



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΣΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ**

**Διπλωματική Εργασία**

***Η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ:  
Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ***

**Παπαντωνίου Ευφροσύνη  
ΜΘ/09034  
Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Επ. καθηγήτρια Σημίτη Μαριλένα**

**Πειραιάς, 2012**

# Η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ

Παπαντωνίου Ευφροσύνη  
ΜΘ/09034

## Περίληψη

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 έλαβε χώρα μια μεγάλη ποσοτική και ποιοτική έκρηξη των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών. Η αποξένωση των πολιτών από τους επίσημους πολιτικούς θεσμούς, ο περιορισμός του πεδίου των κρατικών πολιτικών και η ενίσχυση του ιδιωτικού τομέα, η ανάδειξη πολλαπλών επιπέδων διακυβέρνησης, η εμφάνιση προβλημάτων παγκόσμιας εμβέλειας και η ανατροπή των κομμουνιστικών καθεστώτων συνέβαλαν στην ενίσχυση του ρόλου των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Παράλληλα με τη σταδιακή ανάπτυξη του τομέα των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και τη δικτύωση μεταξύ των οργανώσεων, οικοδομήθηκε μια σχέση συνεργασίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Από το 1975, που αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά ο ρόλος και η σημασία των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων από την Ένωση, μέχρι σήμερα έχουν γίνει πολύ σημαντικά βήματα. Μέσω του διαλόγου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις συμβάλλουν στην προώθηση της συμμετοχικής δημοκρατίας, την εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών και τη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος. Στις μέρες μας, οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών μπορούν να θεωρηθούν ως ένας νέος σημαντικός φορέας στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών. Παρά ταύτα, συνεχίζουν να υπάρχουν σημαντικά εμπόδια όσον αφορά τη συμμετοχή των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στους θεσμούς της συμμετοχικής διαβούλευσης. Ο βαθμός θεσμοποίησης του διαλόγου μεταξύ των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και των επίσημων θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης παραμένει χαμηλός, ενώ η συμμετοχή των οργανώσεων διαφοροποιείται ανά θεσμό και τομέα πολιτικής. Η διπλωματική εργασία εξετάζει τις τάσεις όσον αφορά το ευρύτερο πλαίσιο συνεργασίας των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων με την Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς και τα περιθώρια βελτίωσης αυτής της συνεργασίας.

## **Ευχαριστίες**

*Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης των σπουδών μου στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα με τίτλο «Διεθνείς και Ευρωπαϊκές Σπουδές» του τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιώς.*

*Καταρχήν, θα ήθελα να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα καθηγήτρια της διπλωματικής μου εργασίας Κα. Σημίτη Μαριλένα για την καθοδήγηση, τη στήριξη, το χρόνο που αφιέρωσε και την πολύτιμη συμβολή της σε κάθε φάση της δημιουργίας της. Οι ευχαριστίες απευθύνονται επίσης προς τα άλλα δύο μέλη της επιτροπής αξιολόγησης της παρούσας εργασίας, τις διδάσκουσες Κα. Ασδεράκη Φωτεινή και Κα. Μενδρινού Μαρία.*

*Ακόμη, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους συμφοιτητές μου Μαραγκό Δημήτρη, Βικεντίου Ιωάννα, Δεληγιάννη Μαρία, Καρκάνη Βίκυ και Δράκου Ειρήνη για τις συμβουλές τους και τη συμπαράστασή τους σε όλη τη διάρκεια του μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών. Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου και τους φίλους μου που είναι κοντά μου και με στηρίζουν σε κάθε βήμα.*

## Περιεχόμενα

<b>Περίληψη</b>	
<b>Ευχαριστίες</b>	
<b>Εισαγωγή</b>	<b>1</b>
<b>1.ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ</b>	<b>4</b>
<b>1.1.Ορισμός του όρου «κοινωνία πολιτών»</b>	<b>4</b>
<b>1.2.Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις</b>	<b>5</b>
1.2.1. Ιστορική εξέλιξη των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων	5
1.2.2. Ιστορική εξέλιξη των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	8
1.2.3. Κοινά χαρακτηριστικά των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων	10
1.2.4. Στρατηγική των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων	13
1.2.4.1. Δράσεις στρατηγικής	14
<b>Βιβλιογραφία 1<sup>ου</sup> Κεφαλαίου</b>	<b>16</b>
<b>2. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΟΙΚΟΔΟΜΗΜΑ</b>	<b>17</b>
<b>2.1.Σχέσεις των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών με τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης</b>	<b>17</b>
2.1.1. Υφιστάμενες σχέσεις με το Συμβούλιο Υπουργών	19
2.1.2. Υφιστάμενες σχέσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	19
2.1.3. Υφιστάμενες σχέσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή	20
2.1.3.1. Εκδόσεις της Επιτροπής που συνέβαλλαν στην ενθάρρυνση της συμμετοχής των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων	22
2.1.3.2. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη	23
2.1.3.3. Η Επιτροπή και οι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης	23
2.1.3.4. Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση	25
2.1.3.5. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου	28
<b>2.2.Επιτροπή των Περιφερειών</b>	<b>29</b>
<b>2.3.Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή</b>	<b>31</b>
<b>2.4. Συνεργασία μεταξύ θεσμοθετημένων και συμβουλευτικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης</b>	<b>37</b>
<b>Βιβλιογραφία 2<sup>ου</sup> Κεφαλαίου</b>	<b>38</b>
<b>3. ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ</b>	<b>39</b>
<b>3.1.Το δημοκρατικό έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση</b>	<b>39</b>
3.1.1. Διαδικασίες μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος	41
<b>3.2.Συμμετοχική δημοκρατία</b>	<b>42</b>
3.2.1. Ορισμός του όρου «συμμετοχική δημοκρατία»	44
3.2.2. Λειτουργία της συμμετοχικής δημοκρατίας	45
3.2.3. Η Συνθήκη της Λισσαβόνας για την ενίσχυση της συμμετοχικής δημοκρατίας	45
<b>3.3.Επίσημη διαβούλευση</b>	<b>47</b>
3.3.1. Διαβούλευση για την προώθηση της μαθησιακής κινητικότητας των νέων	49

<b>3.4.Διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών</b>	<b>50</b>
3.4.1. Ιστορική Επισκόπηση του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών	52
3.4.2. Ευρωπαϊκή Ένωση και διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών	54
3.4.2.1.Η Επιτροπή για το διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών	54
3.4.2.2.Η ΕΟΚΕ για το διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών	55
3.4.2.2.1.Τα Χαρακτηριστικά, οι αρχές και οι μορφές του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών από την ΕΟΚΕ	56
3.4.3.Διάκριση: Κοινωνικός διάλογος- Διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών	57
3.4.4.Αντιπροσωπευτικότητα των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στο διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών	59
<b>3.5. Η χρηματοδότηση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων</b>	<b>60</b>
3.5.1.Πηγές χρηματοδότησης	61
<b>3.6.Αδυναμίες των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων</b>	<b>63</b>
<b>3.7. Αδυναμίες του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών</b>	<b>64</b>
<i>Βιβλιογραφία 3<sup>ου</sup> Κεφαλαίου</i>	<i>67</i>
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</b>	<b>69</b>
<i>Βιβλιογραφία</i>	<i>73</i>

## Εισαγωγή

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, έχει ενταθεί η συζήτηση γύρω από το ρόλο των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών (και ιδίως των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ)). Οι ΜΚΟ, ως μία σημαντική έκφραση της κοινωνίας πολιτών, μεσολαβούν μεταξύ της κοινωνίας και των δημόσιων αρχών, προωθώντας τις ανησυχίες των πολιτών στο εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο. Ειδικότερα, ένας από τους σκοπούς των ΜΚΟ είναι να επηρεάζουν τις ευρωπαϊκές πολιτικές προς το συμφέρον των πολιτών. Μάλιστα, τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί σημαντικά η συμβολή τους στη διαδικασία χάραξης πολιτικής της ΕΕ, ενώ η αξία τους αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο από τα θεσμικά όργανα.

Η παρούσα εργασία θέτει στο επίκεντρο της ανάλυσής της την υφιστάμενη σχέση μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών και της ΕΕ, καθώς και τον ειδικό ρόλο των ΜΚΟ στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών. Αντικείμενο της μελέτης αυτής είναι να παρουσιάσει την εξέλιξη της συνεργασίας μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών και ειδικότερα των ΜΚΟ και της ΕΕ και να καταδείξει ότι η συνεργασία αυτή επιδέχεται σημαντικής βελτίωσης.

Το μεγάλο αριθμητικό άλμα των ΜΚΟ έγινε κυρίως μετά τη δεκαετία του 1990. Παράλληλα με την ποιοτική και ποσοτική αύξηση των ΜΚΟ στην Ευρώπη, ενδυναμώθηκε και η σχέση των ΜΚΟ με την ΕΕ. Αν και ο ρόλος και η σημασία των ΜΚΟ αναγνωρίστηκε από την ΕΕ μόλις το 1975, έχουν ήδη γίνει πολύ σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της αναγνώρισης του κρίσιμου ρόλου τους. Μάλιστα, ο ειδικός ρόλος των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών για την εύρυθμη λειτουργία της Ένωσης διατυπώνεται στις Συνθήκες, τις εκδόσεις της Επιτροπής, καθώς και στις γνωμοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΕΟΚΕ) και της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕτΠ). Η ΕΕ αναγνωρίζει πώς οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών μπορούν να προσφέρουν τόσο με τις ειδικές γνώσεις που εισάγουν στη διαδικασία χάραξης πολιτικών, όσο και με τη συμβολή τους στην αντιμετώπιση του λεγόμενου «δημοκρατικού ελλείμματος».

Πώς ορίζεται η «συμμετοχική δημοκρατία» και πώς βοηθά στην μείωση του «δημοκρατικού ελλείμματος», είναι ερωτήματα που απαντώνται στα παρακάτω κεφάλαια. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, από τις αρχές του 1990, η συμμετοχική δημοκρατία θεωρείται το

κλειδί για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η ενίσχυση του ρόλου των ενδιάμεσων φορέων μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων αρχών, δηλαδή των φορέων της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών, αυξάνει τη λογοδοσία των επίσημων θεσμικών οργάνων καθώς και την αποτελεσματικότητα των υλοποιούμενων πολιτικών. Μάλιστα, στην τελευταία συνθήκη της ΕΕ (τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβόνας) για την ενίσχυση της δημοκρατίας στην ΕΕ υπογραμμίζεται ο κρίσιμος ρόλος των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών, ενώ για πρώτη φορά γίνεται αναφορά στη σημασία της συμμετοχικής δημοκρατίας και στα μέσα λειτουργίας αυτής: τις διαβουλεύσεις, το διάλογο με τους πολίτες, το διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, τον κοινωνικό διάλογο και την «πρωτοβουλία πολιτών». Στόχος των ρυθμίσεων αυτών είναι να γίνει η ΕΕ πιο προσιπή για τους Ευρωπαίους πολίτες.

Η εργασία αυτή βασίστηκε σε ανασκόπηση της βιβλιογραφίας. Επιχειρείται μια σύνοψη των διαφορετικών μελετών και απόψεων για το εξεταζόμενο θέμα, ο εντοπισμός των κενών της βιβλιογραφίας και τέλος η εξαγωγή συμπερασμάτων. Οι πηγές που χρησιμοποιήθηκαν ήταν κυρίως εκδόσεις της ΕΕ (Συνθήκες, γνωμοδοτήσεις, έγγραφα εργασίας, λευκές και πράσινες βίβλοι της Επιτροπής, διαδικτυακή πύλη της ΕΕ), κείμενα και γνωμοδοτήσεις των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών που δραστηριοποιούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, άρθρα από διεθνή περιοδικά κοινωνικής πολιτικής και βιβλία που έχουν ασχοληθεί με επί μέρους ζητήματα της εξεταζόμενης σχέσης. Κατά τη διάρκεια της μελέτης παρατήρησα την έλλειψη επαρκούς πληροφόρησης σχετικά με το θέμα εξέτασης. Προγενέστερες μελέτες αναφέρονταν μόνο στη μία ή στην άλλη πλευρά του διαλόγου ή αποκλειστικά στον ίδιο το διάλογο. Η ανάλυση της σχέσης μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών και των ευρωπαϊκών θεσμών καθώς και της αλληλεπίδρασής τους, ήταν εξαιρετικά περιορισμένη. Για το λόγο αυτό, η εργασία είναι χωρισμένη σε τρία μέρη, στο πρώτο ορίζεται το θεωρητικό πλαίσιο, ενώ στο δεύτερο και στο τρίτο καταγράφονται επιμέρους ζητήματα που αφορούν τη συνεργασία των δύο πλευρών. Η συνεργασία αυτή χαρακτηρίζεται από το συμβουλευτικό ρόλο των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών και το χαμηλό βαθμό θεσμοποίησης του υφιστάμενου διαλόγου.

Στο πρώτο μέρος της μελέτης παρατίθενται ορισμοί και επεξηγήσεις σχετικά με όρους και έννοιες που χρησιμοποιούνται ως θεωρητικό υπόβαθρο στο δεύτερο και τρίτο μέρος. Τι συμπεριλαμβάνει ο όρος κοινωνία πολιτών; Τι σημαίνει το ακρώνυμο «ΜΚΟ»; Ποία είναι η εξέλιξη των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο; Ποίες είναι οι δράσεις των ΜΚΟ και τί συνέβαλε στην ανάπτυξη τους; Αυτά είναι

μερικά από τα ερωτήματα που θα απαντηθούν στο πρώτο μέρος.

Στο δεύτερο μέρος εξετάζεται το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Πώς χαρακτηρίζεται η υφιστάμενη σχέση μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών; Ειδικότερα, εξετάζεται το πώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέβαλε στην ενθάρρυνση της συμμετοχής των ΜΚΟ στην διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών, καθώς και τα σημαντικότερα κείμενα της Επιτροπής από το 1997 μέχρι το 2002, στα οποία προωθείται η συνεργασία της ΕΕ με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών.

Στο τρίτο μέρος της εργασίας, αξιολογείται η συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής. Καταρχήν αναλύονται οι έννοιες «δημοκρατικό έλλειμμα» και «συμμετοχική δημοκρατία». Πώς οι έννοιες αυτές είναι άμεσα συνυφασμένες με το ρόλο της κοινωνίας πολιτών στην ΕΕ; Εν συνεχεία, εξετάζεται η θέση του πολίτη στα ευρωπαϊκά δρώμενα, ειδικότερα μετά την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβόνας. Ακόμη, αποσαφηνίζεται ο όρος «διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» και παρουσιάζονται τα αποτελέσματα αυτού. Επιπλέον, εξετάζεται το ζήτημα των εσόδων των ΜΚΟ και των λαμβανόμενων χρηματοδοτήσεων από την ΕΕ. Ποια είναι η κύρια πηγή εσόδων των ΜΚΟ; Τι κινδύνους εγκυμονούν οι συνεχείς επιχορηγήσεις; Τέλος, παρατίθενται ορισμένες λειτουργικές αδυναμίες των ΜΚΟ, καθώς και οι αδυναμίες του διαλόγου, που εγείρουν ερωτήματα για το μέλλον της υφιστάμενης συνεργασίας.



# 1.ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ

Στο μεγαλύτερο μέρος της σύγχρονης ιστορίας, ο κοινωνικοπολιτικός διάλογος περιστρέφεται γύρω από το «μοντέλο των δυο τομέων» (*two-sector model*), της αγοράς - για κερδοσκοπικούς σκοπούς- και του κράτους. Βέβαια, τα τελευταία χρόνια αναγνωρίζεται πως πέρα από τους δύο κυρίαρχους τομείς σημαντική είναι και η συμβολή του «*τρίτου τομέα*», δηλαδή των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών. Οι οργανώσεις αυτές διαθέτουν τη δύναμη να επηρεάσουν θετικά τους άλλους δύο τομείς, την αγορά και το κράτος. Λειτουργούν ως μοχλός πίεσης και επιρροής επί κυβερνητικών αποφάσεων, ενώ μπορούν να ευαισθητοποιήσουν και να κινητοποιήσουν την κοινή γνώμη. Στόχος τους είναι η κάλυψη των κενών που αφήνουν οι άλλοι δύο τομείς, προς όφελος της κοινωνίας.

## 1.1.Ορισμός του όρου «κοινωνία πολιτών»

Τι συμπεριλαμβάνει ο όρος «κοινωνία πολιτών»; Δύσκολο να απαντηθεί η ερώτηση, δεδομένης της ποικιλομορφίας του όρου. Είναι αυτή η ιδιαιτερότητα που δεν επιτρέπει να δώσουμε έναν νομικά ή κοινά αποδεκτό ορισμό, αλλά να αναπαράγουμε απόψεις άλλων. Η Παγκόσμια Τράπεζα<sup>1</sup> ορίζει ως κοινωνία πολιτών «ένα σύνολο μη κυβερνητικών οργανώσεων, με έντονη την παρουσία τους στη δημόσια ζωή και των οποίων η δράση και τα ενδιαφέροντα εστιάζονται σε θέματα με ηθικό, πολιτικό, επιστημονικό, θρησκευτικό και φιλανθρωπικό περιεχόμενο». Σε γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ)<sup>2</sup> αναφέρεται πως ο όρος «δηλώνει όλες τις μορφές κοινωνικής δράσης ατόμων ή ομάδων, οι οποίες δεν απορρέουν από το κράτος και δεν ελέγχονται από αυτό ... το σύνολο των οργανωτικών δομών, των οποίων τα μέλη εξυπηρετούν μέσω ενός δημοκρατικού διαλόγου και μιας διεργασίας κατανόησης, το γενικό συμφέρον και χρησιμεύουν ως μεσολαβητές μεταξύ των δημοσίων αρχών και των πολιτών...». Η οργανωμένη κοινωνία πολιτών περιλαμβάνει<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> ΟΚΕ(1999), «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», Υποεπιτροπή Οργανωμένη κοινωνία των πολιτών, C329/10, Βρυξέλλες

<sup>2</sup> Το ίδιο

<sup>3</sup> ΟΚΕ(1999), «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», Υποεπιτροπή Οργανωμένη κοινωνία των πολιτών, C329/10, Βρυξέλλες

- Τους κοινωνικούς εταίρους, δηλαδή τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και ομοσπονδίες εργοδοτών.

- Τις ενώσεις, που εκπροσωπούν κοινωνικά και οικονομικά συμφέροντα, που διαφοροποιούνται από εκείνα των κοινωνικών εταίρων, όπως είναι οι ενώσεις καταναλωτών.

- Τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ), όπως οι περιβαλλοντικές οργανώσεις, φιλανθρωπικές οργανώσεις, οργανώσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα κα.

- Τις οργανώσεις βάσης, όπως οι οργανώσεις νέων, οι οικογενειακές ενώσεις, οι ενώσεις της τοπικής κοινωνίας κα.

- Τις θρησκευτικές κοινότητες.

## 1.2.Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις

### 1.2.1. Ιστορική εξέλιξη των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων

Οι πρώτες Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) έκαναν την εμφάνισή τους το 18ο αιώνα και ως στόχο τους είχαν την κατάργηση του δουλεμπορίου. Αναλυτικότερα, το 1774, στην Πενσυλβανία των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής (ΗΠΑ) δημιουργήθηκε η οργάνωση *“Pennsylvania Society for Promoting the Abolition of Slavery”* και ακολούθησαν η βρετανική *“British Society for the Abolition of the Slave Trade”* το 1787 και η *“Société des Amis des Noirs”* το 1788, με έδρα το Παρίσι. Το 1839, ιδρύθηκε το *“British and foreign Anti-Slavery Society”*, γνωστή μέχρι σήμερα ως *“Anti-Slavery Society”*, η οποία έπαιξε το ρόλο του συντονιστή μεταξύ των προηγούμενων οργανώσεων σε διεθνές επίπεδο. Αποκορύφωμα του όλου εγχειρήματος ήταν το Πρώτο Παγκόσμιο Συνέδριο κατά της Δουλείας το 1840<sup>4</sup>.

Πέρα από τη δράση κατά της δουλείας, σημαντική ήταν η δράση και σε άλλους τομείς. Το 1881 δημιουργήθηκε το *Διεθνές Συμβούλιο Γυναικών* και η *Διεθνής*

---

<sup>4</sup> Φραγκονικολόπουλος Χ. (2007), *Ο παγκόσμιος ρόλος των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων – Δυναμική και Αδυναμίες στη Παγκόσμια Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης)

*Κοινοβουλευτική Ένωση*, ενώ το 1864 ο *Ερυθρός Σταυρός* με εμπνευστή τον Ερρίκο Ντυνάν. Τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα, κάνει την πρώτη του εμφάνιση και το φεμινιστικό κίνημα, διεκδικώντας το δικαίωμα της ψήφου. Επιπλέον, εκείνη την περίοδο κινήματα ειρήνης σε Ευρώπη και Αμερική ασκούν πιέσεις για την ειρήνη και τον αποοπλισμό σε διεθνές επίπεδο.

Το πέρασμα στον 20<sup>ο</sup> αιώνα και η εξέλιξη των τηλεπικοινωνιών και των μεταφορών δημιούργησε ένα υπόβαθρο για περαιτέρω συνεργασία μεταξύ των οργανώσεων σε διεθνές επίπεδο. Το 1907, ιδρύεται το «*Κεντρικό Γραφείο Διεθνών Οργανώσεων*» και παίζει το ρόλο του συντονιστή. Εξίσου σημαντική είναι και η δημιουργία της «*Διεθνούς Ομοσπονδίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*» το 1922.

Οι πρώτες ΜΚΟ είχαν κυρίως κοινωνικό χαρακτήρα, δηλαδή αναλάμβαναν το ρόλο υποβοήθησης των περιθωριοποιημένων και αδύναμων κοινωνικών ομάδων. Συνεπώς, αναπτύσσονταν κυρίως φιλανθρωπικές οργανώσεις εθελοντικού χαρακτήρα υπό την αιγίδα ιδρυμάτων και εκκλησιαστικών κοινοτήτων. Βέβαια, παρά την πολύτιμη βοήθεια που προσέφεραν στο κοινωνικό σύνολο δεν έλειψαν οι κριτικές. Αυτές αφορούσαν τα όρια των δράσεων των οργανώσεων αυτών και την αδυναμία αποτελεσματικής αντιμετώπισης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Δια μέσω της κριτικής που ασκήθηκε στις οργανώσεις αυτές επήλθε και η εξέλιξη των οργανώσεων. Σε μια προσπάθεια, όχι απλά επούλωσης των κοινωνικών διαφορών αλλά και καταπολέμησης αυτών, οι οργανώσεις άρχισαν να διευρύνουν τα πεδία δράσης τους και να προωθούν προγράμματα και δράσεις ανάπτυξης των τοπικών κοινωνιών. Ωστόσο, παρά την εξέλιξη αυτή, οι οργανώσεις και πάλι βρέθηκαν στο στόχαστρο της κριτικής, για την περιορισμένη εμβέλεια δράσης τους.

Ερχόμενοι στο παρόν, οι ΜΚΟ έχουν πλέον ξεπεράσει τα τοπικά όρια και έχουν εξελίξει το ζήτημα της μεταξύ τους δικτύωσης. Η εξέλιξη αυτή σε συνδυασμό με την άνοδο της ιδέας του εθελοντισμού, την μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στις οργανώσεις αυτές, την αυξανόμενη αξιοποίηση της τεχνολογίας, αλλά και την ενεργή παρουσία των οργανώσεων στις πολιτικές διαδικασίες, έχουν ενδυναμώσει το αίτημα των οργανώσεων για συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων.

Πριν την ίδρυση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) δεν χρησιμοποιούταν ο όρος ΜΚΟ, αλλά αυτές αναφέρονταν ως διεθνή ινστιτούτα ή διεθνείς

ενώσεις ή διεθνείς οργανισμοί και αναγνωρίζονταν ως «ιδιωτικές οργανώσεις»<sup>5</sup>. Το 1945, στο καταστατικό χάρτη του ΟΗΕ χρησιμοποιείται για πρώτη φορά το ακρώνυμο NGO (Non Governmental Organization)<sup>6</sup>. Σκοπός ήταν η διαφοροποίηση μεταξύ των ιδιωτικών και διακυβερνητικών οργανώσεων (intergovernmental organizations "IGOs"). Στο σχετικό άρθρο (άρ.71) αναφέρεται συγκεκριμένα πως ο όρος αυτός περιλαμβάνει τις οργανώσεις με συμβουλευτικό ρόλο, οι οποίες είναι αναγνωρισμένες από εθνικό ή διεθνή οργανισμό, που δραστηριοποιείται στον ίδιο τομέα. Μέχρι το τέλος του ψυχρού πολέμου και στο πλαίσιο του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου (ECOSOC), ο ρόλος τους ήταν καθαρά συμβουλευτικός.

Το δικαίωμα συμμετοχής των Μ.Κ.Ο. με συμβουλευτικό καθεστώς κατοχυρώθηκε με την απόφαση 1296 του ECOSOC το 1968. Κατά τη δεκαετία του '90, άρχισαν να συμμετέχουν κυρίως στο προπαρασκευαστικό στάδιο και στη φάση των συμπερασμάτων, σε διασκέψεις με κοινωνικού ενδιαφέροντος θέματα. Το 1993 από το ECOSOC δημιουργήθηκε μια ομάδα εργασίας με σκοπό την αξιολόγηση των σχέσεων μεταξύ του ΟΗΕ και των ΜΚΟ. Αυτή η διαδικασία οδήγησε το 1996 στο ψήφισμα 1996/31, το επίσημο νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει τη σχέση μεταξύ του Ο.Η.Ε και των ΜΚΟ<sup>7</sup>. Στις αρχές του 21<sup>ου</sup> αιώνα, περισσότερες από 2.000 ΜΚΟ μπορούσαν να συμμετέχουν στις συνεδριάσεις του ΟΗΕ ως παρατηρητές. Στις μέρες μας, ο ΟΗΕ λειτουργεί ως βήμα για τις ΜΚΟ και βρίσκεται σε συνεχή συνεργασία και διαβούλευση μαζί τους.

Χρονολογικά, το μεγάλο αριθμητικό άλμα των ΜΚΟ έγινε στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Οι οργανώσεις άρχισαν τότε να πολλαπλασιάζονται με ταχύ ρυθμό τόσο σε εθνικό όσο σε διεθνές επίπεδο. Σε διεθνές επίπεδο, πολλές οργανώσεις δημιουργήθηκαν προκειμένου να προάγουν τα ανθρώπινα δικαιώματα, τα δικαιώματα των γυναικών, την ευαισθητοποίηση σε περιβαλλοντικά ζητήματα. Εκείνη την περίοδο της άνθισης, διεθνείς μη κυβερνητικές οργανώσεις λειτουργούσαν ως σημαντικοί παίκτες εντός του ΟΗΕ και όχι μόνο.

Στις μέρες μας, ο αριθμός των ΜΚΟ είναι μεγαλύτερος από ποτέ, οι δε δραστηριότητές τους δεν περιορίζονται γεωγραφικά, ενώ η επιρροή τους τείνει να

---

<sup>5</sup> Benn Suzanne, Bolton Dianne (2011), *Key Concepts in Corporate Social Responsibility* (Los Angeles: Sage)

<sup>6</sup> Martens Kerstin (2002) "Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*, Vol.13, No3: 271-285

<sup>7</sup> ΟΚΕ(2005), «Μη Κρατικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.)», Αθήνα

ενισχύεται. Αναμφισβήτητα αποτελούν έναν νέο σημαντικό φορέα στη διαμόρφωση διεθνών πολιτικών.

### 1.2.2. Ιστορική εξέλιξη των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Πριν ακόμα αναγνωριστεί επίσημα ο ρόλος των ΜΚΟ στους κύκλους της Κοινότητας, είχε θεσπιστεί ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΕΟΚΕ) ως συμβουλευτικό όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το 1957, με τη Συνθήκη της Ρώμης, θεσπίστηκε ως όργανο εκπροσώπησης των εργοδοτών, των συνδικαλιστικών οργανώσεων, των αγροτών, των καταναλωτών και των υπολοίπων ομάδων συμφερόντων της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών.

Στις 6 Οκτωβρίου 1975 αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά ο ρόλος και η σημασία των ΜΚΟ στο τομέα της ανάπτυξης στην Ευρώπη. Η Επιτροπή σε ανακοίνωση της προς το Συμβούλιο προτείνει τη συνεργασία μεταξύ της Κοινότητας και των ΜΚΟ για αναπτυξιακές δράσεις<sup>8</sup>. Σκοπός της ανακοίνωσης ήταν η ενίσχυση των ΜΚΟ που μέχρι τότε λάμβαναν χρηματοδότηση από τα κράτη-μέλη για δράσεις σε αναπτυσσόμενες χώρες.

Το 1992 με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχ ή αλλιώς της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση επιτεύχθηκε ένα ακόμα σημαντικό βήμα στην εξέλιξη της σχέσης μεταξύ ΜΚΟ και Κοινότητας. Σε αυτή τη φάση αναγνωρίζεται η ανάγκη επιδίωξης των στόχων που τέθηκαν στο άρθρο 117 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Συνθήκη ΕΚ), αναφορικά με τη συνεργασία μεταξύ της Κοινότητας και των φιλανθρωπικών οργανώσεων και ιδρυμάτων. Ειδικότερα η δήλωση αριθμ.23 της τελικής πράξης της Συνθήκης ορίζει «*τις διάφορες φιλανθρωπικές οργανώσεις και ιδρύματα ως φορείς υπεύθυνους για κοινωνικές υπηρεσίες και μονάδες παροχής κοινωνικών υπηρεσιών*»<sup>9</sup>.

Με την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1997, τα κράτη μέλη συμφώνησαν για την αναβάθμιση της κοινωνικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

<sup>8</sup> Com (75)504 final, "Relations between the European Communities and the Non-Governmental Organisations (NGS) specialising in Development Cooperation", Brussels

<sup>9</sup> Από <http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0103000043>

Αναγνωρίστηκε η Δήλωση αριθμ.23 και ενσωματώθηκε στη Συνθήκη το Κοινωνικό Πρωτόκολλο του Μάαστριχ<sup>10</sup>. Σύμφωνα μάλιστα με το άρθρο 136 της Συνθήκης (πρώην αρ.117), εκτός των άλλων, ενισχύεται ο κοινωνικός διάλογος<sup>11</sup> και ο συμπληρωματικός ρόλος της Κοινότητας σε ζητήματα κοινωνικής πολιτικής, που μέχρι τότε ήταν υπόθεση αποκλειστική των κρατών μελών. Επιπλέον, στη Δήλωση αριθμ.37 της Συνθήκης ορίζεται πως *«η διάσκεψη αναγνωρίζει ότι οι εθελοντικές δραστηριότητες συμβάλλουν σημαντικά στην ανάπτυξη της κοινωνικής αλληλεγγύης. Η Κοινότητα θα ενθαρρύνει την ευρωπαϊκή διάσταση των οργανώσεων εθελοντικής παροχής υπηρεσιών, εξαιρώντας ιδιαίτερα την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών, αλλά και τη συμμετοχή των νέων και των ηλικιωμένων στις εθελοντικές δραστηριότητες»*<sup>12</sup>.

Το ίδιο έτος, η Επιτροπή σε ανακοίνωσή της<sup>13</sup>, επισημαίνει το σημαντικό ρόλο των σωματείων και των ιδρυμάτων *«σε όλους σχεδόν τους κοινωνικούς τομείς»* και προωθεί ένα πιο ευέλικτο μηχανισμό διαλόγου με αυτές. Ειδικότερα, υπογραμμίζει τη συμβολή τους στην ανάπτυξη της Ευρώπης, την προώθηση των δημοκρατικών αξιών και τη συνεργασία τους με τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα.

Τρία χρόνια αργότερα, το 2000, η Επιτροπή σε έγγραφο συζήτησης<sup>14</sup> διατυπώνει τις θέσεις της για μια καλύτερη μελλοντική συνεργασία με τις ΜΚΟ και τάσσεται υπέρ της ενίσχυσης της διαβούλευσης και του διαλόγου. Ειδικότερα, τονίζεται η ιδιαίτερη αξία του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών στα αρχικά στάδια της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Κατόπιν εντολής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση<sup>15</sup>. Την περίοδο εκείνη υπερίσχυε η άποψη ότι οι πολίτες νιώθουν αποξενωμένοι από τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο της προβληματικής αυτής η Επιτροπή πρότεινε κάποιες μεταρρυθμίσεις για να περιορισθεί το υφιστάμενο χάσμα μεταξύ των θεσμικών

---

<sup>10</sup> Με το κοινωνικό πρωτόκολλο του Μάαστριχ διευρύνθηκαν θεσμικά οι κοινοτικές αρμοδιότητες στην κοινωνική πολιτική, αναγνωρίστηκε η αξία του κοινωνικού διαλόγου καθώς επίσης οι συμφωνίες των κοινωνικών εταίρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο ως μία νέα διαδικασία θέσπισης κοινοτικών κανόνων δικαίου.

<sup>11</sup> Με τον όρο κοινωνικό διάλογο νοείται ο θεσμοποιημένος διάλογος της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις οργανώσεις εργαζομένων και εργοδοτών για συναινετική λήψη αποφάσεων.

<sup>12</sup> Από <http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0139010055>

<sup>13</sup> Com (97) 241 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη», Βρυξέλλες

<sup>14</sup> Com (2000)11, Έγγραφο συζήτησης της Επιτροπής: «Η Επιτροπή και οι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής θέσης», Βρυξέλλες

<sup>15</sup> Com (2001)428 τελικό, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση-Μια Λευκή Βίβλος», Βρυξέλλες

οργάνων και των πολιτών. Σε σχέση με τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων, η Επιτροπή έθεσε ως βασικούς στόχους τη «*μεγαλύτερη διαφάνεια, λογοδοσία και ευθύνη των συμμετεχόντων*». Επιπλέον, στη Βίβλο επισημαίνεται ξανά ο ρόλος και η σημασία της κοινωνίας πολιτών για την «*προβολή των ανησυχιών του πολίτη και την παροχή υπηρεσιών που εξυπηρετούν τις ανάγκες του λαού*» και αναφέρεται ειδικότερα, ότι οι ΜΚΟ «*συχνά λειτουργούν σαν ένα σύστημα έγκαιρου συναγερμού για την κατεύθυνση της πολιτικής συζήτησης*». Την επομένη της έκδοσης της Λευκής Βίβλου, διεξήχθησαν μια σειρά από διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερόμενους φορείς, δηλαδή τις κυβερνήσεις και τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών. Τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων καταγράφονται στην επόμενη έκθεση της Επιτροπής επί του θέματος.

Το 2001, κατά τη διάρκεια των συζητήσεων πριν την υπογραφή της Συνθήκης της Νίκαιας, έγινε μια προσπάθεια ενσωμάτωσης του ρόλου των ΜΚΟ στη συνθήκη, αλλά χωρίς αποτέλεσμα. Ωστόσο, τονίστηκε και πάλι ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΕΟΚΕ) και υπογράφηκε το πρωτόκολλο συνεργασίας μεταξύ αυτής και της Επιτροπής.

Το 2002 στην ανακοίνωση της Επιτροπής («*προς την ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου - Γενικές αρχές και ελάχιστοι κανόνες για τις διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη*») τίθεται το πλαίσιο των διαβουλεύσεων με τους φορείς της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών, συμπεριλαμβανομένου των ΜΚΟ. Αναντίρρητα, ένα ακόμα μεγάλο βήμα στη σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών και της ΕΕ είχε επιτευχθεί.

Τέλος, με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβόνας, επισημαίνεται ξανά η αναγκαιότητα της συμμετοχής της κοινωνίας πολιτών για την ορθή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, ενώ για πρώτη φορά γίνεται αναφορά στη σημασία της συμμετοχικής δημοκρατίας.

### 1.2.3. Κοινά χαρακτηριστικά των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων

Όπως προαναφέραμε, ο όρος ΜΚΟ καταγράφηκε για πρώτη φορά το 1945, στο άρθρο 71 του καταστατικού χάρτη του ΟΗΕ. Έκτοτε και μέχρι σήμερα χρησιμοποιείται ευρέως για να περιγράψει ένα τομέα «*άκρως ποικιλόμορφο, ετερογενή και απαρτιζόμενο*

από οργανισμούς με υπερβολικά διαφορετικούς στόχους, διάρθρωση και κίνητρα»<sup>16</sup>.

Υπάρχουν ΜΚΟ, όπως η Διεθνής Αμνηστία, ο Ερυθρός Σταυρός, η WWF, οι οποίες έχουν μεγάλο αριθμό εγγεγραμμένων μελών, παραρτήματα σε όλο τον κόσμο, υψηλό ετήσιο προϋπολογισμό και πολλούς εργαζόμενους για να καλύψουν τις οργανωτικές τους ανάγκες, και άλλες, οι περισσότερες αριθμητικά, που απαρτίζονται από περιορισμένο αριθμό εθελοντών και οι δράσεις τους είναι αποτέλεσμα των χρηματοδοτήσεων που λαμβάνουν.

Οι δράσεις των οργανώσεων καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα. Μπορεί να παρέχουν πληροφορίες και τεχνικές οδηγίες για διάφορα ζητήματα σε κυβερνήσεις και διεθνείς οργανισμούς, ενώ εξίσου μπορεί να προωθούν τα ανθρώπινα δικαιώματα και να αγωνίζονται για τη μη καταπάτηση τους, την ισότητα των φύλων, τη δια βίου μάθηση, την προστασία του περιβάλλοντος, τη διάσωση ειδών προς εξαφάνιση κ.α. Σύνηθες φαινόμενο είναι η ενημέρωση των κυβερνήσεων από τις ΜΚΟ για φλέγοντα ζητήματα της τοπικής κοινωνίας, η υποστήριξη συγκεκριμένων πολιτικών ή ακόμα η προσφορά ανθρωπιστικής βοήθειας. Δεδομένης της ποικιλομορφίας τους αυτής δεν μπορεί να υπάρξει και ένας κοινά αποδεκτός όρος, γι' αυτό παρακάτω παρατίθενται διάφορες ακαδημαϊκές γνώμες. Οι Princen και Finger<sup>17</sup>, στο έργο τους, συγκέντρωσαν τα προαναφερόμενα στοιχεία των ΜΚΟ και εξήγησαν γιατί είναι τόσο περίπλοκο να καταλήξουν στα τυπικά χαρακτηριστικά και άρα σε έναν κοινά αποδεκτό ορισμό. Υποστήριξαν πως, η δυσκολία έγκειται στη ποικιλομορφία που συναντάται στην παγκόσμια κοινότητα των ΜΚΟ και αυτή προκύπτει από τις διαφορές που συναντώνται σε μέγεθος, διάρκεια, εύρος και σκοπό των δραστηριοτήτων των οργανώσεων, καθώς και στην ιδεολογία, το πολιτισμικό υπόβαθρο, το τρόπο οργάνωσης και το νομικό καθεστώς τους.

Εντούτοις, παρά τη δυσκολία αποδοχής ενός κοινού ορισμού, κατά καιρούς, ακαδημαϊκοί και οργανισμοί έχουν δώσει το δικό τους ορισμό για τις ΜΚΟ. Συγκεκριμένα, ο ακαδημαϊκός Gerard Clark τις ορίζει «ως ιδιωτικές, μη κερδοσκοπικές οργανώσεις με διακριτό νομικό χαρακτήρα που έχουν στόχο το κοινό καλό». Η ΟΚΕ σε γνωμοδότηση της<sup>18</sup>, τις ορίζει «ως οργανώσεις στις οποίες μετέχουν εθελοντικά άτομα και που έχουν μια σχετική χρονική διάρκεια στην ύπαρξη και λειτουργία τους επιδιώκοντας έναν η

<sup>16</sup> Com (2000)11, Έγγραφο συζήτησης της Επιτροπής: «Η Επιτροπή και οι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής θέσης», Βρυξέλλες

<sup>17</sup> Martens Kerstin (2002) "Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*, Vol.13, No3: 271-285

<sup>18</sup> ΟΚΕ(2005), «Μη Κρατικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.)», Αθήνα



περισσότερους κοινά αποδεκτούς σκοπούς». Ενώ η Παγκόσμια Τράπεζα<sup>19</sup> ως «ιδιωτικές οργανώσεις που αναλαμβάνουν δράση σχετικά με την ανακούφιση όσων υποφέρουν, την προαγωγή των συμφερόντων των φτωχών, την προστασία του περιβάλλοντος, την παροχή βασικών κοινωνικών υπηρεσιών ή αναλαμβάνουν την προώθηση της κοινωνικής ανάπτυξης».

Ακόμη, οι Gordenker και Weiss<sup>20</sup> στο έργο τους όρισαν τα χαρακτηριστικά που πρέπει να διέπουν μια οργάνωση για να χαρακτηρίζεται ως ΜΚΟ. Αυτά είναι:

- να είναι ιδιωτική,
- να έχει μια θεσμική οντότητα,
- να διανέμει τα κέρδη της για τους σκοπούς της οργάνωσης,
- να προσδιορίζει η ίδια τους κανόνες λειτουργίας της στο καταστατικό της,
- και τέλος να αντιπροσωπεύει κοινωνικές ομάδες.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε ανακοίνωση της<sup>21</sup>, το 1997, προσδίδει εξίσου κάποια κοινά χαρακτηριστικά. Αυτά είναι:

- να είναι μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, δηλαδή να χρησιμοποιούν τα έσοδά τους για τους σκοπούς της οργάνωσης και να μην τα διανέμουν στα μέλη ή στη διοίκησή τους,
- να είναι προαιρετικοί οργανισμοί, δηλαδή να συστήνονται σε εθελοντική βάση και να υπάρχει η εθελοντική συμμετοχή,
- να διαθέτουν καταστατικό ή άλλη ιδρυτική πράξη που ορίζει την αποστολή, τους στόχους και το πεδίο δράσης τους και να είναι υπόλογοι στα μέλη τους και στους χορηγούς τους,
- να είναι ανεξάρτητες από οποιαδήποτε κυβερνητική ή δημόσια αρχή, από πολιτικά κόμματα ή εμπορικές οργανώσεις,

---

<sup>19</sup> Civil society Team (2005), "Issues and Options for Improving Engagement Between the World Bank and Civil Society Organizations", The world bank, Washington

<sup>20</sup> Σκλιάς Π.- Χουλιάρης Α. (2002), *Η Διπλωματία της Κοινωνίας των Πολιτών* σελ. 73-86, 317-323 (Αθήνα: Παπαζήση)

<sup>21</sup> Com (97) 241 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη», Βρυξέλλες

- να είναι μη-κερδοσκοπικές, αφιλοκερδείς οργανώσεις που έχουν ως στόχο την ενεργό συμμετοχή στο δημόσιο βίο για γενικού κοινωνικού ενδιαφέροντος ζητήματα, ενώ δεν επιδιώκουν την εξυπηρέτηση εμπορικών ή επαγγελματικών συμφερόντων των μελών τους.

Ακόμα, κάποιοι αναλυτές προχωρούν σε ένα ακόμα διαχωρισμό μεταξύ των ΜΚΟ, χωρίς ωστόσο η μια κατηγορία να αποκλείει την άλλη, τις λειτουργικές ή επιχειρησιακές (operational) και τις υπερασπιστικές ή ακτιβιστικές (campaigning ή advocacy) ΜΚΟ<sup>22</sup>:

Αναλυτικότερα, ως λειτουργικές οργανώσεις χαρακτηρίζονται αυτές που παρέχουν υπηρεσίες. Η παροχή υπηρεσιών υπήρξε ανέκαθεν βασική δραστηριότητα των ΜΚΟ και συνεχίζει να είναι σε ορισμένους τομείς, όπως για παράδειγμα η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Οι ΜΚΟ βασίζονται σε ένα δίκτυο εθελοντών, οι οποίοι προσφέρουν αφιλοκερδώς τις υπηρεσίες τους στους τομείς της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, της εκπαίδευσης, των αναπτυξιακών δράσεων, της ανθρωπιστικής βοήθειας κλπ.

Πέρα όμως από την παροχή υπηρεσιών, οι ΜΚΟ προασπίζουν και τα συμφέροντα ασθενέστερων κοινωνικών ομάδων, κυρίως μέσω της πίεσης που ασκούν στα κέντρα λήψης των αποφάσεων και την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης. Αυτός είναι ο ρόλος των υπερασπιστικών ΜΚΟ. Οι δραστηριότητες των υπερασπιστικών ΜΚΟ κυμαίνονται από την έρευνα και την ενημέρωση έως τις άμεσες επαφές με τους φορείς χάραξης πολιτικών.

Τέλος, επισημαίνεται ότι ένα μεγάλο μέρος των ΜΚΟ δραστηριοποιείται και με τους δύο τρόπους, καθώς χάρη στην εμπειρία που αποκτούν από την παροχή υπηρεσιών μπορούν και νομιμοποιούν τη δράση τους σε επίπεδο άσκησης πίεσης<sup>23</sup>.

#### 1.2.4. Στρατηγική των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων

Αναμφίβολα οι εξελίξεις όσον αφορά την εσωτερική λειτουργία των οργανώσεων, τις μεταξύ τους σχέσεις και τις σχέσεις τους με τα κράτη και τους

<sup>22</sup> Benn Suzanne, Bolton Dianne (2011), *Key Concepts in Corporate Social Responsibility* (Los Angeles: Sage)

<sup>23</sup> Fazi Elodie, Smith Jeremy, "Civil dialogue: making it work better, Civil Society Contact Group"

διακυβερνητικούς οργανισμούς, είναι άμεσα συνυφασμένες με τις αλλαγές που επήλθαν χρονικά στον τρόπο δράσης, το φάσμα των δραστηριοτήτων και λειτουργιών, καθώς και την ακολουθούμενη στρατηγική τους<sup>24</sup>.

#### 1.2.4.1. Δράσεις στρατηγικής

Οι ΜΚΟ, καταρχήν, εντοπίζουν και αναδεικνύουν τα αγνοούμενα από τις κυβερνήσεις ή και τους διακυβερνητικούς οργανισμούς προβλήματα. Συχνά καλούνται να φέρουν στην επιφάνεια της πολιτικής ατζέντας ζητήματα για τα οποία δεν είχε ασχοληθεί κανείς στο παρελθόν. Ακόμα, ασκούν πιέσεις και προσπαθούν να επηρεάσουν τις τελικές πολιτικές αποφάσεις επί της επίλυσης των θεμάτων αυτών.

Οι ΜΚΟ λειτουργούν αφενός ως φορείς υλοποίησης πολιτικών, αφετέρου ως μοχλοί εισαγωγής και διάδοσης παγκόσμιων αξιών και κανόνων για την αντιμετώπιση ζητημάτων που αφορούν το γενικό κοινωνικό σύνολο. Αφού ορίσουν τα προβλήματα σε εθνικό, περιφερειακό ή διεθνές επίπεδο, τα κοινοποιούν και προσπαθούν να κινητοποιήσουν το ευρύ κοινό. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ανάδειξη αξιών περιβαλλοντικής προστασίας από οργανώσεις με σκοπό την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης και της άσκησης πίεσης για την υπογραφή συμφωνιών υπέρ της περιβαλλοντικής προστασίας.

Οι ΜΚΟ θα μπορούσαν εξίσου να χαρακτηριστούν ως η φωνή των αδυνάτων. Βρίσκονται κοντά σε ανθρώπους που αισθάνονται αποκλεισμένοι από τα κέντρα εξουσίας και λειτουργούν ως βήμα για την προώθηση των δικαιωμάτων τους. Ειδικότερα, στις αναπτυσσόμενες χώρες, λειτουργούν ως μεσολαβητές για την βελτίωση του επιπέδου διαβίωσης και διεκδίκησης δικαιωμάτων που στον υπόλοιπο κόσμο θεωρούνται αυτονόητα. Παραδείγματος χάριν η καμπάνια κατά της παιδικής εργασίας στην παραγωγή χαλιών στην Ινδία. Οι ΜΚΟ αρχικά ενημέρωσαν το αγοραστικό κοινό για την εκμετάλλευση των παιδιών στο κλάδο αυτό και στη συνέχεια αξιοποίησαν την αγοραστική δύναμη για να πιέσουν τα κοινοβούλια του ανεπτυγμένου κόσμου να θεσπίσουν νόμους κατά της εισαγωγής προϊόντων παιδικής εργασίας.

---

<sup>24</sup> Φραγκονικολόπουλος Χ. (2007), *Ο παγκόσμιος ρόλος των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων – Δυναμική και Αδυναμίες στη Παγκόσμια Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης)

Πέρα όμως από την ανάδειξη τοπικών ζητημάτων, οι ΜΚΟ αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες και για την αντιμετώπιση ζητημάτων περιφερειακής ή και παγκόσμιας εμβέλειας. Επί παραδείγματι, το 1992 έξι οργανισμοί με παραπλήσια ενδιαφέροντα<sup>25</sup> ξεκίνησαν να συνεργάζονται με στόχο την *Διεθνή Εκστρατεία για την Απαγόρευση των Ναρκών Ξηράς*. Μεγάλη επιτυχία της εκστρατείας ήταν το 1999, όταν τέθηκε σε ισχύ η συνθήκη της Οττάβα ή αλλιώς «*Συνθήκη για την απαγόρευση της χρήσης, αποθήκευσης, παραγωγής και διακίνησης ναρκών κατά προσωπικού και για την καταστροφή τους*» (*Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*). Σήμερα σε αυτή την εκστρατεία συμμετέχουν παγκοσμίως πάνω από 1.400 ΜΚΟ

Οι ΜΚΟ για μπορέσουν να ασκήσουν πιέσεις σε διεθνείς διακυβερνητικούς οργανισμούς και να επιτύχουν τους στόχους τους, έχουν αναπτύξει κυρίως δύο ειδών στρατηγικές, την άσκηση εσωτερικής και εξωτερικής πίεσης. Μπορούν και λειτουργούν είτε συμβουλευτικά εκ των έσω, είτε εκτός του πλαισίου των επίσημων θεσμών. Στη δεύτερη περίπτωση σημαντικές είναι οι εκστρατείες και οι διαδηλώσεις οι οποίες στοχεύουν στη μαζική προσέλευση υποστήριξης και άρα στην άσκηση εξωτερικής πίεσης. Με το πέρασμα του χρόνου οι ΜΚΟ έχουν καταφέρει να συνεργάζονται στενότερα με αξιωματούχους και κυβερνήσεις, εξασφαλίζοντας γέφυρες επικοινωνίας αλλά και την αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο ομάδων (όργανα λήψης αποφάσεων και ΜΚΟ).

---

<sup>25</sup> Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (*Human Rights Watch*), Διεθνείς Γιατροί (*medico international*), Διεθνής Αναπηρία (*Handicap International*), Γιατροί για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (*Physicians for Human Rights*), Ίδρυμα Βετεράνων του Βιετνάμ της Αμερικής (*Vietnam Veterans of America Foundation*) και η Συμβουλευτική Ομάδα Ναρκών (*Mines Advisory Group*)

## Βιβλιογραφία 1<sup>ου</sup> Κεφαλαίου

**Benn Suzanne, Bolton Dianne (2011)**, *Key Concepts in Corporate Social Responsibility* (Los Angeles: Sage)

**Fazi Elodie, Smith Jeremy**, “Civil dialogue: making it work better, Civil Society Contact Group” από [http://www.nvo.lv/files/CIVIL\\_dialogue.pdf](http://www.nvo.lv/files/CIVIL_dialogue.pdf)

**Martens Kerstin (2002)** “Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations”, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*, Vol.13, No3: 271-285

**Civil society Team (2005)**, “Issues and Options for Improving Engagement Between the World Bank and Civil Society Organizations”, The World Bank, Washington

**Com (2000)11**, *Έγγραφο συζήτησης της Επιτροπής*: «Η Επιτροπή και οι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής θέσης», Βρυξέλλες

**Com (2001)428 τελικό**, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση-Μια Λευκή Βίβλος», Βρυξέλλες

**Com (75)504 final**, “Relations between the European Communities and the Non-Governmental Organisations (NGOs) specialising in Development Cooperation”, Brussels

**Com (97) 241 τελικό**, «Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη», Βρυξέλλες

**ΙΣΤΑΜΕ(2006)**, «Ρόλος και συμμετοχή των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στα Μοντέλα Πολιτικής Διακυβέρνησης του μέλλοντος. Προτάσεις κα προσαρμογή στα πλαίσια της ελληνικής εμπειρία», Αθήνα

**ΟΚΕ(1999)**, «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», Υποεπιτροπή Οργανωμένη κοινωνία των πολιτών, C329/10, Βρυξέλλες

**ΟΚΕ(2005)**, «Μη Κρατικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.)», Αθήνα

**Σκλιάς Π.- Χουλιάρης Α. (2002)**, *Η Διπλωματία της Κοινωνίας των Πολιτών* (Αθήνα: Παπαζήση)

**Φραγκονικολόπουλος Χ. (2007)**, *Ο παγκόσμιος ρόλος των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων – Δυναμική και Αδυναμίες στη Παγκόσμια Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης)

<http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0103000043>

<http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0139010055>

## 2. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΟΙΚΟΔΟΜΗΜΑ

Το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου βρήκε την Ευρώπη σε ένα κλίμα αντιπαλότητας και δυσπιστίας, ενώ η ανάπτυξη και κάθε είδους εποικοδομητική συνεργασία φάνταζε σαν όνειρο. Η αναγκαιότητα για ειρήνη, ανάπτυξη και πρόοδο ήταν που οδήγησαν το 1952 τη Γαλλία, τη Δυτική Γερμανία, το Βέλγιο, τις Κάτω Χώρες, το Λουξεμβούργο και την Ιταλία στην υπογραφή της Συνθήκης των Παρισίων για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ). Ο αρχικός σκοπός της μεταξύ τους συνεργασίας ήταν η δημιουργία μιας ελεύθερης ζώνης συναλλαγών μεταξύ των κρατών-μελών για πρώτες ύλες, κυρίως για άνθρακα και χάλυβα. Από τότε πολλά βήματα έγιναν και η συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών επεκτάθηκε και σε άλλους τομείς, ενώ όλο και περισσότερα θέματα απέκτησαν υπερεθνικό χαρακτήρα και η Ευρώπη μπήκε στην τροχιά της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Τα βήματα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συνοδεύτηκαν από τη διεύρυνση του χάσματος μεταξύ των ευρωπαϊών πολιτών και των επίσημων θεσμών της Ένωσης. Η αποστασιοποίηση των πολιτών, οι διεκδικήσεις των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών για στενότερη συνεργασία με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και η βούληση της Ένωσης να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και τη νομιμοποίηση των πολιτικών της, ευνόησαν τη σταδιακή παγίωση ενός διαλόγου μεταξύ των ΜΚΟ και της Ένωσης.

### 2.1. Σχέσεις των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών με τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) διαμορφώνεται με βάση τα συμφέροντα των δρώντων, τους θεσμούς και τις τελικές αποφάσεις. Η Ένωση φυσικά δεν διαθέτει το νόμιμο δικαίωμα χρήσης εξαναγκασμού που διαθέτει ένα κράτος και η λειτουργία της ορίζεται μέσω των οργάνων εξουσίας της. Κάθε όργανο της ΕΕ είναι επιφορτισμένο με διαφορετικές αρμοδιότητες και πέρα αυτών που προκαθορίζονται στις συνθήκες, οργανώνει μόνο του τον τρόπο λειτουργίας του.

Στο πλαίσιο της εύρυθμης λειτουργία της Ένωσης, σχέσεις συνεργασίας έχουν θεμελιωθεί μεταξύ των οργάνων της Ένωσης. Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας τα κύρια θεσμικά όργανα της ΕΕ είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ), το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο Υπουργών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Επιτροπή), το Δικαστήριο της ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, το Ελεγκτικό Συνέδριο. Οι θεσμοί αυτοί υποβοηθούνται από τα συμβουλευτικά όργανα της Ένωσης, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) και την Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ). Οι κύριοι φορείς λήψης αποφάσεων στην Ένωση συγκροτούν ένα θεσμικό τρίγωνο, που αποτελείται από την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Οι ΜΚΟ διατηρούν τυπικές ή ad hoc σχέσεις και συνεργασίες με τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. Αν και ο ρόλος τους χαρακτηρίζεται αποκλειστικά ως συμβουλευτικός, διαφορετικό πλαίσιο συνεργασίας υφίσταται με κάθε θεσμό. Σε μια γενική κατηγοριοποίηση, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η σχέση μεταξύ των ΜΚΟ και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης είναι δύο επιπέδων. Λιγότερο διαδραστική και περισσότερο τυπική θεωρείται η σχέση με τα κύρια θεσμικά όργανα, το Συμβούλιο, την Επιτροπή και το ΕΚ. Αν και η Επιτροπή έχει κατά περιόδους, μέσω ανακοινώσεων και βίβλων, τονίσει την ανάγκη ενίσχυσης του ρόλου των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών, πιο θετική στάση απέναντι στις οργανώσεις φαίνεται πως κρατά το ΕΚ.

Τα συμβουλευτικά όργανα της ΕΕ, η ΕΟΚΕ και η ΕτΠ, που αναλύονται εκτενέστερα παρακάτω, διατηρούν στενότερες σχέσεις με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών και έχουν αναλάβει το ρόλο του μεσολαβητή μεταξύ αυτών και των θεσμικών οργάνων. Μάλιστα, η ΕτΠ συζητά με την τοπική αυτοδιοίκηση τα προβλήματα που ανακύπτουν σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και μέλη της αντιπροσωπεύουν τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η υφιστάμενη και εξελισσόμενη σχέση μεταξύ των οργάνων της ΕΕ και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών βασίζεται σε πέντε βασικούς συλλογισμούς:

- Την προώθηση της συμμετοχικής δημοκρατίας.
- Την εκπροσώπηση των απόψεων ειδικών ομάδων πολιτών και την εισήγηση σε ειδικά θέματα<sup>26</sup>.
- Τη συμβολή στη χάραξη και εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής.

---

<sup>26</sup> Δίνεται η δυνατότητα και σε πιο περιθωριοποιημένες ομάδες του πληθυσμού να ακούγεται η φωνή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

- Την ανάληψη δράσεων χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ.
- Την προώθηση της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

### 2.1.1. Υφιστάμενες σχέσεις με το Συμβούλιο Υπουργών

Το Συμβούλιο Υπουργών (Συμβούλιο) είναι ο κύριος χώρος συνάντησης των εθνικών κυβερνήσεων, αφού απαρτίζεται από τους υπουργούς των κρατών-μελών. Ρόλος του είναι η χάραξη πολιτικής και ο συντονισμός, ενώ με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασκεί από κοινού νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα.

Το Συμβούλιο συνεδριάζει υπό διάφορους σχηματισμούς και συνθέσεις προκειμένου να εξετάσει διαφορετικούς τομείς πολιτικής. Ανάλογα με τη σύνθεσή του, το Συμβούλιο έρχεται σε επαφή με τις αντίστοιχες οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών. Εντούτοις, η σχέση συνεργασίας, που έχει αναπτύξει με τις ΜΚΟ μπορεί να χαρακτηριστεί ως τυπική.

Με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβόνας, επεκτείνεται για πρώτη φορά και στο Συμβούλιο η αρχή της δημοσιότητας των συζητήσεων, η οποία ίσχυε ήδη για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Με την αρχή της δημοσιότητας, τόσο τα εθνικά κοινοβούλια όσο και οι πολίτες, μπορούν να ενημερώνονται άμεσα για τις αποφάσεις που λαμβάνονται από τα μέλη του Συμβουλίου κάθε κράτους-μέλους. Επιπλέον, όλες οι νομοθετικές συζητήσεις και εργασίες του Συμβουλίου είναι ανοικτές στο κοινό<sup>27</sup>. Έτσι οι οργανώσεις μπορούν να έχουν πληρέστερη ενημέρωση επί των πολιτικών που αποφασίστηκαν σε επίπεδο Συμβουλίου και κατ' επέκταση να οργανωθούν και να προετοιμαστούν καλύτερα για την επόμενη δράση τους.

### 2.1.2. Υφιστάμενες σχέσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) εκλέγεται από τους πολίτες της Ευρωπαϊκής

---

<sup>27</sup> Από [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/democracy/index\\_el.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_el.htm)



Ένωσης για την εκπροσώπηση των συμφερόντων τους<sup>28</sup>. Από το 1979 είναι το μοναδικό όργανο της ΕΕ που τα μέλη του είναι εκλεγμένα από τους πολίτες των κρατών-μελών με άμεση καθολική ψηφοφορία για πέντε χρόνια. Αναμφισβήτητα, η δύναμη που διαθέτει δεν είναι τόσο ισχυρή όσο των εθνικών κοινοβουλίων, αλλά σε επίπεδο ΕΕ παίζει ολοένα και σημαντικότερο ρόλο, ειδικότερα μετά την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβόνας.

Αξίζει να αναφερθεί ότι το Κοινοβούλιο δίνει τη δυνατότητα σε οργανώσεις ή μεμονωμένα στους πολίτες της Ένωσης να υποβάλουν «αναφορά» σε τομείς που εμπίπτουν της αρμοδιότητάς του και το αφορούν άμεσα. Η αρμόδια επιτροπή του Κοινοβουλίου εξετάζει τις εν λόγω αναφορές και εν συνεχεία αποφασίζει αν θα προχωρήσει στη σύνταξη έκθεσης ή θα ενεργήσει με άλλο τρόπο.

Σε γενικότερο πλαίσιο, το ΕΚ φαίνεται να κρατά πολύ θετική στάση απέναντι στα αιτήματα των ΜΚΟ. Η υφιστάμενη σχέση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ακόμα και ως πηγή πληροφόρησης για τους ευρωβουλευτές, οι οποίοι ενημερώνονται για τα ζητήματα που απασχολούν την κοινωνία και τα φέρνουν με τη σειρά τους στο προσκήνιο του Κοινοβουλίου<sup>29</sup>.

### 2.1.3. Υφιστάμενες σχέσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Επιτροπή κατέχει κεντρική θέση σε όλα τα επίπεδα και σε όλους τους τομείς λήψης αποφάσεων της ΕΕ. Θεωρείται η κινητήρια δύναμη της ΕΕ χάρη στο σχεδόν αποκλειστικό της δικαίωμα ανάληψης πρωτοβουλίας όσον αφορά τις νομοθετικές πράξεις. Ρόλος της είναι η εκπροσώπηση και προάσπιση των συμφερόντων της Ένωσης, η καθημερινή διαχείριση των πολιτικών και των κονδυλίων, ενώ μπορεί να κάνει και νομοθετικές προτάσεις.

Η Επιτροπή είναι επιφορτισμένη με την ευθύνη της πρότασης μέτρων τα οποία προωθούν την ανάπτυξη της ΕΕ. Βέβαια, δεν εργάζεται τελείως ανεξάρτητα καθώς λειτουργεί στο πλαίσιο, που καθορίζεται και από το Συμβούλιο Υπουργών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τις ομάδες τομεακών συμφερόντων. Ειδικότερα, οι οργανώσεις της

<sup>28</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή- Γενική Διεύθυνση Τύπου και Επικοινωνίας (2007), «Πώς λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση- Ο οδηγός σας στα θεσμικά όργανα της ΕΕ»

<sup>29</sup> Smismans Stijn (2002), "Civil Society" in European institutional discourses", Les Cahiers Européens de Science Po No4, Paris : Centre d'études européens et Sciences Po.

κοινωνίας πολιτών προωθούν τα συμφέροντα τους μέσω του διαλόγου και των διαβουλεύσεων. Οι προτάσεις της Επιτροπής μπορεί να τροποποιηθούν από αυτή μέχρις ότου μια πρόταση είναι κοινά αποδεκτή από τα κράτη-μέλη. Η Επιτροπή ασκεί ευρείες εκτελεστικές αρμοδιότητες. Συμμετέχει ενεργά στη διαχείριση, εποπτεία και εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης. Οφείλει να εκτελεί τις αποφάσεις που λαμβάνονται από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, καθώς και να διαχειρίζεται το προϋπολογισμό της ΕΕ. Από τη δικαιοδοσία της Επιτροπής περνάνε οι εγκρίσεις και ο έλεγχος επί των επιδοτήσεων που λαμβάνουν οι ΜΚΟ. Οι χρηματοδοτήσεις των οργανώσεων συμβάλλουν κατ' αρχήν στην εφαρμογή πολιτικών της Ένωσης, ενώ χάρη στην εμπειρογνομοσύνη και τεχνική κατάρτιση των οργανώσεων, αυτές μπορούν να λειτουργήσουν και ως φορείς εφαρμογής κοινοτικών προγραμμάτων και σχεδίων με τις τρίτες χώρες<sup>30</sup>.

Με την υπογραφή της συνθήκης της Λισαβόνας, μια ακόμα σχέση συνεργασίας αναπτύχθηκε μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών και της Επιτροπής. Με βάση το άρθρο 11 της Συνθήκης της Λισαβόνας, εφόσον τουλάχιστον 1 εκατομμύριο ευρωπαίοι πολίτες υπογράψουν επί ενός θέματος, η Επιτροπή καλείται να υποβάλει πρόταση επί αυτού<sup>31</sup>. Οι διαδικασίες και οι προϋποθέσεις που απαιτούνται, καθορίζονται σε κανονισμό που εκδόθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το δικαίωμα πρωτοβουλίας πολιτών δεν αποσπά από την Επιτροπή το μονοπώλιο πρωτοβουλίας, καθώς η ίδια αποφασίζει εν τέλει αν θα προχωρήσει σε νομοθετική πρόταση, οπότε και ακολουθείται η συνήθης νομοθετική διαδικασία<sup>32</sup>. Εντούτοις, ενισχύεται ο λόγος των πολιτών και τους αναγνωρίζεται το δικαίωμα να καλέσουν την Επιτροπή να αναλάβει δράση επί ενός θέματος. Πράγματι, η εφαρμογή της πρωτοβουλίας πολιτών θα ενισχύσει τη συμμετοχή των πολιτών και της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών στη διαμόρφωση πολιτικών της Ένωσης. Αυτή είναι μια πραγματικότητα που αναγνωρίστηκε και από τις οργανώσεις, παρόλο που έχουν εκφράσει την ανησυχία τους για την όλη διαδικασία και την πρακτική εφαρμογή της.

---

<sup>30</sup> Com (2000)11, Έγγραφο συζήτησης της Επιτροπής: «Η Επιτροπή και οι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής θέσης», Βρυξέλλες

<sup>31</sup> Η πρωτοβουλία πολιτών θα τεθεί σε ισχύ από τη 1<sup>η</sup> Απριλίου 2012.

<sup>32</sup> Από

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0021\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0021_el.htm)

### 2.1.3.1. Εκδόσεις της Επιτροπής που συνέβαλλαν στην ενθάρρυνση της συμμετοχής των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων

Οι ΜΚΟ αποτελούν μία σημαντική έκφανση της κοινωνίας πολιτών σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Συνήθης πρακτική των ΜΚΟ στο διεθνές επίπεδο είναι η μεταξύ τους συνεργασία μέσω δικτύων συντονισμού με σκοπό την αποτελεσματικότερη προώθηση των αιτημάτων τους. Συμφωνίες για το περιβάλλον, η ενδυνάμωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ο έλεγχος επί πολιτικών που αφορούν ειδικές ομάδες του πληθυσμού, είναι κάποιες από τις επιτυχίες τους. Μάλιστα, αναγνωρίζεται ότι τα τελευταία 30 χρόνια, πέρα από την αριθμητική, υπήρξε και ποιοτική αύξηση των οργανώσεων, ενώ όλο και περισσότερες είναι έτοιμες να συμμετάσχουν ενεργά σε ένα πρότυπο συμμετοχικής δημοκρατίας<sup>33</sup>.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με το πέρασμα του χρόνου αναγνωρίζει όλο και περισσότερο την αναγκαιότητα συμμετοχής των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών στα ευρωπαϊκά δρώμενα και της ενίσχυσης του συμβουλευτικού τους ρόλου στη διαμόρφωση των πολιτικών. Έτσι, η Επιτροπή μέσω εκδόσεων της έχει υπογραμμίσει τη σπουδαιότητα της ενεργούς συμμετοχής των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών, την ανάγκη για μεταξύ τους συνεργασία και τη μεταλαμπάδευση των γνώσεων τους στα όργανα της ΕΕ. Ειδικότερα, οι επαφές μεταξύ της Επιτροπής και των ΜΚΟ ποικίλουν από ad hoc συνεδριάσεις μέχρι και συμμετοχή των οργανώσεων σε συμβουλευτικές επιτροπές ως μέρος της τυπικής διαδικασίας διαβούλευσης.

Οι σημαντικότερες εκδόσεις της Επιτροπής που στοχεύουν στα παραπάνω είναι: η «*Ανακοίνωση της Επιτροπής για την προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη*», που εκδόθηκε το 1997 και ορίζει την έναρξη των θεσμικών σχέσεων μεταξύ αυτής και των οργανώσεων, η «*Η Επιτροπή και οι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης*», με χρονολογία έκδοσης το 2000 και στόχο την ανάδειξη και βελτίωση της υφιστάμενης σχέσης μεταξύ της ίδιας και των ΜΚΟ, η «*Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση*», που εκδόθηκε το 2001 και είχε ως απώτερο στόχο την ανάδειξη του δημοκρατικού χαρακτήρα της Ένωσης, και η «*Ανακοίνωση της Επιτροπής προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου*», που εκδόθηκε το 2002 και παρουσιάζει τις γενικές αρχές και τις ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών.

<sup>33</sup> ΟΚΕ, σχετικά με το υπό συζήτηση έγγραφο της Επιτροπής «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης», C 268/15, Βρυξέλλες

2.1.3.2.Ανακοίνωση της Επιτροπής για την προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη<sup>34</sup>.

Η Επιτροπή αναγνωρίζοντας τη μακρά παράδοση άτυπων διαβουλεύσεων των θεσμικών οργάνων με τα σωματεία, στην ανακοίνωση της «για τη προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη» παρουσιάζει το σημείο εκκίνησης της στρατηγικής της για την ανάπτυξη των θεσμικών σχέσεων μεταξύ της ίδιας και των εθελοντικών οργανώσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στο σημείο αυτό η Επιτροπή επιλέγει να προωθήσει ένα πιο ευέλικτο και λιγότερο αυστηρό μηχανισμό διαλόγου με τις οργανώσεις, ενισχύοντας τις συζητήσεις σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Φόρουμ Κοινωνικής Πολιτικής (European Social Policy Forum), συμπεριλαμβανομένου της σύστασης ενός νέου προϋπολογισμού προωθώντας τη συνεργασία με τις εθελοντικές οργανώσεις.

Στην εν λόγω ανακοίνωση ορίζονται και οι βασικοί στόχοι του διάλογου με τους πολίτες. Αυτοί είναι :

- Η εξασφάλιση ότι θα λαμβάνονται συστηματικά υπόψη από τα όργανα λήψης αποφάσεων οι απόψεις των σωματείων και των ιδρυμάτων, προκειμένου οι πολιτικές να προσαρμόζονται στις πραγματικές ανάγκες,
- Η ενημέρωση των πολιτών περί των εξελίξεων σε επίπεδο ΕΕ, έτσι ώστε να μην αισθάνονται αποκομμένοι από την ευρωπαϊκή οικοδόμηση, συμβάλλοντας ταυτόχρονα στην ενίσχυση της διαφάνειας.

2.1.3.3.Η Επιτροπή και οι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης<sup>35</sup>

Στις 18 Ιανουαρίου 2000, η Επιτροπή στο έγγραφο εργασίας «Η Επιτροπή και οι

<sup>34</sup> Com (97) 241 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη», Βρυξέλλες

<sup>35</sup> Com (2000)11, Έγγραφο συζήτησης της Επιτροπής: «Η Επιτροπή και οι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής θέσης», Βρυξέλλες

*Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής θέσης»,* επεξηγεί την υφιστάμενη σχέση μεταξύ της ίδιας και των ΜΚΟ. Επιπλέον, αναφέρεται και στα αρνητικά στοιχεία, ενώ διατυπώνει τις θέσεις της για μια καλύτερη μελλοντική συνεργασία. Η Επιτροπή στηρίζει το έργο των ΜΚΟ και υποστηρίζει πως πρέπει να ενισχυθούν οι διαδικασίες της διαβούλευσης και του διαλόγου. Επιπλέον, εκφράζει τον προβληματισμό της για την οργάνωση της κοινοτικής χρηματοδότησης προς τις ΜΚΟ και προτείνει τρόπους για ένα πιο συνεκτικό πλαίσιο συνεργασίας. Το παρόν έγγραφο έδωσε μια νέα ώθηση στο τρόπο που μέχρι τότε η Επιτροπή συνεργαζόταν με τις ΜΚΟ.

Επιπροσθέτως, πέρα από την περιγραφή των σχέσεων μεταξύ αυτής και των ΜΚΟ και την προαγωγή προτάσεων για μια καλύτερη μελλοντική συνεργασία, ορίζονται τα χαρακτηριστικά που η Επιτροπή πιστεύει πως πρέπει να διέπουν μια οργάνωση για να θεωρείται μη κυβερνητική. Επίσης, αναλύονται διεξοδικά οι παράγοντες, που έχουν οδηγήσει στην υφιστάμενη σχέση συνεργασίας και την επιθυμία ενίσχυσης αυτής. Ειδικότερα, η Επιτροπή υποστηρίζει, ότι η συνεργασία με τις ΜΚΟ είναι απαραίτητη:

- Για την προώθηση της συμμετοχικής δημοκρατίας: πέρα από τους εκλεγμένους αντιπρόσωπους, οι ΜΚΟ ως σημαντική έκφανση της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών μπορούν και συμβάλουν στην προώθηση της συμμετοχικής δημοκρατίας.
- Για την εκπροσώπηση των απόψεων ειδικών ομάδων πολιτών στα ευρωπαϊκά όργανα: οι ΜΚΟ μπορούν και παίζουν το ρόλο του εκφραστή των απόψεων ειδικών ομάδων πολιτών (όπως είναι τα ΑμΕΑ, οι εθνικές μειοψηφίες κα) και για ειδικά θέματα (όπως είναι το περιβάλλον, η προστασία των ζώων, το παγκόσμιο εμπόριο κα).
- Η συμβολή τους στην υλοποίηση πολιτικών: οι ΜΚΟ διαθέτουν ειδική εμπειρογνωμοσύνη και μπορούν να συμβάλουν στη χάραξη πολιτικής στο πλαίσιο της ΕΕ.
- Η συμβολή τους στη διαχείριση σχεδίων: η ειδική εμπειρογνωμοσύνη που διαθέτουν οι ΜΚΟ μπορεί και συμβάλει αφενός στη διαχείριση, τον έλεγχο και την αξιολόγηση σχεδίων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ, αφετέρου στην αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού, την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και την παροχή αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής βοήθειας.
- Η συμβολή τους στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: με την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών ΜΚΟ και την επίτευξη κοινών στόχων, τα ευρωπαϊκά δίκτυα ΜΚΟ συμβάλλουν σημαντικά στη δημιουργία : «ευρωπαϊκής κοινής γνώμης» και

κατά προέκταση προωθούν την ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Επιπροσθέτως, τονίζεται η ιδιαίτερη αξία του διαλόγου και των διαβουλεύσεων στα αρχικά στάδια της νομοθετικής πρωτοβουλίας, ως σημαντικό συμπλήρωμα της θεσμικής διαδικασίας, προκειμένου να βελτιωθεί ο σχεδιασμός των πολιτικών και να αυξηθεί η αποτελεσματικότητά τους. Στο πλαίσιο αυτό, οι ΜΚΟ και οι ενώσεις των ΜΚΟ οφείλουν να είναι εξίσου διαφανείς, δημοκρατικές, αντιπροσωπευτικές και με παρουσία στα κράτη μέλη της ΕΕ, για να εξυπηρετούν τους σκοπούς του διαλόγου και της διαβούλευσης.

Εν κατακλείδι, η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη *«να υπάρξει πιο συνεκτική προσέγγιση όσον αφορά τις σχέσεις της με τους ΜΚΟ στηριζόμενη στις υφιστάμενες "βέλτιστες πρακτικές" στους διάφορους τομείς»*.

#### 2.1.3.4. Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση<sup>36</sup>

Μια αντιφατική κατάσταση ταλανίζει την ΕΕ από τη γένεση της. Από τη μία οι ευρωπαίοι πολίτες ζητούν όλο και περισσότερο από τα ευρωπαϊκά όργανα να αναλάβουν δράση επί της επίλυσης ζητημάτων, ενώ οι ίδιοι εμπιστεύονται όλο και λιγότερο τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και τις πολιτικές τους. Η μικρή συμμετοχή στις ευρωεκλογές και το αρχικό ιρλανδικό «όχι» στο δημοψήφισμα για τη Συνθήκη της Νίκαιας το 2001, έκαναν ακόμα πιο φανερή την απογοήτευση των ευρωπαίων πολιτών και την απαίτηση για αλλαγή στο τρόπο λειτουργίας της Ένωσης.

Κατόπιν εντολής από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, η Επιτροπή εξέδωσε τον Ιούλιο του 2001 την Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση. Η εν λόγω έκδοση αφορούσε το τρόπο με το οποίο η Ένωση κάνει χρήση των εξουσιών που της αναθέτουν οι πολίτες και την αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης με απώτερο στόχο την ενίσχυση του δημοκρατικού του χαρακτήρα.

Η Επιτροπή προτείνει τη διεύρυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων προκειμένου να υπάρξει μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών και των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών στη χάραξη και εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής. Στόχος είναι η ενίσχυση της διαφάνειας, λογοδοσίας και της ευθύνης των συμμετεχόντων. Η Επιτροπή

---

<sup>36</sup> Com (2001)428 τελικό, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση-Μια Λευκή Βίβλος», Βρυξέλλες

καλεί τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα, τις κεντρικές κυβερνήσεις, τις περιφέρειες και την οργανωμένη κοινωνία πολιτών να συμμετέχουν στις προτεινόμενες αλλαγές. Επιπρόσθετα, η Επιτροπή προτείνει μια σειρά από δράσεις προκειμένου να βοηθήσουν την ίδια να επικεντρώσει τη δράση της σε σαφείς προτεραιότητες εντός των καθηκόντων που της ανατίθενται από τη Συνθήκη.

Μετά την έκδοση της Βίβλου, ακολούθησαν διαβουλεύσεις μεταξύ της Επιτροπής και των ενδιαφερόμενων φορέων και τα αποτελέσματα αυτών αποτυπώθηκαν σε επόμενη έκθεση της Επιτροπής το 2002.

Στη Λευκή Βίβλο διατυπώνονται τέσσερις βασικές προτάσεις:

- Μεγαλύτερη συμμετοχή και διαφάνεια: μεγαλύτερη συμμετοχή των μη θεσμικών συντελεστών στη χάραξη και εφαρμογή πολιτικής, με στόχο να έρθει η ΕΕ πιο κοντά στους πολίτες. Επιπλέον, προτείνεται η συμμετοχή της «βάσης», δηλαδή των πολιτών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Στόχος είναι οι αποφάσεις να λαμβάνονται εξ ονόματος των πολιτών, δηλαδή από *«κάτω προς τα πάνω»*. Ταυτόχρονα, υποστηρίζεται ότι η προετοιμασία πρέπει να είναι ακόμα πιο διαφανής και κατανοητή.

- Καλύτερες πολιτικές, ρυθμίσεις και αποτελέσματα: ειδικότερα για το νομοθετικό έργο της Ένωσης, η ίδια οφείλει να βρει τρόπους επιτάχυνσης της νομοθετικής διαδικασίας. Επίσης η ΕΕ πρέπει να ξανακερδίσει την εμπιστοσύνη των πολιτών, όσον αφορά την επιρροή που ασκούν οι ομάδες πίεσης στη διαμόρφωση των πολιτικών. Ακόμη, θεωρείται απαραίτητη η ουσιαστικότερη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, όχι μόνο για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, αλλά και για την ενίσχυση της αξιοπιστίας της Ένωσης και των οργάνων της.

- Συμβολή της ΕΕ στην παγκόσμια διακυβέρνηση: στόχος είναι μια ισχυρή ΕΕ σε διεθνές επίπεδο. Αφού η ΕΕ προχωρήσει με την εσωτερική αναμόρφωση της διακυβέρνησης, θα πρέπει να προωθήσει τις αρχές της καλής διακυβέρνησης σε διεθνές επίπεδο, ενισχύοντας παράλληλα το ρόλο της στις πολυμερείς διαπραγματεύσεις.

- Επαναπροσδιορισμός των πολιτικών και των οργάνων: επιδιώκεται η αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων και ο διαχωρισμός των ρόλων των κοινοτικών οργάνων. Ειδικότερα, καλεί το Συμβούλιο να ενισχύσει το ρόλο του κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων περιορίζοντας τα τομεακά συμφέροντα. Επιπλέον, καλεί το ΕΚ και τα εθνικά κοινοβούλια να ενισχύσουν το δημόσιο διάλογο με τους πολίτες σχετικά με το μέλλον της ΕΕ, ενώ προτείνει στο ΕΚ να επικεντρώσει την προσοχή του στο καθορισμό και στην επίτευξη των πολιτικών στόχων.

Στο πλαίσιο της χρηστής διακυβέρνησης δίνονται από την Επιτροπή οι πέντε αρχές που πρέπει να διέπουν αυτή. Οι αρχές αυτές ενισχύουν και την εφαρμογή δύο ακόμα αρχών που είχαν ήδη καθιερωθεί στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, την αρχή της αναλογικότητας και την αρχή της επικουρικότητας:

- Διαφάνεια: Ο τρόπος λειτουργίας των οργάνων πρέπει να είναι πιο διάφανης και να κοινοποιούν στο ευρύ κοινό τι κάνει η ΕΕ καθώς και τι αποφάσεις λαμβάνονται εντός αυτής. Φυσικά, πρέπει η λειτουργία των θεσμικών οργάνων και οι αποφάσεις τους να επεξηγούνται με τρόπο κατανοητό στο ευρύ κοινό.

- Συμμετοχή: να εξασφαλίζεται όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συμμετοχή στη διαδικασία χάραξης και εφαρμογής της πολιτικής. Εξάλλου, μεγαλύτερη συμμετοχή συνεπάγεται καλύτερο κλίμα εμπιστοσύνης.

- Λογοδοσία: πρέπει να γίνει πιο σαφές κάθε όργανο της Ένωσης τι ρόλο έχει στην νομοθετική και εκτελεστική εξουσία.

- Αποτελεσματικότητα: οι πολιτικές, από τη λήψη αποφάσεων μέχρι την εφαρμογή αυτών, να είναι πιο αποτελεσματικές.

- Συνεκτικότητα: δεδομένης της διεύρυνσης της Ένωσης, η ανάγκη για συνοχή είναι όλο και μεγαλύτερη.

Στη Βίβλο ακόμα επεξηγείται πως η «*διακυβέρνηση*» (*governance*) είναι άμεσα συνυφασμένη με την «*ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου*». Επισημαίνεται ότι, με την αύξηση της ενεργής συμμετοχής των πολιτών, μέσω των αντιπροσωπευτικών οργανώσεων, στη διαδικασία χάραξης πολιτικής (*policy-sharing*) και λήψης αποφάσεων (*decision-making*), καθώς και στην εφαρμογή πολιτικών και αποφάσεων, ενισχύεται η συμμετοχή που είναι μια από τις πέντε υιοθετημένες βασικές αρχές της ορθής διακυβέρνησης, όπως αναφέρθηκε παραπάνω. Γι αυτό ο διάλογος με την κοινωνία πολιτών, και κατά προέκταση με τις ΜΚΟ, είναι εκτός των άλλων, ένα από τα κλειδιά για την ορθή διακυβέρνηση (*good governance*) στις σύγχρονες ανεπτυγμένες κοινωνίες. Ειδικότερα, αναφέρεται το εξής: « *η κοινωνία των πολιτών διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην προβολή των ανησυχιών του πολίτη και την παροχή υπηρεσιών που εξυπηρετούν τις ανάγκες του λαού. [...] Η κοινωνία των πολιτών βλέπει όλο και περισσότερο την Ευρώπη σαν το ιδανικό βήμα για την αλλαγή των πολιτικών προσανατολισμών και της κοινωνίας. [...] Πρόκειται για μια ευκαιρία να εμπλακούν πιο ενεργά οι πολίτες στην επίτευξη των στόχων της Ένωσης και να τους προσφερθεί ένα διαρθρωμένο πλαίσιο για ανάδραση, κριτική και διαμαρτυρία*»



### 2.1.3.5. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου<sup>37</sup>

Στην ανακοίνωση της Επιτροπής, το 2002 «προς την ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου», παρουσιάζονται από την Επιτροπή οι γενικές αρχές και οι ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών. Στο σημείο αυτό διαμορφώνεται ένα συνεκτικό και ελαστικό πλαίσιο για τις διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερόμενους φορείς, συμπεριλαμβανομένου των ΜΚΟ.

Η διαβούλευση είναι απαραίτητο στοιχείο της νομοθετικής διαδικασίας και αποτελεί μέρος όλων των ευρωπαϊκών οργάνων. Ανάλογα με τα υπό συζήτηση θέματα, η διαβούλευση έχει *«ως στόχο να δοθεί η δυνατότητα στους αντιπροσώπους των περιφερειακών και τοπικών αρχών, στις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, στις επιχειρήσεις και στις ενώσεις επιχειρήσεων, στους ενδιαφερόμενους πολίτες, στους πανεπιστημιακούς κύκλους και στους εμπειρογνώμονες καθώς και στα ενδιαφερόμενα μέρη των τρίτων χωρών, να παράσχουν τη συνεισφορά τους»*. Η διαβούλευση αφενός συμβάλλει στην ποιοτική βελτίωση των πολιτικών, αφετέρου ενισχύει τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών.

Δεδομένης της μακράς παράδοσης διαβουλεύσεων της Επιτροπής με τις ομάδες συμφερόντων και την ήδη καλή σχέση μεταξύ των δύο μερών, η Επιτροπή εξέδωσε την παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζοντας τις γενικές αρχές που πρέπει να διέπουν τις σχέσεις αυτής με τα ενδιαφερόμενα μέρη, καθώς και τις ελάχιστες προδιαγραφές των διαβουλεύσεων, προκειμένου η όλη διαδικασία να χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη συνοχή.

Βασικοί στόχοι της προσέγγισης αυτής είναι αφενός *«να ενθαρρύνει τη μεγαλύτερη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών μέσω μιας διαφανούς διαδικασίας διαβούλευσης»*, ενώ θεωρεί πως κατόπιν καθορισμού των γενικών αρχών και προδιαγραφών η Επιτροπή θα μπορέσει να οργανωθεί καλύτερα. Ακόμα, ενδιαφέρεται *«να θεσπίσει ένα συνεκτικό πλαίσιο διαβούλευσης που θα είναι αρκετά ευέλικτο ώστε να λαμβάνει υπόψη τις επιμέρους απαιτήσεις όλων των διαφορετικών συμφερόντων»* και τέλος *«να ευνοήσει την αμοιβαία εκμάθηση και ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών εντός της*

---

<sup>37</sup> Com (2002)704 τελικό, «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου- Γενικές αρχές και οι ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών από την Επιτροπή», Βρυξέλλες

Επιτροπής».

## 2.2.Επιτροπή των Περιφερειών

Η Επιτροπή των Περιφερειών (ΕΤΠ) είναι η πολιτική συνέλευση η οποία κατά τη διαδικασία ανάπτυξης των πολιτικών και τη θέσπιση της νομοθεσίας της ΕΕ, δίνει το λόγο στις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Απαρτίζεται από 344 μέλη, από τα 27 κράτη της ΕΕ και το έργο της επιτελείται από έξι διαφορετικές επιτροπές, οι οποίες μελετούν, εξετάζουν και συζητούν προτάσεις, με σκοπό την κατάρτιση επίσημων γνωμοδοτήσεων για βασικά θέματα<sup>38</sup>.

Βάσει του άρθρου 263 της Συνθήκης ΕΚ, τα μέλη της ΕΤΠ και οι αναπληρωτές τους αντιπροσωπεύουν τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης. Ακόμα, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεν δεσμεύονται από καμία επιτακτική εντολή, αντιθέτως τα ασκούν με πλήρη ανεξαρτησία προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας<sup>39</sup>. Τα μέλη και οι αναπληρωτές της διορίζονται από το Συμβούλιο και η θητεία τους λήγει μόνο σε περίπτωση παραίτησης ή θανάτου.

Ρόλος της ΕΤΠ είναι προασπίσει τα συμφέροντα των τοπικών και περιφερειακών φορέων σε επίπεδο ΕΕ. Στην προ-νομοθετική φάση, διαβουλεύεται με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, καθώς επίσης συνεργάζεται με τα εθνικά και περιφερειακά κοινοβούλια. Στη συνέχεια, κατά τη διάρκεια συζήτησης της νομοθετικής πρότασης, μέσω γνωμοδοτήσεων *«προβάλλει την τοπική και την περιφερειακή άποψη σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία..»*<sup>40</sup>. Με βάση της Συνθήκης, η Επιτροπή ή το Συμβούλιο οφείλουν να ζητούν υποχρεωτικά τη γνώμη της ΕΤΠ για θέματα απασχόλησης, περιβάλλοντος, εκπαίδευσης, δημόσιας υγείας, διευρωπαϊκών δικτύων και διαρθρωτικών ταμείων.

Στην αρχή κάθε θητείας της συστήνονται έξι «επιτροπές» η καθεμία από τις οποίες εξετάζει διαφορετικό τομέα πολιτικής. Ρόλος της κάθε επιτροπής είναι η προετοιμασία γνωμοδοτήσεων, εκθέσεων και ψηφισμάτων και η υποβολή τους προς συζήτηση στις συνεδριάσεις της ολομέλειας. Αυτές είναι<sup>41</sup>:

---

<sup>38</sup> Βλ. <http://cor.europa.eu>

<sup>39</sup> Το ίδιο

<sup>40</sup> Βλ. <http://europa.eu>

<sup>41</sup> Βλ. <http://cor.europa.eu>

• Η Επιτροπή «Πολιτική Εδαφικής συνοχής» (*Commission for Territorial Cohesion Policy- COTER*) : Η εν λόγω επιτροπή επιτρέπει στους εκπροσώπους των τοπικών και περιφερειακών αρχών να συζητούν μεταξύ άλλων για το σχεδιασμό και την υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής, τις μεταφορές, την εδαφική συνεργασία, εξασφαλίζοντας ότι οι ανησυχίες τους λαμβάνονται υπόψη από τα άλλα ευρωπαϊκά όργανα.

• Η Επιτροπή «Οικονομική και κοινωνική πολιτική» (*Commission for Economic and Social Policy-ECOS*) : Η Επιτροπή αυτή επιτρέπει σε εκπροσώπους των τοπικών και περιφερειακών αρχών να συζητήσουν για την οικονομική και κοινωνική πολιτική και να ανταλλάξουν απόψεις για βέλτιστες πρακτικές στον εργασιακό τομέα, τον ανταγωνισμό, τις ίσες ευκαιρίες και την κοινωνική προστασία.

• Η Επιτροπή «Πολιτισμός, Παιδεία, Έρευνα» (*Commission for Education, Youth and Research - EDUC*) : Σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, εντός των συνόρων της ΕΕ, έχουν βασικές ευθύνες για τις πολιτικές και τις δραστηριότητες που σχετίζονται με την Παιδεία, τη δια βίου μάθηση, το πολιτισμό, την πολυγλωσσία, τη νεολαία και τον αθλητισμό. Επίσης, είναι βασικοί παράγοντες για την ανάπτυξη των περιφερειακών στρατηγικών έρευνας και καινοτομίας, καθώς και την αξιοποίηση όλων των δυνατοτήτων των τεχνολογιών πληροφόρησης και επικοινωνίας προς όφελος της κοινωνίας. Ακόμα, η EDUC παρέχει ένα φόρουμ για τους εκπροσώπους των τοπικών και περιφερειακών αρχών με σκοπό την παροχή υλικού για άλλα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και την ανταλλαγή ορθών πρακτικών στους προαναφερθέντες τομείς.

• Η Επιτροπή «Περιβάλλον, Κλιματική Αλλαγή και Ενέργεια» (*Commission for Environment, Climate Change and Energy-ENVE*) : αυτή επικεντρώνεται σε θέματα περιβάλλοντος, κλιματικής αλλαγής και ενέργειας. Ακόμα, στο πλαίσιο της Επιτροπής συζητείται η διαμόρφωση των πολιτικών για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την πολιτική διαστήματος, καθώς και την προώθηση των βέλτιστων πρακτικών σε καθέναν από τους παραπάνω τομείς.

• Η Επιτροπή «Ιθαγένεια, Διακυβέρνηση, Θεσμικές και Εξωτερικές υποθέσεις» (*Commission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs-CIVEX*) : Η Επιτροπή αυτή είναι υπεύθυνη για το συντονισμό των εργασιών της ΕΠ σχετικά με θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, τα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες, τη ρύθμιση και μείωση του διοικητικού φόρτου, την ιθαγένεια, αλλά και ευρύτερα θεσμικά ζητήματα όπως η διακυβέρνηση και η αποκέντρωση. Επιπλέον, η Επιτροπή ασχολείται εντατικά με την εξωτερική διάσταση της Ένωσης και την

αποκεντρωμένη συνεργασία για την ανάπτυξη. Στόχος της είναι να επηρεάζει τον ευρύτερο θεσμικό διάλογο επί των θεμάτων αυτών, καθώς και τη νομοθετική και πολιτική ατζέντα.

• Η Επιτροπή «Φυσικοί Πόροι» (*Commission for Natural Resources-NAT*): αυτή επικεντρώνεται στη κοινή αγροτική πολιτική, την αλιεία, τη ναυτιλία, τη δημόσια υγεία και την προστασία του καταναλωτή. Δεδομένου ότι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο για την εφαρμογή των πολιτικών αυτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι εκπρόσωποι τους, μέσα στην Επιτροπή, παρέχουν τη συμβολή τους, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, για τη λήψη αποφάσεων και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών.

Σύμφωνα με το άρθρο 307 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ, η ΕΤΠ προβαίνει σε γνωμοδοτήσεις είτε με δική της πρωτοβουλία, είτε κατόπιν αιτήσεως από την Επιτροπή, το Συμβούλιο ή το ΕΚ. Οι γνωμοδοτήσεις της εκφράζουν απόψεις της ίδιας και περιλαμβάνουν συστάσεις συνοδευόμενες από αιτιολογικές εκθέσεις. Στις εκθέσεις κάνει συστάσεις και αναλύσεις επί των θεμάτων που έχει αρμοδιότητα. Τα θέματα που αναλύονται κάθε φορά αφορούν τους περιφερειακούς και τοπικούς οργανισμούς. Τα ψηφίσματα αφορούν ζητήματα επικαιρότητας της ΕΕ

Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας ο ρόλος της ΕΤΠ ενισχύθηκε ιδιαίτερα. Η ΕΤΠ συμμετέχει σε όλα τα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας, καθότι η διαβούλευση καθίσταται υποχρεωτική όχι μόνο για την Επιτροπή αλλά και για το Συμβούλιο και το ΕΚ. Με την κίνηση αυτή, η ΕΤΠ απέκτησε «ενισχυμένη παρουσία σε όλα τα στάδια επεξεργασίας των νόμων της ΕΕ»<sup>42</sup>. Ακόμα, αν αισθανθεί πως θίγονται τα συμφέροντα της, μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο της ΕΕ.

### 2.3.Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

Ιστορικά, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είναι ο «παλαιότερος αυτοτελής εταίρος της συμμετοχικής δημοκρατίας σε ευρωπαϊκό

---

<sup>42</sup> Επιτροπή των Περιφερειών, «Μια νέα Συνθήκη, ένας νέος ρόλος για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές»

επίπεδο»<sup>43</sup>. Ιδρύθηκε το 1957 με τη Συνθήκη της Ρώμης, ως φόρουμ συζητήσεων για την ενιαία αγορά. Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής ήταν υποχρεωτική όσον αφορά ένα μεγάλο αριθμό τομέων (νέα πολιτική απασχόλησης, νέα μέτρα για τον κοινωνικό τομέα, τη δημόσια υγεία και την ισότητα ευκαιριών), ενώ μπορούσε να εκδίδει γνώμες με δική της πρωτοβουλία. Με τη Συνθήκη της Νίκαιας ορίστηκε ως το όργανο, που «αποτελείται από αντιπροσώπους των διαφόρων οικονομικών και κοινωνικών συνιστωσών της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών». Στο πλαίσιο εξέλιξής της, το 2001, υπέγραψε ειδικό πρωτόκολλο συνεργασίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>44</sup>. Σήμερα θεωρείται η φωνή των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών στη νομοθετική διαδικασία.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η ΕΟΚΕ συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας της δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>45</sup>, λειτουργώντας ως μεσολαβητής μεταξύ της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών και των Οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης διευκολύνοντας τον μεταξύ τους διάλογο, ενώ συντονίζει και την ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών<sup>46</sup>. Ακόμα, η ΕΟΚΕ «εγγυάται την υλοποίηση του συμμετοχικού προτύπου της κοινωνίας των πολιτών, επιτρέπει σε αυτή να συμμετάσχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και συμβάλει στο περιορισμό του «δημοκρατικού ελλείμματος» ενισχύοντας παράλληλα τη νομιμότητα της δημοκρατικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων»<sup>47</sup>. Η ίδια προς την ενίσχυση του ρόλου της, διοργανώνει εκδηλώσεις, συνέδρια, σεμινάρια και διασκέψεις σε θέματα της επικαιρότητας.

Ειδικότερα τρεις είναι οι βασικές αποστολές της ΕΟΚΕ<sup>48</sup>:

- «συμβάλλει στην καλύτερη προσαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών και της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στις πραγματικές οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες, επικουρώντας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω της εμπειρογνωμοσύνης και της αντιπροσωπευτικότητας των μελών της, του διαλόγου και της επιδίωξης συναίνεσης με πρώτιστο γνώμονα το δημόσιο συμφέρον,

<sup>43</sup> ΕΟΚΕ(2006), «Η αντιπροσωπευτικότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο διαλόγου με τους πολίτες», SC/023, Βρυξέλλες

<sup>44</sup> ΟΚΕ(2005), «Μη Κρατικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.)», Αθήνα

<sup>45</sup> Βλ. <http://www.eesc.europa.eu>

<sup>46</sup> ΕΟΚΕ(2006), «Η αντιπροσωπευτικότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο διαλόγου με τους πολίτες», SC/023, Βρυξέλλες

<sup>47</sup> ΟΚΕ(1999), «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», Υποεπιτροπή Οργανωμένη Κοινωνία των Πολιτών, C329/10, Βρυξέλλες

<sup>48</sup> Βλ. <http://www.eesc.europa.eu>

• ως θεσμικό βήμα εκπροσώπησης, ενημέρωσης, έκφρασης και διαλόγου της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, προωθεί την ανάπτυξη μιας πιο συμμετοχικής Ευρωπαϊκής Ένωσης εγγύτερης στους πολίτες.

• προωθεί τις αξίες που αποτελούν το θεμέλιο της ευρωπαϊκής οικοδόμησης και προάγει, στην Ευρώπη και σε όλον τον κόσμο, τη δημοκρατία, τη συμμετοχική δημοκρατία και τον ρόλο των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών.»

Η ΕΟΚΕ αποτελείται από 222 μέλη προερχόμενα από διάφορες κοινωνικοοικονομικές οργανώσεις και είναι οργανωμένη σε τρεις Ομάδες, η πρώτη εκπροσωπεί τους εργοδότες, η δεύτερη τους μισθωτούς και η τρίτη τις οικονομικές και κοινωνικές συνιστώσες της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Κάθε μία από τις ομάδες αναγνωρίζει τις ευρωπαϊκές οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών και δύναται να διατηρεί επαφές με τις οργανώσεις αυτές, χωρίς όμως αυτό να αποτελεί απαραίτητο στοιχείο. Αναλυτικότερα:

• Η πρώτη ομάδα που εκπροσωπεί τους εργοδότες, αποτελείται από μέλη της βιομηχανίας του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, των εμπορικών επιμελητηρίων, του χοντρικού και λιανικού εμπορίου, των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, των μεταφορών και της γεωργίας.

• Η δεύτερη ομάδα που εκπροσωπεί τους μισθωτούς, αποτελείται από μέλη των εθνικών συνδικαλιστικών οργανώσεων των εργαζομένων, τόσο σε επίπεδο συνομοσπονδιών όσο και σε επίπεδο τομεακών ομοσπονδιών.

• Η τρίτη ομάδα που εκπροσωπεί τις οικονομικές και κοινωνικές συνιστώσες της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, αποτελείται από μέλη των οργανώσεων των καταναλωτών, των ΜΜΕ, της βιοτεχνίας, των ελεύθερων επαγγελματιών και των ΜΚΟ που είναι επιφορτισμένοι με την κοινωνική και περιβαλλοντική προστασία.

Πέρα από τις ομάδες, η ΕΟΚΕ διαθέτει έξι ειδικευμένα τμήματα που εξετάζουν τα θέματα που υπάγονται των αρμοδιοτήτων της. Βέβαια αν κριθεί απαραίτητο, κατόπιν πρότασης του προεδρείου δύναται να συσταθούν και άλλα τμήματα για τομείς που καλύπτονται από τις συνθήκες. Βασικός ρόλος κάθε ειδικευμένου τμήματος είναι η επεξεργασία γνωμοδοτήσεων ή ενημερωτικών εκθέσεων σε θέματα που άπτονται της ειδικότητάς τους. Αναλυτικά τα τμήματα είναι<sup>49</sup>:

---

<sup>49</sup> Βλ. <http://www.eesc.europa.eu>

- Το ειδικευμένο τμήμα για τη γεωργία, την αγροτική ανάπτυξη και το περιβάλλον (Agriculture, Rural Development and Environment-NAT): Το τμήμα αυτό είναι υπεύθυνο για το έργο της ΕΟΚΕ σχετικά με τις πολιτικές που σχετίζονται με τη γεωργία και το περιβάλλον. Ασχολείται με ένα ευρύ φάσμα επί των θεμάτων αυτών, όπως η μεταρρύθμιση της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (ΚΓΠ), η αναθεώρηση της στρατηγικής αειφόρου ανάπτυξης και των πολιτικών της κλιματικής αλλαγής. Επιπλέον, το τμήμα λειτουργεί σε πιο ειδικά και τεχνικά ζητήματα, όπως τα απόβλητα, την ποιότητα του αέρα, τη βιοποικιλότητα, τη δασοκομία, τη διαχείριση της αλιείας καθώς και με τον έλεγχο, την ασφάλεια των τροφίμων, της πολιτικής προστασία και τα ζώα.

- Το ειδικευμένο τμήμα που ασχολείται με την οικονομική και νομισματική ένωση, καθώς και την οικονομική και κοινωνική συνοχή (*Economic and Monetary Union, Economic and Social Cohesion-ECO*): Στο πλαίσιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ONE), το τμήμα αυτό ασχολείται με την οικονομική και νομισματική πολιτική, τη φορολογία και τη φορολογική εναρμόνιση, τις χρηματοπιστωτικές αγορές καθώς και με το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης, τη διεύρυνση της ζώνης του ευρώ και γενικότερα θέματα που άπτονται της οικονομικής διακυβέρνησης.

- Το ειδικευμένο τμήμα για την απασχόληση, τις κοινωνικές υποθέσεις και την ιθαγένεια (*Employment, Social Affairs and Citizenship-SOC*): Το τμήμα αυτό καλύπτει ένα ευρύ φάσμα θεμάτων: την απασχόληση, τις συνθήκες εργασίας, την υγεία, την κοινωνική προστασία, την κοινωνική ασφάλιση, την κοινωνική ένταξη, την ισότητα των φύλων, την καταπολέμηση των διακρίσεων, τη βελτίωση της ελεύθερης κυκλοφορίας, τη μετανάστευση και την ένταξη, το άσυλο, την εκπαίδευση και την κατάρτιση, τα δικαιώματα των πολιτών, και τη συμμετοχική δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το τμήμα λειτουργεί επικουρικά επί των εργασιών άλλων ευρωπαϊκών κοινοβουλευτικών επιτροπών και Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής δίνοντας μια ολοκληρωμένη συμβολή στην κοινωνική διάσταση της ατζέντας της Λισσαβόνας.

- Το ειδικευμένο τμήμα στις εξωτερικές σχέσεις (*External Relations Section-REX*): Στις κύριες δραστηριότητες του τμήματος αυτού περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, η παρακολούθηση των σχέσεων μεταξύ της ΕΕ και άλλων χωρών εκτός της Ένωσης, όπου έχουν διαμορφωθεί σχέσεις. Το τμήμα προσπαθεί επίσης να ενθαρρύνει τις επαφές με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών από χώρες και περιοχές εκτός Ευρώπης. Ακόμη, το τμήμα ασχολείται με θέματα εμπορίου και ανάπτυξης.

- Το ειδικευμένο τμήμα για την ενιαία αγορά, την παραγωγή και κατανάλωση (*Single Market, Production and Consumption- INT*): Το τμήμα αυτό ασχολείται με

ζητήματα βιομηχανικής πολιτικής, πολιτικής ανταγωνισμού, με παρεχόμενες υπηρεσίες, τις επιχειρήσεις, την κοινωνική οικονομία (συνεταιρισμούς, ταμεία αλληλασφάλισης, ενώσεις και ιδρύματα), το εταιρικό δίκαιο, την πνευματική ιδιοκτησία, την προστασία των καταναλωτών και την τελωνειακή ένωση.

- Το ειδικευμένο τμήμα για τις μεταφορές, την ενέργεια, τις υποδομές και την κοινωνία των πληροφοριών (*Transport, Energy, Infrastructure and Information Society-TEN*): Το τμήμα αυτό καλύπτει τα θέματα που σχετίζονται με τα μέσα μεταφοράς, τις διάφορες μορφές παραγωγής ενέργειας, τα μεγάλα δίκτυα υποδομών, την κοινωνία της πληροφορίας και των υπηρεσιών γενικού ενδιαφέροντος. Μάλιστα, στο πλαίσιο του τμήματος έχουν δημιουργηθεί δύο μόνιμες ομάδες μελέτης προκειμένου να εντοπίσουν και να προωθήσουν τις προσδοκίες της ευρωπαϊκής οργανωμένης κοινωνίας πολιτών. Επίσης, παρακολουθούν και παρέχουν τη στήριξη τους στη συνεχιζόμενη συζήτηση, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σε συνεργασία με την Επιτροπή και τα άλλα ευρωπαϊκά ιδρύματα.

Τα τμήματα αυτά συνεργάζονται με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, ενώ αυτές μπορούν και ενημερώνονται για τις τρέχουσες εργασίες της ΕΟΚΕ, να διατυπώνουν τις απόψεις και τις παρατηρήσεις τους, αλλά και να συμμετέχουν σε ακροάσεις ή διασκέψεις που τις αφορούν.

Σε περίπτωση που προκύψει κάποιο θέμα για το οποίο μπορούν να γνωμοδοτήσουν περισσότερα του ενός τμήματα, συστήνεται μια «προσωρινή» υποεπιτροπή. Η υποεπιτροπή λειτουργεί κανονικά όπως τα ειδικευμένα τμήματα και οι γνωμοδοτήσεις της υποβάλλονται απευθείας για συζήτηση. Ακόμα υπάρχει η δυνατότητα σύστασης συμβουλευτικών επιτροπών, όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο. Οι εν λόγω επιτροπές αποτελούνται και από εκπροσώπους της κοινωνίας πολιτών στο πλαίσιο συνεργασίας με την ΕΟΚΕ.

Όπως προαναφέρθηκε η ΕΟΚΕ για την εκπλήρωση των αποστολών της, εκδίδει κατά μέσο όρο 170 γνωμοδοτήσεις το χρόνο οι οποίες προωθούνται στα όργανα λήψης αποφάσεων της Ένωσης και δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ. Κυρίως τρία είδη γνωμοδοτήσεων εκδίδει:

- Γνωμοδοτήσεις μετά από αίτηση της Επιτροπής, του Συμβουλίου ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

- Γνωμοδοτήσεις πρωτοβουλίας, όποτε η ίδια το θεωρεί απαραίτητο προκειμένου να εκφέρει τη γνώμη της. Με τις γνωμοδοτήσεις αυτές η ΕΟΚΕ θέλει να



ευαισθητοποιήσει τα όργανα λήψης αποφάσεων και κυρίως την Επιτροπή, σε θέματα που είχαν προσελκύσει ελάχιστα ή καθόλου το ενδιαφέρον.

• Διερευνητικές γνωμοδοτήσεις, μετά από αίτηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή ακόμη της ίδιας της προεδρίας της ΕΕ, με σκοπό την εξέταση συγκεκριμένου θέματος και τη διατύπωση προτάσεων, οι οποίες μπορούν αργότερα να οδηγήσουν και στην υποβολή πρότασης εκ μέρους της Επιτροπής. Μέσω των γνωμοδοτήσεων αυτών οι εκπρόσωποι της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών δύναται να εκφράζουν τα αιτήματα και τις ανησυχίες τους.

Οι γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ καταρτίζονται κατά γενικό κανόνα σε έξι βήματα:

1. Το Συμβούλιο, η Επιτροπή ή το ΕΚ απευθύνουν αίτημα γνωμοδότησης για ένα θέμα στον πρόεδρο της ΕΟΚΕ,

2. ορίζεται το αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα από το προεδρείο,

3. αυτό συγκροτεί μια ομάδα μελέτης και ορίζει τον εισηγητή που επικουρείται από εμπειρογνώμονες,

4. υιοθετείται, με απλή πλειοψηφία, η γνωμοδότηση και διαβιβάζεται στο πρόεδρο της ΕΟΚΕ,

5. η ΕΟΚΕ στη σύνοδο ολομέλειας υιοθετεί, με απλή πλειοψηφία, την υποβαλλόμενη από το αρμόδιο τμήμα γνωμοδότηση,

6. και τέλος αυτή διαβιβάζεται στο Συμβούλιο, στην Επιτροπή και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το 2004 έγινε ένα επιπλέον βήμα για την καλύτερη προσέγγιση των σχέσεων μεταξύ ΕΟΚΕ και εκπροσώπων της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών, αφού για τους κυριότερους κλάδους, συστάθηκε «ομάδα συνδέσμου» (*liaison group*). Ρόλος της ομάδας αυτής είναι ο συντονισμός των σχέσεων μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών, προκειμένου να παρακολουθούνται στενότερα οι εξελίξεις και να λαμβάνονται από κοινού αποφάσεις.

#### 2.4. Συνεργασία μεταξύ θεσμοθετημένων και συμβουλευτικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο ρόλος της ΕΟΚΕ και της ΕτΠ είναι αφενός σημαντικός, αφετέρου περιορισμένος. Με βάση τη Συνθήκη της ΕΕ, η ΕΟΚΕ και η ΕτΠ λειτουργούν συμπληρωματικά και μόνο συμβουλευτικά στα τα υπόλοιπα όργανα της ΕΕ, ενώ λειτουργούν και ως η φωνή της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, στο πλαίσιο λήψης ευρωπαϊκών αποφάσεων.

Αναφορικά με το Συμβούλιο και την Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 7 της Συνθήκης της ΕΕ, τα συμβουλευτικά όργανα ΕΟΚΕ και ΕτΠ δρουν επικουρικά επί της επικύρωσης κοινοτικών πράξεων. Ωστόσο, στο πλαίσιο συνεργασίας με το Συμβούλιο, δεδομένου ότι κάθε φορά η προεδρία ορίζει τις προτεραιότητες, ο ρόλος των συμβουλευτικών οργάνων δύναται να χαρακτηριστεί ως περιορισμένος στις προπαρασκευαστικές φάσεις, με προοπτικές ωστόσο αύξησης του υφιστάμενου ρόλου τους.

Το 2001 η Επιτροπή κατόπιν έκδοσης της Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση όπου τονίστηκε η σημασία συμμετοχής των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών στις διαδικασίες διαβούλευσης, σύναψε πρωτόκολλα συνεργασίας με την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ, αντιστοίχως. Στόχος της Επιτροπής ήταν η αξιοποίηση της εμπειρίας τους και η ενίσχυση του ρόλου τους να λειτουργούν ως μεσολαβητές μεταξύ των οργάνων της ΕΕ και της κοινωνίας πολιτών. Σε επίπεδο της Επιτροπής, τα εν λόγω πρωτόκολλα εφαρμόστηκαν με βάση έναν εσωτερικό οδηγό των υπηρεσιών της Επιτροπής, συμπεριλαμβανομένου των αιτημάτων διερευνητικής γνώμης και συστηματικής διαβούλευσης για τις πράσινες και τις λευκές βίβλους, καθώς και την ενίσχυση της υφιστάμενης ad hoc συνεργασίας.

Επί του παρόντος, οι σχέσεις μεταξύ των συμβουλευτικών και θεσμοποιημένων οργάνων μπορούν να θεωρηθούν ικανοποιητικές, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι δεν επιδέχονται βελτίωση.

## Βιβλιογραφία 2<sup>ου</sup> Κεφαλαίου

**Com (2000)11**, Έγγραφο συζήτησης της Επιτροπής: «Η Επιτροπή και οι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής θέσης», Βρυξέλλες

**Com (2001)428 τελικό**, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση-Μια Λευκή Βίβλος», Βρυξέλλες

**Com (2002)704 τελικό**, «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου- Γενικές αρχές και οι ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών από την Επιτροπή», Βρυξέλλες

**Com (97) 241 τελικό**, «Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη», Βρυξέλλες

**Smismans Stijn (2002)**, “Civil Society” in European institutional discourses”, Les Cahiers Européens de Science Po No4, Paris : Centre d’études européennes et Sciences Po.

**ΕΟΚΕ(2006)**, «Η αντιπροσωπευτικότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο διαλόγου με τους πολίτες», SC/023, Βρυξέλλες

**Επιτροπή των Περιφερειών**, «Μια νέα Συνθήκη, ένας νέος ρόλος για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές»

Από <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/1c47ee9c-8800-4fa3-9fdc-14eeeeaa47d54.pdf>.

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή- Γενική Διεύθυνση Τύπου και Επικοινωνίας (2007)**, «Πώς λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση- Ο οδηγός σας στα θεσμικά όργανα της ΕΕ» από [http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu\\_glance/68/el.pdf](http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/68/el.pdf)

**ΟΚΕ(2005)**, «Μη Κρατικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.)», Αθήνα

**ΟΚΕ**, σχετικά με το υπό συζήτηση έγγραφο της Επιτροπής «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης», C 268/15, Βρυξέλλες

**ΟΚΕ(1999)**, «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», Υποεπιτροπή Οργανωμένη κοινωνία των πολιτών, C329/10, Βρυξέλλες

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0021\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0021_el.htm)

[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/democracy/index\\_el.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_el.htm)

<http://www.cor.europa.eu>

<http://www.eesc.europa.eu>

### 3. ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Σε μια εποχή που χαρακτηρίζεται από την «παθητικοποίηση του πολίτη»<sup>50</sup>, η συμμετοχή των πολιτών σε οργανώσεις κοινής ωφέλειας που δεν έχουν σκοπό το κέρδος, είναι από τα σημαντικότερα βήματα προς την κοινωνικοποίηση του ατόμου και την ενεργό συμμετοχή του στα δρώμενα. Με αφετηρία τη θέση αυτή υποστηρίζεται πως η ενεργή κοινωνία πολιτών ενισχύει τη λογοδοσία των οργάνων λήψης αποφάσεων και αυξάνει την αποτελεσματικότητα των κυβερνητικών παρεμβάσεων προς όφελος της κοινωνίας.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η σχέση συνεργασίας με την κοινωνία πολιτών εξελισσόταν παράλληλα με το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Στην αρχή πιο δειλά, οι οργανώσεις από το εθνικό επίπεδο άρχισαν να επεκτείνουν τις δράσεις τους εκτός των συνόρων τους, να συνεργάζονται μεταξύ τους και να αναδεικνύουν θέματα, που δεν θίγονταν ή δεν επιλύονταν από τις υφιστάμενες ευρωπαϊκές πολιτικές. Η ΕΕ από πλευράς της, μέσω των οργάνων της, αναγνώριζε όλο και περισσότερο την ανάγκη συνεργασίας με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών και τη συμμετοχή των οργανώσεων αυτών στη διαμόρφωση των πολιτικών.

#### 3.1. Το δημοκρατικό έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ο όρος «δημοκρατικό έλλειμμα» χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά το 1988 από το Βρετανό Ευρωβουλευτή Bill Newton Dunn για να υποδείξει την περιορισμένη δημοκρατικότητα στους κόλπους της ΕΕ. Ωστόσο, ακριβής ορισμός του όρου δεν υπάρχει.

Ενώ το «ευρωπαϊκό πείραμα» έχει αποδειχθεί επιτυχημένο, οι πολίτες των κρατών μελών νιώθουν όλο και πιο απομακρυσμένοι από αυτό. Μάλιστα, από τα μέσα

---

<sup>50</sup> ΟΚΕ(2005), «Μη Κρατικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.)», Αθήνα

της δεκαετίας του 1990, έχει παγιωθεί η άποψη ότι αυξάνεται το χάσμα μεταξύ της ΕΕ και της κοινωνίας<sup>51</sup>, ενώ μειώνεται το αίσθημα εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Αυτό το φαινομενικά αγεφύρωτο κενό μεταξύ αυτών που λαμβάνουν τις αποφάσεις και αυτών που υπόκεινται σε αυτές, δηλαδή μεταξύ των οργάνων λήψης αποφάσεων και των ευρωπαίων πολιτών, ενισχύει το αίσθημα της περιθωριοποίησης και την προβληματική που χαρακτηρίζεται ως «δημοκρατικό έλλειμμα».

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι πολίτες αισθάνονται πως δεν έχουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν άμεσα και ενεργά στη διαμόρφωση πολιτικής βούλησης ή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ενώ το μόνο θεσμικό όργανο που τα μέλη του εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία (το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) έχει περιορισμένες δυνατότητες εξουσίας<sup>52</sup>. Το ΕΚ δεν διαθέτει απόλυτη κυριαρχία επί του προϋπολογισμού, ενώ η νομοθετική εξουσία ασκείται από κοινού με το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Το μόνο στο οποίο έχει την αποκλειστικότητα είναι η έγκριση ή καθαίρεση του Προέδρου και των Μελών της Επιτροπής.

Παρά ταύτα, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι έχουν γίνει σημαντικά βήματα ενδυνάμωσης του ρόλου του ΕΚ. Ενώ στο παρελθόν συμμετείχε μόνο συμβουλευτικά στην νομοθετική διαδικασία, με την πάροδο του χρόνου έγιναν σημαντικές κινήσεις προς την ενδυνάμωση του ρόλου του. Το πρώτο βήμα έγινε, το 1987 με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Τότε υιοθετήθηκε η διαδικασία της «συνεργασίας»<sup>53</sup> και της «σύμφωνης γνώμης». Αυτό όμως που συνέβαλε σημαντικά στην θέσπιση ίσων εξουσιών μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου ήταν η διαδικασία της «συναπόφασης», την οποία εισήγαγε η Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 και επέκτεινε σημαντικά η Συνθήκη της Νίκαιας το 2001. Στους τομείς πολιτικής που εμπίπτουν στην διαδικασία αυτή, το Κοινοβούλιο έχει την δύναμη να απορρίψει μια προσπάθεια νομοθετικής πράξης, εάν η

---

<sup>51</sup> Κουταλάκης Χ. (2010), «Διαβουλευτική ικανότητα, διαπραγματευτική ισχύς και ευρωπαϊκές πολιτικές», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τεύχος 24, σελ. 57-76

<sup>52</sup> Το δημοκρατικό έλλειμμα εκφράζει μια αντίληψη σύμφωνα με την οποία στο κοινοτικό θεσμικό σύστημα κυριαρχούν αφενός ένα θεσμικό όργανο, το οποίο συγκεντρώνει τη νομοθετική και εκτελεστική εξουσία, δηλαδή το Συμβούλιο, και αφετέρου ένα γραφειοκρατικό και τεχνοκρατικό θεσμικό όργανο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που δεν διαθέτει την απαραίτητη δημοκρατική νομιμοποίηση.

Βλ. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/democratic\\_deficit\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_el.htm)

<sup>53</sup> Η διαδικασία συνεργασίας θεσπίστηκε από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Το ΕΚ μέσω της διαδικασίας συνεργασίας μπορούσε να επηρεάσει τη νομοθετική διαδικασία μέσω της «διπλής ανάγνωσης» των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ περιορίστηκε η διαδικασία συνεργασίας προς όφελος της διαδικασίας της συναπόφασης.

Έτσι, το ΕΚ ορίζεται ως συν-νομοθέτης μαζί με το Συμβούλιο. Με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβόνας το 2007, το Κοινοβούλιο ορίστηκε συν-νομοθέτης επί του 90% περίπου της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Αν και δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η σταδιακή ενδυνάμωση και ενίσχυση του ρόλου του, ο θεσμός του ΕΚ παραμένει ασθενέστερος από τα εθνικά κοινοβούλια, με αποτέλεσμα οι ευρωπαίοι πολίτες να συνεχίζουν να νιώθουν αποξενωμένοι από τις πολιτικές του<sup>54</sup>. Τα υψηλά ποσοστά αποχής που παρατηρήθηκαν σε πολλές χώρες της ΕΕ κατά τις Ευρωεκλογές του 2004 και του 2009, καθώς και τα υψηλά ποσοστά αποχής στα κατά καιρούς διεξαχθέντα δημοψηφίσματα αποτελούν απόδειξη αυτού.

Η Sabine von Orpel, πολιτική επιστήμονας και διδάσκουσα στο Ελεύθερο Πανεπιστήμιο του Βερολίνου, σε δήλωσή της για το δημοκρατικό έλλειμμα αναφέρει χαρακτηριστικά<sup>55</sup>: «Το δικαίωμα της πρωτοβουλίας επαφίεται στην Κομισιόν και όχι στο Ευρωκοινοβούλιο. Αυτό είναι σημείο αδυναμίας. Από την άλλη πλευρά, το Ευρωκοινοβούλιο έχει το δικαίωμα να παροτρύνει την Κομισιόν να προχωρήσει σε νομοθετικές ρυθμίσεις», ενώ επισημαίνει πως το δημοκρατικό έλλειμμα τροφοδοτείται εξίσου από την πολυπλοκότητα των ευρωπαϊκών θεσμών και οργάνων.

### 3.1.1. Διαδικασίες μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος

Στην ιστορία της ΕΕ διάφοροι θεωρητικοί έχουν εκφράσει τις απόψεις τους περί μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος. Αν και φόρμουλα εξάλειψης του φαινομένου δεν υπάρχει, γίνονται βήματα για την βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατίας όσον αφορά το θεσμικό σχεδιασμό και τη λειτουργία των κοινοτικών οργάνων. Αναμφίβολα, αυτό που πρέπει να επιτευχθεί είναι η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των ευρωπαίων πολιτών στα όργανα διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης των αποφάσεων. Μέσα από την ενεργό συμμετοχή των πολιτών στα ευρωπαϊκά δρώμενα και την ουσιαστικότερη επικοινωνία με τα θεσμικά όργανα το υφιστάμενο χάσμα θα περιοριστεί.

Η οργανωμένη κοινωνία πολιτών μπορεί και λειτουργεί ως δίαυλος επικοινωνίας μεταξύ των πολιτών και των οργάνων της ΕΕ, ενώ παράλληλα συμβάλλει θετικά στις

<sup>54</sup> Schmidt M. (2000), *Θεωρίες της Δημοκρατίας* (Αθήνα: Σαββάλας)

<sup>55</sup> Από [http://news.kathimerini.gr/4Dcgi/4Dcgi/\\_w\\_articles\\_civ\\_13\\_09/06/2009\\_317890](http://news.kathimerini.gr/4Dcgi/4Dcgi/_w_articles_civ_13_09/06/2009_317890)

προσπάθειες επίλυσης του δημοκρατικού ελλείμματος<sup>56</sup>. Οι ΜΚΟ, ως μέρος της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών, αφενός πληροφορούν, κινητοποιούν τους πολίτες και ενθαρρύνουν τη συμμετοχή τους, αφετέρου μεταφέρουν τις ανησυχίες των πολιτών στα κέντρα λήψης των αποφάσεων. Ο διάλογος μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών καθώς και ο διάλογός τους με τα επίσημα θεσμικά όργανα ενισχύει τη διαπραγμάτευση και την αναζήτηση συναινετικών λύσεων προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος. Ταυτοχρόνως, οι πολίτες δεν νιώθουν αποκλεισμένοι από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων με αποτέλεσμα οι πιθανότητες αποδοχής των πολιτικών, που αποφασίζονται, να είναι μεγαλύτερες.

Με την πάροδο του χρόνου τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα έχουν αναγνωρίσει, σε διαφορετικό βαθμό το καθένα, την αναγκαιότητα συμμετοχής των ΜΚΟ στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ουσιαστικά, κατέστη σαφές ότι μόνο αν ακούγονται οι απόψεις των πολιτών της Ένωσης, θα υπάρξει βελτίωση τόσο της αποτελεσματικότητας όσο και της νομιμοποίησης των ευρωπαϊκών πολιτικών. Ωστόσο, γνωρίζοντας ότι η δυνατότητα για άμεση συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων είναι περιορισμένη, οι ΜΚΟ έρχονται να καλύψουν το κενό αυτό παίζοντας το ρόλο του μεσολαβητή μεταξύ των πολιτών και της Ένωσης.

Ακόμα, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι για πρώτη φορά στη Συνθήκη της Λισσαβόνας, εισάγεται η ιδέα της συμμετοχικής δημοκρατίας ως αντίβαρο στο δημοκρατικό έλλειμμα. Η ενίσχυση του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών καθώς και με τους ίδιους τους ευρωπαίους πολίτες μέσω της διαδικασίας της διαβούλευσης έχει ως στόχο την ενδυνάμωση της επιρροής των ευρωπαίων πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

### 3.2. Συμμετοχική δημοκρατία

Σε μια δημοκρατία, ο βασικός θεσμός για ενεργό συμμετοχή στα πολιτικά δρώμενα είναι οι εκλογές. Πράγματι, οι πολίτες σε μια δημοκρατία μπορούν να ψηφίζουν το κόμμα και τους πολιτικούς της επιλογής τους. Ωστόσο, δημοκρατία δεν είναι μόνο η εκλογική διαδικασία, αλλά και η συμμετοχή των ίδιων των πολιτών στα κοινωνικά δρώμενα της χώρας, καθώς και η κοινωνική συνοχή, ανεξαρτήτως κοινωνικοοικονομικού

---

<sup>56</sup> Το ίδιο

και πολιτισμικού υπόβαθρου.

Ο όρος συμμετοχική δημοκρατία χαρακτηρίζει τις δημοκρατικές διαδικασίες, που υφίστανται πέρα από την εκλογική διαδικασία. Αυτό που τη διακρίνει από την άμεση δημοκρατία είναι ο ισχυρός ρόλος των ενδιαμέσων φορέων μεταξύ πολιτών και δημόσιων αρχών, που συνήθως αναφέρονται ως οργανωμένη κοινωνία πολιτών.

Σύμφωνα με άποψη της ΟΚΕ<sup>57</sup> στο πλαίσιο της συμμετοχικής δημοκρατίας, *«απαιτεί να συμμετέχουν, σε όσο το δυνατό πρώιμο στάδιο, όλοι εκείνοι που θίγονται από μια νομική ρύθμιση, στη διαδικασία διαμόρφωσης γνώμης και να έχουν τη δυνατότητα να εντάξουν τις επιθυμίες και τις προτάσεις τους στη διαδικασία αυτή.»*

Σε επίπεδο ΕΕ, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90, κατέστη σαφές πως η συμμετοχική δημοκρατία είναι το κλειδί για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας. Η θεωρία της συμμετοχικής δημοκρατίας ουσιαστικά προσκαλεί και προσφέρει στους πολίτες τη δυνατότητα να συμμετέχουν περισσότερο στην έκφραση και διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης, αλλά και στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

Οι ΜΚΟ, ως σημαντική έκφραση της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών, αποτελούν αναπόφευκτα δρώντες στο σύγχρονο πολιτικό διάλογο, ενισχύοντας τη δημοκρατικότητα, ιδιαίτερα στους κόλπους της ΕΕ. Ειδικότερα, συμβάλουν στην συμμετοχική δημοκρατία<sup>58</sup> με τις δράσεις τους: παρέχοντας υπηρεσίες ή προασπίζοντας τα συμφέροντα ομάδων πολιτών και ασκώντας πίεση επί των κοινοτικών οργάνων. Σύμφωνα με άποψη των κοινωνικών ΜΚΟ<sup>59</sup> *«συμμετοχική δημοκρατία είναι ένα κοινωνικό μοντέλο το οποίο επιδιώκει να επεκτείνει τη σφαίρα της συμμετοχής και τη δύναμη των ανθρώπων να λαμβάνουν αποφάσεις για τους ίδιους πέρα από την παραδοσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων».*

---

<sup>57</sup> ΟΚΕ, σχετικά με το υπό συζήτηση έγγραφο της Επιτροπής «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης», C 268/15, Βρυξέλλες

<sup>58</sup> Fazi Elodie, Smith Jeremy, "Civil dialogue: making it work better, Civil Society Contact Group"

<sup>59</sup> Social Platform (2008), Reference Paper, "Shaping an effective civil dialogue at national and European level- "policies for people with people"



### 3.2.1.Ορισμός του όρου «συμμετοχική δημοκρατία»

Κοινά αποδεκτός ορισμός του όρου «*συμμετοχική δημοκρατία*» δεν υπάρχει και μόνο περιγραφικά μπορεί να εξηγηθεί. Παρακάτω δίνονται τα κοινώς αποδεκτά χαρακτηριστικά του όρου «*συμμετοχική δημοκρατία*»<sup>60 61</sup>:

- Η συμμετοχική δημοκρατία δεν αντικαθιστά την αντιπροσωπευτική δημοκρατία αλλά λειτουργεί επικουρικά σε αυτή,
- για την καλή λειτουργία της δύο βασικά στοιχεία χρειάζονται: η ελευθερία του λόγου και η ελευθερία της θέλησης. Η συμμετοχή των πολιτών στα πολιτικά και κοινωνικά δρώμενα παραμένει εθελοντική,
- οι πολίτες συμμετέχουν είτε ατομικά είτε μέσω των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών,
- οι φορείς της κοινωνίας πολιτών, λειτουργούν ως μεσολαβητές μεταξύ των πολιτών και των ευρωπαϊκών οργάνων στη δημόσια συζήτηση,
- οι συμμετέχοντες οφείλουν να είναι περισσότερο δεκτικοί σε πλουραλιστικές απόψεις και να δείχνουν εμπιστοσύνη στις δημόσιες αρχές για να μπορέσει να υπάρξει μετέπειτα συνεργασία,
- η συμμετοχική δημοκρατία βασίζεται στη μόνιμη λογοδοσία των φορέων χάραξης πολιτικής, τη διαφάνεια και την ανταλλαγή πληροφοριών,
- η ενδυνάμωση της κοινωνίας είναι ζωτικής σημασίας για τη συμμετοχή των πολιτών,
- δίνεται η δυνατότητα στις περιθωριοποιημένες ομάδες μιας κοινωνίας να ακούγεται η φωνή τους,
- η συμμετοχική δημοκρατία συμβάλλει στην αντιμετώπιση των αδυναμιών της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας,
- η συμμετοχή των πολιτών γίνεται μέσα από διαδηλώσεις, εκστρατείες, τον εθελοντισμό κα,
- για να εξελιχθεί ως διαδικασία, απαραίτητη είναι η ύπαρξη νομικού πλαισίου όπου θα αναγνωρίζονται τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των οργανώσεων.

<sup>60</sup> Social Platform (2008), Reference Paper, “Shaping an effective civil dialogue at national and European level- “policies for people with people”

<sup>61</sup> Fazi Elodie, Smith Jeremy, “Civil dialogue: making it work better, Civil Society Contact Group”

### 3.2.2.Λειτουργία της συμμετοχικής δημοκρατίας

Δεχόμενοι ότι κεντρική θέση στη συλλογιστική της συμμετοχικής δημοκρατίας είναι η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ορθώς αντιλαμβανόμαστε ότι βασικός σκοπός της συμμετοχικής δημοκρατίας είναι να κάνει τους πολίτες πιο ενεργούς στα κοινωνικά δρώμενα, προωθώντας την κοινωνική συνοχή, την αλληλεγγύη και την κοινωνική δικαιοσύνη.

Στη συμμετοχική δημοκρατία δημιουργείται χώρος συζήτησης στη δημόσια σφαίρα και έτσι δίνεται στους πολίτες η δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Με την ενεργό συμμετοχή τους, οι ίδιοι μπορούν να παρεμβαίνουν, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση πιο αποτελεσματικών και νομιμοποιημένων πολιτικών. Σημαντικό στοιχείο της διαδικασίας είναι ότι στοχεύει στη ενίσχυση του αισθήματος εμπιστοσύνης που νιώθουν οι πολίτες προς τα όργανα λήψης αποφάσεων, ενώ αντιστοίχως αυξάνεται και η λογοδοσία των οργάνων προς τους πολίτες<sup>62</sup>.

Για την προώθηση της συμμετοχικής δημοκρατίας έχουν αναπτυχθεί επαφές με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, στο πλαίσιο δράσης της ΕΕ. Οι επαφές αυτές ποικίλουν από ad hoc συναντήσεις και συνεργασίες, επίσημες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη, το κοινωνικό διάλογο και το διάλογο με τους πολίτες. Στόχος είναι η σύνδεση των αποτελεσμάτων της διαδικασίας της συμμετοχικής δημοκρατίας με την «επίσημη» διαδικασία λήψης αποφάσεων. Μια πιο ενεργή Κοινωνία Πολιτών ενισχύει την ανάγκη λογοδοσίας από πλευράς κυβερνήσεων και οργάνων λήψης αποφάσεων σε σχέση με τις αποφάσεις δημόσιας πολιτικής, επομένως ενισχύεται η δημοκρατική νομιμοποίηση της ΕΕ και μειώνεται το αίσθημα δημοκρατικού ελλείμματος.

### 3.2.3.Η Συνθήκη της Λισσαβόνας για την ενίσχυση της συμμετοχικής δημοκρατίας

Με την υπογραφή της συνθήκης της Λισσαβόνας βασική επιδίωξη ήταν η ενίσχυση του δημοκρατικού ιστού στην ΕΕ<sup>63</sup>. Ειδικότερα, με το άρθρο 11 της Συνθήκης, αναγνωρίζεται ο ρόλος και η αυτονομία των κοινωνικών εταίρων, καθώς επίσης τίθενται

<sup>62</sup> Social Platform (2008), Reference Paper, “Shaping an effective civil dialogue at national and European level- “policies for people with people”

<sup>63</sup> Com (2009)622 final, “Green Paper on a European Citizen’s Initiative”, Brussels

οι βάσεις για περαιτέρω συνεργασία μεταξύ των οργάνων της Ένωσης και της Κοινωνίας Πολιτών.

Συγκεκριμένα, η Συνθήκη της Λισσαβόνας ορίζει τα δημοκρατικά θεμέλια της Ένωσης, τα οποία στηρίζονται σε τρεις αρχές<sup>64</sup>.

- Την αρχή της δημοκρατικής ισότητας, δηλαδή ότι τα ευρωπαϊκά όργανα πρέπει να αντιμετωπίζουν ισότιμα όλους τους πολίτες.
- Την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, με την ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και την αύξηση συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων.
- Την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας, υπογραμμίζοντας τη σημασία των διαβουλεύσεων, του διαλόγου με τους πολίτες, του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών και του κοινωνικού διαλόγου, ενώ εισάγεται η διαδικασία πρωτοβουλίας πολιτών. Είναι η πρώτη φορά που η ιδέα της συμμετοχικής δημοκρατίας εισάγεται σε συνθήκη της ΕΕ.

Στο άρθρο 8 της Συνθήκης επί της δημοκρατικής ισότητας, αναφέρεται: «σε όλες τις δραστηριότητές της, η Ένωση σέβεται την αρχή της ισότητας των πολιτών της, οι οποίοι τυγχάνουν ίσης προσοχής από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της. Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα κράτους μέλους. Η ιθαγένεια της Ένωσης προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια και δεν την αντικαθιστά.»

Στο άρθρο 8<sup>A</sup> επί της αρχής της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, αναφέρεται: «η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία ... οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνηση και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους ... Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης. Οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες... Τα πολιτικά κόμματα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συμβάλλουν στην διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνείδησης και στην έκφραση της βούλησης των πολιτών της Ένωσης».

Τέλος, το άρθρο 8β είναι που εισάγει την ΕΕ στη διαδικασία της συμμετοχικής δημοκρατίας και αναφέρεται: «Τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους

<sup>64</sup> Από [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/democracy/index\\_el.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_el.htm)

πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης... Τα θεσμικά όργανα διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών... Προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη... Πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών... Οι διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη διατύπωση της εν λόγω πρωτοβουλίας καθορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 21, πρώτο εδάφιο της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης»<sup>65</sup>.

Όπως αναφέραμε και προηγουμένως, για πρώτη φορά σε Συνθήκη της ΕΕ εισάγεται η «πρωτοβουλία πολιτών» ως διαδικασία προαγωγής της συμμετοχικής δημοκρατίας. Η καινοτομία αυτή αντικατοπτρίζει τη βούληση της ΕΕ να συνδέσει τους πολίτες της με τα ευρωπαϊκά σχέδια και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στα θέματα που τους αφορούν. Βέβαια, διευκρινίζεται ότι οι υπογράφωντες πρέπει να είναι υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, ώστε, κυρίως, να αποφεύγεται η υπεράσπιση ουσιαστικά εθνικών συμφερόντων.

Στόχος της Συνθήκης της Λισσαβόνας ήταν μεταξύ άλλων, η Ένωση να γίνει πιο προσβάσιμη στο πολίτη. Επαναπροσδιορίζει, επομένως, τη θέση του πολίτη στα ευρωπαϊκά δρώμενα και προσπαθεί να ανακτήσει το χαμένο ενδιαφέρον για την ΕΕ και τις πολιτικές της. Στο πλαίσιο προαγωγής μιας ευρωπαϊκής δημοκρατίας, δίνει την ευκαιρία στους ευρωπαίους πολίτες να δείξουν το ενδιαφέρον τους για τη λειτουργία και την ανάπτυξη της Ένωσης. Έτσι, ενισχύονται ταυτόχρονα η αντιπροσωπευτικότητα των ευρωπαϊκών οργάνων και η συμμετοχή των πολιτών στην ευρωπαϊκή διαδικασία.

### 3.3. Επίσημη διαβούλευση

Καθ' όλη τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, από τη φάση της

<sup>65</sup> Βλ. <http://eur-lex.europa.eu>

διαμόρφωσης πολιτικής έως την τελική έκδοση μέτρου από το νομοθέτη και την εφαρμογή του, για σχεδόν όλους τομείς, η Επιτροπή διενεργεί διαβουλεύσεις και με τα ενδιαφερόμενα μέρη, όπως οι ΜΚΟ, οι τοπικές αρχές και οι εκπρόσωποι της Κοινωνίας Πολιτών

Η Επιτροπή σε ανακοίνωση της<sup>66</sup> προσδιορίζει τον όρο «διαβούλευση» ως τις διαδικασίες μέσω των οποίων η ίδια «..επιθυμεί να συγκεντρώσει τις συνεισφορές των εξωτερικών ενδιαφερόμενων μερών για τη διαμόρφωση πολιτικής..». Μια διαβούλευση μπορεί να γίνει με διάφορα μέσα όπως οι Πράσινες και οι Λευκές Βίβλοι<sup>67</sup>, τις ανακοινώσεις, τις συμβουλευτικές επιτροπές<sup>68</sup>, τις ειδικές διαβουλεύσεις, αλλά και τις διαβουλεύσεις σε απευθείας σύνδεση. Με αυτόν τον τρόπο, η Επιτροπή φροντίζει ώστε οι νομοθετικές προτάσεις να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των άμεσα ενδιαφερομένων και αποφεύγεται η άσκοπη γραφειοκρατία<sup>69</sup>.

Η σημασία της συμμετοχής των οργανώσεων στις διαδικασίες διαβούλευσης τονίστηκε και στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση<sup>70</sup> αναφέροντας πως «Οι διαβουλεύσεις αυτές βοηθούν την Επιτροπή και τα άλλα όργανα να παρεμβαίνουν ως διαιτητές σε περιπτώσεις συγκρουόμενων απαιτήσεων και προτεραιοτήτων, και να αναπτύσσουν ορίζοντες πιο μακροπρόθεσμων πολιτικών».

Ακόμη, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας «Διαδραστική Χάραξη Πολιτικών» (IPM)<sup>71</sup>, δημιουργήθηκε ένα διαδικτυακό σύστημα με εύχρηστα και απλά ηλεκτρονικά

<sup>66</sup> Com (2002)704 τελικό, «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου- Γενικές αρχές και οι ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών από την Επιτροπή», Βρυξέλλες

<sup>67</sup> Οι πράσινες βίβλοι είναι έγγραφα που δημοσιεύονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα οποία αποσκοπούν στην προώθηση του προβληματισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο επί συγκεκριμένου θέματος. Στο πλαίσιο αυτό, καλούνται τα ενδιαφερόμενα μέρη (οργανισμοί και άτομα) να συμμετάσχουν σε μια διαδικασία διαβούλευσης και συζήτησης στη βάση των προτάσεων που διατυπώνονται. Οι πράσινες βίβλοι αποτελούν ενίοτε την αφετηρία νομοθετικών εξελίξεων που στη συνέχεια εκτίθενται στις λευκές βίβλους.

Από [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/green\\_paper\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/green_paper_el.htm)

<sup>68</sup> Οι συμβουλευτικές επιτροπές αποτελούνται από εκπροσώπους των ενδιαφερόμενων μερών και εμπειρογνώμονες.

<sup>69</sup> Από [http://ec.europa.eu/yourvoice/about/index\\_el.htm#background](http://ec.europa.eu/yourvoice/about/index_el.htm#background)

<sup>70</sup> Com (2001)428 τελικό, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση-Μια Λευκή Βίβλος», Βρυξέλλες

<sup>71</sup> «Στόχος της πρωτοβουλίας για τη «Διαδραστική Χάραξη Πολιτικών» (IPM) είναι να βοηθήσει τις διοικήσεις των κρατών μελών και τα όργανα της ΕΕ να κατανοήσουν καλύτερα τις ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων κάνοντας χρήση σύγχρονων τεχνολογιών, ειδικότερα του Διαδικτύου. Η πρωτοβουλία αυτή συμβάλλει στη χάραξη πολιτικών, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για γρήγορες και στοχοθετημένες απαντήσεις σε διάφορα προβλήματα και ερωτήματα, βελτιώνοντας την αξιολόγηση του αντίκτυπου των πολιτικών (ή της έλλειψής τους) και διασφαλίζοντας μεγαλύτερο βαθμό υπευθυνότητας έναντι των πολιτών.» από [http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_el.htm)

ερωτηματολόγια για την απλούστευση της διαδικασίας διαβούλευσης των ενδιαφερόμενων μερών. Μέσω της διαδικτυακής πύλης «*Η φωνή σας στην Ευρώπη*» (*Your Voice in Europe*), που δημιουργήθηκε το 2001 στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας IPM, περισσότερες από 370 διαβουλεύσεις έχουν ήδη πραγματοποιηθεί.

Παρακάτω, παρατίθεται ένα παράδειγμα διαβούλευσης σχετικά με τη μαθησιακή κινητικότητα των νέων. Η διαβούλευση αυτή έλαβε χώρα από την Επιτροπή το 2009 με σκοπό τη συλλογή απόψεων.

### 3.3.1. Διαβούλευση για την προώθηση της μαθησιακής κινητικότητας των νέων

Μέσα στο πλαίσιο της διεθνούς οικονομικής κρίσης, η ΕΕ συνεχίζει μεταξύ άλλων να στηρίζει τη νεολαία και το πολιτισμό. Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει επισημάνει την επιθυμία της για ενίσχυση της εκπαίδευσης και της κατάρτισης. Μάλιστα, για την προώθηση των στόχων αυτών, για τη δημοσιονομική περίοδο 2014-2020, πρότεινε επενδύσεις κατά περίπου 70 % πιο αυξημένες σε σύγκριση με την τρέχουσα περίοδο.

Με την 20<sup>η</sup> επέτειο του προγράμματος Erasmus το 2007 ξεκίνησαν πολλές συζητήσεις, ενώ υπήρξε έντονος προβληματισμός σε σχέση με τα πλεονεκτήματα της κινητικότητας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, αλλά και την ανάγκη επέκτασής της σε άλλους τομείς. Την ίδια χρονιά το Συμβούλιο επισήμανε και αυτό τον κρίσιμο ρόλο της κινητικότητας, δίνοντας έμφαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, ενώ το επόμενο έτος κάλεσε τα κράτη-μέλη και την Επιτροπή προς περαιτέρω ανάπτυξη του εννοιολογικού πλαισίου της κινητικότητας για όλους τους νέους. Η Επιτροπή, η οποία ανέκαθεν υποστήριζε την ανάγκη για επένδυση στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, από το 2007, έχει προχωρήσει σε διαδικασίες προώθησης της κινητικότητας των εκπαιδευόμενων, ως εξέχουσας σημασίας θέμα.

Παρόλο που η ΕΕ μέσω διαφόρων προγραμμάτων και πρωτοβουλιών υποστηρίζει τη μαθησιακή κινητικότητα, τα ποσοστά κινητικότητας παραμένουν σε χαμηλά επίπεδα. Με την Πράσινη Βίβλο για την προώθηση της μαθησιακής κινητικότητας

των νέων<sup>72</sup>, η Επιτροπή επικεντρωνόταν στην κινητικότητα για μαθησιακούς σκοπούς και σκοπός της έκδοσης ήταν η έναρξη ενός δημόσιου διαλόγου στον οποίο θα μπορούσαν να συμμετέχουν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη (από οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, πανεπιστήμια, αλλά και απλοί πολίτες), καταθέτοντας τις απόψεις τους. Ακόμα, αποσκοπούσε στη διερεύνηση τρόπων για την ενεργοποίηση μηχανισμών για την προώθηση της κινητικότητας των νέων, αλλά και της κινητοποίησης όλων των δημόσιων αρχών σε διάφορα επίπεδα. Η Επιτροπή μέσω της Πράσινης Βίβλου κάλεσε τους ενδιαφερόμενους είτε να υποβάλουν τις απαντήσεις τους στις ανοιχτές ερωτήσεις που αναφέρονταν στη Βίβλο, μέσω ηλεκτρονικού ή συμβατικού ταχυδρομείου, είτε να απαντήσουν στο ειδικά διαμορφωμένο διαδικτυακό ερωτηματολόγιο πολλαπλών επιλογών.

Μεταξύ των απαντήσεων που έλαβε η Επιτροπή στο πλαίσιο διαβούλευσης ήταν και αυτή του δικτύου Erasmus Students Network (ESN). Το ESN είναι ένας από τους μεγαλύτερους μη-κερδοσκοπικούς φοιτητικούς οργανισμούς που στηρίζει και προωθεί την ανταλλαγή φοιτητών. Στόχος των μελών της οργάνωσης είναι η όσο το δυνατόν καλύτερη και μεγαλύτερη κινητικότητα των φοιτητών στην Ευρώπη. Το ESN απαντώντας στις ερωτήσεις της Πράσινης Βίβλου, πρότεινε τρόπους ενίσχυσης της κινητικότητας των νέων, εστιάζοντας σε καλά παραδείγματα και πρακτικές του δικτύου<sup>73</sup>.

Μέσω της διαβούλευσης αυτής, ακούστηκαν προτάσεις για το καλύτερο τρόπο προώθησης των δυνατοτήτων κινητικότητας νέων. Η Επιτροπή αφού αξιολογήσει τις παρεμβάσεις θα προχωρήσει στην έκδοση της Λευκής Βίβλου.

### 3.4. Διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών

Ο όρος «*διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών*» (*civil dialogue*) χρησιμοποιείται στους κύκλους της ΕΕ για να περιγράψει το διάλογο μεταξύ ενός θεσμικού ή κοινοτικού οργάνου και των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών. Τα θέματα

---

<sup>72</sup> Com (2009)329/3, Πράσινη Βίβλος, "Προώθηση της μαθησιακής κινητικότητας των νέων", Βρυξέλλες

<sup>73</sup> Erasmus Students Network AISBL, ESN Reaction to the Green Paper

συζήτησης είναι κοινωνικά ή οικονομικά, οριζόντιου ή κάθετου χαρακτήρα (δηλαδή γενικού ή ειδικού) και αφορούν την κοινωνία πολιτών στο σύνολό της<sup>74</sup>.

Αναντίρρητα, το πλαίσιο για το «διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» είναι η συμμετοχική δημοκρατία<sup>75</sup>. Σκοπός του διαλόγου είναι η βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων με την ουσιαστικότερη συμμετοχή της κοινωνίας πολιτών<sup>76</sup>. Ωστόσο, για να υπάρχει πρόσβαση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, πρέπει να υφίσταται άμεση σχέση με τις δημόσιες αρχές. Επιπλέον, οι αρχές πρέπει να έχουν την πρόθεση να «μοιραστούν την εξουσία» με τις οργανώσεις και να λάβουν υπόψη τους τα αποτελέσματα του διαλόγου στις τελικές αποφάσεις τους.

Ακόμη, ο «διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» πρέπει να είναι μια τακτική διαδικασία. Σε πρώτο στάδιο, πρέπει να δίνεται ο αναγκαίος χρόνος ούτως ώστε οι συμμετέχουσες οργανώσεις να προλαβαίνουν να διαβουλεύονται με τα μέλη τους και να λαμβάνουν αποφάσεις στο εσωτερικό τους. Εκείνο που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι η όλη διαδικασία να είναι σαφής και προκαθορισμένη χρονικά, καθώς επίσης να έχουν εντοπιστεί και συμφωνηθεί πριν την έναρξη της οι στόχοι. Με άλλα λόγια, η διαδικασία θα πρέπει να προγραμματίζεται επαρκώς και εκ των προτέρων από τους εταίρους.

Είναι αλήθεια ότι και τα δύο μέρη στο διάλογο έρχονται αντιμέτωποι με την ένταση μεταξύ τεχνογνωσίας και εμπειρίας. Οποσδήποτε, ο ρόλος των οργανώσεων πρέπει να αναγνωριστεί, να προστατευτεί και να υποστηριχτεί επισήμως μέσα από μια σειρά μέτρων πολιτικής, όπως το καταστατικό των μηχανισμών χρηματοδότησης, ή τις συνθήκες. Επιπλέον, οι λιγότερο εμπλεκόμενες και οι πιο περιθωριοποιημένες οργανώσεις πρέπει να τυγχάνουν ιδιαίτερης προσοχής και διατηρούν ίσα δικαιώματα συμμετοχής με τις υπόλοιπες. Στην πράξη αυτό σημαίνει, την προσαρμογή των μέσων και των μεθόδων του διαλόγου σε όλες τις ομάδες, συμπεριλαμβανομένων των ΑμΕΑ, των μεταναστών κα.

Αναντίρρητα, για έναν αποτελεσματικό διάλογο πρέπει και τα δύο μέρη να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες και έγγραφα, να υπάρχει ουσιαστική επικοινωνία μεταξύ τους και η όλη διαδικασία να γίνεται με διαφανή τρόπο. Τέλος, δεδομένου ότι μια πολιτική διαδικασία δεν τελειώνει όταν μια πρόταση γίνεται δίκαιο, η εφαρμογή της διάταξης είναι

<sup>74</sup> ΟΚΕ, σχετικά με το υπό συζήτηση έγγραφο της Επιτροπής «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης», C 268/15, Βρυξέλλες

<sup>75</sup> Fazi Elodie, Smith Jeremy, "Civil dialogue: making it work better, Civil Society Contact Group"

<sup>76</sup> Social Platform (2008), Reference Paper, "Shaping an effective civil dialogue at national and European level- "policies for people with people"



εξίσου σημαντική. Ο ρόλος των οργανώσεων είναι σημαντικός τόσο στην εφαρμογή των μέτρων πολιτικής, όσο και στην παρακολούθηση της αποτελεσματικότητάς τους. Το ορθό είναι να περιλαμβάνονται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων: από τον καθορισμό της ημερήσιας διάταξης, τον ορισμό της πολιτικής, τη λήψη αποφάσεων, την υλοποίηση, την αξιολόγηση, και τέλος την αναδιατύπωση.

### 3.4.1. Ιστορική Επισκόπηση του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών

Η ιδέα του «διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» έχει τις ρίζες του στην πολιτική παράδοση της Ολλανδίας και της Γερμανίας. Για πρώτη φορά, στους κόλπους της ΕΕ, συζητήθηκε στις αρχές της δεκαετίας του '90 με σκοπό την ανάδειξη ενός διαλόγου, που θα ευνοούσε την αλληλεπίδραση μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και των ΜΚΟ, κυρίως στον τομέα κοινωνικών υποθέσεων. Ως έννοια διαμορφώθηκε το Μάρτιο του 1996 από τη Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής για την κοινωνική πολιτική (Directorate General responsible for social policy)<sup>77</sup>.

Αρχικά, η Γενική Διεύθυνση για την κοινωνική πολιτική σε συνεργασία με την Επιτροπή του ΕΚ για τις κοινωνικές υποθέσεις και την απασχόληση (Committee of Employment and Social Affairs (EMPL) θέλησαν να ενεργοποιήσουν το διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών. Μαζί προχώρησαν στην πραγματοποίηση του πρώτου Ευρωπαϊκού Φόρουμ Κοινωνικής Πολιτικής (European Social Forum) που έλαβε χώρα στις 27-30 Μαρτίου 1996, φέρνοντας έτσι σε επαφή 1000 συμμετέχοντες κυρίως από το χώρο των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνταν επί κοινωνικών θεμάτων. Έκτοτε το Φόρουμ λαμβάνει χώρα κάθε δύο χρόνια και όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής το 1997<sup>78</sup> *«αυτή ήταν η απαρχή ενός νέου πολιτικού στόχου: η οικοδόμηση, με το πέρασμα του χρόνου, ενός πραγματικού διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο που θα συμπληρώνει τον πολιτικό διάλογο με τις εθνικές αρχές και τον κοινωνικό διάλογο με τους κοινωνικούς εταίρους».*

Στην πραγματικότητα, το Φόρουμ Κοινωνικής Πολιτικής πρόεκυψε ως

---

<sup>77</sup> Η Γενική Διεύθυνση για τη κοινωνική πολιτική σήμερα έχει μετονομαστεί σε Γενική Διεύθυνση για την απασχόληση, τις κοινωνικές υποθέσεις και την κοινωνική ένταξη (EMPL).

<sup>78</sup> Com (97) 241 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη», Βρυξέλλες

«απάντηση» της Επιτροπής στη Δήλωση 23 της Συνθήκης του Μάαστριχτ, η οποία επεσήμανε την ανάγκη για συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και των φιλανθρωπικών οργανώσεων, καθώς και των κοινωνικών ιδρυμάτων που παρέχουν υπηρεσίες. Με αφετηρία το συνέδριο αυτό ενεργοποιήθηκε ο μηχανισμός διαλόγου μεταξύ των ΜΚΟ και των Ευρωπαϊκών Θεσμών<sup>79</sup>.

Κατά τη διάρκεια των εργασιών προετοιμασίας για τη διεξαγωγή του πρώτου Ευρωπαϊκού Φόρουμ Κοινωνικής Πολιτικής, γεννήθηκε και η ιδέα της Κοινωνικής Πλατφόρμας<sup>80</sup> (Platform of European Social NGOs – Social Platform) αποτελούμενη από 25 ευρωπαϊκές και διεθνείς οργανώσεις, καθώς και η ιδέα για την Επιτροπή Σοφών (Committee of Sages).

Στόχος ήταν η Πλατφόρμα να λειτουργήσει μακροπρόθεσμα ως μόνιμο πλαίσιο συνεργασίας και αλληλεπίδρασης με τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, να βοηθήσει στο Ευρωπαϊκό Φόρουμ Κοινωνικής Πολιτικής και να διευκολύνει την ανάπτυξη του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών.

Η σύνθεση της Επιτροπής Σοφών αποσκοπούσε στην εκπόνηση μιας έκθεσης για τα δικαιώματα και το ρόλο των εθελοντικών οργανώσεων σε κοινωνικά ζητήματα. Μάλιστα, πριν τη σύνταξη της τελικής έκθεσης προηγήθηκαν εθνικά σεμινάρια με τη συμμετοχή των σωματείων και των κοινωνικών εταίρων. Στη τελική έκθεση κατατέθηκαν οι απόψεις τους σχετικά με το μέλλον των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ευρώπη, και υπογραμμίστηκε η σημασία του κοινωνικού διαλόγου και του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών ως απαραίτητα στοιχεία για την προώθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Η έκθεση της Επιτροπής Σοφών χρησιμοποιήθηκε και από το Φόρουμ Κοινωνικής Πολιτικής για την τροφοδότηση των διαβουλεύσεων της Διακυβερνητικής σχετικά με την αναθεώρηση της Συνθήκης της ΕΕ που έλαβε χώρα το 1997. Στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής διάσκεψης, πραγματοποιήθηκε η δήλωση αριθμ.38 σε σχέση με τις εθελοντικές δραστηριότητες. Η δήλωση αυτή συμπεριελήφθη στην τελική πράξη της συνθήκης του Άμστερνταμ και αναγνωρίζει τον σημαντικό ρόλο των εθελοντικών οργανώσεων στην ανάπτυξη της κοινωνικής αλληλεγγύης.

---

<sup>79</sup> Obradovic Daniela (1999), "The distinction between civil and social dialogue in the European Union", Current Politics and Economics in Europe, Vol.9, No.1: 39-64

<sup>80</sup> Η πλατφόρμα λειτουργεί ως επιτυχημένο δίκτυο που παίζει το ρόλο του μεσολαβητή μεταξύ των οργανώσεων και διευκολύνει την οργάνωση των μεταξύ τους συναντήσεων.

Μέχρι το 1998, η συζήτηση για το «διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» περιοριζόταν σε κάποιες Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής και το ΕΚ. Εκείνη την περίοδο, αν και είχε ήδη αναγνωριστεί ο σημαντικός ρόλος των εθελοντικών οργανώσεων, δεν έτυχαν της ίδιας αντιμετώπισης οι ΜΚΟ. Τη χρονιά εκείνη το ΕΚ ξεκίνησε μια σειρά από ακροάσεις με τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνταν σε κοινωνικά θέματα. Τα αποτελέσματα των ακροάσεων συμπεριλήφθηκαν στην αναφορά που συνέταξε η ευρωβουλευτής της Ιταλίας Fiorella Ghilaedotti αναφορικά με διάφορες πτυχές του μη κερδοσκοπικού τομέα. Μάλιστα, στην αναφορά επισημαίνεται και η ανάγκη συγκρότησης ενός θεσμοποιημένου διαλόγου μεταξύ της ΕΕ και των ΜΚΟ, ενώ υπογραμμίζεται πως η Πλατφόρμα θα μπορούσε να λειτουργήσει και ως πρότυπο για άλλους τομείς του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών. Αργότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφάσισαν να εδραιώσουν από κοινού δυο συναντήσεις το χρόνο με την Πλατφόρμα και να στηρίξουν το διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών.

#### 3.4.2. Ευρωπαϊκή Ένωση και διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών

Τα όργανα της ΕΕ, το καθένα με το δικό του τρόπο και σε διαφορετικό βαθμό, στήριζε και στηρίζει την ανάπτυξη του «διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών». Αν και το βασικότερο στοιχείο του διαλόγου είναι να ακούγονται οι απόψεις των ευρωπαίων πολιτών στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, λειτουργεί και ως αντίβαρο στις προβληματικές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως είναι το δημοκρατικό έλλειμμα και η έλλειψη νομιμοποίησης των πολιτικών της.

##### 3.4.2.1. Η Επιτροπή για το διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών

Η Επιτροπή χαρακτηρίζεται από μακρά ιστορία επαφών και ανεπίσημων διαβουλεύσεων με τις εθελοντικές οργανώσεις σε ένα ευρύ φάσμα τομέων πολιτικών της Ένωσης. Μέσω της επαφής αυτής, και οι δύο πλευρές του διαλόγου βγαίνουν κερδισμένες. Οι οργανώσεις κερδίζουν την πρόσβαση στην ενημέρωση και στην άσκηση

επιρροής, ενώ η Επιτροπή ενισχύεται από την τεχνογνωσία των οργανώσεων επί ειδικών θεμάτων και κερδίζει μεγαλύτερη νομιμοποίηση επί των πολιτικών της.

Αξίζει να σημειωθεί ότι κάθε Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής έχει αναπτύξει διαφορετικό βαθμό συνεργασίας με τις οργανώσεις. Τις πιο στενές σχέσεις με τις ΜΚΟ έχουν: η Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Κοινωνικής Ένταξης (EMPL), η Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης και Συνεργασίας (EuropeAid DEVCO), η Γενική Διεύθυνση για το Περιβάλλον (ENV) και η Γενική Διεύθυνση για την Εκπαίδευση και τον Πολιτισμό (EAC).

Ακόμη, η Επιτροπή έχει υποστηρίξει, ότι ο «διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» θα πρέπει να πλαισιώσει τον κοινωνικό διάλογο μεταξύ των παραδοσιακών κοινωνικών εταίρων. Επιπλέον, θεωρεί πως μόνο μέσω του θεσμοθετημένου διαλόγου μπορούν οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών να παίξουν αξιοσημείωτο ρόλο για την τόνωση της απασχόλησης στον τομέα της λεγόμενης κοινωνικής οικονομίας<sup>81</sup>, πχ. την παροχή των κοινωνικών υπηρεσιών. Τέλος, η Επιτροπή υποστηρίζει τη δημιουργία ενός ειδικού ταμείου για τη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των εθελοντικών οργανώσεων και ιδρυμάτων.

#### 3.4.2.2. Η ΕΟΚΕ για το διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών

Η ΕΟΚΕ αφενός στηρίζει της απόψεις της Επιτροπής για τον κρίσιμο ρόλο των εθελοντικών οργανώσεων ως κοινωνικών και οικονομικών εταίρων στην ΕΕ, αφετέρου πάει ένα βήμα παραπέρα υποβάλλοντας συγκεκριμένες προτάσεις για τη θεσμοθέτηση της συνεργασίας με τις εθελοντικές οργανώσεις.

Επιπλέον, μέσα από τις γνωμοδοτήσεις και τα συνέδρια που έχει διοργανώσει, έχει αναφερθεί εκτεταμένα στο «διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών», στα χαρακτηριστικά του, έχει προτείνει τρόπους βελτίωσης της διαδικασίας, ενώ έχει ασκήσει πολιτική πίεση για την θεσμική αναγνώρισή του, όπως συνέβη παλαιότερα και με τον Κοινωνικό Διάλογο.

---

<sup>81</sup> «Η Κοινωνική Οικονομία ορίζεται ως ο χώρος της οικονομίας που βρίσκεται ανάμεσα στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα της οικονομίας και στον οποίο διεξάγονται οικονομικές δραστηριότητες με κοινωνικούς σκοπούς και στόχους.», βλ. [www.equal-krikos.gr](http://www.equal-krikos.gr)

### 3.4.2.2.1. Τα Χαρακτηριστικά, οι αρχές και οι μορφές του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών από την ΕΟΚΕ

Η ΕΟΚΕ, κατά τη διάρκεια συνεδρίου της<sup>82</sup> όρισε μεταξύ άλλων τα χαρακτηριστικά, τις αρχές και τις μορφές που μπορεί να πάρει ο «διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών».

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την ΕΟΚΕ, τα χαρακτηριστικά που πρέπει να διέπουν το «διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» είναι:

- Να συμμετέχουν όλα τα μέλη της Οργανωμένης Κοινωνίας Πολιτών,
- δεν θα πρέπει να ανταγωνίζεται το κοινωνικό διάλογο, αλλά να λειτουργεί επικουρικά,
- μπορεί να διεξάγεται μόνο μεταξύ των εκπροσώπων της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών ή μεταξύ αυτών και των κοινοτικών θεσμών ή οργάνων,
- μπορεί να καλύπτει θέματα οριζόντιου ή κάθετου χαρακτήρα, γενικού ή ειδικού ενδιαφέροντος,
- θα πρέπει να διαθέτει τις δομές που απαιτούνται για τη διενέργεια του,
- θα πρέπει να επικεντρώνεται κυρίως στο κοινωνικό-οικονομικό τομέα, πέρα από τα πεδία που καλύπτονται από τον κοινωνικό διάλογο (π.χ. θέματα που αφορούν το περιβάλλον, τον καταναλωτή, ζητήματα ανάπτυξης, τα ανθρώπινα δικαιώματα, τον πολιτισμό και όλα αυτά που είναι σημαντικά για την κοινωνία πολιτών).

Εν συνεχεία, παρατίθενται οι αρχές του «διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών»:

- Μπορεί να λειτουργήσει ως διαδικασία εκμάθησης: μέσω αυτής της διαδικασίας οι οργανώσεις και οι πολίτες, μέσω της αλληλεπίδρασης με τα όργανα της ΕΕ, μπορούν να διδάξουν και να διδαχθούν.
- Είναι το ιδανικό φόρουμ εκπροσώπησης όλων των ομάδων της κοινωνίας συμπεριλαμβανομένου και των μειοψηφικών ή «πολιτικά φτωχών».

<sup>82</sup> European Economic and Social Committee (EESC) (2001), Conclusions, Conference on "The role of organized civil society in European Governance", Brussels

- Συμπληρώνει άλλες μορφές εκπροσώπησης, όπως η κοινοβουλευτική εκπροσώπηση ή ο κοινωνικός διάλογος.

- Ο «διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» βασίζεται στη συμμετοχή και όχι στη διαβούλευση.

Τέλος, υποστήριξε ότι ο «διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» μπορεί να πάρει τρεις μορφές:

- ως διάλογος μεταξύ των αντιπροσωπευτικών ευρωπαϊκών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών για την εξέλιξη και το μέλλον της Ένωσης και των πολιτικών αυτής,

- ως δομημένος και τακτικός διάλογος μεταξύ των οργανώσεων και της Ένωσης,

- ως καθημερινός διάλογος μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών και των συνομιλητών τους εντός των νομοθετικών και εκτελεστικών οργάνων.

#### 3.4.3. Διάκριση: Κοινωνικός διάλογος- Διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι εταίροι του «διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» είναι οι εκπρόσωποι των οργανώσεων αυτών. Ρόλος τους είναι να εκπροσωπούν τα γενικά ή ειδικά συμφέροντα των πολιτών. Από την άλλη, στον κοινωνικό διάλογο συμμετέχουν οι ευρωπαϊκές οργανώσεις των κοινωνικών εταίρων<sup>83</sup>. Αν και είναι ξεκάθαρη η διαφορά μεταξύ του κοινωνικού διαλόγου και του διαλόγου με τους πολίτες, οι δύο αυτές έννοιες συχνά συγχέονται και έτσι κρίνεται απαραίτητο να αποσαφηνιστεί η μεταξύ τους διαφορά.

Ειδικότερα, ο όρος κοινωνικός διάλογος περιλαμβάνει τις συζητήσεις, τις διαβουλεύσεις, τις διαπραγματεύσεις και τις κοινές ενέργειες που αναλαμβάνονται από τις οργανώσεις εκπροσώπησης των κοινωνικών εταίρων. Ο ευρωπαϊκός κοινωνικός διάλογος μπορεί να είναι διμερής ή τριμερής και συμπληρώνει το κοινωνικό διάλογο που

---

<sup>83</sup> ΕΟΚΕ(2006), «Η αντιπροσωπευτικότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο διαλόγου με τους πολίτες», SC/023, Βρυξέλλες

υφίστανται στα περισσότερα κράτη μέλη. Ο διάλογος αυτός βασίζεται στις αρχές της αλληλεγγύης, της υπευθυνότητας και της συμμετοχής και αποτελεί το κυριότερο όργανο μέσω του οποίου οι κοινωνικοί εταίροι συμβάλλουν στον καθορισμό των ευρωπαϊκών κοινωνικών προτύπων και διαδραματίζουν ζωτικό ρόλο στη διακυβέρνηση της Ένωσης<sup>84</sup>.

Ενώ ο κοινωνικός διάλογος διεξαγόταν ήδη από τις αρχές της Κοινότητας, θεσμοθετήθηκε στο επίπεδο της ΕΕ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Το 1992, τα κράτη μέλη της ΕΕ (με μόνη εξαίρεση τη Βρετανία) υιοθέτησαν το Κοινωνικό Πρωτόκολλο (Social Agreement), το οποίο προστέθηκε αργότερα αυτούσιο στη συνθήκη του Άμστερνταμ, για συναινετική λήψη αποφάσεων σε κοινοτική κλίμακα. Με τη μεταρρύθμιση του Άμστερνταμ προβλέπεται η συνεργασία της Επιτροπής με τους εργοδότες και εργαζομένους, εν μέσω διαβουλεύσεων την περίοδο της προετοιμασίας προτάσεων, ενώ, υπό ορισμένους όρους, δύνανται οι κοινωνικοί εταίροι να συνάψουν και συμφωνίες δεσμευτικές, οι οποίες μπορεί αργότερα να μετατραπούν σε κοινοτική νομοθεσία.

Ο κοινωνικός διάλογος δεν θα πρέπει να συγχέεται με το «διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών». Σε καμία περίπτωση ο «διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» δεν υποκαθιστά ή ανταγωνίζεται τον κοινωνικό διάλογο<sup>85</sup>. Ο κοινωνικός διάλογος προέρχεται από συγκεκριμένο ιστορικό πλαίσιο όπου οι εμπλεκόμενοι δρώντες μέσω διαπραγματεύσεων καταλήγουν σε συμβιβασμό ενώ στο διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών εμπλέκονται άλλοι δρώντες με διαφορετική δυναμική και διαφορετική λειτουργία<sup>86</sup>. Επιπλέον στο «διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών», οι άμεσα δικαιούχοι είναι οι πολίτες, αλλά οι κύριοι εταίροι είναι οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών. Τέλος, οι συμμετέχοντες έχουν την δυνατότητα να λειτουργούν αυτόνομα στα πλαίσια τους διαλόγου.

---

<sup>84</sup> Από

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_dialogue/index\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_dialogue/index_el.htm)

<sup>85</sup> ΟΚΕ, σχετικά με το υπό συζήτηση έγγραφο της Επιτροπής «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης», C 268/15, Βρυξέλλες

<sup>86</sup> ΟΚΕ(1999), «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», Υποεπιτροπή Οργανωμένη κοινωνία των πολιτών, C329/10, Βρυξέλλες

#### 3.4.4.Αντιπροσωπευτικότητα των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στο διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών

Το ζήτημα της αντιπροσωπευτικότητας των ΜΚΟ στους κόλπους της Ένωσης προκύπτει από την ανάγκη αυτών για μεγαλύτερη προβολή και επιρροή επί των ευρωπαϊκών πολιτικών. Η ΕΟΚΕ υποστήριξε και προέβαλε μέσω γνωμοδότησής<sup>87</sup> της, κριτήρια που η ίδια θεωρεί πως πρέπει να διέπουν μια οργάνωση προκειμένου να συμμετάσχει στο διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών. Σύμφωνα με την ΕΟΚΕ, τα χαρακτηριστικά αυτά θα της επιτρέψουν να συμμετέχει ενεργά στη διαμόρφωση και προετοιμασία προτάσεων αναφορικά με την εξέλιξη και το μέλλον της Ένωσης και των πολιτικών της. Αυτά είναι:

- *«Να διαθέτει μόνιμη δομή σε ευρωπαϊκό επίπεδο,*
- *να έχει άμεση πρόσβαση στην εμπειρογνωμοσύνη των μελών της,*
- *να εκπροσωπεί γενικά συμφέροντα τα οποία αντιστοιχούν στα συμφέροντα της ευρωπαϊκής κοινωνίας,*
- *να απαρτίζεται από οργανώσεις που αναγνωρίζονται σε εθνικό επίπεδο ως αντιπροσωπευτικές των συμφερόντων που προασπίζονται,*
- *να διαθέτει οργανώσεις που να την εκπροσωπούν στα περισσότερα κράτη-μέλη,*
- *να υποχρεούται να λογοδοτεί στα μέλη της,*
- *να έχει εντολή εκπροσώπησης και δράσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο,*
- *να είναι ανεξάρτητη και να μην δέχεται εντολές από εξωτερικούς φορείς,*
- *να είναι διαφανής, ιδίως όσον αφορά τα οικονομικά της και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.»*

---

<sup>87</sup> ΕΟΚΕ(2006), «Η αντιπροσωπευτικότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο διαλόγου με τους πολίτες», SC/023, Βρυξέλλες



### 3.5. Η χρηματοδότηση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων

Είναι γενικά αποδεκτό, ότι οι ΜΚΟ πρέπει να είναι απολύτως ανεξάρτητες και να μην εξυπηρετούν πολιτικά συμφέροντα και σκοπιμότητες. Για να γίνει όμως αυτό, οι ΜΚΟ πρέπει να είναι αρχικώς πολιτικά ουδέτερες και οικονομικά ανεξάρτητες. Πόσο εφικτό όμως είναι αυτό; Ποια είναι η κύρια πηγή εισόδων των ΜΚΟ;

Αναφορικά με την λειτουργία των οργανώσεων, αν και βασίζονται στην εθελοντική προσφορά, έχουν λειτουργικά έξοδα, δαπάνες για καμπάνιες ενημέρωσης, για δράσεις κα. Κάποιες λαμβάνουν κρατικές χρηματοδοτήσεις, χωρίς όμως αυτό να αποτελεί τη βασική πηγή εσόδων, άλλες στηρίζονται μόνο στις συνδρομές των μελών τους και τις δωρεές. Σύνηθες είναι και το φαινόμενο της πώλησης αγαθών ή υπηρεσιών, πάντα στο πλαίσιο στήριξης του σκοπού της οργάνωσης.

Λαμβάνοντας υπόψη στατιστικά στοιχεία, το 50% των εσόδων προέρχεται από συνδρομές μελών, επενδύσεις, οφειλές και άλλες εμπορικές πηγές. Το 34% από πηγές του δημόσιου τομέα και μόλις το 12% από φιλανθρωπίες και δωρεές ιδιωτών, εταιριών ή ιδρυμάτων. Ως τμήμα των εσόδων θα μπορούσε να θεωρηθεί και οι αφίλοκερδώς προσφερόμενες από τα μέλη υπηρεσίες, καθώς δεν επιβαρύνουν το τμήμα των εξόδων, ενώ συμβάλλουν στην εύρυθμη λειτουργία της οργάνωσης. Φυσικά τα προαναφερόμενα ποσοστά από χώρα σε χώρα αλλάζουν. Αρκεί να αναφέρουμε ότι η εξάρτηση από τις φιλανθρωπίες και τις δωρεές είναι σαφώς υψηλότερη στις αναπτυσσόμενες χώρες από ότι στις ανεπτυγμένες.

Είναι σαφές ότι κάθε οργάνωση ορίζει στο καταστατικό της την νομική μορφή που θα πάρει και επομένως την πολιτική χρηματοδότησης της. Επί παραδείγματι, ένα σωματείο (όπως η Διεθνής Αμνηστία) βασίζεται στις συνδρομές των μελών και τις δωρεές που κάνουν ιδιώτες.

Ωστόσο, δεχόμενοι ότι όλο και περισσότερες ΜΚΟ βασίζουν τις δράσεις τους ή μέρος αυτών στις επιχορηγήσεις εθνικών κυβερνήσεων ή υπερεθνικών οργανισμών, ακόμα και σε χορηγίες ιδιωτικών εταιριών, ο προβληματισμός για την ανεξαρτησία των οργανώσεων αυξάνεται.

Αναφορικά με το ζήτημα της χρηματοδότησης η Ευρωπαϊκή ΟΚΕ έχει εκφράσει την άποψή της<sup>88</sup>, υποστηρίζοντας πως είναι πολύ σημαντική η «ελεγχόμενη χρηματοδότηση», προκειμένου να μην οδηγηθούν οι ΜΚΟ σε εμπορικούς χορηγούς ή να μετατραπούν σε εθνικές «ομάδες πίεσης» προκειμένου να συνεχίσουν τη λειτουργία τους.

### 3.5.1. Πηγές χρηματοδότησης

Στην Ευρώπη υπάρχουν τέσσερις βασικές πηγές χρηματοδότησης και αυτές είναι: η δημόσια ενίσχυση, οι οικονομικές δραστηριότητες, οι δωρεές και οι επιχορηγήσεις που λαμβάνονται από την ΕΕ. Αναλυτικότερα:

- Δημόσια ενίσχυση: Η οικονομική ενίσχυση από το κρατικό προϋπολογισμό μπορεί να δίνεται είτε μέσω της κεντρικής κυβέρνησης είτε από παρακλάδια αυτής. Ακόμα και οι φορολογικές εκπτώσεις θεωρούνται οικονομική ενίσχυση.

- Οικονομικές δραστηριότητες: Μια ΜΚΟ μπορεί να δραστηριοποιείται με τέτοιο τρόπο που να της εξασφαλίζεται όλο ή μέρος των εσόδων του ισολογισμού της. Τα έσοδα αυτά μπορεί να προέρχονται από πωλήσεις προϊόντων, επί πληρωμή υπηρεσίες, τις συνδρομές των μελών της κα.

- Δωρεές: Σύνηθες είναι το φαινόμενο των ενισχύσεων από ιδιώτες. Η ενίσχυση αυτή μπορεί να είναι υλική ή χρηματική.

- Επιχορηγήσεις από την ΕΕ.: Σε τακτά χρονικά διαστήματα η ΕΕ καλεί τις οργανώσεις να δραστηριοποιηθούν λαμβάνοντας επιχορηγήσεις σε τομείς που προάγουν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ή δραστηριοποιούνται επί της ενημέρωσης και της ευαισθητοποίησης των πολιτών επί διαφόρων θεμάτων, ή επί της παραγωγής έργου για λογαριασμό της ΕΕ.

Υπάρχουν διάφοροι τύποι οικονομικής ενίσχυσης των ΜΚΟ από την ΕΕ αλλά είναι ιδιαίτερος δύσκολο να εκτιμηθεί το συνολικό ποσό που χορηγείται ετησίως. Οι τομείς που χρηματοδοτούνται κυρίως είναι των εξωτερικών σχέσεων για την ανάπτυξη και τη συνεργασία, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των προγραμμάτων

---

<sup>88</sup> ΟΚΕ, σχετικά με το υπό συζήτηση έγγραφο της Επιτροπής «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης», C 268/15, Βρυξέλλες

εκδημοκρατισμού και ιδιαίτερα της ανθρωπιστικής βοήθειας.

Παράδειγμα αποτελεί η δράση «*Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα*»<sup>89</sup> (EIDHR – *European Initiative for Initiative for Democracy and Human Rights*) ή το πρόγραμμα Daphne για την καταπολέμηση της βίας κατά των παιδιών, των εφήβων και των γυναικών<sup>90</sup>.

Ένα πολύ μικρότερο ποσό είναι αφιερωμένο στη στήριξη των δραστηριοτήτων ορισμένων ευρωπαϊκών δικτύων που ευαισθητοποιούν την κοινή γνώμη και παρέχουν ενημέρωση σχετικά με τις πολιτικές της ΕΕ. Σε αυτές τις περιπτώσεις η χρηματοδότηση, μπορεί να καλύψει έως και το 90% των λειτουργικών δαπανών των δικτύων. Αυτά τα δίκτυα περιλαμβάνουν οργανισμούς όπως το Ευρωπαϊκό Λόμπι Γυναικών (European Women's Lobby), το Ευρωπαϊκό Δίκτυο κατά του Ρατσισμού (European Network Against Racism) και το Ευρωπαϊκό Γραφείο Περιβάλλοντος (European Environmental Bureau)<sup>91</sup>.

Φυσικά, παράλληλα με τη διαδικασία επιχορήγησης, έχουν αναπτυχθεί μηχανισμοί ελέγχου και αξιολόγησης επί της διαχείρισης και των αποτελεσμάτων. Η Επιτροπή κάθε έτος υποβάλλει στο ΕΚ και στα κράτη-μέλη μια απολογητική έκθεση σχετικά με τις εγκρίσεις επιχορηγήσεων, καθώς και τα αποτελέσματα αυτών. Οι οργανώσεις με τη σειρά τους παρουσιάζουν τα αποτελέσματα της δράσης τους, ενώ σε περίπτωση μη επιτυχίας μπορεί ακόμα και να χάσουν την επιχορήγηση. Επιπλέον, αν και εφόσον παρατηρηθούν παρατυπίες και απάτη, προβλέπονται διάφορες κυρώσεις όπως η ακύρωση της ενίσχυσης, πρόστιμα, αποκλεισμός από άλλες χρηματοδοτήσεις της ΕΕ ή αποκλεισμός από τους μηχανισμούς διαλόγου.

Οι προκλήσεις που δημιουργούνται από αυτή την οικονομική σχέση είναι πολυάριθμες. Κανείς δεν μπορεί να αρνηθεί τους κινδύνους που συνδέονται με την υπερβολική εξάρτηση από μια κύρια πηγή χρηματοδότησης. Οι λαμβανόμενες επιχορηγήσεις μπορεί να οδηγήσουν τις οργανώσεις σε ανταγωνισμό μεταξύ τους. Επιπλέον, υποβόσκει πάντα η πιθανότητα οι οργανώσεις να εγκλωβίζονται στα θέματα ατζέντας των θεσμικών οργάνων, αντί να είναι σε θέση να επιβάλουν τις δικές τους

---

<sup>89</sup> “Για την προαγωγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε ολόκληρο τον κόσμο, η ΕΕ χρηματοδοτεί την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η πρωτοβουλία αυτή, με προϋπολογισμό 1,1 δισ. ευρώ για το διάστημα 2007-13, θέτει τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ενίσχυση της δημοκρατίας σε παγκόσμιο πλαίσιο..” από [http://europa.eu/pol/rights/index\\_el.htm](http://europa.eu/pol/rights/index_el.htm)

<sup>90</sup> Το πρόγραμμα Daphne 2004-2008, αποσκοπούσε στη πρόληψη και καταπολέμηση της βίας εις βάρος των εφήβων και των γυναικών, καθώς επίσης την προστασία των θυμάτων και των ομάδων σε κίνδυνο.

<sup>91</sup> Fazi Elodie, Smith Jeremy, “Civil dialogue: making it work better, Civil Society Contact Group”

προτεραιότητες<sup>92</sup>. Αν και οι ανησυχίες σχετικά με τις χρηματοδοτήσεις από την ΕΕ αυξάνονται, αυτές αντικρούονται από την άποψη ότι μια τέτοιου είδους κρατική χρηματοδότηση μπορεί ακόμα και να θεωρηθεί ως εγγύηση της ανεξαρτησίας των ΜΚΟ, διατηρώντας τους εκτός από ιδιωτικά συμφέροντα.

### 3.6. Αδυναμίες των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων

Παρόλο που οι ΜΚΟ έχουν κάνει μεγάλα βήματα προόδου τα τελευταία χρόνια και κατά καιρούς έχουν καταφέρει να επηρεάσουν πολιτικές της Ένωσης, διαπιστώνονται ορισμένες αδυναμίες στο τρόπο λειτουργίας τους. Ειδικότερα, υστερούν σε ζητήματα διαφάνειας, λογοδοσίας<sup>93</sup> και ανταγωνιστικότητας.

Ενώ οι ΜΚΟ ζητούν από τα όργανα της ΕΕ να λειτουργούν με διαφανή τρόπο και να είναι ανοιχτοί, οι ίδιες δεν ακολουθούν πάντα τα πρότυπα αυτά. Τα τελευταία χρόνια, όλο και περισσότερα σκάνδαλα σχετικά με το τρόπο λειτουργίας και τις χρηματοδοτήσεις των ΜΚΟ έρχονται στην επιφάνεια.

Καταρχήν, σε αρκετές περιπτώσεις στο εσωτερικό των οργανώσεων δεν ακολουθούνται οι κανόνες λογοδοσίας όπως είναι ορισμένοι στο καταστατικό. Επί παραδείγματι, η ηγεσία μπορεί να μην είναι επίσημα εκλεγμένη από τα μέλη, ενώ αυτά να μην συμμετέχουν στη διαμόρφωση στρατηγικής και δράσεων, ούτε να γνωρίζουν την πηγή εσόδων και τη χρήση αυτών. Ακόμη, υπάρχουν ΜΚΟ που μπορεί να λογοδοτούν στα μέλη τους, αλλά να αρνούνται να δημοσιοποιήσουν στοιχεία σχετικά με τα μέλη τους, τον τρόπο διοίκησης, τα έσοδα και έξοδά τους και τις δράσεις τους. Η συμπεριφορά αυτή προβληματίζει τόσο τα διακυβερνητικά όργανα όσο και τους απλούς πολίτες και παρόλο που αυτά δεν αφορούν παρά ένα μέρος του συνόλου, η δυσφήμιση αφορά όλο τον τομέα των ΜΚΟ, με αποτέλεσμα να χάνεται η εμπιστοσύνη μαζί με την αξιοπιστία.

Πέρα όμως από τα ζητήματα λογοδοσίας και διαφάνειας, το θέμα της χρηματοδότησης προβληματίζει εξίσου. Αναμφισβήτητα, μια ΜΚΟ έχει λειτουργικά έξοδα τα οποία πρέπει να καλύψει με έσοδα προερχόμενα από δωρεές, συνδρομές, χρηματοδοτήσεις κα. Ειδικότερα όμως στο θέμα των χρηματοδοτήσεων, οι διαδικασίες

---

<sup>92</sup> Το ίδιο.

<sup>93</sup> Φραγκονικολόπουλος Χ. (2007), *Ο παγκόσμιος ρόλος των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων – Δυναμική και Αδυναμίες στη Παγκόσμια Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης).

δεν είναι πάντα τόσο διαφανείς. Συχνά συμβαίνει η βοήθεια που λαμβάνουν, από κρατικούς ή μη δρώντες, να συνοδεύεται από την υπαγόρευση των δωρητών για τον τρόπο αξιοποίησης αυτής από τις ΜΚΟ. Αυτό αποτελεί μεγάλη παγίδα για τις ΜΚΟ, οι οποίες δημιουργούν σχέσεις εξάρτησης με το χορηγό τους, με αποτέλεσμα να αποπροσανατολίζονται από τους αρχικούς τους στόχους.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο δραστηριοποιούνται πολλές ΜΚΟ. Η σχέση που διατηρούν με τα όργανα λήψης αποφάσεων, ο αριθμός των μελών τους, η παρουσία τους στα κράτη-μέλη, ο προϋπολογισμός και οι τρόποι δράσεις τους μπορεί να διαφέρουν, αλλά μπορεί να έχουν τους ίδιους σκοπούς. Επί παραδείγματι, ένας μεγάλος αριθμός ΜΚΟ προωθεί τα δικαιώματα των γυναικών. Σίγουρα, οι οργανώσεις αυτές διαφέρουν σε επιμέρους σημεία αλλά ο σκοπός είναι κοινός. Οι ΜΚΟ με κοινό σκοπό, όπως η προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συνεργάζονται συνήθως μεταξύ τους, συγκροτώντας ευρύτερα δίκτυα σε συγκεκριμένους τομείς. Στόχος είναι η ενδυνάμωση της πολιτικής επιρροής τους και η μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των δράσεων τους. Ωστόσο, ο μεταξύ τους ανταγωνισμός υπονομεύει πολλές φορές τις συνεργασίες αυτές. Όσο η ανάγκη για εξασφάλιση πόρων αυξάνεται, τόσο εντείνεται η ιδιοτελής συμπεριφορά και ο ανταγωνισμός. Τέλος, από πλευράς ΕΕ, έχει παρατηρηθεί έλλειψη πληροφόρησης σχετικά με τα χρηματοδοτούμενα προγράμματα δράσης. Αν και η διαδικασία της χρηματοδότησης είναι διαφανής, δεν υπάρχει αξιοσημείωτη καθοδήγηση σχετικά με τις διαδικασίες αίτησης. Ειδικότερα, σε μια περίοδο οικονομικής κρίσης, όπου η ανάγκη για οικονομική επιβίωση γίνεται όλο και μεγαλύτερη, ο ανταγωνισμός και οι μη-διαφανείς διαδικασίες χρηματοδότησης και δράσης τείνουν να αυξάνονται έναντι της αποτελεσματικότητας της δράσης.

### 3.7. Αδυναμίες του διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών

Αναμφίβολα η συμμετοχή της κοινωνίας πολιτών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση επιτυγχάνεται μέσω του «διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών». Αυτός ο διαρκής διάλογος επιτρέπει στην οργανωμένη κοινωνία πολιτών να συμμετέχει ουσιαστικότερα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Μάλιστα, τα τελευταία χρόνια, γίνεται μια προσπάθεια ενίσχυσης του «διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών», χωρίς ωστόσο να έχουν εξαιρεθεί ορισμένες βασικές αδυναμίες.

Καταρχήν, ο «διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» είναι μη-θεσμοποιημένος και μη-τακτικός. Παρόλο που στο πλαίσιο της προ-νομοθετικής διαδικασίας η Επιτροπή διατηρεί ανεπίσημες επαφές με την οργανωμένη κοινωνία πολιτών, ως διαδικασία αναγνωρίστηκε τυπικά μόλις το 2007 στο πλαίσιο ενίσχυσης της συμμετοχικής δημοκρατίας από τη συνθήκη της Λισσαβόνας. Ακόμη, είναι εξίσου σημαντικό να αναφερθεί ότι η Επιτροπή πάντα απέρριπτε την ιδέα ενός επίσημου διαλόγου με τις ΜΚΟ, όπως υπάρχει αντίστοιχα στον ΟΗΕ<sup>94</sup>, όπου ο ρόλος των οργανώσεων είναι ορισμένος και αναγνωρισμένος από τα επίσημα κείμενα.

Πριν την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβόνας, το 2001 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την έκδοση της Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση είχε αναφερθεί σε ένα σταθερό πλαίσιο για έναν οργανωμένο και δομημένο διάλογο με τις οργανώσεις. Ένα χρόνο αργότερα, σε επόμενη έκδοσή της, σε μια προσπάθεια οργάνωσης του διαλόγου, προχωρά στην υιοθέτηση γενικών αρχών και ελάχιστων προδιαγραφών<sup>95</sup>. Παρόλο που στόχος της υιοθέτησης των αρχών και των προδιαγραφών ήταν η εξασφάλιση ισότιμης συμμετοχής των μερών καθ' όλη τη παραγωγική νομοθετική διαδικασία, στη πραγματικότητα, στο διάλογο συμμετέχουν οι πιο ισχυρές οργανώσεις οι οποίες και πληρούν τα κριτήρια συμμετοχής.

Επίσης, αναφορικά με τα κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας πρέπει να ξεκαθαριστεί το εξής: σύμφωνα με την Επιτροπή, τα κριτήρια για συμμετοχή των οργανώσεων θα εφαρμόζονται με παρόμοιο τρόπο τόσο στο κοινωνικό διάλογο όσο στο διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών. Μολαταύτα, κάτι τέτοιο δυσκολεύει ακόμα περισσότερο την ισότιμη συμμετοχή των εκπροσώπων των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών δεδομένης της διαφοράς μεταξύ των δύο διαδικασιών<sup>96</sup>.

Επιπλέον, το υιοθετημένο από την Επιτροπή πλαίσιο του διαλόγου αφορά μόνο την ίδια και δεν δεσμεύει κανένα άλλο όργανο της ΕΕ. Επομένως, δεν υπάρχει ένα επίσημο θεσμικό πλαίσιο που να ορίζει τα όρια του διαλόγου μεταξύ των οργάνων της ΕΕ και των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών. Κάθε θεσμικό και κοινοτικό όργανο ορίζει μόνο του το πλαίσιο διαλόγου και συνεργασίας με τις οργανώσεις στο βαθμό που

---

<sup>94</sup> Planes Heiko (2006), "Participation of Civil Society in New Modes of Governance. The case of the New EU Member States", *Forschungsstelle Ostereupa* No76: 5-45, Bremen

<sup>95</sup> Com (2002)704 τελικό, «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου- Γενικές αρχές και οι ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών από την Επιτροπή», Βρυξέλλες

<sup>96</sup> Obradovic Daniela- Vizcaino Jose M. Alonso (2006), "Good Governance Requirements for the Participation of Interest Groups in EU Consultations", *Common Market Law Review*, Vol. 43:1049-1085

αυτό επιθυμεί.

Πολλοί θα συμφωνούσαν με την άποψη ότι, ένας ισότιμος διάλογος θα πρόσφερε ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις και στα δύο μέρη. Πιο συγκεκριμένα, και οι δύο πλευρές θα μπορούσαν να καλέσουν το άλλο σε διάλογο όποτε έκριναν απαραίτητο. Εντούτοις, το δικαίωμα πρόσκλησης σε διάλογο επαφίεται μόνο στην Επιτροπή, η οποία όποτε επιθυμεί καλεί τους εκπροσώπους των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών σε διαβούλευση. Χρειάζεται επίσης να σημειωθεί ότι, οι οργανώσεις με τη παρουσία τους στο διάλογο το μόνο που εξασφαλίζουν είναι το δικαίωμα της ακρόασης των απόψεων τους. Ο ρόλος τους είναι καθαρά συμβουλευτικός. Η Επιτροπή δεν είναι υποχρεωμένη να λάβει υπόψη της τα αιτήματα και τις απόψεις των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών. Τέλος, είναι προαιρετικό για την ίδια να δημοσιεύσει τα αποτελέσματα του διαλόγου<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> Το ίδιο

## Βιβλιογραφία 3<sup>ου</sup> Κεφαλαίου

**Com (2001)428 τελικό**, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση-Μια Λευκή Βίβλος», Βρυξέλλες

**Com (2002)704 τελικό**, «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου-Γενικές αρχές και οι ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών από την Επιτροπή», Βρυξέλλες

**Com (2009)622 final**, “Green Paper on a European Citizen’s Initiative”, Brussels

**Com (2009)329/3**, Πράσινη Βίβλος, “Πρώτηση της μαθησιακής κινητικότητας των νέων”, Βρυξέλλες

**Com (97) 241 τελικό**, «Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη», Βρυξέλλες

**European Economic and Social Committee (EESC) (2001)**, Conclusions, Conference on “The role of organized civil society in European Governance”, Brussels

**Erasmus Students Network AISBL**, ESN Reaction to the Green Paper από <http://www.esn.org/policy>

**Fazi Elodie, Smith Jeremy**, “Civil dialogue: making it work better, Civil Society Contact Group” από [http://www.nvo.lv/files/CIVIL\\_dialogue.pdf](http://www.nvo.lv/files/CIVIL_dialogue.pdf)

**Obradovic Daniela- Vizcaino Jose M. Alonso (2006)**, “Good Governance Requirements for the Participation of Interest Groups in EU Consultations”, *Common Market Law Review*, Vol. 43:1049-1085

**Obradovic Daniela (1999)**, “The distinction between civil and social dialogue in the European Union”, *Current Politics and Economics in Europe*, Vol.9, No.1: 39-64.

**Planes Heiko (2006)**, “Participation of Civil Society in New Modes of Governance. The case of the New EU Member States”, *Forschungsstelle Ostereupa* No76: 5-45, Bremen

**Schmidt M. (2000)**, *Θεωρίες της Δημοκρατίας* (Αθήνα: Σαββάλας)

**Social Platform (2008)**, Reference Paper, “Shaping an effective civil dialogue at national and European level- “policies for people with people” από <http://www.socialplatform.org/News.asp?DocID=19894>

**EOKE(2006)**, «Η αντιπροσωπευτικότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο διαλόγου με τους πολίτες», SC/023, Βρυξέλλες

**OKE(1999)**, «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», Υποεπιτροπή Οργανωμένη κοινωνία των πολιτών, C329/10, Βρυξέλλες



**ΟΚΕ(2005)**, «Μη Κρατικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.)», Αθήνα

**ΟΚΕ**, σχετικά με το υπό συζήτηση έγγραφο της Επιτροπής «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης», C 268/15, Βρυξέλλες

**Φραγκονικολόπουλος Χ. (2007)**, *Ο παγκόσμιος ρόλος των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων – Δυναμική και Αδυναμίες στη Παγκόσμια Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης)

[http://ec.europa.eu/yourvoice/about/index\\_el.htm#background](http://ec.europa.eu/yourvoice/about/index_el.htm#background)  
[http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_el.htm)  
<http://eur-lex.europa.eu>  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_dialogue/index\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_dialogue/index_el.htm)  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/democratic\\_deficit\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_el.htm)  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/green\\_paper\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/green_paper_el.htm)  
[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/democracy/index\\_el.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_el.htm)  
[http://europa.eu/pol/rights/index\\_el.htm](http://europa.eu/pol/rights/index_el.htm)  
[http://news.kathimerini.gr/4Dcgi/4Dcgi/\\_w\\_articles\\_civ\\_13\\_09/06/2009\\_317890](http://news.kathimerini.gr/4Dcgi/4Dcgi/_w_articles_civ_13_09/06/2009_317890)  
<http://www.eesc.europa.eu>  
<http://www.equal-krikos.gr>  
<http://www.esn.org>  
<http://www.nvo.lv>  
<http://www.socialplatform.org>

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα τελευταία χρόνια, στους ακαδημαϊκούς κύκλους και όχι μόνο κυριαρχεί έντονος προβληματισμός σχετικά με το μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πράγματι, από τα πρώτα βήματα μέχρι σήμερα, η πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης χαρακτηρίζεται από αδιάκοπη εξέλιξη. Αυτή η διαρκής πρόοδος του ευρωπαϊκού μοντέλου ολοκλήρωσης και η συνεχής ανάπτυξη κοινών πολιτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο έφερε θετικά και αρνητικά αποτελέσματα. Ταυτόχρονα με την εξέλιξη της ΕΕ αναπτυσσόταν και ο «τρίτος τομέας». Μάλιστα, η συμβολή των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση άρχισε να γίνεται ευρέως αντιληπτή όταν οι ίδιες άρχισαν να παίζουν πιο ουσιαστικό ρόλο στις διαδικασίες διαμόρφωσης και εφαρμογής της ευρωπαϊκής πολιτικής.

Η σχέση συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών χιτιζόταν παράλληλα με την εξέλιξη του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Στην αρχή δειλά, αργότερα πιο δυναμικά οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών έχουν αναλάβει το ρόλο του προασπιστή του δημόσιου συμφέροντος στους κόλπους της ΕΕ. Αλλά και τα όργανα της ΕΕ στήριζαν με τη σειρά τους την δυναμική των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών.

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι αρκετά περίπλοκη και περνά από διάφορα στάδια. Κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας δρώντες της κοινωνίας πολιτών, που βρίσκονται σε διάφορους τομείς πολιτικής, προσπαθούν να επηρεάσουν τις πολιτικές αποφάσεις προς το κοινό όφελος της Ένωσης και των πολιτών. Ο «διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» αποτελεί το πλαίσιο εργασίας. Μέσω του διαλόγου οι δύο πλευρές (θεσμικά όργανα και οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών) διαβουλεύονται σε θέματα δημοσίου συμφέροντος. Αυτή η διαδραστική σχέση κρίνεται ως σημαντική στη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού συστήματος διακυβέρνησης. Είναι άξιο παρατήρησης, ότι ο «διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών» ευνοήθηκε με τη στροφή της ΕΕ προς πιο συμμετοχικές μορφές κοινωνικής διαβούλευσης και το άνοιγμα σε νέες μορφές συμμετοχικής διαβούλευσης τόσο σε οριζόντιο όσο και σε τομεακό επίπεδο.

Η προσπάθεια της ΕΕ για ανάπτυξη των διαδικασιών της συμμετοχικής δημοκρατίας έχει προσφέρει πολλά. Καταρχήν λειτουργεί ως αντίβαρο στο «δημοκρατικό

έλλειμμα». Τα υψηλά ποσοστά αποχής από τις εκλογικές διαδικασίες στις εκλογές του 2004 και 2009 και το μειωμένο ενδιαφέρον που έδειχναν οι ευρωπαίοι πολίτες στα δημοψηφίσματα για το μέλλον της Ευρώπης, ενίσχυσαν τον προβληματισμό για την πολιτική νομιμοποίηση της ΕΕ στις κοινωνίες των κρατών μελών. Με δεδομένα τα παραπάνω δεν εκπλήσσει το γεγονός, ότι οι ευρωπαίοι πολίτες διακατέχονται όλο και πιο πολύ από έντονο σκεπτικισμό για τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και τις ευρωπαϊκές πολιτικές, ενώ φαίνεται να έχουν χάσει μέρος της εμπιστοσύνης τους προς τα όργανα λήψης αποφάσεων.

Στην τελευταία Συνθήκη της ΕΕ (Συνθήκη της Λισσαβόνας) γίνεται μια εκ νέου προσπάθεια προσέγγισης των πολιτών. Ειδικότερα στο πλαίσιο περιορισμού του «δημοκρατικού ελλείμματος», προωθείται η ιδέα για την Ευρώπη της Δημοκρατίας, η οποία στοχεύει να εκπληρώσει τις προσδοκίες των ευρωπαίων πολιτών για μεγαλύτερη λογοδοσία, ευθύτητα, διαφάνεια και συμμετοχή στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών. Η Ευρώπη του σήμερα, δίνοντας αυξημένη βαρύτητα στις διαδικασίες της συμμετοχικής δημοκρατίας, ενδιαφέρεται να φέρει τους Ευρωπαίους πάλι κοντά της και να μειώσει το υφιστάμενο πολιτικό και επικοινωνιακό χάσμα.

Ακόμη δεν πρέπει να ξεχνάμε τον υπερεθνικό χαρακτήρα της Ένωσης. Θα ήταν μη ρεαλιστικό να σκεφτούμε ότι όλοι οι πολίτες μπορούν να συμμετέχουν άμεσα στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, όπως απαιτεί το πρότυπο της συμμετοχικής δημοκρατίας, δεδομένου ότι δεν μπορεί να υπάρξει απευθείας διάλογος του συνόλου των πολιτών με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Αν και μέσω των ηλεκτρονικών διαβουλεύσεων και της «πρωτοβουλίας πολιτών» οι πολίτες μπορούν να εκφράζουν τις απόψεις τους επί των πολιτικών της Ένωσης, στην πραγματικότητα αφενός είναι ακόμα μικρό το ποσοστό αυτών που διαθέτουν την τεχνογνωσία και τη διάθεση να ασχοληθούν, αφετέρου είναι συγκεκριμένα τα θέματα στα οποία τέτοιες πρακτικές μπορούν να εφαρμοστούν. Στο πλαίσιο αυτό, το ρόλο του μεσολαβητή μεταξύ της Ένωσης και των πολιτών αναλαμβάνουν οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών. Ειδικότερα, οι ΜΚΟ, ως σημαντική έκφανση της κοινωνίας πολιτών, προωθούν τις απόψεις και τις ανησυχίες των πολιτών στους δημόσιους φορείς.

Πέρα από την προσπάθεια γεφύρωσης του χάσματος μεταξύ των πολιτών και της ΕΕ, τα οφέλη από την προώθηση των διαδικασιών της συμμετοχικής δημοκρατίας λειτουργούν υπέρ και των δύο πλευρών. Η συμμετοχική δημοκρατία συμβάλει στην ενδυνάμωση της δημοκρατίας στους κόλπους της ΕΕ, δηλαδή ενισχύει την ανάγκη λογοδοσίας για τις αποφάσεις που λαμβάνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και προωθεί τη συμμετοχή των πολιτών. Από την άλλη, καλύπτεται η έλλειψη τεχνογνωσίας και η ανάγκη

βελτίωσης και νομιμοποίησης των πολιτικών της Ένωσης.

Είναι αλήθεια ότι σε μια σχέση συνεργασίας πέρα από τα θετικά στοιχεία αναδύονται και οι αρνητικές πλευρές. Μια προβληματική, που προκύπτει από το «διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών», είναι η συμμετοχή μεγάλου αριθμού οργανώσεων, καθώς δεν έχουν ακόμα διαμορφωθεί σαφή και διαφανή κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας. Εν τω μεταξύ, τα υπάρχοντα κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας εγείρουν το κίνδυνο κάποιες οργανώσεις που θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως αντίβαρο να μένουν εκτός. Το πρόβλημα αυτό συνίσταται στη δυνατότητα συμμετοχής των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών στη διαδικασία χάραξης τομεακών πολιτικών της Ένωσης, στην προετοιμασία των σχετικών αποφάσεων, καθώς και στη μετέπειτα παρακολούθηση της εφαρμογής τους.

Άλλη αδυναμία της συνεργασίας των ευρωπαϊκών οργάνων με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών είναι η μη θεσμοποίηση του «διαλόγου με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών». Θεσμοποίηση της διαδικασίας του διαλόγου θα σήμαινε την πρόβλεψη της από τη Συνθήκη ή έστω από οδηγία ή κανονισμό της ΕΕ, όμως κάτι τέτοιο προς το παρόν δεν έχει επιτευχθεί. Αν και σε τομεακό επίπεδο εντοπίζονται τέτοιες διαδικασίες αναγνώρισης, η εν λόγω πρακτική δεν είναι ευρέως διαδεδομένη.

Η έλλειψη ενός θεσμοποιημένου κοινού πλαισίου συνεργασίας αναπαράγει την πρακτική, όπου κάθε όργανο και κάθε επιμέρους τμήμα δύναται να διατηρεί διαφορετικού τύπου και επιπέδου σχέσεις με τις οργανώσεις. Δεν υπάρχει μια κοινή γραμμή αντιμετώπισης. Κάποιοι θεσμοί της ΕΕ διατηρούν πιο διαδραστική σχέση με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών. Αντιστρόφως, κάποιοι εκπρόσωποι και οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών διατηρούν πιο ισχυρούς μηχανισμούς επιρροής στις Βρυξέλλες. Επί παραδείγματι, η ΕΟΚΕ και η ΕτΠ διατηρούν πιο ισχυρούς δεσμούς με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών. Άλλο παράδειγμα είναι η διαφορετική σχέση που έχουν αναπτύξει οι Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής με τις οργανώσεις. Οι διαφοροποιήσεις αυτές οφείλονται τόσο σε ενδογενή (βαθμός πολυπλοκότητας, αβεβαιότητας των ρυθμίσεων) όσο και σε εξωγενή χαρακτηριστικά (σχετίζονται με την ύπαρξη ισχυρών κοινωνικών φορέων) του εκάστοτε τομέα. Ανάλογα με τον τομέα πολιτικής η σχέση μπορεί να χαρακτηρίζεται περισσότερο ή λιγότερο διαδραστική και οι απόψεις των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών να λαμβάνονται περισσότερο ή λιγότερο υπόψη. Επιπλέον, τα αποτελέσματα του διαλόγου συνήθως έχουν συμβολικό χαρακτήρα και δεν είναι δεσμευτικά.

Αναντίρρητα, η διαδικασία επιδέχεται βελτίωσης, οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών οφείλουν να γίνουν ακόμα πιο ενεργές στους κόλπους της ΕΕ, ενώ και τα

θεσμικά όργανα οφείλουν να προάγουν διαδικασίες για μεγαλύτερη συμμετοχή των οργανώσεων. Επίσης, κρίνεται απαραίτητο και οι δύο πλευρές να εργαστούν πάνω στην εξέλιξη του διάλογου. Θα μπορούσαν να παραδειγματιστούν από υφιστάμενες πρακτικές και να τις επεκτείνουν και σε άλλους τομείς. Για παράδειγμα, η Επιτροπή EDUC της Επιτροπής των Περιφερειών παρέχει ένα φόρουμ για τους εκπροσώπους των τοπικών και περιφερειακών αρχών με σκοπό την παροχή υλικού για άλλα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και την ανταλλαγή ορθών πρακτικών αναφορικά με δραστηριότητες, που σχετίζονται με την Παιδεία, τον πολιτισμό, την νεολαία και τον αθλητισμό. Οι επιμέρους Επιτροπές και Γενικές Διευθύνσεις θα μπορούσαν ακολουθώντας το παράδειγμα της EDUC, να διατηρούν ένα φόρουμ επικοινωνίας με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών για τα επιμέρους θέματα.

Κλείνοντας, χρειάζεται να σημειωθεί, ότι απαραίτητη προϋπόθεση για την περαιτέρω εξέλιξη της υφιστάμενης σχέσης είναι η αναγνώριση των γνώσεων και των εμπειριών των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών. Στη Συνθήκη της Λισσαβόνας έγινε ένα πρώτο βήμα. Αναγνωρίστηκε, έστω και τυπικά, ο διάλογος με τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών στο πλαίσιο ενίσχυσης της συμμετοχικής δημοκρατίας. Αναμένουμε τα επόμενα βήματα των δυο πλευρών για τη γεφύρωση του χάσματος ουσιαστικής επικοινωνίας.

## Βιβλιογραφία

### Βιβλία-Άρθρα-Συνέδρια

**Abels Gabrielle (2009)**, “Citizens’ deliberations and EU democratic deficit- Is there a model for participatory democracy?”, *Tübinger Arbeitspapiere zur Integrationsforschung (TAIF)* Nr.1: 2-34

**Benn Suzanne, Bolton Dianne (2011)**, *Key Concepts in Corporate Social Responsibility*, (Los Angeles: Sage)

**Birgit Sit. (2005)**, “The Europeanisation of Organised Civil Society-An issue for further research”, 3<sup>rd</sup> European Consortium of Political Research, Budapest

**Dr. Aisha Ghaus-Pasha (2005)**, “The role of Civil Society Organizations in Governance”, 6<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance, Seoul

**European Economic and Social Committee (EESC) (2001)**, Conclusions, Conference on “The role of organized civil society in European Governance”, Brussels

**European Economic and Social Committee (EESC) (2001)**, Introductory notes of Workshops, Conference on “The role of organized civil society in European Governance”, Brussels

**Geyer Robert (2001)**, “Can European Union (EU) Social NGOs Co-operate to Promote EU Social Policy? “, *Journal of Social Policy*, Vol.30, No. 3:477-493

**Krech Brigitte – Erika (2006)**, “The integration of Civil Society Organisations from the Post-Socialist Member States into the EU Decision-Making Process, Participation of Civil Society in New Modes of Governance. The case of the New EU Member States”, *Forschungsstelle Ostereupa*, No 76: 7-45

**Martens Kerstin (2002)** “Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations”, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*, Vol.13, No3: 271-285

**Mirjam van Reisen (2011)**, “EU Policy on Civil Society Organisation”, *European External Policy Advisors (EEPA)*: 3-23

**Nelson Paul (2002)** “New Agendas and New Patters of International NGO”, *Voluntas International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* Vol. 13, No4:

**Obradovic Daniela (1999)**, "The distinction between civil and social dialogue in the European Union", *Current Politics and Economics in Europe*, Vol.9, No.1: 39-64.

**Obradovic Daniela- Vizcaino Jose M. Alonso (2006)**, "Good Governance Requirements for the Participation of Interest Groups in EU Consultations", *Common Market Law Review*, Vol. 43:1049-1085

**Paffenholz T., Spurk C. (2006)** "Civil Society, Civic Engagement, and Peace building, Social Development Papers", *Conflict Prevention & Reconstruction Paper*, No.36, (The World Bank: Washington)

**Planes Heiko (2006)**, "Participation of Civil Society in New Modes of Governance. The case of the New EU Member States", *Forschungsstelle Ostereupa* No76: 5-45, Bremen.

**Rumford Chris (2003)**, "European Civil Society of Transnational Social Space?: Conceptions of Society in Discourses of EU Citizenship, Governance and the Democratic Deficit: an Emerging Agenda", *European Journal of Social Theory* Vol.6, No1: 25-43

**Schmidt M. (2000)**, *Θεωρίες της Δημοκρατίας* (Αθήνα: Σαββάλας)

**Skjelsback Kjell (2005)** "The Growth of International Nongovernmental Organization in the Twentieth Century", *International Organization* Vol. 25, No3: 420-442

**Smismans Stijn (2002)**, "Civil Society" in European institutional discourses", *Les Cahiers Européens de Science Po* No4, Paris : Centre d'études européennes et Sciences Po.

**Δουκάκης Ν., Λιάπη Μ., Κυλάκου Κ. (2004)** «Ο ρόλος των ΜΚΟ και της κοινωνίας των πολιτών στη διαμόρφωση των πολιτικών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, Μελέτη-Εμπειρογνωμοσύνη», *Κέντρο Γυναικείων Μελετών και Ερευνών*, Αθήνα

**ΙΣΤΑΜΕ(2006)**, «Ρόλος και συμμετοχή των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στα Μοντέλα Πολιτικής Διακυβέρνησης του μέλλοντος. Προτάσεις κα προσαρμογή στα πλαίσια της ελληνικής εμπειρία», Αθήνα

**Κονιόρδος Σ. (επιμ.) (2010)** *Κοινωνικό Κεφάλαιο - Εμπιστοσύνη και Κοινωνία των Πολιτών* (Αθήνα: Παπαζήσης)

**Κουταλάκης Χ. (2010)**, «Διαβουλευτική ικανότητα, διαπραγματευτική ισχύς και ευρωπαϊκές πολιτικές», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τεύχος 24: 57-76

**Παπαδόπουλος, Γ. (2010)** «'Διακυβέρνηση', δημοκρατικός έλεγχος και λογοδοσία», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τεύχος 24: 1-11

**Σκλιός Π.- Χουλιάρης Α. (2002)**, *Η Διπλωματία της Κοινωνίας των Πολιτών* (Αθήνα: Παπαζήση)

**Φερόνας Ανδρέας (2010)**, «Νέες μορφές διακυβέρνησης στην ΕΕ και κοινωνία των πολιτών: Η περίπτωση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης», στο Κονιόρδος Σ. (επιμ.) (2010) *Κοινωνικό Κεφάλαιο - Εμπιστοσύνη και Κοινωνία των Πολιτών* (Αθήνα: Παπαζήσης)

**Φραγκονικολόπουλος Α. Χρήστος (2007)**, *Ο παγκόσμιος ρόλος των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων – Δυναμική και Αδυναμίες στη Παγκόσμια Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης)

### Γνωμοδοτήσεις

**Erasmus Students Network AISBL**, ESN Reaction to the Green Paper από <http://www.esn.org/policy>

**ESC(2001)** Organised civil society and European governance the Committee's contribution to the drafting of the White Paper, CES 535, Brussels από <http://ec.europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?page=1>

**European Citizen Action Service (2004)**, "The financial relationship between NGOs and the European Commission" από <http://www.nisc.lt/en/files.php>

**Fazi Elodie, Smith Jeremy**, "Civil dialogue: making it work better, Civil Society Contact Group" από [http://www.nvo.lv/files/CIVIL\\_dialogue.pdf](http://www.nvo.lv/files/CIVIL_dialogue.pdf)

**Social Platform (2008)**, Reference Paper, "Shaping an effective civil dialogue at national and European level- "policies for people with people" από <http://www.socialplatform.org/News.asp?DocID=19894>

**Social Platform**, "How to establish an effective dialogue between the EU and civil society organizations" από <http://www.socialplatform.org/Policy.asp?DocID=8104>

**EOKE (2005)**, «Η πορεία προς την ευρωπαϊκή κοινωνία της γνώσης – Η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στη στρατηγική της Λισσαβόνας», SC/024, Βρυξέλλες

**EOKE(2006)**, «Η αντιπροσωπευτικότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο διαλόγου με τους πολίτες», SC/023, Βρυξέλλες

**EOKE(2008)**, «Εφαρμογή της στρατηγικής της Λισσαβόνας: Τρέχουσα κατάσταση και μελλοντικές προοπτικές», C120/20, Βρυξέλλες

**ΟΚΕ(1999)**, «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», Υποεπιτροπή Οργανωμένη κοινωνία των πολιτών, C329/10, Βρυξέλλες



**ΟΚΕ(2001)**, «Πρόταση για απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος δράσης για την προαγωγή μη κυβερνητικών οργανισμών που αναπτύσσουν πρωτίστως δραστηριότητες στο τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας», NAT/126, Βρυξέλλες

**ΟΚΕ(2003)**, «Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο της νέας στρατηγικής για τα Δυτικά Βαλκάνια», REX/153, Βρυξέλλες

**ΟΚΕ(2005)**, «Μη Κρατικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.)», Αθήνα

**ΟΚΕ**, σχετικά με το υπό συζήτηση έγγραφο της Επιτροπής «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης», C 268/15, Βρυξέλλες

**Υπηρεσία Πληροφόρησης της ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων & Ισότητας Ευκαιριών Τμήμα Επικοινωνίας**, «Οι κοινωνικοί εταίροι ως δικαιούχοι», από <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=154&langId=el>

## **Εκδόσεις της ΕΕ**

**Com (2000)11**, Έγγραφο συζήτησης της Επιτροπής: «Η Επιτροπή και οι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής θέσης», Βρυξέλλες

**Com (2001)428 τελικό**, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση-Μια Λευκή Βίβλος», Βρυξέλλες

**Com (2002) 275 τελικό**, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση: Βελτίωση της νομοθεσίας», Βρυξέλλες

**Com (2002)275 τελικό**, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση: Βελτίωση της νομοθεσίας», Βρυξέλλες

**Com (2002)704 τελικό**, «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου-Γενικές αρχές και οι ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών από την Επιτροπή», Βρυξέλλες

**Com (2009)329/3**, Πράσινη Βίβλος, «Προώθηση της μαθησιακής κινητικότητας των νέων», Βρυξέλλες

**Com (2009)622 final**, «Green Paper on a European Citizen's Initiative», Brussels

**Com (75)504 final**, «Relations between the European Communities and the Non-Governmental Organisations (NGS) specialising in Development Cooperation», Brussels

**Com (97) 241 τελικό**, «Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη προώθηση του ρόλου των σωματειών και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη», Βρυξέλλες

από <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/1c47ee9c-8800-4fa3-9fdc-14eeeeaa47d54.pdf>.

**Επιτροπή των Περιφερειών**, «Μια νέα Συνθήκη, ένας νέος ρόλος για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές»

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή- Γενική Διεύθυνση Τύπου και Επικοινωνίας (2007)**, «Πώς λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση- Ο οδηγός σας στα θεσμικά όργανα της ΕΕ» από [http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu\\_glance/68/el.pdf](http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/68/el.pdf)

### **Ηλεκτρονικές διευθύνσεις**

<http://circa.europa.eu>

<http://cor.europa.eu>

<http://ec.europa.eu/publications>

<http://ec.europa.eu/yourvoice/>

<http://est.sagepub.com>

<http://eur-lex.europa.eu/el/treaties>

[http://europa.eu/legislation\\_summaries](http://europa.eu/legislation_summaries)

[http://europa.eu/lisbon\\_treaty](http://europa.eu/lisbon_treaty)

<http://europa.eu/pol/rights>

<http://www.apopsi.com.cy>

<http://www.britannica.com>

<http://www.dw-world.de>

<http://www.eesc.europa.eu>

<http://www.equal-krikos.gr>

<http://www.esn.org>

<http://www.europedia.moussis.eu>

<http://www.nisc.lt>

<http://www.socialplatform.org>

<http://www.socialplatform.org>

<http://www.tovima.gr>