Europeiska unionens
officiella tidning

SV
C-serien

C/2025/5152

28.10.2025

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Vikten av att institutionalisera den civila och sociala dialogen i EU:s kandidatländer och partnerländer

(yttrande på eget initiativ)

(C/2025/5152)

Föredragande: **Decebal-Ștefăniță PADURE**
Dumitru FORNEA
Ionuț SIBIAN

Rådgivare	Mircea MITRUȚIU (för föredraganden, grupp I) Igor ZUBCU (för föredraganden, grupp II) Simona CONSTANTINESCU (för föredraganden, grupp III)
Beslut av plenarförsamlingen	23.1.2025
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
Ansvarig sektion	Yttre förbindelser
Antagande av sektionen	12.6.2025
Antagande vid plenarsessionen	17.7.2025
Plenarsession nr	598
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	187/0/2

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Ett oberoende och dynamiskt civilt samhälle är avgörande för demokratin, för att skydda de grundläggande rättigheterna och friheterna och för att motverka växande extremistiska rörelser som ifrågasätter EU:s värden. Det organiserade civila samhället, som bygger på demokratiska värden, agerar i allmänhetens intresse genom att medla mellan myndigheter och medborgare, vilket förstärker olika röster, bland annat de från utsatta grupper. Det utgör en plattform för fredlig aktivism, opinionsbildning och försvar av rättigheter samt stärker det demokratiska engagemanget och ansvarsskyldigheten.

1.2 Med utgångspunkt i Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs (EESK) tidigare förslag om civil dialog ([1]) och social dialog ([2]) upprepar EESK vikten av att institutionalisera den civila och sociala dialogen även i EU:s kandidat- och partnerländer ([3]), med följande välutarbetade mål:

— En övergripande rättslig ram bör finnas som främjar och säkerställer ett ändamålsenligt deltagande av det civila samhällets organisationer, arbetsmarknadens parter och andra berörda parter i utformningen, genomförandet, övervakningen och utvärderingen av lagstiftningsarbetet och det politiska arbetet. Denna ram bör anpassas till EU:s normer för inkludering, öppenhet och ansvarsskyldighet samt de normer som fastställts av Förenta nationerna (FN), särskilt inom ramen för mål 16 om hållbar utveckling.

([1]) Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Att stärka den civila dialogen och deltagandedemokratin i EU: vägen framåt (förberedande yttrande på begäran av det belgiska ordförandeskapet) (EUT C, C/2024/2481, 23.4.2024, ELI: https://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj).

([2]) Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till rådets rekommendation om stärkt dialog mellan arbetsmarknadens parter i Europeiska unionen (COM(2023) 38 final – 2023/0012 (NLE)) och Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om Stärka den sociala dialogen i Europeiska unionen: ta vara på dess fulla potential för att hantera rättvisa omställningar (COM(2023) 40 final) (EUT C 228, 29.6.2023, s. 87).

([3]) Partnerland innebär varje stat som ingår ett partnerskapsavtal med EU. Listan på länder finns tillgänglig på: Länder – Europeiska kommissionen: https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries_sv.

— Den institutionella strukturen för den civila och sociala dialogen bör anpassas till EU:s principer, standarder och goda praxis i kandidatländerna och uppmuntras i partnerländerna med hänvisning till Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. Både den civila och den sociala dialogen bör åtnjuta tillräckliga resurser och nationella regelverk, som garanterar att de fungerar ändamålsenligt, samt en enhetlig strategi för att säkerställa en permanent dialog mellan staten och samhället.

— En verklig och strukturerad trepartsdialog mellan regeringar, fackföreningar och arbetsgivarorganisationer bör gynnas för att främja samarbete på viktiga områden som sysselsättning, arbetstagares rättigheter, kollektivförhandlingar, regional utveckling, utbildning och strategier för en rättvis omställning.

— Kapaciteten hos det civila samhällets organisationer och arbetsmarknadens parter bör stärkas så att de ändamålsenligt och på samma nivå kan delta i den civila och sociala dialogen genom särskilt ekonomiskt stöd, utbildning, institutionella partnerskap och operativt stöd och utan att det påverkar deras oberoende gentemot regeringen.

— Utbyte av god praxis och kunskap från EU:s medlemsstater bör uppmuntras genom strukturerat samarbete, program för ömsesidigt lärande, tekniskt bistånd och strategiska partnerskap.

— Det organiserade civila samhällets deltagande i EU-finansierade samarbetsramar bör utökas för att stödja delaktighetsbaserad styrning.

1.3 För att uppnå dessa mål rekommenderar EESK följande konkreta preliminära åtgärder:

— De berörda EU-institutionerna bör i sina förbindelser med kandidat- och partnerländerna främja vikten av att det organiserade civila samhället deltar ändamålsenligt i förhandlingsprocesserna, på ett öppet och inkluderande sätt, och därigenom också bidra till att stärka rollen för gemensamma rådgivande kommittéer, plattformar för det civila samhället eller inhemska rådgivande grupper, rådgivande strukturer i det civila samhället som finns och verkar på grundval av EU:s associeringsavtal och handelsavtal med olika grannländer eller andra regioner i världen.

— En övervakningsprocess bör övervägas som skulle göra det möjligt för EESK och andra berörda aktörer i det civila samhället att övervaka resultaten av den institutionella civila och sociala dialogen under hela cykeln av utformning av lagstiftning och offentlig politik, och vid behov utfärda rekommendationer.

— Villkor för civil och social dialog i EU:s anslutningsförhandlingar och samarbetsprogram bör inrättas, särskilt när det gäller efterlevnaden av artiklarna 151–155 i EUF-fördraget om socialpolitik och samråd med berörda parter.

— Inkluderande och permanenta nationella plattformar för dialog mellan regeringar, organisationer i det civila samhället och arbetsmarknadens parter bör tas fram, som fungerar som institutionaliserade forum för politisk debatt och gemensamt framtagande av lagstiftning, där EESK används som förebild.

— Riktade EU-finansieringsprogram för att stödja utvecklingen och den långsiktiga hållbarheten av strukturer för oberoende organisationer i det civila samhället och arbetsmarknadsparter bör genomföras, så att de kan delta aktivt och rättvist i den offentliga politiken och i EU:s integrationsprocesser.

— EU:s institutioner och det civila samhällets organisationer måste öka sina insatser för att stödja informationskampanjer som belyser vikten av social och civil dialog. Detta är särskilt viktigt för att engagera ungdomar. Denna verksamhet bör bedrivas i samarbete med det civila samhällets organisationer eller arbetsmarknadens parter i kandidat- och partnerländer.

1.4 EESK rekommenderar att både arbetsmarknadens parter och det civila samhällets organisationer ingår i de ekonomiska och sociala råden. I länder där endast arbetsmarknadens parter deltar i arbetet i det befintliga ekonomiska och sociala rådet bör andra kanaler/plattformar för civil dialog inrättas.

2. **Bakgrund till yttrandet**

2.1 Den civila och sociala dialogen är en grundpelare i den europeiska modellen för delaktighetsbaserad styrning. Under de senaste årtiondena har denna dialog i hög grad bidragit till konsolideringen av demokratier i EU:s medlemsstater och har spelat en avgörande roll för att främja en hållbar, rättvis och inkluderande socioekonomisk utveckling.

2.2 Den institutionaliserade sociala dialogen på EU-nivå reglerades rättsligt genom undertecknandet av Romfördragen av de medlemsstater som grundade Europeiska ekonomiska gemenskapen den 25 mars 1957. Samma år inrättades Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) till följd av dessa fördrag och är EU:s huvudsakliga rådgivande organ med avsikten att vara en bro mellan gemenskapens institutioner och det organiserade civila samhället.

2.3 I avdelning X av EUF-fördraget – socialpolitik, finns det referenser till social och civil dialog och samråd med EESK i artiklarna 151, 152, 153, 154 och 155. Till exempel, artikel 152 i EUF-fördraget: ”Unionen ska erkänna och främja arbetsmarknadsparternas betydelse på unionsnivå och därvid ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen.” ”Den ska underlätta dialogen mellan arbetsmarknadens parter med respekt för deras självständighet.”

2.4 Allteftersom förbindelserna mellan Europeiska unionen och kandidatländerna samt partnerländerna i de östra och södra regionerna växer, finns det ett behov av att stärka den civila och sociala dialogen som en del av integrations- och samarbetsprocesserna. EESK har i tidigare yttranden betonat att en strukturerad social och civil dialog är en nyckelfaktor för en framgångsrik politik för utveckling, social sammanhållning och demokratisering i dessa länder ([4]).

2.5 *Den sociala dialogen*

2.6 Internationella arbetsorganisationen (ILO) definierar social dialog som alla typer av förhandlingar, samråd eller informationsutbyten mellan eller bland företrädare för regeringar, arbetsgivarorganisationer och fackföreningar om frågor av gemensamt intresse som rör den ekonomiska och sociala politiken. Dialogen kan vara en trepartsprocess, med regeringen som en part, eller en tvåpartsförbindelse mellan arbetstagare och ledning. Den sociala dialogen spelar en avgörande roll för att påverka den ekonomiska politiken samt arbetsmarknads- och socialpolitiken och för att främja konvergens i fråga om levnads- och arbetsvillkor. Kollektivförhandlingsprocessen är ett viktigt verktyg inom ramen för den sociala dialogen som syftar till att garantera anständiga arbetsvillkor och rättvisa på arbetsplatsen.

Den civila dialogen

2.7 Även om ingen allmän definition av civil dialog har antagits är den allmänt erkänd som en viktig del av det arbete som utförs av det civila samhällets organisationer när det gäller att se till att medborgarna är delaktiga i beslutsprocessen. Den civila dialogens sektoriella, övergripande och horisontella aspekter främjar samarbete och inkludering i den offentliga styrningen, vilket ökar politikens legitimitet och ansvarsskyldighet. Detta uppnås genom två kompletterande dimensioner: 1) dialog mellan organisationerna i det civila samhället för att utbyta åsikter och sakkunskap, och 2) strukturerad dialog mellan organisationerna i det civila samhället och statliga institutioner för att säkerställa att hänsyn tas till olika uppfattningar i beslutsfattandet.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 I många kandidat- och partnerländer är den civila och sociala dialogen fortfarande fragmenterad och saknar institutionell reglering, vilket påverkar deras förmåga att utveckla en enhetlig och inkluderande offentlig politik. I avsaknad av tydliga institutionella strukturer är det civila samhällets och arbetsmarknadsparternas deltagande i beslutsfattandet begränsat och inkonsekvent, vilket leder till bristande förtroende för demokratiska processer och att medborgarna tar avstånd från dem.

3.2 EESK understryker den tydliga skillnaden mellan social dialog, i enlighet med artiklarna 151–155 i EUF-fördraget där arbetsmarknadens parter (arbetsgivarorganisationer och fackföreningar) deltar, och civil dialog, i enlighet med artikel 11 i EU-fördraget, som även omfattar andra aktörer i det organiserade civila samhället. Dessa två former av dialog kompletterar varandra men skiljer sig åt vad gäller syfte, aktörer och institutionella ramar.

3.3 En strukturerad och välinstitutionaliserad civil och social dialog är avgörande för att säkerställa stabilitet, institutionellt minne, ekonomisk utveckling och social sammanhållning i kandidat- och partnerländerna. Genom att främja och stödja sådana institutionella konstruktioner kan Europeiska unionen och medlemsstaterna stärka sin roll som pålitlig partner och stödja demokratiska processer i dessa länder, vilket bidrar till en smidigare och mer hållbar integration i den europeiska gemenskapen i utvidgningsprocesserna, men också i förbindelserna med andra partnerländer som skulle kunna inspireras av begreppet institutionaliserad civil och social dialog.

([4]) Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Att stärka den civila dialogen och deltagandedemokratin i EU: vägen framåt (förberedande yttrande på begäran av det belgiska ordförandeskapet) (EUT C, C/2024/2481, 23.4.2024, ELI: https://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj).
Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Subventionerade bostäder i EU – anständiga, hållbara och till överkomliga priser (yttrande på eget initiativ) (EUT C, C/2025/1189, 21.3.2025, ELI: https://data.europa.eu/eli/C/2025/1189/oj).

3.4 EESK:s ordförande lanserade även nyligen ett initiativ för att mer aktivt involvera kandidatländerna i EESK:s verksamhet. Detta initiativ syftar till att se till att dessa länder kan dra nytta av EU-medlemsstaternas sakkunskap och erfarenheter, särskilt när det gäller att främja konkurrenskraftiga ekonomier genom social dialog och deltagande av det civila samhället på ett bredare plan. Genom att integrera kandidatländerna tidigt i dessa processer bidrar EESK inte bara till att förbereda dem för framtida EU-medlemskap, utan stöder också skapandet av motståndskraftiga ekonomier som kan konkurrera på global nivå samtidigt som höga sociala normer upprätthålls.

3.5 I detta sammanhang blir institutionaliseringen av den civila och sociala dialogen en viktig drivkraft inte bara för sociala och demokratiska framsteg utan också för ekonomiska resultat, vilket hjälper kandidat- och partnerländer att anpassa sig till EU:s och FN:s normer och konkurrensmål.

3.6 I vissa kandidatländer där sådana organ inte finns har man redan inlett processen för att bedöma möjligheten att inrätta ett ekonomiskt och socialt råd eller liknande organ på nationell nivå. Sakkunskapen hos EESK och andra liknande organisationer i medlemsstaterna skulle vara mycket användbar för att utveckla behovsanalysen och slutföra de lagstiftningsmässiga och administrativa processerna i samband med att institutionerna byggs upp.

3.7 Inrättande av ekonomiska och sociala råd i kandidatländer och i vissa partnerländer där sådana inte finns kan underlätta ett fördjupat samarbete och en bättre anpassning av EU:s åtgärder till det organiserade civila samhällets intressen i dessa länder.

3.8 Institutionaliseringen av den sociala och civila dialogen underlättar för det civila samhällets organisationer och arbetsmarknadens parter att behandlas med respekt och på ett organiserat, ändamålsenligt och öppet sätt dra nytta av offentliga finansiella resurser som anslås till civil och social dialog på lokal, regional, nationell eller europeisk nivå samt nivåer utöver dessa.

3.9 Genom att inrätta ett socioekonomiskt råd där ett sådant inte finns, skulle det också kunna finnas ett organ av yrkestjänstemän inom vissa områden som utarbetar yttranden och rekommendationer som antas med konsensus av aktörer i det civila samhället. Detta skulle kunna säkerställa bättre kvalitet på utkast till handlingar som utarbetats av offentliga myndigheter och att man undviker sociala tvister.

3.10 Arbetsmarknadens parter (fackföreningar och arbetsgivarorganisationer) och företrädare för andra organisationer i det civila samhället som kommer att ingå i det ekonomiska och sociala rådet eller ett liknande organ skulle gynnas av följande:

— Obligatoriskt samråd med utkast till normativa rättsakter på de specialiserade områden som föreskrivs i lagen och initierats av regeringen, samt lagstiftningsinitiativ från ledamöter.

— Utveckling, på begäran av regeringen, parlamentet eller på eget initiativ, av analyser/studier om den ekonomiska, sociala och miljömässiga verkligheten för vilka regeringarna bör tillhandahålla administrativt och finansiellt stöd.

— Rapportering till regeringen eller parlamentet om uppkomsten av ekonomiska och sociala fenomen som kräver utveckling av nya normativa rättsakter och/eller ändring av befintliga sådana.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1 Institutionaliseringen av den sociala och civila dialogen kan genomföras i olika organisationsstrukturer, med respekt för varje stats särdrag, med beaktande av det civila samhällets organisationers och arbetsmarknadsparters intressen och mål, samtidigt som bästa praxis på europeisk och internationell nivå på detta område beaktas.

4.2 Kommittén anser att institutionaliseringen av den civila och sociala dialogen påskyndar kandidatländernas integration i den europeiska sociala modellen som grundar sig på representativitet och mångfald hos arbetsmarknadens parter och det civila samhällets organisationer, samt deras deltagande i det offentliga beslutsfattandet.

4.3 EESK noterar att ekonomiska och sociala råd samt andra former av institutionaliserad civil och social dialog bidrar avsevärt till att stärka modellen för styrning och deltagandedemokrati och spelar en avgörande roll för att främja en hållbar, rättvis och inkluderande socioekonomisk utveckling.

4.4 EESK betonar att den civila och sociala dialogen behöver stärkas som en del av integrations- och samarbetsprocesserna mellan kandidatländerna och medlemsstaterna. En strukturerad civil och social dialog är en nyckelfaktor för en framgångsrik politik för hållbar utveckling, social sammanhållning och demokratisering i dessa länder.

4.5 Den sociala dialogen, särskilt som trepartsdialog, innebär ett strukturerat samspel mellan regeringar, arbetsgivarorganisationer och fackföreningar, som framförallt har fokus på arbetsmarknad, arbetsvillkor och ekonomisk politik. Den civila dialogen omfattar däremot ett bredare spektrum av aktörer, där det civila samhällets organisationer deltar i en process för deltagandebaserad styrning tillsammans med tre andra viktiga intressenter: offentliga myndigheter, politiska institutioner och, i vissa fall, ekonomiska och sociala aktörer. Dessa är två olika former av dialog som kompletterar varandra och utgör viktiga pelare för demokratisk legitimitet och inkluderande beslutsfattande inom EU.

4.6 Institutionaliserade och strukturerade samråd säkerställer social sämja och en gynnsam social och ekonomisk miljö för utveckling och modernisering i kandidat- och partnerländerna, både genom att minska de samlade sociala spänningarna genom dialog och förhandlingar och genom att skapa förutsättningar för att upprätta och upprätthålla en förutsägbar institutionell och rättslig ram för medborgare och ekonomiska aktörer i och utanför landet.

4.7 Genom att integrera institutionaliserad civil och social dialog i alla rättsliga och offentliga politiska beslut som har en betydande social, ekonomisk och miljömässig inverkan säkerställs representationen av flera intressen i samhället t.ex. för små och medelstora företag, utländska investerare, offentliga företag, anställda, det civila samhället och lokalsamhällen.

4.8 I de ekonomiska och sociala råden utvecklar arbetsmarknadens parter och organisationer i det civila samhället, som företräder olika intressen, sin förmåga till samförstånd och kompromisser genom förhandlingar och dialog och lär sig att förhandla och balansera sina åsikter för att nå en gemensam ståndpunkt tillsammans med beslutsfattarna.

4.9 I de länder där sådana inte finns kommer inrättandet av ekonomiska och sociala råd att stärka den roll och plats i samråd och partnerskapsrelationer med kandidat- och partnerländernas regeringar som arbetsmarknadens parter och det civila samhällets organisationer har, genom att de behöver rådfråga och lyssna på deras åsikt om alla lagstiftningsprojekt och offentliga politiska projekt som har betydande sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser.

4.10 Samtidigt kommer representativa arbetsmarknadsparter och organisationer i det civila samhället att behöva förbättra sin egen kapacitet att analysera den offentliga politiken och utarbeta yttranden, ändringar och alternativ offentlig politik för att kunna utöva sina nya institutionaliserade rättigheter.

4.11 EESK rekommenderar att kandidat- och partnerländer fastställer tydliga och transparenta kriterier för val av företrädare inom civil och social dialog, inbegripet rotationsmekanismer, åtgärder för offentlig ansvarsskyldighet och regelbundna bedömningar av representativiteten, i syfte att säkerställa legitimitet, trovärdighet och mångfald.

4.12 I detta avseende bör EU-föranslutningsstöd anslås för att stödja institutionalisering och genomförande av strukturerade mekanismer för civil och social dialog. Finansieringen bör inriktas på att utveckla de administrativa och rättsliga ramar som krävs för delaktighetsbaserad styrning och inkluderande beslutsfattande, inbegripet överföring av kunskap och erfarenheter om strukturer för demokratisk dialog och offentliga politiska processer från EESK, nationella ekonomiska och sociala råd och liknande organ i medlemsstaterna till sina motparter i kandidat- och partnerländer, utan att finansiera kärnverksamheten för arbetsmarknadens parter eller det civila samhällets organisationer, i syfte att bevara deras självständighet och oberoende.

4.13 Program för att bygga upp ömsesidigt förtroende mellan offentliga och privata partner som deltar i den civila och sociala dialogen måste också utvecklas. De experter som är anställda vid de ekonomiska och sociala råden och struktureringen av verksamheten i specialiserade sektioner kommer att bidra till att effektivisera dessa rådgivande institutioners verksamhet.

4.14 EESK var det första europeiska organ som officiellt började involvera kandidatländerna i sitt arbete, vilket utgjorde ett positivt exempel för andra EU-institutioner. För att visa stöd och hänsyn till företrädare för det civila samhället från EU:s kandidatländer utses kandidatlandsledamöter som inte får ställning som EESK-ledamöter utan har en hederstitel.

4.15 Att tidigt inrätta ekonomiska och sociala råd eller liknande organ i länder där de inte redan finns samt deltagande av företrädare från det civila samhället i anslutnings-/förhandlingsprocessen kommer att bidra till att förhandlingsprocessen om kandidatländernas anslutning till EU, framför allt när det gäller två kluster av förhandlingskapitlen, går fortare: Grundläggande principer (kapitlen ”rättsväsende och grundläggande rättigheter” och ”rättvisa, frihet och säkerhet”) och Konkurrenskraft och inkluderande tillväxt (kapitlen ”företagspolitik och industripolitik” och ”socialpolitik och sysselsättning”).

4.16 Finansieringsmöjligheterna för kandidatländerna är utformade i syfte att stödja genomförandet av stora systemreformer, främst inriktade på kluster 1 om grundläggande principer. De demokratiska institutionernas funktion är också kopplad till öppenhet i styrningen och samråden/deltagandet av det civila samhällets organisationer i EU:s integrationsprocess, som båda ingår i målen att institutionalisera den civila och sociala dialogen.

4.17 I linje med EU:s partnerskapsprincip och de sociala och ekonomiska mål för kandidatländernas tillväxtplaner insisterar EESK på att arbetsmarknadens parter och det civila samhället måste involveras i utformningsfasen samt i genomförande-, övervaknings- och utvärderingsfaserna av reformagendorna, vid rätt tidpunkt och på ett meningsfullt sätt ([5]).

4.18 EESK rekommenderar att reformagendorna innehåller en sammanfattning av samrådsprocessen som visar hur intressenternas synpunkter återspeglades, i linje med kommitténs yttrande från 2024 om den nya tillväxtplanen och faciliteten för reformer och tillväxt för västra Balkan.

4.19 EESK betonar att institutionaliseringen av den civila och sociala dialogen i form av ekonomiska och sociala råd i kandidat- och partnerländerna inte ersätter den sociala trepartsdialogen mellan regeringar, arbetsgivare och fackföreningar på arbetsmarknaden (löne- och arbetsvillkor) i form av trepartskommittéer för social dialog eller råd på regional och nationell nivå.

Bryssel den 17 juli 2025.

Oliver RÖPKE
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

([5]) Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Att bana väg för västra Balkans anslutning till EU (förberedande yttrande) (EUT C, C/2024/6872, 28.11.2024, ELI: https://data.europa.eu/eli/C/2024/6872/oj).