



Europees Economisch en Sociaal Comité

SUBCOMITÉ
"Europese Conventie"

Brussel, 24 september 2003

ADVIES
van het
Europees Economisch en Sociaal Comité
ter attentie van de Intergouvernementele Conferentie 2003

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn zitting van 21 februari 2002 besloten om overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen

"ter attentie van de Intergouvernementele Conferentie 2003"

en overeenkomstig art. 19, lid 1, van zijn reglement van orde een subcomité op te richten dat de desbetreffende werkzaamheden moet voorbereiden.

Het subcomité heeft zijn ontwerpadvies op 15 september 2003 goedgekeurd; rapporteur was de heer MALOSSE.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 september 2003 gehouden 402e zitting (vergadering van 24 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 118 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

*

* *

1. Voornaamste aanbevelingen van het Europees Economisch en Sociaal Comité t.a.v. de IGC

1.1 Het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa is het resultaat van een ongekend democratisch, transparant en open proces. Wijziging van dit verdrag zal in de toekomst uitsluitend plaatsvinden in het kader van een Conventie of in ieder geval, voor minder fundamentele wijzigingen, na raadpleging van het Europees Parlement. Dit is een beproefde methode gebleken: het ontwerp heeft werkelijk toegevoegde waarde voor de burger in termen van leesbaarheid, eenvoud, zichtbaarheid en democratisch gehalte.

1.1.1 Waar het hier om gaat, is dat er permanent maar ook met het oog op een herziening van het verdrag tot vaststelling van een grondwet procedures worden vastgesteld die een grotere betrokkenheid van de burgers en een meer gestructureerde dialoog met de organisaties van de civiele samenleving garanderen. Dat is de enige manier om de legitimiteit van de Unie te vergroten en de op het beginsel van participerende democratie gebaseerde civiele dialoog te verwerklijken.

1.2 Het Comité verzoekt de IGC niet te tornen aan het bereikte evenwicht en aan de met algemene instemming geformuleerde hoofdbeginselen van het ontwerp-verdrag, dat op 18 juli 2003 aan het voorzitterschap van de Unie is voorgelegd.

1.3 Met het oog op de debatten die zich op Europees en nationaal niveau zullen onspinnen beveelt het EESC de vertegenwoordigers van de intergouvernementele conferentie aan,

het ontwerp zoveel mogelijk aan te vullen, te preciseren en te verduidelijken teneinde het vertrouwen en de betrokkenheid van de burgers en de organisaties van de civiele samenleving te vergroten, door:

- de uitvoeringsvoorschriften voor het economisch en sociaal beleid van de Unie aan te scherpen en de *governance* van de eurozone te verbeteren;
- de democratische legitimiteit van het economische, sociale en monetaire beleid op te voeren door het Europees Parlement en het EESC een belangrijkere stem in het kapittel te geven;
- de prioriteiten van het beleid inzake economische, sociale en territoriale cohesie bij te stellen en het desbetreffende instrumentarium te vereenvoudigen;
- het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid democratischer, samenhangender en efficiënter te maken;
- het toepassingsgebied en de uitvoeringsvoorschriften van het beginsel van participerende democratie beter te definiëren, teneinde de civiele dialoog en de rol die het Europees Economische en Sociaal Comité daarin vervult, concrete invulling te geven;
- ervoor te zorgen dat het EESC voortaan ook geraadpleegd moet worden over het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid, de toepassing van het non-discriminatiebeginsel en cultuur;
- de rol van de georganiseerde civiele samenleving bij de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel te erkennen en het EESC het recht te geven om bij het Hof van Justitie beroep in te stellen.

2. Algemene beoordeling van het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet

2.1 Algemene opmerkingen

2.1.1 Met het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, dat op 18 juli 2003 aan het voorzitterschap van de Europese Raad is voorgelegd, komt de eenwording van Europa weer een stap dichterbij. Dit ontwerp is het resultaat van een democratisch, transparant en open proces, geïnspireerd door de positieve ervaringen met een eerdere Conventie, nl. die welke het Handvest van de grondrechten van de Unie heeft opgesteld.

2.1.2 De Europese Conventie die het ontwerp-verdrag heeft voorbereid, was een legitieme instantie, die voor een grote meerderheid (ongeveer twee derde) uit parlementsleden (afkomstig uit het Europees Parlement, de lidstaten en de kandidaat-lidstaten) bestond. Ook de deelname van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten en van de Europese Commissie, hoedster van de verdragen, was legitiem en kwam overeen met de unieke aard van de EU, die een unie van staten én een unie van volkeren is. De aanwezigheid van de sociale partners, van het Europees Economisch

en Sociaal Comité, van de regio's – vertegenwoordigd door het Comité van de Regio's – en van de Ombudsman als waarnemers heeft het representatieve karakter van de Conventie versterkt, hoewel volwaardige deelname van deze gremia haar legitimiteit nog zou hebben vergroot.

2.1.3 De conventie-methode is weliswaar nog voor verbetering vatbaar, maar de Conventie heeft haar werkzaamheden doorgaans in alle openheid verricht en iedere burger die belangstelling had, kon voor zover mogelijk vergaderingen bijwonen en inzage verkrijgen in documenten. De werkzaamheden van de Conventie begonnen met een fase van "luisteren"; tijdens deze fase konden vertegenwoordigers van de civiele samenleving en jongeren hun mening kenbaar maken. Door de wijze waarop deze hoorzittingen waren georganiseerd heeft niet iedereen zijn stem kunnen laten horen en waren diepgaande discussies niet echt mogelijk, maar deze aanzet tot dialoog zou het begin kunnen zijn van een echte participatiedemocratie, die het mogelijk maakt *de burgers nader tot het Europese project en de Europese instellingen te brengen*, zoals in de Verklaring van Laken wordt bepleit. Het EESC heeft deze luistersessies en dit streven naar transparantie voortgezet en uitgebreid, m.n. door in overleg met het praesidium van de Conventie regelmatig voorlichtings- en discussiebijeenkomsten met de Europese maatschappelijke organisaties en netwerken te organiseren, door samen te werken met de nationale Sociaal-economische raden en soortgelijke instellingen en ook door initiatieven te ontplooiën die een grotere betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties van de kandidaat-lidstaten beogen.

2.1.4 De Conventie is ook doelmatig te werk gegaan, want zij is erin geslaagd om binnen het beschikbare tijdsbestek een volledig en evenwichtig voorstel te presenteren, dat antwoord geeft op de vragen die door de Europese Raad van Laken op 14 en 15 december 2001 zijn geformuleerd. Zij heeft haar eigen dynamiek weten te creëren, wat haar tevens in staat heeft gesteld de Verklaring van Laken ruim te interpreteren.

2.1.5 De Conventie heeft de betrokkenheid van de nationale parlementen, die voordien nauwelijks in een vroege fase aan de grote Europese debatten deelnamen, vergroot. Opmerkelijk was ook de betrokkenheid van de kandidaat-landen, die feitelijk op voet van gelijkheid met de lidstaten aan de werkzaamheden hebben deelgenomen; zij hadden alleen geen stemrecht, maar dat is door de Conventie in feite nooit gebruikt.

2.1.6 De intergouvernementele conferentie (IGC) krijgt een legitiem en geloofwaardig ontwerp voorgelegd, dat inmiddels op grote schaal onder de burgers wordt verspreid. Dit is een unieke situatie, waarin het democratisch proces voorafgaat aan het diplomatieke proces. En deze IGC is op zich slechts een fase vóór de laatste, maar cruciale, etappe, nl. de ratificatie in elke lidstaat – per referendum of door het parlement – van het verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa. Het gaat hier immers, en voor het eerst, om een constitutionele tekst die de burgers van Europa er ondubbelzinnig toe verbindt aan een gemeenschappelijke toekomst te bouwen.

2.1.7 Het gaat er bij het ontwerp-verdrag vooral ook om de rol en de doelstellingen van de Unie begrijpelijker te maken, zodat de steun van de Europese burgers kan worden verworven. Dat kan

alleen maar worden bereikt als de Europese instellingen, met inbegrip van het EESC, erin slagen het vertrouwen van de burgers te wekken én te behouden.

2.1.8 Het Comité staat achter het ontwerp-verdrag, dat is opgesteld door de Conventie die het in september 2002 middels een resolutie¹ van zijn prioriteiten op de hoogte heeft gesteld; zijn drie waarnemers, de heren BRIESCH en FRERICHS en mevrouw SIGMUND, hebben hieraan een actieve bijdrage geleverd². Het Comité hoopt dat de IGC, in haar streven naar meer doeltreffendheid en een groter democratisch gehalte, het algemene evenwicht van het ontwerp niet in gevaar brengt. Het EESC dringt er ook op aan dat de IGC op transparante wijze te werk zal gaan bij het vaststellen van een regeling voor de voorlichting en raadpleging van de georganiseerde civiele samenleving op Europees en nationaal niveau.

2.1.9 Het Comité vindt wel dat er m.b.t. het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet twee essentiële vragen moeten worden gesteld:

- Beantwoordt het ontwerp-verdrag aan de verwachtingen van de burgers, zoals geformuleerd in de Verklaring van Laken en zoals door het Comité met medewerking van zijn leden (afkomstig uit de belangrijkste nationale maatschappelijke organisaties) en naar aanleiding van talloze door het EESC georganiseerde conferenties, hoorzittingen en bijeenkomsten vastgesteld?
- Kan het ontwerp-verdrag nog verbeterd worden zonder het algemene evenwicht ervan in gevaar te brengen?

2.2 De toegevoegde waarde van de nieuwe grondwet voor de Europese burgers

De eigenlijke constitutionele bepalingen en het Handvest van de grondrechten (Deel I en II)

2.2.1 Met dit ontwerp-verdrag heeft Europa voor het eerst een duidelijk omschreven doel: *namens de burgers en de staten van Europa* een politieke Unie tot stand brengen. Van essentieel belang hierbij en zeer positief is dat deel I (artt. 2, 3 en 4) een duidelijke definitie van de doelstellingen en waarden van de Unie bevat. Het Comité is ingenomen met de evenwichtige formulering van deze artikelen, waaraan het middels wijzigingsvoorstellen een bijdrage heeft geleverd. Wel moet in het kader van de doelstelling "sociale bescherming" (art. I-3) worden vastgehouden aan de oorspronkelijke formulering, nl. die van "*een hoge mate van sociale bescherming*". Het feit dat het Handvest van de grondrechten in deel II is opgenomen, is een onmiskenbare overwinning voor de civiele samenleving. De burgers van Europa kunnen zich hierop beroepen ten overstaan van een nationale rechterlijke instantie wanneer het gaat om de uitvoering van Europees beleid.

¹ Resolutie van het EESC van 19 september 2002 bestemd voor de Europese Conventie, goedgekeurd tijdens de zitting van 18-19 september 2002 (PB C 61 van 14 maart 2003).

² Plaatsvervangers: de heer OLSSON, de heer REGALDO (ter vervanging van de heer LITTLE m.i.v. september 2002) en de heer SEPI (ter vervanging van de heer VINAY m.i.v. september 2002)

2.2.2 Het ontwerp-verdrag draagt niet alleen het karakter van een grondwet die uiting moet geven aan het collectief bewustzijn, maar is ook begrijpelijker, leesbaarder en eenvoudiger dan de bestaande verdragen. Het feit dat de drie vroegere pijlers zijn samengevoegd en onder één noemer zijn gebracht moet de burger een duidelijker beeld geven van de Unie, hoewel het verdwijnen van de federalistische term 'Gemeenschap' wellicht valt te betreuren. Met het ontwerp-verdrag wordt voor de burgers duidelijk wat de exclusieve, gedeelde en coördinerende bevoegdheden van de Unie zijn, en bijgevolg welke terreinen tot de nationale, regionale of lokale verantwoordelijkheid blijven behoren. Het nieuwe verdrag is goed leesbaar, in ieder geval wat de delen I en II betreft. Het jargon is, hoewel nog zeer aanwezig, vervangen door termen die de burger meer aanspreken; verordeningen zijn vervangen door "Europese wetten" en richtlijnen door "kaderwetten". Door verduidelijking van bestaande bepalingen of toevoeging van nieuwe bepalingen aangaande bijv. de schorsing van lidmaatschapsrechten van de Unie, vrijwillige terugtrekking uit de Unie of de solidariteitsclausule wordt het beeld van een algemeen aanvaard, door een gevoel van lotsverbondenheid geschraagd, gemeenschappelijk engagement versterkt.

2.2.3 Het ontwerp-verdrag verbetert ook de zichtbaarheid van de Unie. Door het beginsel van een vaste voorzitter van de Raad (dat het institutionele evenwicht niet in gevaar brengt) en de aanstelling van een minister van Buitenlandse Zaken van de Unie krijgt het Europees beleid wellicht een persoonlijk gezicht. Het feit dat er in deel IV van het ontwerp-verdrag een apart artikel is gewijd aan de symbolen van de Unie illustreert ook dit streven naar herkenbaarheid van de Unie en haar waarden voor de burgers. Voorts getuigt ook de instelling van een onafhankelijke autoriteit die toezicht houdt op de eerbiediging van de voorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens (artikel 50 van deel I) van het verlangen naar meer transparantie in de richting van de burgers.

2.2.4 Met het ontwerp-verdrag wordt het democratische gehalte van de Unie opgevoerd en wordt het besluitvormingsproces efficiënter. De verantwoordelijkheden die aan de nationale parlementen worden toegekend ("*early warning*", recht om een klacht in te dienen), kunnen worden beschouwd als middelen om zowel het subsidiariteitsbeginsel beter te doen naleven als de nationale vertegenwoordigers meer bij de Europese eenwording te betrekken. De verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie door het Europees Parlement en de uitbreiding van diens bevoegdheden bij de samenstelling van het college zullen de legitimiteit van een instelling die als motor achter de Unie en als hoedster van de communautaire methode fungeert, ongetwijfeld vergroten. Als het Europees Parlement meer bevoegdheden krijgt, zal ook het belang van deze instelling in de ogen van de burgers toenemen. Voorts zou ook de uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid en van het gebruik van de medebeslissingsprocedure, de besluiten en het optreden van de Unie meer legitimiteit en doelmatigheid moeten verschaffen.

2.2.5 In het toekomstige verdrag wordt een volledig nieuwe titel (titel VI van deel I) gewijd aan het democratisch bestel van de Unie. Hierin wordt aandacht besteed aan de beginselen van de representatieve en participerende democratie, de rol van de sociale partners en van een autonome sociale dialoog, de taken van de Europese ombudsman en het beginsel van transparantie. Ook wordt in deze titel bepaald dat de Commissie op initiatief van minstens één miljoen burgers kan worden

verzocht een wetsvoorstel in te dienen, wat als opmerkelijke winst voor de civiele samenleving kan worden beschouwd, mits de uitvoeringsvoorschriften een goed verloop van de procedure waarborgen (artikel 46, lid 4). Ten slotte bewijst ook de in artikel 51 genoemde dialoog met kerken en levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties dat de Unie het oor te luisteren wil leggen in de samenleving.

2.2.5.1 Tot grote tevredenheid van het Comité wordt in het ontwerp-verdrag erkend dat de participerende democratie onlosmakelijk met het Europese samenlevingsmodel is verbonden. Om de democratische legitimiteit van de Unie te vergroten, is het namelijk niet alleen nodig dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de instellingen duidelijk worden omschreven, maar ook dat de actieve participatie van de civiele samenleving ten volle wordt gegarandeerd. Zonder de hulp van actieve en geëngageerde burgers en van de organisaties waarin zij zijn verenigd, is het immers niet mogelijk om van Europa de beoogde ruimte van vrijheid, democratie, rechtvaardigheid en veiligheid te maken.

Het beleid en de werking van de Unie (Deel III)

2.2.6 Wat opvalt in deel III, is dat aanzienlijke vooruitgang wordt geboekt op het vlak van de democratisering (uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid, sterkere betrokkenheid van het Europees Parlement en van het Hof van Justitie) van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

2.2.6.1 Het is echter jammer dat er, ondanks de samenvoeging van de drie pijlers, bijzondere bepalingen blijven bestaan voor de uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, al wordt er hier en daar wel vooruitgang geboekt en is er uitzicht op een gemeenschappelijke diplomatieke dienst. Unanimiteit blijft de regel en nergens wordt melding gemaakt van de inspraak van burgers en maatschappelijke organisaties op Europees niveau. De bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zouden ook regels moeten omvatten m.b.t. de raadpleging van de vertegenwoordigers van de civiele samenleving op EU-niveau; dit zou de doelmatigheid en legitimiteit van het optreden van de EU op dit terrein ten goede komen. Het Comité stelt voor dat deze kwestie in het kader van de IGC grondig bestudeerd wordt en opnieuw onder de loep wordt genomen, zonder dat het algemene evenwicht van het ontwerp-verdrag in gevaar wordt gebracht.

2.2.7 Het Comité is verheugd dat het belang van economische, sociale en territoriale samenhang opnieuw is bevestigd, en steunt de beginselen die aan het EU-beleid terzake ten grondslag liggen. Dit beleid moet voornamelijk zijn gericht zijn op de ontwikkeling van de menselijke, culturele en natuurlijke hulpbronnen van de minst ontwikkelde landen en regio's teneinde gelijke kansen te waarborgen. Met het oog op de uitbreiding van de EU en gezien het toenemend belang van de kenniseconomie is herschikking van de prioriteiten en vereenvoudiging van de uitvoeringsvoorschriften geboden. In dit verband heeft het Comité voorgesteld één enkel fonds voor

territoriale cohesie in te voeren³. Het is dan ook ingenomen met artikel 119 van deel III, waarin wordt gesproken over eventuele samenvoeging van de structuurfondsen.

2.2.8 Ook is het Comité zeer te spreken over de toevoeging van een nieuwe bepaling waarin de aandacht wordt gevestigd op de belangrijke rol die diensten van algemeen belang kunnen spelen voor de bevordering van de sociale en territoriale cohesie in de Unie. Bevordering van een hoog niveau van diensten van algemeen belang had echter in de doelstellingen van art. I-3 moeten worden opgenomen.

2.2.9 Daarentegen zouden sommige gedeelten van het ontwerp-verdrag moeten worden aangescherpt. Zo wordt op sociaal en economisch gebied, alsook op het terrein van de werkgelegenheid en de duurzame ontwikkeling slechts weinig vooruitgang geboekt. Het Comité is verheugd dat volledige werkgelegenheid en een zeer concurrerende sociale markteconomie expliciet als doelstellingen van de Unie worden genoemd, maar het wijst erop dat deze doelstellingen dan ook duidelijk in de desbetreffende artikelen van deel III moeten worden verwoord en dat in het ontwerp-verdrag duidelijker moet worden aangegeven dat het economische en monetaire beleid tot de beoogde groei en volledige werkgelegenheid dient bij te dragen.

2.2.10 Ook de voorstellen voor coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid zijn nauwelijks vernieuwend ten opzichte van de bestaande bepalingen en praktijken, met name waar het gaat om de *governance* van de eurozone. En dat terwijl de verwachtingen van de burgers veelal zijn toegespitst op een samenlevingsmodel dat groei en duurzame werkgelegenheid brengt. Deze hooggespannen verwachtingen, die in de lijn liggen van de doelstellingen die in maart 2000 door de Europese Raad van Lissabon zijn geformuleerd, worden - zoals het Comité heeft kunnen vaststellen aan de hand van vragenlijsten en hoorzittingen - op ruime schaal gedeeld door het maatschappelijk middenveld van de kandidaat-lidstaten. Zelf is het Comité met concrete voorstellen gekomen voor economische en sociale *governance*⁴.

2.2.11 Het bestaan van flagrante concurrentievervalsingen op de interne markt schaadt de cohesie op die markt en ondermijnt de dynamiek die de doelstellingen van Lissabon dichterbij moet helpen brengen. Daarom zou stemming bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen een reëel vooruitzicht op convergentie in een uitgebreid Europa kunnen bieden. Op fiscaal gebied zou, wat het probleem van unanimité betreft, gebruik kunnen worden gemaakt van de procedure voor intensieve samenwerking, die het mogelijk maakt dat een groep lidstaten harder vooruitgaat met inachtneming van de bepalingen van het EU-recht en zonder de mededinging te verstoren.

³ Zie het verkennend advies van het Comité van 25 september 2003 "*Economische en sociale samenhang: concurrentievermogen van de regio's, governance en samenwerking*" – CESE 1178/2003

⁴ Zie het initiatiefadvies van het Comité van 12 december 2002 over "*Economische governance in de Europese Unie*", PB C 85 van 8 april 2003.

3. **Het ontwerp-verdrag verbeteren om de betrokkenheid van de Europese burger te vergroten – Voorstellen van het EESC**

3.1 *Betere omschrijving van het toepassingsgebied en de uitvoeringsvoorschriften van het beginsel van participerende democratie (artikel 46 van deel I)*

3.1.1 Het beginsel van participerende democratie is van fundamenteel belang om tegemoet te komen aan de wens van de Europese Raad van Laken om de burgers nader tot het Europese project en de Europese instellingen te brengen. Tijdens de vele bijeenkomsten, conferenties en hoorzittingen die het Comité heeft georganiseerd in de tijd dat de Conventie actief was, heeft het geconstateerd dat de verwachtingen zowel in de lidstaten als in de kandidaatlanden alsook bij de grote Europese maatschappelijke organisaties zeer hooggespannen waren en dat er een zekere teleurstelling was over de inhoud van het ontwerp-verdrag op dit vlak.

3.1.2 Al is artikel I-46 van het ontwerp-verdrag een absolute aanwinst, het artikel gaat toch niet zo ver als het EESC en de middenveldorganisaties gewenst en gevraagd hebben. Het beginsel van de participerende democratie houdt namelijk niet alleen raadpleging, maar ook actieve deelname in van alle representatieve actoren van de georganiseerde civiele samenleving aan zowel beleidsvorming en voorbereiding van de besluitvorming (in een vroeg stadium) als tenuitvoerlegging en follow-up van die besluiten.

3.1.3 Het Comité betreurt dat de bepalingen waarin dit beginsel wordt uitgewerkt en die het vertrouwen van de Europese civiele samenleving in een Unie die het participatiebeginsel hoog in het vaandel draagt, moeten vergroten, ontoereikend zijn. De dialoog met de burgers (de "civiele dialoog") geeft de rechtstreeks betrokkenen een stem in het kapittel en is daarmee een cruciaal element bij het opvoeren van het democratische gehalte van de Europese Unie. Om ervoor te zorgen dat deze dialoog er ook werkelijk komt, moet echter worden aangegeven in welk kader en waar deze dialoog zal plaatsvinden. Het Comité ziet hier, vanwege zijn aard en samenstelling, de taak voor zich weggelegd de voorwaarden voor de civiele dialoog te creëren en als institutioneel forum voor deze dialoog te fungeren. Het zou dan ook graag zien dat, zonder dat het ontwerp-verdrag in gevaar wordt gebracht, tegemoet zou worden gekomen aan het volgende verzoek:

- het Europees Economisch en Sociaal Comité, dat voortaan bij voorkeur als "Europese Sociaal-Economische Raad" zou moeten worden aangeduid, zou moeten worden opgenomen in de lijst van instellingen die het institutioneel kader van de Unie vormen (artikel 18, lid 2, van deel I).

Gezien zijn aard en de taken die het in het institutionele bestel van de EU heeft toegewezen gekregen, draagt het Comité immers bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie en de versterking van haar democratische legitimiteit, in het algemeen belang van de Unie en haar lidstaten.

Bovendien krijgt lid 2 van artikel 46 ("De instellingen van de Unie voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met de representatieve verenigingen en het maatschappelijk middenveld") hierdoor meer betekenis.

Dit proces van overleg en raadpleging bij de formulering van Europees beleid moet evenwel tot alle territoriale niveaus worden uitgebreid.

- Er zou een artikel III-297 moeten worden ingevoegd, waarin de taken van het Europees Economisch en Sociaal Comité duidelijk worden omschreven:

"In het kader van de adviestaak die hem bij artikel I-31 van de grondwet is toegekend, dient de Europese Sociaal-Economische Raad:

- *de wetgevende en uitvoerende lichamen van de Unie te ondersteunen bij de beleidsformulering, de besluitvorming en de tenuitvoerlegging;*
- *de Europese Unie, op verzoek van de sociale partners, en met inachtneming van hun autonome bevoegdheden te helpen bij het opzetten van de sociale dialoog;*
- *de dialoog tussen de Unie en de representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld te bevorderen overeenkomstig de beginselen van artikel I-46, lid 1 en lid 2;*
- *het buitenlands beleid van de Unie mee vorm te geven door in dialoog te treden met de maatschappelijke organisaties in landen en gebieden buiten de Europese Unie."*

3.1.4 De follow-up van de adviezen van het Comité (op verzoek, op eigen initiatief of bij wijze van verkennend advies) vormt bovendien een fundamentele waarborg van zijn doeltreffendheid in het kader van een werkelijk participerende democratie. Daarom stelt het Comité voor, artikel III-298 als volgt te wijzigen:

"De instellingen brengen het Comité regelmatig op de hoogte van de follow-up van zijn adviezen."

3.2 Uitbreiding van de representatieve en participerende democratie

3.2.1 Het Comité betreurt dat er geen regels worden voorgesteld om de burgers via het Europees Parlement, en de civiele samenleving via het Europees Economisch en Sociaal Comité te betrekken bij en te raadplegen over een zo belangrijk terrein als de coördinatie van het economisch en het werkgelegenheidsbeleid. De IGC zou hierin verandering moeten brengen door vast te leggen dat het Europees Parlement en het EESC over de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB) van de lidstaten moeten worden geraadpleegd (artikel III-71).

3.2.2 De open-coördinatiemethode is voortaan ook van toepassing op terreinen als het sociaal beleid, de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven, onderzoek en volksgezondheid. Het is echter jammer dat er geen bepalingen zijn opgenomen op grond waarvan het Europees Parlement, de nationale parlementen, het EESC, de sociale partners en andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld werkelijk hun stem kunnen laten horen op de gebieden die hen raken.

3.2.3 Vanwege de samenstelling en de expertise van de leden van het EESC verdient het aanbeveling het aantal onderwerpen waarover het Comité verplicht moet worden geraadpleegd uit te breiden tot:

- de toepassing van het non-discriminatiebeginsel (artikel III-7)
- het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid (artikelen III-167 en III-168)
- cultuur (artikel III-181)⁵.

Dit zou de democratische legitimiteit van het communautaire beleid op terreinen die van bijzonder belang zijn voor de Europese burgers en de maatschappelijke organisaties helpen versterken, een thema dat de Unie na aan het hart ligt.

3.3 *De georganiseerde civiele samenleving en het subsidiariteitsbeginsel*

3.3.1 De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel is één van de meest besproken onderwerpen van de Conventie geweest. Dit onderwerp kwam ook al in de Verklaring van de Europese Raad van Laken aan de orde. In het ontwerp-verdrag krijgen de nationale parlementen – zeer terecht – een rol toebedeeld bij het toezicht op het subsidiariteitsbeginsel. Ook het Comité van de Regio's wordt hierbij betrokken; het mag voortaan beroep instellen tegen voorstellen voor wetgevingshandelingen waarover het volgens de grondwet moet worden geraadpleegd. Het krijgt echter niet de status van instelling.

3.3.2 In het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid wordt bepaald dat brede raadpleging geboden is alvorens een wetgevingshandeling wordt voorgesteld en aangenomen. Toch wordt in dit protocol, dat aan de nationale parlementen het recht een gemotiveerd advies te formuleren en aan de lidstaten (eventueel namens hun nationale parlementen) het recht van beroep toekent, met geen woord gerept over de rol van de georganiseerde civiele samenleving, die met name door het EESC wordt vertegenwoordigd, bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, niettegenstaande artikel I-46 betreffende de participerende democratie.

3.3.3 Maatschappelijke organisaties kunnen soms met evenveel recht als de regionale of lokale overheden van mening zijn dat bepaalde voorstellen voor wet- of regelgevingshandelingen inbreuk maken op hun bevoegdheidsterreinen; dit geldt zowel voor de sociale partners, in het kader

⁵ In artikel I-31 van het ontwerp-verdrag is bepaald dat het Economisch en Sociaal Comité uit vertegenwoordigers bestaat van representatieve actoren van het maatschappelijk middenveld, met name ook van culturele organisaties. Het is dan ook logisch om in raadpleging van het Comité over culturele vraagstukken te voorzien.

van hun cao-onderhandelingen, als voor de andere actoren van de civiele samenleving, en betreft alle alternatieve vormen van regulering (co-regulering, zelfregulering, gedragscodes, enz.) die wetgevingsmaatregelen kunnen aanvullen of er in de plaats van kunnen komen. De Europese Commissie heeft zelf, in haar Witboek over *governance*⁶, het belang van deze nieuwe vormen van maatschappelijke representatie beklemtoond; zij kunnen beschouwd worden als een vorm van "functionele subsidiariteit" en garanderen tevens dat er optimaal tegemoet wordt gekomen aan de wensen en verlangens van de burgers en aan het verzoek om een efficiënter optredende Unie.

3.3.4 Daaronder stelt het EESC voor:

- het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid dienovereenkomstig aan te vullen;
- het Europees Economisch en Sociaal Comité, dat op voet van gelijkheid met het Comité van de Regio's zou moeten worden behandeld, het recht te verlenen bij het Hof van Justitie beroep in te stellen tegen voorstellen voor wetgevingshandelingen waarover het volgens de grondwet moet worden geraadpleegd, en hiertoe artikel III-270, lid 3, te wijzigen.

Indien het EESC deel zou uitmaken van het institutioneel kader van de Unie, zou het automatisch beschikken over dit recht om beroep in te stellen.

Brussel, 24 september 2003

De voorzitter
van het
Europees Economisch en Sociaal Comité

De secretaris-generaal
van het
Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

P. VENTURINI

⁶ COM(2001) 428 def. van 25 juli 2001