentu sustavno dostavljati „ocjene učinka europskog zakonodavstva“, zajedno s „informacijama i relevantnim materijalnom civilnog društva o tome na koji način postojeće zakonodavstvo i programi raspodjele sredstava funkcioniraju u praksi i koje nedostatke treba uzeti u obzir pri izradi i reviziji zakonodavstva i politika EU-a“*.* [↑](#footnote-ref-25)
26. Mišljenje *Delegirani akti* od 16. rujna 2015. (INT/768) (još neobjavljeno u SL-u). [↑](#footnote-ref-26)