

**SL**

**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)

Evropski ekonomsko-socialni odbor

|  |
| --- |
|  |

Bruselj, 16. september 2015

|  |
| --- |
| **MNENJE** Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o **boljšem delovanju Evropske unije z izkoriščanjem možnosti Lizbonske pogodbe** ter **morebitnem razvoju in prilagoditvi institucionalne ureditve Evropske unije** |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  Poročevalec: **Luca JAHIER**  Soporočevalec: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |

Evropski parlament je 19. maja 2015 sklenil, da v skladu s prvim odstavkom člena 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednji temi:

*Boljše delovanje Evropske unije z izkoriščanjem možnosti Lizbonske pogodbe*

ter

*morebitni razvoj in prilagoditev institucionalne ureditve Evropske unije*.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) s 185 glasovi za, 4 glasovi proti in 4 vzdržanimi glasovi.

\*

\* \*

# **Uvod**

## Mnenje je bilo pripravljeno na zaprosilo Evropskega parlamenta v zvezi z naslednjima poročiloma odbora za ustavne zadeve: *O boljšem delovanju Evropske unije z izkoriščanjem potenciala Lizbonske pogodbe* (poročevalca M. Bresso in E. Brok) in *Morebitni razvoj in prilagoditev institucionalne ureditve Evropske unije* (poročevalec G. Verhofstadt).

## EESO pobudo Evropskega parlamenta odobrava, saj naj bi bila pomemben prispevek k oživitvi razprave o prihodnosti Evropske unije. EESO je sprejel že več mnenj o tej temi in bo tudi nadalje prispeval k delu Evropskega parlamenta.

## EESO je institucionalni predstavnik organizirane civilne družbe[[1]](#footnote-1) na evropski ravni in njegovi člani „opravljajo svoje naloge popolnoma neodvisno in v splošnem interesu Unije“[[2]](#footnote-2). EESO kot posvetovalno telo evropskih institucij že od svoje ustanovitve skrbi za učinkovito, široko zastavljeno in dosledno sodelovanje evropske organizirane civilne družbe pri oblikovanju politik in odločanju EU. Tako zagotavlja, da se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani[[3]](#footnote-3), s čimer prispeva k uveljavljanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti, na podlagi katerih EU izvaja svoje pristojnosti[[4]](#footnote-4).

# **Evropa na prelomnici: izkoriščanje priložnosti**

## Nekaj manj kot šest let po uveljavitvi Lizbonske pogodbe si je Evropski parlament zastavil vprašanje, ali lahko Evropska unija izzive, s katerimi se spopada, premosti tako, da v celoti izkoristi veljavne določbe Lizbonske pogodbe, in/ali so potrebne spremembe nekaterih področij politike in institucionalnega ustroja Evropske unije.

## Kriza, ki se je začela leta 2008, je razkrila hude pomanjkljivosti v zasnovi euroobmočja in v institucionalni ureditvi EU, kar je spodbudilo hitre ukrepe za prilagajanje in inovacije. Ob teh spremembah sta se pokazali odpornost evropskih institucij ter njihova sposobnost, da obvladajo tveganje popolnega razpada euroobmočja. Posledica tega je bila tudi uvedba mehanizmov solidarnosti in pomoči, kakršnih v zgodovini EU še ni bilo. Vseeno pa se mora gospodarska rast v EU dovolj okrepiti, da bo mogoče izboljšanje poslovnega okolja in ohranjanje delovnih mest, zmanjšanje brezposelnosti, socialnih neenakosti in asimetričnega razvoja med državami članicami in regijami. Dosedanji ukrepi za spodbujanje rasti niso bili dovolj za dosego teh ciljev.

## Ker so gospodarstva zabredla v težave, pa je bila nujna kopica pobud na gospodarskem in proračunskem področju za izhod iz hude finančne in gospodarske krize. Ti ukrepi so vzbudili resne pomisleke glede demokratične odgovornosti in socialnih posledic, ki so bile premalo upoštevane. Pomembno je zlasti to, da so se pri odzivanju na krizo v ospredje prerinila vprašanja preglednosti, odgovornosti in vzdržnosti evropskega odločanja, tudi zaradi pogostega poseganja po medvladnem pristopu.

## Velika večina držav članic se je med krizo zatekala k podpisovanju medvladnih pogodb, ki so pravni instrumenti, sklenjeni zunaj postopkov Pogodb EU. Gre za Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (PSUU) in Pogodbo o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost (Pogodbo o EMS), ki sta bili sprejeti brez obsežnejše pregledne ali javne razprave. Ta medvladni pristop na ravni Evropskega sveta je mogoče pojasniti s finančno razsežnostjo krize in nujnostjo, da se hitro vzpostavijo pomembni instrumenti za prebroditev te krize. V zvezi s tem se postavlja vprašanje morebitnega navzkrižja med medvladno naravo teh pogodb in „načelom pravne države“ v EU.

## EU se mora danes spopadati z vse večjo razdrobljenostjo, gospodarsko, socialno in politično krizo, ki ustvarja globoke razdore, ter vse večjimi državljanskimi nemiri, ki skupaj prispevajo k vse večjim razhajanjem. V današnji Evropi so se znova razplamteli predsodki, nacionalni stereotipi in vse bolj izrazite ločnice med narodi in državami, vse več je tudi populističnih in protievropskih gibanj. Zato je nujno spodbujati tisto, kar ljudi v Evropi združuje, in ne tistega, kar jih razdvaja. To bo dolgotrajen proces, ki ga je treba začeti nemudoma.

## Poleg tega sta za EU značilna pomanjkanje zaupanja državljanov v evropske institucije in nadvse kritičen odnos do prevladujoče demokratične politike. Ta pojav je opazen zlasti na *nacionalni* ravni, kot je mogoče razbrati iz izidov zadnjih volitev, vendar se njegov vpliv močno čuti tudi na *evropski* ravni. Na volitvah v Evropski parlament leta 2014 so približno četrtino vseh sedežev osvojili kandidati strank, ki so bile skeptične bodisi do evropskega projekta bodisi do določenih politik EU. Državljani so namreč kljub odgovornosti držav članic za krizo mnenja, da je za družbene in gospodarske težave bodisi kriva „Evropa“ bodisi da evropske institucije ne storijo dovolj za izboljšanje njihovega vsakdanjega življenja. Klub temu je velika večina volivcev naklonjena nadaljnjemu povezovanju Evrope.

## Nevarnost, da Velika Britanija po referendumu, ki bo leta 2017 ali prej, izstopi iz EU, in nenehna nestabilnost v Grčiji dodatno potrjujeta dejstvo, da je EU na političnem razpotju. Lahko bi celo trdili, da se Evropa pri poglabljanju evropskega povezovanja še išče ter da se porajajo številna vprašanja v zvezi z njenim sedanjim in prihodnjim razvojem in identiteto. Medtem ko je evropsko povezovanje v preteklosti sledilo viziji (miru, sprave, blaginje itn.), se današnja EU „odziva“ na grožnje in izzive, namesto da bi prevzela pobudo.

## Kot je navedel nekdanji predsednik Evropskega sveta Herman Van Rompuy, si mora EU zdaj, nasprotno, prizadevati za ustrezno ravnovesje med „Evropo priložnosti“ in „skrbno Evropo“, sposobno nuditi podporo svojim državljanom.[[5]](#footnote-5) Ravno ta sinergija bo skupaj z novo razsežnostjo državljanske udeležbe povrnila vero evropskih državljanov in s tem politikov v evropski projekt, v duhu preambule Pogodbe o Evropski uniji.

## Notranjim težavam, ki pestijo EU, se pridružuje tudi vse večje število pomembnih zunanjih izzivov. Med temi so naraščajoče bojazni in negotovosti v zvezi s terorizmom, migracijskimi pritiski, zanesljivo preskrbo z energijo in teritorialno kohezijo, poleg vse večje nestabilnosti vzdolž vzhodne in južne meje EU.

## V teh zelo težkih razmerah je nujno, da znova spodbudimo razpravo o učinkovitem delovanju EU in s tem povezano vlogo Pogodb. Obenem lahko preučimo, kako bi lahko dosegli boljše rezultate za evropske državljane, ter prilagodimo in okrepimo institucionalno ureditev.

## Prav tako je nujno povrniti zaupanje, tako da se bolj osredotočimo na pojasnjevanje prednosti EU državljanom in prisluhnemo njim ter tudi predstavniškim organizacijam civilne družbe. Prevladuje namreč mnenje, da je Evropski uniji spodletelo tako pri oblikovanju kot tudi izvajanju vzdržnih, vključujočih in uravnoteženih strategij, usmerjenih v naložbe in rast ter zmanjšanje neenakosti. Poleg tega ni prinesla konkretnih rezultatov za državljane, za kar so delno odgovorne države članice. To je izzvalo čedalje bolj razširjeno nezaupanje državljanov v EU, občutek neprimernega poseganja institucij EU v lokalne zadeve ter poplavo napačnih informacij. Ponovna vzpostavitev zaupanja in vere v EU je ključnega pomena. EU je na prelomnici, zato je za njen nadaljnji razvoj zelo pomembno, da jo državljani sprejemajo.

# **Boljše izkoriščanje veljavnih evropskih Pogodb**

## Veljavni evropski Pogodbi nedvomno ponujata neizkoriščene priložnosti, ki bi jih bilo mogoče izrabiti za izboljšanje politik ter posledično notranjo in zunanjo okrepitev EU. Tako za poglabljanje političnih ukrepov ali izboljšanje izvajanja imamo na voljo širok nabor področij politik in tehničnih instrumentov, ki bi jih bilo mogoče izkoristiti. To bi morala biti trenutna prednostna naloga Evropske unije in njenega institucionalnega ustroja.

## Čeprav je treba nekatere prvine obstoječega institucionalnega okvira Evropske unije spremeniti s konkretnimi spremembami Pogodb, se je treba zavedati, da pogoji za to danes niso izpolnjeni. Zato bo EESO spremembe in prilagoditve Pogodb obravnaval, če in ko bodo te potrebne.

## Za ponovno pridobitev zaupanja državljanov v EU je bistveno skrbeti za notranjo usklajenost vseh politik in dejavnosti EU, kot to določa člen 7 PDEU, da bi izboljšali izvajanje veljavnih Pogodb. V ta namen je treba uravnotežiti teritorialno kohezijo z ekonomskimi in socialnimi razsežnostmi Pogodb. Zlasti bi bilo treba v celoti uporabljati člen 3 PEU, ki med drugim določa, da si mora EU prizadevati za „*visoko konkurenčno socialno tržno gospodarstvo, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek, ter […] visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja […] (ki) spodbuja ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami*“.

## Med premalo izkoriščenimi obstoječimi določbami Pogodb je tudi pet horizontalnih klavzul PDEU, ki se nanašajo zlasti na spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami (člen 8), zagotavljanje visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanje ustrezne socialne zaščite in boj proti socialni izključenosti (člen 9), boj proti diskriminaciji (člen 10), varstvo okolja (člen 11) in varstvo potrošnikov (člen 12). Te določbe bi bilo treba v prihodnje uporabiti za spodbujanje večje medsebojne povezanosti evropskih politik in večje odgovornosti do državljanov EU.

## Obstaja tudi vrsta področij politike, ki se premalo uporabljajo. Glavni instrument povezovanja vseh 28 držav članic je **notranji trg**[[6]](#footnote-6). Dopolniti ga je treba z drugimi oblikami povezovanja za spodbujanje rasti, konkurenčnosti, zaposlovanja in koristi za vse državljane EU in regije. V ta namen so potrebne konkretne pobude EU na področju trgov proizvodov, energetike, prometa, storitev, trgov dela, javnih naročil, intelektualne lastnine in digitalnega gospodarstva. Poleg tega bi morale biti nacionalne reforme obdavčevanja preglednejše, obravnavati bi morale nepošteno davčno konkurenco, dopolnjevati pa bi jih morali obsežnejši politični ukrepi EU[[7]](#footnote-7).

## Glavna sektorska sklopa, ki bi morala biti del okrepljenih evropskih politik, sta **energetska unija** in **enotni digitalni trg**. Slednjemu je namenjeno posebno mnenje EESO, ki je v pripravi, zato tu ne bo podrobneje obravnavan.

## EU bi za premagovanje zunanje grožnje negotove oskrbe z energijo lahko uporabila določbe člena 194 PDEU in si prizadevala za vzpostavitev energetske unije. EESO se je vedno zavzemal za „bolj evropsko“ energetsko politiko in pozival k temu, naj gibalo razvoja evropske energetske politike postane solidarnost. Člen 194 bi omogočil vzpostavitev učinkovitega in preglednega sistema za upravljanje energetske unije, kar bi povečalo učinkovitost energetske politike EU, zmanjšalo stroške, zagotavljalo vrednost državljanom in okrepilo prepoznavnost EU pri njenih mednarodnih partnerjih. Sestavni del tega procesa sta spodbujanje energije iz obnovljivih virov in podpiranje podjetij pri energetskem prehodu.

## Resničen napredek pri spodbujanju vključujoče rasti, konkurenčnosti, zaposlovanja in koristi za vse državljane in regije bi lahko dosegli tudi z naslednjim vmesnim pregledom strategije **Evropa 2020**. Zato je treba reforme osredotočiti na naložbe EU, da se podprejo konkurenčnost in inovacije, zaposlovanje, učinkovita raba virov, trajnostna ponovna industrializacija, dodatna in dostojna delovna mesta, enakost na trgu dela, socialna in regionalna kohezija, vključevanje in dobro delovanje notranjega trga. EESO poudarja, da EU ne potrebuje popolnoma nove strategije, temveč veliko bolj učinkovito strategijo Evropa 2020[[8]](#footnote-8), vključno z vse bolj učinkovito, uravnoteženo in demokratično zasnovo evropskega semestra.

## Z reformo sistema virov **lastnih sredstev** EU bi lahko prispevali k doseganju ekonomije obsega in uresničevanju političnih ciljev EU, pri čemer bi poenostavili sedanji sistem prispevkov in plačil za države članice, predstavili nov sistem virov lastnih sredstev in reformirali sistem popravkov. S spremembo sistema virov lastnih sredstev bi EU prvič pravilno in v celoti uporabila prvotni člen 201 Rimske pogodbe, tj. sedanji člen 311 PDEU. EESO meni, da mora sistem virov lastnih sredstev nujno ustrezati več merilom. Ta morajo vključevati poštenost, učinkovitost, stabilnost, preglednost, preprostost, odgovornost, proračunsko disciplino, poudarek na evropski dodani vrednosti, subsidiarnost in fiskalno suverenost. Da bi jih izpolnili, moramo izkoristiti priložnost, ki jo ponuja naslednji vmesni pregled proračuna EU, in sprejeti ustrezne predloge Montijeve skupine na visoki ravni. Glavni cilj mora biti okrepitev neodvisnosti proračuna EU, da bo lahko deloval kot vzvod in bo bolje dopolnjeval nacionalne proračune. To bo neposredno prispevalo k doseganju ekonomije obsega in uresničevanju političnih ciljev EU.[[9]](#footnote-9)

## V EU so potrebne tudi reforme za okrepitev občutka **skupnega državljanstva** na evropski ravni. Toda občutek skupnega evropskega državljanstva ni mogoč brez udeležbe državljanov pri odločanju na evropski ravni, kar pomeni oblikovanje občutka udeleženosti v skupnih prizadevanjih za skupni cilj v vseh državah članicah po Evropi. To bi lahko dosegli na primer tako, da bi državljanom dali možnost, da glasujejo za poslance Evropskega parlamenta na nadnacionalnih listah, katerih kandidati prihajajo iz več držav članic vendar iste evropske stranke, namesto da glasujejo le za stranke na nacionalni ravni. Vendar bi bila za to verjetno potrebna sprememba člena 223 PDEU.

## V zvezi s tem je EESO opozoril na potrebo po učinkovitem izvajanju **Listine EU o temeljnih pravicah** ob uporabi novih ciljno usmerjenih pobud.[[10]](#footnote-10) Pri tem poudarja, da je treba zagotoviti enakost za vse, zlasti ranljive skupine, ter da na ravni EU obveznosti iz listine veljajo za vse institucije, agencije in organe. Države članice poziva, naj na vseh področjih politik in zakonodajnih področjih oblikujejo kulturo temeljnih pravic, usmerjeno v njihovo varstvo in spodbujanje. Poleg tega bi bilo treba preučiti in opredeliti konkretni učinek na temeljne pravice pri prenosu zakonodaje. EESO odločno spodbuja Komisijo, naj učinkovito ukrepa v vlogi varuha Pogodb in uporablja postopek za ugotavljanje kršitev brez upoštevanja političnih okoliščin. Obenem je pozval vse institucije, agencije in organe EU ter države članice, ki prispevajo k uresničevanju temeljnih pravic, naj jih spodbujajo z udeležbo civilne družbe. Vse uredbe, ki se nanašajo na gospodarsko upravljanje in delovanje notranjega trga, morajo upoštevati določbe Listine EU, in sicer na podlagi konkretne presoje.[[11]](#footnote-11)

## EU se s svojimi 28 državami članicami v zadnjih desetih letih spopada s težko problematiko in vprašanji, na katerih se lomijo kopja v družbi in katerih nobena država članica ne more učinkovito rešiti sama. Pozitivne rezultate je mogoče doseči samo z usklajenimi politikami in skupnim ukrepanjem na evropski ravni. To velja zlasti za **migracijsko in azilno politiko** ter **skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP)**. Na teh dveh področjih politike ponujata veljavni pogodbi EU veliko manevrskega prostora, vendar številne določbe niso bile uporabljene, ker ni bilo skupne politične volje z enakimi cilji.[[12]](#footnote-12) V ta namen bi bilo treba dodatno izkoristiti člene od 21 do 46 PEU in člene od 76 do 81 PDEU.

## Za doseganje napredka je treba združiti ambicioznost, pragmatičnost in inovativnost. EESO meni, da imamo danes priložnost, da izzive EU izkoristimo za prehod na novo fazo njenega razvoja. To je priložnost za zasnovo novega pakta – med državami članicami ter med EU in njenimi državljani – za Evropo, ki bo krepila sodelovanje, konkurenčnost in rast, povezovanje in solidarnost.

## Še eno premalo izkoriščeno sredstvo je nedvomno „okrepljeno sodelovanje“ (opredeljeno v členu 20 PEU). Ta postopek je bil prvič uporabljen na področju razveze in prenehanja življenjske skupnosti in nato za uvedbo enotnega patentnega varstva v EU ter pri predlagani uvedbi davka na finančne transakcije. Poleg tega se lahko uporabi premostitvena klavzula (tj. člen 48(7) PEU). Vendar je za tovrstne spremembe potreben konsenz med vladami držav članic v Evropskem svetu ali Svetu, kar je lahko težko doseči. S tema instrumentoma bi lahko poenostavili in pospešili evropski postopek odločanja.

## Zato je izredno pomembno, da se opremo na sklepe Evropskega sveta, ki se je na zasedanju 26. in 27. junija 2014 strinjal, da: „… *načelo vse tesnejše zveze ne pomeni, da različne države ne bi mogle kreniti po različnih poteh povezovanja, pri čemer lahko tiste, ki si želijo poglobiti povezovanje, to tudi storijo, vendar pri tem spoštujejo želje tistih, ki si poglobitve ne želijo*.“[[13]](#footnote-13) Ta izjava je temelj za diferencirano Evropsko unijo, v kateri sodeluje vseh 28 držav članic, po potrebi v različnem obsegu, kar na strateških področjih omogoča okrepljeno sodelovanje, odprto za polno sodelovanje vseh držav članic.

## EESO poleg tega meni, da bodo imele makroregionalne strategije vse večjo vlogo v prihodnosti EU. Z njihovo krepitvijo in širitvijo bi lahko pripomogli k razvoju evropske vmesne ravni, ki bi bila sposobna zagotoviti zbliževanje EU, ter k sistematični udeležbi organizirane civilne družbe, vključno z gospodarskimi in socialnimi partnerji.

# Okrepitev euroobmočja in dokončna vzpostavitev ekonomske in monetarne unije (EMU)

## Izboljšanje krhke strukture EMU in okrepitev ekonomskega upravljanja sta v zadnjih nekaj letih v središču krizne strategije EU. Nujni ukrepi za preprečitev zloma EMU so privedli do številnih sprememb, ki pa so bile sprejete na podlagi medvladnega postopka odločanja. Pomembno je, da se zagotovi, da te medvladne rešitve ne postanejo stalen pravni okvir, ki dopolnjuje Pogodbi EU.

## Zato je treba s sedanjega sistema, ki sloni na pravilih za zagotavljanje proračunske discipline, nujno čim prej preiti na tesnejše zbliževanje med državami euroobmočja.

## Glede na to, da je euro denarna valuta EU, morajo države članice, ki so članice euroobmočja, najprej pospešiti in poglobiti povezovanje z dokončno vzpostavitvijo EMU, **ki pa mora ostati odprta za vse države članice EU**. To bi lahko dosegle s skrbnim upravljanjem in krepitvijo institucionalnega okvira euroobmočja na podlagi:

* **monetarnega in finančnega stebra**, ki je v veliki meri že izoblikovan in bi moral vključevati vzpostavitev prave bančne unije na ravni EU, da bi lahko ustvarili vseevropski trg kapitala in zaščitili davkoplačevalce pred prevzemanjem prevelikega tveganja in neizpolnjenimi obveznostmi;
* **ekonomskega stebra**, da bi okrepili postopek odločanja na področju ekonomske politike in s tem povečali rast, zaposlovanje, konkurenčnost, konvergenco in evropsko solidarnost;
* **socialnega stebra**, ki mora biti neločljivo povezan z gospodarskim napredkom in učinkovitostjo, da bi zagotovili dosledno izvajanje evropskih Pogodb v skladu s členom 3 PEU ter izboljšali socialno in teritorialno kohezijo;
* **političnega stebra**, vključno z večjo odgovornostjo in demokratično legitimnostjo, da bi povečali verodostojnost in zaupanje.

## Sprejeti je treba tudi ukrepe za uvedbo proračuna za euroobmočje, ki bi lahko pripomogel k blaženju morebitnih pretresov v prihodnosti. Vendar mora biti ta potencialna fiskalna zmogljivost zasnovana kot ukrep za podporo reform, ki je vezan na pogoje. Kot je navedel EESO v mnenju na lastno pobudo o dokončnem oblikovanju EMU[[14]](#footnote-14), bi takšen proračun euroobmočja lahko financirali z davkom na finančne transakcije, ki bi veljal za celotno euroobmočje, davkom na emisije CO2, začasnim davkom ali z izdajanjem skupnih obveznic. Vendar pa je za vsako od teh možnosti še vedno potrebno soglasje.

## Napredek pri evropskem ekonomskem upravljanju bo mogoč z okrepitvijo socialne razsežnosti EU. To bi moralo temeljiti na bolj uravnoteženi uporabi člena 3 PEU, ki določa, da mora EU doseči ravnotežje med gospodarsko učinkovitostjo ter socialno in teritorialno kohezijo. Poleg tega je namen členov 151 in 153 PDEU spodbujati usklajevanje sistemov socialne varnosti držav članic, kar je EESO obravnaval leta 2013.[[15]](#footnote-15)

## Hkrati moramo povečati demokratično legitimnost EU, da se okrepi njen politični okvir in zlasti vloga Evropskega parlamenta. V ta namen je mogoče sprejeti konkretne ukrepe v okviru veljavne Pogodbe in pravil. Srednje- ali dolgoročno pa bi bilo treba s pregledom Pogodbe institucionalne določbe uskladiti z neizogibnimi zahtevami prave politične unije. EESO je že odobril zelo podroben načrt za oblikovanje političnega stebra EMU, v katerem je opisanih veliko možnih ukrepov.[[16]](#footnote-16)

## EESO je seznanjen s poročilom petih predsednikov z dne 22. junija 2015 Evropskemu svetu o *Dokončanju evropske ekonomske in monetarne unije* in pričakuje, da bo to podlaga za bolj odločne ukrepe, v skladu z zgoraj navedenim[[17]](#footnote-17).

# **Utrjevanje udeležbe civilne družbe, demokracije in odgovornosti: kako naprej**

## V središču razprave o prihodnosti EU bi morali biti državljani. Temeljni prvini evropskega državljanstva sta demokracija in odgovornost. Evropska komisija mora kot varuh Pogodb imeti odločilno vlogo pri uresničevanju teh načel. Komisija, ki ima izključno pristojnost za oblikovanje zakonodajnih pobud, ima tudi ključno vlogo pri iskanju ravnotežja med različnimi silami in interesi v EU. To iskanje ravnotežja mora potekati vzporedno z učinkovitejšim izvajanjem načel subsidiarnosti in sorazmernosti, da se doseže bolj demokratično in participativno upravljanje EU.

## Lizbonska pogodba prinaša vidnejšo vlogo Evropskega parlamenta in proaktiven odnos držav članic prek okrepljenega Sveta. Vendar bo v prihodnje treba še razširiti pristojnosti Evropskega parlamenta, na primer s povečano vlogo v evropskem ekonomskem upravljanju ter evropskem semestru, in uveljaviti bolj uravnoteženo porazdelitev odgovornosti in medinstitucionalno sodelovanje med vsemi tremi institucijami, kar bi zagotovilo bolj zanesljivo metodo EU. V zvezi s tem je zanimivo zlasti to, da se za sprejemanje aktov med prvim in drugim branjem v okviru rednega zakonodajnega postopka pogosto uporablja trialog[[18]](#footnote-18). Trialog je že skoraj pravilo, kar je v nasprotju z demokratičnimi načeli preglednosti in odgovornosti ter potrebnim ravnovesjem med vsemi tremi institucijami v okviru rednega zakonodajnega postopka. Zato se EESO zavzema za vrnitev k duhu, če že ne k črki, rednega zakonodajnega postopka, pri čemer bi moral trialog ostati izjema.

## Poleg tega se bo metoda EU tudi bolj učinkovito uporabljala prek „horizontalne“ subsidiarnosti. Tega izraza tako kot „vertikalne“ subsidiarnosti Pogodbi izrecno ne določata. Vendar pa pomeni priznanje javne vloge zasebnih akterjev, npr. državljanov in predstavniških organizacij civilne družbe, ter njihovega sodelovanja pri snovanju politik in odločanju prek njihove posebne posvetovalne vloge ter tudi neodvisne zakonodajne vloge socialnih partnerjev znotraj evropskega socialnega dialoga.

## Pravzaprav je pojem „horizontalne“ subsidiarnosti, včasih imenovane tudi „funkcionalna“ subsidiarnost, v Pogodbah že implicitno priznan v členih 152, 154 in 155 PDEU o socialnem dialogu in vlogi socialnih partnerjev.

## Tudi člen 11 PDEU vsebuje načelo participativne demokracije kot ključnega dopolnila temelju demokracije, predstavniški demokraciji, kot je izraženo v členih 10 in 12 PEU.[[19]](#footnote-19) Kot je EESO že večkrat poudaril, člen 11(1) in (2) PEU[[20]](#footnote-20) vsebuje precej možnosti za nadaljnji razvoj evropske demokracije, saj določa temelje za dolgoročno vzpostavitev strukturiranega civilnega dialoga na evropski ravni poleg političnega dialoga med institucijami EU in državami članicami.

## Poleg tega mora to metodo EU dopolnjevati okrepljena „vertikalna“ subsidiarnost z okrepljeno vlogo nacionalnih parlamentov pri snovanju politike EU in večjim sodelovanjem med njimi in evropskim parlamentom.

## Odločilnega pomena je, da bi bilo vse navedeno že mogoče doseči v okviru veljavnih pogodb. Zlasti kar zadeva udeležbo civilne družbe, demokracijo in odgovornost, bi bilo mogoče veliko doseči z nadaljnjim razvojem evropskih politik, izboljšanjem postopkov in izvajanjem. Kakor pa je bilo že navedeno v dveh mnenjih EESO,[[21]](#footnote-21), [[22]](#footnote-22) je bilo doseženega bolj malo napredka pri učinkovitem izvajanju določb člena 11 in polnim udejanjenjem pojma participativne demokracije.

## To velja tudi za evropsko državljansko pobudo v skladu s členom 11(4). Ta bi morala biti osrednji instrument participativne demokracije in aktivnega državljanstva, vendar je v sedanji obliki večinoma neučinkovita, način njenega izvajanja pa je treba korenito spremeniti.

## Pojem „horizontalne“ subsidiarnosti je treba v prihodnje okrepiti in razširiti na širša področja politike s strukturiranim dialogom s civilno družbo, na primer na področju okolja in varstva potrošnikov. S tem bi okrepili vlogo predstavniških organizacij civilne družbe v evropskih postopkih in jim omogočili, da v celoti prispevajo k področjem politik, ki se na njih nanašajo, ter tako udejanjali načelo participativne demokracije. Da bi dosegli ta cilj, ima EESO kot institucionalni zastopnik organizirane civilne družbe ključno vlogo pri izkoriščanju vseh možnosti participativne demokracije ter pri razvoju in krepitvi državljanskega dialoga v partnerstvu z institucijami EU.

## Kot institucionalni zastopnik organizirane civilne družbe na evropski ravni ima EESO trojno vlogo: (i) spodbujanje in podpiranje dialoga med predstavniškimi organizacijami civilne družbe in evropskimi institucijami, (ii) zagotavljanje trajne udeležbe organizirane civilne družbe v političnih postopkih EU in (iii) spremljanje uporabe člena 11 PEU.

## Zato lahko EESO kot posvetovalni organ institucij EU[[23]](#footnote-23) deluje kot (i) pobudnik in koordinator dialoga med in z organizacijami civilne družbe, (ii) ključni posrednik med organizacijami civilne družbe in organi odločanja EU ter (iii) dejanski most med nacionalno in evropsko ravnjo. EESO se bo ob morebitni spremembi Pogodbe zavzel, da se mu ta vloga izrecno prizna[[24]](#footnote-24).

## Obuditev agende za boljše pravno urejanje je izraz želje Komisije, da poudarek nameni svojemu delu pri ocenjevanju in k temu pritegne druge institucije, nacionalne organe in civilno družbo na splošno. Sodelovanje EESO kot posvetovalnega organa pri ocenjevanju politik je ključnega pomena, saj temelji na njegovi legitimni vlogi v institucionalnem ustroju EU: (i) da zaščiti dosežke EU pri izpolnjevanju potreb evropskih državljanov in (ii) da opozarja na ovire za izvajanje politik in zakonodaje EU ali morebitne pomanjkljivosti.

## V okviru vloge EESO v skladu s členom 13(4) PEU tako protokol o sodelovanju EESO z Evropsko komisijo z dne 22. februarja 2012 kot sporazum o sodelovanju med EESO in Evropskim parlamentom z dne 5. februarja 2014 priznavata pomembno dodano vrednost, ki jo ima lahko pri boljši pripravi zakonodaje z zagotavljanjem prispevka civilne družbe skozi celotni cikel politik EU.[[25]](#footnote-25) Zato se EESO zavzema, da se v morebitni prihodnji spremembi medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje jasno prizna njegova institucionalna vloga[[26]](#footnote-26).

## Da bi EESO lahko učinkovito prispeval k vsemu temu, bi moral v celoti izkoristiti svoj potencial in okrepiti svojo vlogo, način delovanja in dela ter operativne povezave z glavnimi evropskimi organizacijami in mrežami civilne družbe. EESO se hkrati trudi za večji pomen svojega dela, tako da se bolj osredotoča na sklope prednostnih politik EU, in sicer v okviru posvetovalne dejavnosti, ki mu je podeljena v Pogodbah.

## Pri tem pa EESO lahko pomembno prispeva k nadgradnji možnosti Lizbonske pogodbe na področjih politik, ki neposredno zadevajo državljane, in opredeljevanju morebitnih pomanjkljivosti, zaradi katerih bi bile potrebne spremembe in prilagoditve politik, da bi bolje zadovoljevali njihove potrebe.

V Bruslju, 16. septembra 2015

|  |  |
| --- | --- |
| Predsednik Evropskega ekonomsko-socialnega odbora     **Henri MALOSSE** |  |

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

1. Organizirana civilna družba je vsota vseh organizacijskih struktur, katerih pripadniki imajo cilje in pristojnosti splošnega interesa ter delujejo kot posredniki med javnimi oblastmi in državljani.

   Glej mnenji o *vlogi in prispevku organizacij civilne družbe pri izgradnji Evrope* z dne 22. septembra 1999 ([UL C 329, 17.11.1999, str. 30](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:329:SOM:sl:HTML)) ter o *organizirani civilni družbi in evropskem upravljanju: prispevek Odbora k pripravi bele knjige* z dne 25. aprila 2001 ([UL C 193, 10.7.2001, str. 117](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:193:SOM:sl:HTML)). [↑](#footnote-ref-1)
2. Glej člen 300(4) PDEU. [↑](#footnote-ref-2)
3. Glej člen 1 PEU. [↑](#footnote-ref-3)
4. Glej člen 5(1) PEU. [↑](#footnote-ref-4)
5. Govor Hermana Van Rompuya *Is there a need for a “New Pact for Europe?”* (Ali je potreben „Novi pakt za Evropo“), Bruselj, 17. junija 2015.

   <http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Naslovi I do IV PDEU. [↑](#footnote-ref-6)
7. Mnenje o *dokončanju EMU in vlogi davčne politike*, 10. december 2014 ([UL C 230, 14.7.2015, str. 24](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=OJ:C:2015:230:TOC)). [↑](#footnote-ref-7)
8. Mnenje o *napredku pri izvajanju strategije Evropa 2020 in načinih uresničevanja njenih ciljev do leta 2020* z dne 19. februarja 2015 ([UL C 251, 31.7.2015, str. 19](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.251.01.0019.01.SLV)). [↑](#footnote-ref-8)
9. Mnenje o *spremenjenem predlogu sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije COM(2011) 739 final – 2011/0183(CNS)* in o *spremenjenem predlogu uredbe Sveta o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije COM(2011) 740 final – 2011/0184 (APP)* z dne 29. marca 2012 ([UL C 181, 21.6.2012, str. 45](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.181.01.0045.01.SLV)) in mnenje o *evropskem davku kot viru lastnih sredstev EU* z dne 17. septembra 2015 (ECO/377) (še ni objavljeno v UL). [↑](#footnote-ref-9)
10. Mnenje o *sporočilu Komisije – Strategija za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji* z dne 21. septembra 2011 ([UL C 376, 22.12.2011, str. 74](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2011.376.01.0074.01.SLV)). [↑](#footnote-ref-10)
11. EESO je že predlagal, da naj se v primeru spremembe Pogodb vanje vključi protokol o socialnem napredku.

    Glej mnenje o *sporočilu Evropske komisije – Akt za enotni trg II – Skupaj za novo rast* z dne 17. januarja 2013 ([UL C 76, 14.3.2013, str. 24](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.076.01.0024.01.SLV)). [↑](#footnote-ref-11)
12. Mnenja o *evropskih politikah priseljevanja* z dne 11. septembra 2014 ([UL C 458, 19.12.2014, str. 7](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.458.01.0007.01.SLV)), o *evropski politiki priseljevanja in odnosih s tretjimi državami* z dne 9. julija 2014 ([UL C 451, 16.12.2014, str. 1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.451.01.0001.01.SLV)) ter o *novi zunanji in varnostni politiki EU in vlogi civilne družbe* z dne 27. oktobra 2011 ([UL C 24, 28.1.2012, str. 56](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.024.01.0056.01.SLV)). [↑](#footnote-ref-12)
13. Točka 27 sklepov. [↑](#footnote-ref-13)
14. Mnenje o *dokončnem oblikovanju EMU in predlogih Evropskega ekonomsko-socialnega odbora za naslednji mandat evropskega zakonodajnega organa* z dne 9. julija 2014 ([UL C 451, 16.12.2014, str. 10](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.451.01.0010.01.SLV)). [↑](#footnote-ref-14)
15. Mnenji *Za socialno razsežnost evropske ekonomske in monetarne unije* z dne 22. maja 2013 ([UL C 271, 19.9.2013, str. 1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.271.01.0001.01.SLV)) in o s*poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Krepitev socialne razsežnosti ekonomske in monetarne unije* z dne 17. oktobra 2013 ([UL C 67, 6.3.2014, str. 122](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.067.01.0122.01.SLV)). [↑](#footnote-ref-15)
16. Mnenje o *dokončnem oblikovanju EMU: politični steber* z dne 27. maja 2015 (ECO/376) (še ni objavljeno v UL). [↑](#footnote-ref-16)
17. <http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_sl.pdf>. [↑](#footnote-ref-17)
18. Trialog je predviden v Skupni izjavi Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije z dne 13. junija 2007 o *praktičnih ureditvah za postopek soodločanja (člen 251 pogodbe ES)* ([UL C 145, 30.6.2007, str. 5](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.145.01.0005.01.ENG)). [↑](#footnote-ref-18)
19. O vlogi nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta. [↑](#footnote-ref-19)
20. Člen 11(1) in (2) navaja:

    *„Institucije dajejo državljanom in predstavniškim združenjem na ustrezen način možnost izražanja in javne izmenjave mnenj glede vseh področij delovanja Unije.“*

    *„Institucije vzdržujejo odprt, pregleden in reden dialog s predstavniškimi združenji in civilno družbo.“* [↑](#footnote-ref-20)
21. Mnenje o *načelih, postopkih in ukrepih za izvajanje člena 11(1) in (2) Lizbonske pogodbe* z dne 14. novembra 2012 ([UL C 11, 15.1.2013, str. 8](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.011.01.0008.01.SLV)). [↑](#footnote-ref-21)
22. Mnenje o *oceni posvetovanja Evropske komisije z deležniki* z dne 2. julija 2015 [(SC/040](http://api.eesc.europa.eu/documents/eesc-2015-02021-00-00-as-tra-sl.docx)) (še ni objavljeno v UL). [↑](#footnote-ref-22)
23. Člen 13(4) PEU o institucionalnem okviru Unije določa, da ***„Evropskemu parlamentu, Svetu in Komisiji pomagata Ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij, ki opravljata svetovalno funkcijo“***. [↑](#footnote-ref-23)
24. Odbor je Evropskemu svetu ta predlog predstavil že v mnenju iz leta 2006, med obdobjem za razmislek, ki je sledilo neuspešni ratifikaciji Pogodbe o Ustavi za Evropo.

    Mnenje o *prispevku za Evropski svet 15. in 16. junija 2006 – obdobju za razmislek* z dne 17. maja 2006 ([UL C 195, 18.8.2006, str. 64](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2006.195.01.0064.01.SLV)). [↑](#footnote-ref-24)
25. Točka 18 protokola o sodelovanju s Komisijo določa, da *„Odbor sodeluje pri ocenjevanju izvajanja zakonodaje Unije, zlasti v zvezi s horizontalnimi klavzulami, kot to določajo členi 8 do 12 PDEU“*.

    Sporazum o sodelovanju z Evropskim parlamentom določa, da bo EESO Parlamentu sistematično zagotavljal *„ocene učinka evropske zakonodaje“* in *„informacije ter ustrezno gradivo civilne družbe o dejanskem delovanju obstoječe zakonodaje in programov financiranja ter o tem, katere pomanjkljivosti je treba upoštevati pri pripravi in pregledu zakonodaje in politike EU“*. [↑](#footnote-ref-25)
26. Mnenje o *delegiranih aktih* z dne 16. septembra 2015 (INT/768) (še ni objavljeno v UL). [↑](#footnote-ref-26)