C/2026/67

30.1.2026.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Jačanje europskih vrijednosti u zemljama kandidatkinjama podupiranjem sektora javnih usluga i osnaživanjem socijalnih partnera i organizacija civilnog društva

(razmatračko mišljenje na zahtjev danskog predsjedništva)

(C/2026/67)

Glavna izvjestiteljica: **Kristina AALTONEN**

Savjetnik/ica:	Lorenzo TAMBURRINI
Odluka Plenarne skupštine:	25.2.2025.
Pravna osnova:	pravilo 47. stavak 1. Poslovnika
Zahtjev za savjetovanje:	7.2.2025., dopis danskog predsjedništva Vijeća EU-a
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.9.2025.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.10.2025.
Plenarno zasjedanje br.:	600
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	211/0/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) naglašava ključnu ulogu koju socijalni partneri i organizacije civilnog društva u zemljama kandidatkinjama i državama članicama EU-a imaju u procesu proširenja EU-a. Njihovo aktivno sudjelovanje neophodno je za potporu tranziciji zemalja kandidatkinja na univerzalne temeljne vrijednosti Ujedinjenih naroda (UN) i Europske unije (EU), a to su demokracija, ljudska prava, radnička prava i vladavina prava.

1.2. EGSO Europskoj komisiji preporučuje da u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći i drugim relevantnim okvirima:

— u međusektorske i sektorske strukture socijalnog dijaloga na razini EU-a kao promatrače pozove socijalne partnere iz zemalja kandidatkinja i da njihovo sudjelovanje financira Komisija. Time bi se omogućilo rano izlaganje praksama EU-a i pružila potpora učenju;

— programe i instrumente financiranja EU-a strateški usmjeri na jačanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u zemljama kandidatkinjama, što uključuje socijalni i civilni dijalog;

— prioritetno potiče i financira partnerstva i inicijative uzajamnog učenja između socijalnih partnera i organizacija civilnog društva iz država članica EU-a i zemalja kandidatkinja radi promicanja uzajamnih razmjena i izgradnje kapaciteta;

— Garanciju za mlade, planove rasta i program reformi koristi kao sredstva za jačanje socijalnog dijaloga;

— aktivno nastoji ostvariti sinergiju s drugim akterima, prije svega s Međunarodnom organizacijom rada, kako bi se osigurala usklađenost, izbjeglo udvostručavanje napora i ojačao učinak potpore EU-a socijalnom dijalogu i izgradnji kapaciteta u zemljama kandidatkinjama.

1.3. EGSO naglašava da bi:

— socijalne partnere koji predstavljaju poslodavce i zaposlenike, prije svega u javnim službama, trebalo prepoznati kao ključne aktere u promicanju povjerenja javnosti, demokratskih institucija i djelotvornog socijalnog dijaloga;

— u okviru priprema za pristupanje trebalo jačati i institucionalizirati suradnju između javnih tijela i civilnog društva;

— slijedeći pristup EGSO-a, kao prvog tijela EU-a koje primjenjuje načelo postupnog pristupanja i uključuje zemlje kandidatkinje za članstvo u EU-u u svoj rad te imenuje članove i članice iz zemalja kandidatkinja, i druga tijela i institucije EU-a trebali usvojiti tu dobru praksu;

— zemlje kandidatkinje trebalo poticati da u svoje odbore za praćenje uključe socijalne partnere i relevantne organizacije civilnog društva kako bi se poboljšali provedba, koordinacija i praćenje tog procesa, osiguravajući pritom redovito ocjenjivanje reprezentativnosti.

2. **Opće napomene**

2.1. Proces pristupanja odvija se u skladu s pristupnim kriterijima (poznatima i kao Kopenhaški kriteriji) i temelji se na pravnoj stečevini. Od zemalja kandidatkinja očekuje se da pokažu da su uspostavile pravne okvire i stabilne institucije koji jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i zaštitu manjina.

2.2. To očekivanje ima uporište u međunarodnim instrumentima i standardima, uključujući temeljne konvencije Međunarodne organizacije rada (MOR) o slobodi udruživanja (br. 87) ([1]), pravu na kolektivno pregovaranje (br. 98) ([2]) i trostranim savjetovanjima (br. 144) ([3]). Tim se konvencijama utvrđuje važnost priznavanja socijalnih partnera i osiguravanja strukturiranog dijaloga u nacionalnim političkim procesima.

2.3. Proširenje EU-a nije samo politički i institucijski proces, to je prvenstveno proces utemeljen na vrijednostima. Zemlje kandidatkinje dužne su dokazati da poštuju univerzalne temeljne vrijednosti i načela UN-a i EU-a. Ta usklađenost ne smije biti ograničena na zakonodavstvo – ona mora podrazumijevati snažne demokratske institucije, opsežno građansko sudjelovanje i socijalni i civilni dijalog na svim razinama.

2.4. Rat u Ukrajini ponovno je skrenuo pozornost na stratešku važnost proširenja EU-a. Riječ je o geopolitičkoj potrebi. Ključno je da se susjedne zemlje usklade s demokratskim globalnim i europskim poretkom utemeljenom na pravilima, čija su osnova međunarodno pravo, multilateralizam i načela sadržana u Povelji UN-a.

2.5. EGSO potiče Europsku komisiju i druge institucije da utvrde i promiču primjere najbolje prakse iz prošlih i sadašnjih zemalja kandidatkinja, uključujući:

— kako poslodavci u javnim službama i sindikati mogu konstruktivno podupirati procese reformi i izgradnju institucija;

— kako suradnja između civilnog društva i javne uprave može unaprijediti transparentnost, doprinijeti borbi protiv korupcije i ojačati javnu odgovornost;

— kako mehanizmi socijalnog i civilnog dijaloga mogu doprinijeti obrani temeljnih prava i jačanju demokratskih institucija.

([1]) Konvencija MOR-a br. 87: Konvencija o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje.
([2]) Konvencija MOR-a br. 98: Konvencija o pravu na organiziranje i kolektivno pregovaranje.
([3]) Konvencija MOR-a br. 144: Konvencija o trostranom savjetovanju (međunarodni radni standardi).

2.6. EGSO poziva Komisiju da se pozabavi očitim pokušajima suzbijanja prostora za građansko djelovanje i djelovanja neovisnih medija i da ta pitanja u većoj mjeri navodi u strategiji proširenja i izvješćima za pojedinačne zemlje. Bilo bi dobro u izvješća o vladavini prava i temeljnim pravima uključiti sve zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU-u.

3. **Potpora socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva**

3.1. EGSO upućuje na svoja prethodna mišljenja o vladavini prava i demokratskim vrijednostima, u kojima se naglašava važnost smislenog sudjelovanja civilnog društva ([4]), i ponovno potvrđuje ključna uloga organizacija civilnog društva u demokraciji ([5]). EGSO ističe ključnu ulogu civilnog društva u osiguravanju transparentnosti i odgovornosti u postupku izvješćivanja o vladavini prava u EU-u i poziva na njegovo sudjelovanje u svim fazama kako bi se povećala demokratska legitimnost i točnost. EGSO naglašava presudnu demokratsku ulogu civilnog društva u jačanju glasa građana i zaštiti prava te poziva na veću potporu EU-a putem financiranja, zaštitnih mjera i smanjenog opterećenja kako bi se ojačao njegov učinak i otpornost.

3.2. EGSO upućuje i na svoja prethodna mišljenja o socijalnom dijalogu, civilnom dijalogu i participativnoj demokraciji, kao i o sudjelovanju mladih u socijalnom i civilnom dijalogu ([6]). EGSO naglašava važnost snažnog socijalnog dijaloga u oblikovanju pravednih gospodarskih i socijalnih politika. Poziva na snažnije kolektivno pregovaranje, smisleno trostrano sudjelovanje i potporu okvirima na nacionalnoj razini. Trebalo bi uspostaviti i provesti transparentne institucionalizirane strukture za sudjelovanje i savjetovanje. Poziva na donošenje snažnije strategije EU-a za civilni dijalog, koja bi uključivala akcijski plan, godišnji pregled stanja i panele građana, kako bi se ojačala participativna demokracija i djelotvorno provodio članak 11. UEU-a. Naglašava potrebu za smislenim sudjelovanjem mladih u socijalnom i civilnom dijalogu i poziva na uključivo oblikovanje politika, strukturnu uključenost i potporu ranjivim skupinama mladih. EGSO ujedno ponovno ističe koliko je važno, s pomoću sveobuhvatnog zakonodavnog okvira, u zemlje kandidatkinje integrirati civilni i socijalni dijalog.

3.3. Zajednički savjetodavni odbori djelotvorne su platforme za poticanje uzajamnog učenja, civilnog dijaloga i pilot-projekata suradnje. Imaju važnu ulogu u praćenju pregovora o pristupanju EU-u i poticanju institucijskog dijaloga s tijelima EU-a.

3.4. EGSO poziva institucije EU-a da budućim proširenjima pristupe strateški i uključivo. Slobodno i autonomno civilno društvo neophodno je za zaštitu demokracije, posebno kad je riječ o zaštiti temeljnih prava i sloboda i borbi protiv porasta populizma. Organizirano civilno društvo demokratskim sredstvima djeluje u javnom interesu i može premostiti jaz između vladinih institucija i običnih građana i građanki. Ono pruža prostor u kojem ljudi mogu izraziti svoju zabrinutost, zagovarati svoja prava i sudjelovati u nenasilnom građanskom angažmanu. Civilno društvo temelji se na zajedničkim vrijednostima i odražava glasove raznolikih zajednica, uključujući one najranjivije.

3.5. EGSO poziva na to da se postojeći instrumenti EU-a, kao što je Instrument pretpristupne pomoći (IPA III), djelotvornije koriste za potporu demokratskim akterima u zemljama kandidatkinjama, uključujući mehanizme kao što je ponovno dodjeljivanje sredstava kako bi se doprlo do svih područja i ranjivih skupina.

([4]) Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora – Evaluacija godišnjih izvješća Europske komisije o vladavini prava u Europskoj uniji (samoinicijativno mišljenje) (SL C, C/2025/1184, 21.3.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/1184/oj).

([5]) Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Potpora civilnom društvu i njegovo financiranje u području temeljnih prava, vladavine prava i demokracije" (samoinicijativno mišljenje) (SL C, C/2023/861, 8.12.2023., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/861/oj).

([6]) Mišljenje Europski gospodarski i socijalni odbor o temi „Prijedlog preporuke Vijeća o jačanju socijalnog dijaloga u Europskoj uniji" (COM(2023) 38 final – 2023/0012 (NLE)) i o temi „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Jačanje socijalnog dijaloga u Europskoj uniji: iskorištavanje njegova punog potencijala za upravljanje pravednim tranzicijama" (COM(2023) 40 final) (SL C 228, 29.6.2023., str. 87.); Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Jačanje civilnog dijaloga i participativne demokracije u EU-u: smjer za budućnost" (razmatračko mišljenje na zahtjev belgijskog predsjedništva) (SL C, C/2024/2481, 23.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj); Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora – Uključenost mladih u socijalni i civilni dijalog u mediteranskoj regiji (samoinicijativno mišljenje) (SL C, C/2025/1189, 21.3.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/1189/oj); Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora – Važnost institucionalizacije civilnog i socijalnog dijaloga u zemljama kandidatkinjama i partnerskim zemljama EU-a (samoinicijativno mišljenje) (SL C, C/2025/5152, 28.10.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/5152/oj).

3.6. To uključuje i ciljanu potporu socijalnim partnerima, među ostalim onima u javnim službama, i organizacijama civilnog društva, kao i razvoj programa izgradnje kapaciteta kojima se putem partnerstva, dijaloga i građanskog angažmana promiču univerzalne europske vrijednosti.

3.7. EGSO preporučuje da u sljedećem VFO-u prioritet bude financiranje platformi koje olakšavaju transnacionalnu suradnju između socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u državama članicama EU-a i zemljama kandidatkinjama. Ta partnerstva mogu potaknuti razmjenu znanja, uzajamnu potporu i zajedničku predanost europskim vrijednostima. Dobar je primjer mreža održive gradske mobilnosti CIVINET Slovenija – Hrvatska – jugoistočna Europa ([7]).

4. **Javne službe kao temelj demokracije i povjerenja**

4.1. Postupak prihvaćanja zajedničkih demokratskih načela i vrijednosti EU-a u zemljama kandidatkinjama iziskuje sveobuhvatan društveni angažman. Poslodavci i radnici u javnom sektoru, koji blisko surađuju s civilnim društvom, nisu samo provoditelji politika nego i nositelji transformacije u oblikovanju, provedbi, praćenju i evaluaciji politika. Njihovo aktivno i strukturirano sudjelovanje može osigurati djelotvornu integraciju demokratskih normi, ljudskih prava i vladavine prava u institucije i svakodnevni život.

4.2. U tom kontekstu EGSO naglašava da je funkcionalan javni sektor utemeljen na pravima, kojeg podupiru predani i kompetentni poslodavci i radnici, ključan za praktično uključivanje tih vrijednosti. Trebalo bi uspostaviti i provesti transparentne institucionalizirane strukture za sudjelovanje i savjetovanje.

4.3. Transparentne, profesionalne i odgovorne javne službe ključne su za izgradnju i održavanje povjerenja građana u političke institucije i javnu upravu. Ključne elemente demokratskog života stanovništva – pristup pravosuđu, jednako postupanje, pružanje usluga – osiguravaju i provode upravo te institucije.

4.4. Organizacije poslodavaca i sindikati strukturiranim dijalogom doprinose promicanju dostojanstvenih radnih uvjeta, uključivog upravljanja, poštovanja radničkih prava i vladavine prava. Zahvaljujući njihovoj ulozi u oblikovanju i pružanju javnih usluga podupire se tranzicija na temeljne vrijednosti Europske unije.

4.5. Osim toga, suradnja između javnih tijela i organizacija civilnog društva ključna je za osiguravanje otvorenosti, građanskog sudjelovanja i odgovornosti u upravljanju. Tu bi suradnju, kao trajan alat za poticanje demokratske otpornosti i socijalne kohezije u zemljama kandidatkinjama, trebalo aktivno podupirati i institucionalizirati.

4.6. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti suradnji između javnog sektora u državama kandidatkinjama i državama članicama EU-a, uključujući zajedničke projekte, osposobljavanje i uzajamno učenje kojima se jačaju demokratski kapaciteti i administrativna stručnost.

4.7. EGSO naglašava da su obrazovni sustavi temelj demokratske otpornosti i ključan instrument za promicanje vladavine prava, temeljnih prava i uključivog građanstva. Nastavnici i nastavnice ključni su akteri u tom procesu. U mnogim istočnim susjednim zemljama, posebno onima sa sovjetskim nasljeđem, inicijalna obuka znatnog broja nastavnog osoblja provodila se u okviru centraliziranih autoritarnih pedagoških modela. U tim se sustavima često nije stavljao dostatan naglasak na kritičko razmišljanje, pluralizam i demokratsko sudjelovanje. Stoga EGSO poziva Komisiju i nacionalna tijela da u okviru sadašnjih i budućih programa Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) daju prednost kontinuiranom stručnom usavršavanju nastavnika i nastavnica i da pritom stave naglasak na građansko obrazovanje, demokratske vrijednosti i ljudska prava. To je u skladu s posebnim ciljevima Uredbe o instrumentu IPA ([8]), a to su, među ostalim, poticanje demokratskog upravljanja i poštovanja temeljnih prava, kao i promicanje uključivog obrazovanja i zapošljavanja, prije svega za mlade. EGSO poziva na to da se program Erasmus+ i drugi relevantni programi EU-a po potrebi koriste za postizanje tih ciljeva.

([7]) https://civinet-slohr.eu/.

([8]) Uredba (EU) 2021/1529 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. rujna 2021. o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA III) (SL L 330, 20.9.2021., str. 1.).

4.8. EGSO isto tako naglašava važnost neformalnog obrazovanja koje putem izgradnje vještina, poticanja demokratskih vrijednosti i jačanja građanskog sudjelovanja osnažuje građane, civilno društvo i javne institucije. Njime se promiče uključiv dijalog, jača socijalna kohezija i podupire transparentno upravljanje, a to su ključni temelji u procesu pristupanja EU-u.

4.9. EGSO naglašava potrebu za očuvanjem i promicanjem profesionalne autonomije nastavnika i nastavnica, među ostalim pedagoške slobode i institucionalne neovisnosti. Ako nemaju profesionalnu autonomiju, nastavnici i nastavnice u učionicama ne mogu poticati otvoren dijalog, kritičko razmišljanje i svijest o pravima. EGSO poziva Komisiju da aktivno podupire reforme kojima se jamče akademska sloboda i profesionalna autonomija, nastavno osoblje štiti od odmazde i osigurava njegovo smisleno sudjelovanje u razvoju obrazovne politike. Profesionalna autonomija nastavnika i nastavnica ključna je za izgradnju demokratske kulture i povjerenja u institucije.

Bruxelles, 23. listopada 2025.

Predsjednik

Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Séamus BOLAND