

**EUROPESE CONVENTIE**

SECRETARIAAT

**Brussel, 30 januari 2003 (04.02)**  
**(OR. en)**

**CONV 516/03**

**WG XI 9**

**VERSLAG**

---

van: Werkgroep XI - "Sociaal Europa"

aan: de leden van de Conventie

---

Betreft: Eindverslag van Werkgroep XI over Sociaal Europa

---

## **Verslag van werkgroep XI-Sociaal Europa**

1. Aangaande de vraag welke waarden zouden moeten worden opgenomen in artikel 2 van het constitutionele verdrag begroet de werkgroep met instemming de vermelding van de menselijke waardigheid in het voorontwerp van constitutioneel verdrag, en zij beveelt aan tevens sociale rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid, in het bijzonder gelijkheid van mannen en vrouwen, als waarden op te nemen.
2. Aangaande de sociale doelstellingen van de Unie beveelt de werkgroep aan in artikel 3 van het constitutionele verdrag de bevordering van volgende thema's te noemen: de volledige werkgelegenheid, sociale rechtvaardigheid die leidt tot sociale vrede, duurzame ontwikkeling, economische, sociale en territoriale samenhang, sociale markteconomie, kwaliteit van het werk, levenslang leren, sociale integratie, een hoge mate van sociale bescherming, gelijkheid van mannen en vrouwen, kinderrechten, een hoog volksgezondheidsniveau en efficiënte en hoogwaardige sociale diensten en diensten van algemeen belang.
3. Aangaande de bevoegdheden van de Unie op sociaal gebied is de werkgroep in het algemeen van mening dat de bestaande bevoegdheden toereikend zijn. De werkgroep geeft evenwel in overweging deze bevoegdheden nader te verduidelijken en maatregelen op Europees niveau te concentreren op vraagstukken die verband houden met de werking van de interne markt en/of beleidsmaatregelen met een sterk grensoverschrijdend effect. De werkgroep is van mening dat er specifieke uitbreidingen van de bestaande bevoegdheden op het gebied van de volksgezondheid zouden moeten worden overwogen, alsook een eventuele herformulering van artikel 16 VEG zodat verdere EU-wetgeving op het gebied van diensten van algemeen belang mogelijk wordt.
4. De werkgroep steunt in grote lijnen de opneming van de open coördinatiemethode in het verdrag, op een manier die de procedures en de respectieve rol van de betrokkenen verduidelijkt. In de desbetreffende bepaling zou duidelijk geformuleerd moeten worden dat de open coördinatiemethode niet gebruikt kan worden om de bestaande bevoegdheid van de Unie te ondermijnen.

5. De werkgroep is het erover eens dat de verschillende economische en sociale coördinatieprocessen moeten worden gestroomlijnd, waarbij de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad verantwoordelijk is voor het waarborgen van de coherentie. Aanbevolen wordt de daartoe benodigde procedures formeel vast te leggen in het verdrag.
6. Ter attentie van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid (BGM) bleef de consensus van de werkgroep beperkt tot het standpunt dat ten minste het in Nice bereikte compromis om de Raad te machtigen om met algemene stemmen over te gaan tot de medebeslissingsprocedure en BGM voor artikel 137, de punten d), f) en g), in het constitutionele verdrag zou moeten worden gehandhaafd. Voor punt c) van artikel 137, lid 1, zou dan nog eenparigheid van stemmen vereist zijn. Voorts bleef een minderheid sterk gekant tegen automatische uitbreiding van de BGM tot sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen, terwijl de meeste andere leden van de groep nu verdere stappen in de richting van een systeem van besluitvorming bij meerderheid kunnen overwegen. Sommigen noemden een "super-gekwalificeerde meerderheidstemming" als mogelijk compromis. De werkgroep was het erover eens dat verduidelijking van de reikwijdte van het Europese optreden een mogelijkheid is om de algemene toepassing van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid te vergemakkelijken. In deze context zou het mogelijk zijn de reikwijdte en de bewoordingen van artikel 137 te actualiseren en te moderniseren. De meeste leden van de groep pleitten ervoor om voor de artikelen 13 en 42 VEG medebeslissing met besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid te doen gelden.
7. De werkgroep beveelt aan de rol van de sociale partners expliciet te erkennen in het constitutionele verdrag, bepalingen omtrent toereikend overleg op te nemen en de bestaande regelingen voor het onderhandelen over sociale akkoorden te verbeteren. De organisaties van de civiele samenleving dienen ook een rol te krijgen, vooral bij de bestrijding van sociale uitsluiting, dit onverminderd de bestaande speciale positie van de sociale partners in het proces van de sociale dialoog.

## Inleiding

1. De sociale inhoud van de Europese integratie, het sociale gezicht van Europa, is een zaak van cruciaal belang voor de burger van de Unie. Het is ook een zaak die een belangrijke plaats is gaan innemen in de besprekingen van de Conventie. De Europese burgers zijn één met hun vertegenwoordigers in hun zorg over werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden, sociale zekerheid, en het welzijn van de mensen voordat zij een beroep uitoefenen, terwijl zij actief zijn, en wanneer zij een voor allen beschikbaar toereikend pensioen genieten.
2. Sociale overwegingen vormen een essentieel deel van de Europese integratie. De Europese Unie kan in de rest van de wereld niet geloofwaardig zijn als positieve kracht indien zij onverschillig staat tegenover vraagstukken van sociale rechtvaardigheid en armoede in de Europese samenleving of tegenover de behandeling van haar burgers op het werk en na hun pensionering. Artikel 2 van het VEG formuleert het aldus: "De Gemeenschap heeft tot taak, door het instellen van een gemeenschappelijke markt en een economische en monetaire unie ... het bevorderen van ... een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming". Sociale regulering wordt gezien als een noodzakelijk middel voor de verdere ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt zelf. Het Verdrag van 1957 bevat reeds een hoofdstuk over de sociale politiek (deel III, titel III, hoofdstuk I) alsmede een hoofdstuk over het vrije verkeer van werknemers (deel II, titel II, hoofdstuk I). Op basis daarvan heeft de Raad reeds in 1958 verordeningen aangenomen betreffende het vrije verkeer van werknemers (nr. 15) en de coördinatie van de sociale zekerheid van werknemers (nr. 3 en 4). In 1967 is een richtlijn aangenomen op het gebied van de veiligheid en de gezondheidsbescherming op het werk (Richtlijn 67/548/EEG). In die geest heeft de Raad in 1968 het eerste Gemeenschapsbesluit over een sociaal onderwerp, de verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers op het grondgebied van de Gemeenschap, genomen. Nu de Europese samenwerking zich tenslotte vanuit haar vroege fase van een gemeenschappelijke markt heeft ontwikkeld tot een gemeenschap van waarden, wordt de "economische en sociale vooruitgang" in artikel 2 van het VEU één van de hoofddoelen van de Europese Unie genoemd.
3. De hoofdlijnen van een coherente sociale politiek begonnen zich af te tekenen met de top van Parijs van 1972 en het in vervolg daarop opgestelde actieprogramma van de Commissie. De drie hoofdthema's waren: volledige werkgelegenheid en hoogwaardige arbeidsplaatsen in de Gemeenschap, verbetering van de kwaliteit van het bestaan en de arbeidsomstandigheden voor de werknemers en vergroting van de rol van de sociale partners bij de economische

besluitvorming van de Gemeenschap en van die van de werknemers bij de ontwikkeling van hun bedrijven. Na de top van Parijs zijn er als onderdeel van de uitvoering van het actieprogramma van de Commissie verscheidene richtlijnen aangenomen op het gebied van de veiligheid en de gezondheidsbescherming op het werk en de arbeidswetgeving. In Maastricht is een protocol betreffende de sociale politiek aan het verdrag gehecht. Het Verdrag van Amsterdam was een mijlpaal in de ontwikkeling van de bevoegdheden op het gebied van de sociale politiek. Het nieuwe verdrag gaf een nieuwe impuls met een nieuwe titel betreffende de coördinatie van de werkgelegenheid en een nieuw, herzien sociaal hoofdstuk, hetgeen het streven naar uitbreiding en versterking van de sociale politiek van de EU onder eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel vergemakkelijkt.

4. De werkgroep heeft 5 vergaderingen gehouden, waarin zij de zeven vraagstukken heeft behandeld die in haar mandaat worden genoemd. Zij heeft de volgende deskundigen gehoord: mevrouw Anna DIAMANTOPOULOU, Commissaris voor werkgelegenheid en sociale zaken, de heer Frank VANDENBROUCKE, Minister van sociale zaken en pensioenen van België, professor Tony ATKINSON, Dekan van het Nuffield College van de universiteit van Oxford, en de heer Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Conseiller d'État van Frankrijk, lid van de Conseil Constitutionnel.
5. Deze werkgroep werd actief bijgestaan door een secretariaat, bestaande uit Alain Pilette, Kristin de Peyron, Elisabeth Gateau, Guy Milton en Etienne de Poncins, de werkgroep spreekt haar dank uit jegens dit secretariaat. Zij baseerde zich bij haar beraad op een mandaat van het Praesidium van de Conventie. De antwoorden van de werkgroep op de thema's die in het mandaat waren genoemd, volgen hierna.

**I. Welke fundamentele waarden op sociaal gebied zou artikel 2 van het voorontwerp van constitutioneel verdrag moeten vermelden, de reeds in het handvest van de grondrechten van de EU genoemde in aanmerking genomen?**

6. Artikel 2 van het voorontwerp van Constitutioneel Verdrag dat het praesidium op 28 oktober 2002 heeft voorgelegd aan de Conventie (CONV 369/02) geeft een opsomming van de waarden van de Unie en noemt als voorbeeld zulke fundamentele waarden als menselijke waardigheid, grondrechten, democratie, de rechtsstaat, verdraagzaamheid, nakoming van verbintenissen en eerbiediging van het internationale recht.

7. In de huidige verdragen worden zowel in de preambules als in met name artikel 2 van het VEG en de artikelen 1 en 2 van het VEU de algemene waarden en fundamentele doelstellingen van de Gemeenschap en de Unie genoemd. Tot de daarin genoemde waarden behoren de gehechtheid van de Unie aan de beginselen van vrijheid, democratie en eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat, de gehechtheid aan de sociale grondrechten, het verlangen de solidariteit te verdiepen, een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, de harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit alsmede duurzame groei, en de gelijkheid van mannen en vrouwen.
8. Bij de behandeling van de fundamentele en overkoepelende waarden op sociaal terrein die in het artikel 2 van het toekomstige constitutionele verdrag opgenomen zouden moeten worden, was de werkgroep het erover eens dat het artikel kort en specifiek zou moeten zijn. Voorts constateerde zij dat er in de Conventie een consensus bestaat over de integratie van het Handvest van de grondrechten in het verdrag, dat het handvest niet opnieuw ter discussie moet worden gesteld, en dat het handvest en artikel 2 een verschillende reikwijdte hebben. De lidstaten hebben de algemene plicht zich te houden aan de in artikel 2 genoemde waarden. Artikel 7 bevat namelijk eventuele sancties tegen lidstaten die die waarden niet eerbiedigen. Om die reden noemden enkele leden het noodzakelijk de lijst van waarden kort en nauwkeurig te houden.
9. Van verschillende kanten werd erop aangedrongen dat de begrippen solidariteit, gelijkheid, gelijke kansen en democratie (het laatstgenoemde is reeds vermeld in het voorontwerp van Constitutioneel Verdrag), waarden die nu al een prominente plaats in de huidige verdragen innemen, onder de fundamentele waarden van de Unie worden opgenomen. Sommige leden gaven in overweging het concept solidariteit nader te formuleren als solidariteit tussen mensen en/of tussen generaties, of tussen de lidstaten. Solidariteit met gehandicapten werd genoemd als een voorbeeld van solidariteit tussen mensen. Sommige leden pleitten voor de vermelding van sociale rechtvaardigheid en sociale vrede, maar anderen stelden dat die begrippen meer als doelstellingen dan als fundamentele waarden gezien moeten worden. Verscheidene leden betoogden dat de gelijkheid van mannen en vrouwen specifieke vermelding onder de fundamentele waarden verdient, daar het een kernelement van het Europese sociale model is, terwijl andere leden benadrukten dat die gelijkheid als een doelstelling moet worden gezien.

Wat gelijke kansen betreft, benadrukten de meeste leden dat een vermelding daarvan in de breedste zin zou moeten worden geïnterpreteerd, zodat het begrip niet alleen betrekking heeft op de gelijkheid van geslachten, maar bijvoorbeeld ook op etnische afkomst, godsdienst seksuele gerichtheid of een handicap. Sommigen opperden dat niet alleen "gelijke kansen" maar ook gelijke behandeling zou moeten worden opgenomen, maar anderen waren van mening dat dit als een doelstelling moet worden gezien. De begrippen verdraagzaamheid en non-discriminatie werden eveneens genoemd, en sommige leden benadrukten dat de verscheidenheid binnen de Unie steeds groter wordt en dat bij de vermelding van de fundamentele waarden waarop de Unie berust, rekening moet worden gehouden met de eerbiediging van de multiculturele en multi-etnische aard van de Europese samenleving.

10. Andere suggesties voor waarden die niet opgenomen zijn in het voorontwerp van Constitutioneel Verdrag van 28 oktober 2002 betroffen duurzame ontwikkeling of duurzaamheid, het laatstgenoemde begrip in de context van economie, sociaal beleid en milieu. De werkgroep voelde hier wel voor, maar sommigen betoogden dat het begrip duurzaamheid gezien moet worden als een van de hoofddoelstellingen van de Unie, en daarom in artikel 3 zou moeten worden opgenomen. Verder stelden sommige leden voor, de formulering waardigheid van de persoon te gebruiken in plaats van "menselijke waardigheid". Er werden verscheidene andere suggesties gedaan voor fundamentele waarden die de werkgroep na een discussie meer als doelstellingen zag. Daartoe behoorden de vermelding van het werkgelegenheidsniveau waarnaar de Unie zou moeten streven (volledige werkgelegenheid tegenover een hoog werkgelegenheidsniveau, zie de discussie bij artikel 3 over de doelstellingen), en de doelstelling van het waarborgen van een hoog niveau van gezondheidsbescherming. Ook werd voorgesteld de bescherming van de belangen van het kind en de solidariteit met de ontwikkelingslanden als waarden te vermelden.
11. Artikel 136 VEG, dat de doelstellingen van de sociale politiek van de Gemeenschap uiteenzet, verwijst naar de grondrechten "zoals vastgelegd in het op 18 oktober 1961 te Turijn ondertekende Europees sociaal handvest en in het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden van 1989".

Daar het EU-handvest van de grondrechten vele bepalingen op sociaal gebied bevat maar van bijzondere aard is, beveelt de werkgroep aan in het constitutionele verdrag een aparte verwijzing daarnaar op te nemen naast het huidige artikel 136 VEG <sup>1</sup>.

Concluderend verwelkomt de werkgroep de vermelding van de menselijke waardigheid onder de waarden van de Unie in het voorontwerp van Constitutioneel Verdrag en beveelt zij aan de volgende waarden toe te voegen aan artikel 2 van het constitutionele verdrag: sociale rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid, in het bijzonder gelijkheid van mannen en vrouwen.

## **II. De opneming van sociale doelstellingen in artikel 3 van het voorontwerp van Constitutioneel Verdrag dat een opsomming geeft van de algemene doelstellingen van de Unie**

12. Artikel 3 van het voorontwerp van Constitutioneel Verdrag geeft een opsomming van de algemene doelstellingen van de Unie. De werkgroep besprak in hoeverre en op welke wijze doelstellingen op sociaal gebied onder die algemene doelstellingen zouden moeten worden opgenomen. De werkgroep stelde vast dat de bevestiging van sociale doelstellingen als gelijkwaardig en niet ondergeschikt aan economische doelstellingen onlosmakelijk verbonden is met de opzet van de Europese Unie en de richting waarin zij zich ontwikkelt.
13. Gememoreerd werd met name dat artikel 2 VEG naast de economische doelstellingen van de Unie het bevorderen van een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, de gelijkheid van mannen en vrouwen en een verbetering van de levensstandaard tot de taak van de Gemeenschap rekent. Artikel 136 VEG vermeldt de doelstellingen van de Gemeenschap in de sociale politiek, namelijk de bevordering van de werkgelegenheid, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, alsmede adequate sociale bescherming, de sociale dialoog, de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen om een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau mogelijk te maken, en de bestrijding van uitsluiting.

---

<sup>1</sup> Voor de wijze waarop het handvest zelf in het constitutionele verdrag kan worden geïntegreerd verwijst de werkgroep naar de conclusies van het eindverslag van werkgroep II (doc. CONF 354/02), die zij ondersteunt.



14. Gememoreerd werd dat de Europese Raad tijdens de bijeenkomst van Lissabon in 2000 een nieuw strategisch doel van de Unie voor het decennium is overeengekomen: "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang". Verderop in de conclusies van Lissabon staat de volgende passage: "Deze strategie is erop gericht de Unie in staat te stellen opnieuw de voorwaarden te creëren voor volledige werkgelegenheid en de regionale samenhang in de Europese Unie te versterken. De Europese Raad moet kiezen voor een doelstelling van volledige werkgelegenheid in Europa in een opkomende nieuwe samenleving die meer weet in te spelen op de persoonlijke keuzes van vrouwen en mannen." Het evenwicht tussen economisch beleid, werkgelegenheidsbeleid en sociale politiek, en milieubeleid staat centraal in de strategie van Lissabon. Verscheidene leden waren van mening dat dat evenwicht in het toekomstige constitutionele verdrag zou moeten worden vastgelegd, en wel in het artikel waarin de algemene doelstellingen van de Unie worden genoemd. Onder verwijzing naar de strategie voor duurzame ontwikkeling van de Unie van de Europese Raad van Göteborg van 2001, die gebaseerd is op het beginsel dat de economische en sociale effecten en de milieu-effecten van alle beleidsmaatregelen het voorwerp moeten zijn van een gecoördineerde studie en bij de besluitvorming in aanmerking moeten worden genomen, betoogden zij dat naast economische groei en welvaart duurzame ontwikkeling, de bevordering van volledige werkgelegenheid en een hoge mate van sociale bescherming in artikel 3 zouden moeten worden opgenomen. Er was in de werkgroep veel steun voor de opneming van die doelstellingen.
15. De werkgroep ging na welke doelstellingen van de Unie op sociaal gebied in het constitutionele verdrag zouden moeten worden genoemd. Zij ging niet in op de mogelijkheid die doelstellingen te noemen in het tweede deel van het Verdrag, dat betrekking zal hebben op specifieke beleidsonderdelen en alle rechtsgrondslagen zal bevatten, en waar in ieder hoofdstuk voor elk beleidsonderdeel gedetailleerde doelstellingen zouden kunnen worden genoemd, waardoor de lijst in het nieuwe artikel 3 korter en algemener kan worden dan die in het bestaande artikel 3 VEG.
16. Met betrekking tot werkgelegenheidsdoelstellingen bestond er een zeer brede steun voor het opnemen van de bevordering van volledige werkgelegenheid als doel, ook al omdat de Europese Raad van Lissabon (en vervolgens die van Barcelona) volledige werkgelegenheid als doel had gesteld. Sommige leden benadrukten dat de bevordering van volledige

werkgelegenheid zeer belangrijk is voor de bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen. Sommige leden betoogden, zonder afbreuk te willen doen aan de doelstelling van bevordering van volledige werkgelegenheid, dat een hoog niveau van werkgelegenheid een betere formulering is, die in het constitutionele verdrag zou moeten worden gehandhaafd omdat het meer realistisch is naar dat doel te streven dan naar volledige werkgelegenheid. Aangezien uitdrukkelijk verzet tegen de doelstelling van volledige werkgelegenheid ontbrak, en er ook brede steun was voor die doelstelling, kan gezegd worden dat hierover een consensus is bereikt. In artikel 2 van het huidige Verdrag betreffende de oprichting van de Europese Gemeenschap wordt "een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming" genoemd. Ook over de wenselijkheid om in het constitutionele verdrag de bepaling inzake sociale bescherming opnieuw op te nemen werd een consensus bereikt. Verscheidene leden waren van mening dat ook de bevordering van de inzetbaarheid onder de doelstellingen van de Unie genoemd moet worden, en stelden voor toegang tot onderwijs en opleiding of het begrip levenslang leren eveneens onder de algemene doelstellingen te vermelden. Verscheidene leden wezen er ook op dat het niet alleen nodig is te streven naar volledige werkgelegenheid of een hoog werkgelegenheidsniveau, maar ook naar het garanderen van de kwaliteit van de arbeidsplaatsen.

17. Verscheidene leden waren van mening dat er in de opsomming van de doelstellingen van de Unie zou moeten worden verwezen naar "het Europese sociale model". In dat verband wezen sommige leden op de noodzaak van een duidelijke interpretatie van dat begrip, en sommigen verwezen naar de formulering in de conclusies van het voorzitterschap betreffende de Europese Raad van Barcelona van 2002, volgens welke het Europese sociale model gebaseerd is op goede economische prestaties, concurrentievermogen, een hoog niveau van sociale bescherming en onderwijs, en sociale dialoog. Ook werd opgemerkt dat het Europese sociale model ruimte biedt voor verscheidene benaderingen voor het bereiken van gezamenlijke Europese waarden en doelstellingen, en dat die verscheidenheid gezien moet worden als een pluspunt en een bron van kracht. Het Verdrag zou daarom een Europa met verschillende wijzen van aanpak op sociaal gebied, maar gedeelde doelstellingen en waarden moeten eerbiedigen en koesteren. Verscheidene leden waren van mening dat de Unie, om het verband tussen de economische en sociale ontwikkeling en het streven naar grotere coherentie tussen het economische beleid en de sociale politiek te benadrukken, in de doelstellingen zou moeten worden aangemerkt als een "sociale markteconomie". Dit voorstel kreeg brede steun in de werkgroep, al gaven enkele leden de voorkeur aan de vermelding van het begrip "open markteconomie", zoals dat in het huidige Verdrag voorkomt.

18. Er bestond algemene steun voor een centrale plaats van gelijke kansen van mannen en vrouwen in de doelstellingen, en sommigen stelden ook voor te spreken van gelijke behandeling. Andere voorstellen, die steun kregen van een aanzienlijk aantal leden, waren de doelstellingen van het waarborgen van een hoog niveau van sociale bescherming en sociale integratie, de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede, de toegang tot efficiënte en hoogwaardige diensten van algemeen belang, en de verbetering van de leef- en werk-omstandigheden. Andere voorstellen van sommige leden, waarover echter geen consensus bestond, waren de economische en sociale samenhang en het recht op informatie en overleg van werknemers.
19. Een groot aantal leden was van mening dat universele toegang tot diensten van algemeen belang onder de doelstellingen van de Unie genoemd zou moeten worden, en benadrukte het verband met de toegang tot basisdiensten als gezondheid en onderwijs voor iedere burger. Deze leden pleitten voor een horizontale bepaling, overeenkomstig artikel 36 van het Handvest van de grondrechten, die verder zou gaan dan de bewoordingen van het huidige artikel 16 VEG, en de toegang tot en derhalve de verstrekking van basisdiensten zou garanderen. Sommigen benadrukten dat zulks de toepassing van de regels van de interne markt op degenen die zulke diensten verlenen niet zou mogen uitsluiten.
20. Een groot aantal leden stelde voor die doelstellingen in een horizontale bepaling betreffende de sociale waarden in het constitutionele verdrag als volgt te formuleren:
- "De Unie streeft in alle activiteiten die onder haar bevoegdheid vallen naar het elimineren van ongelijkheden alsmede discriminatie op grond van ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuigingen, handicaps, leeftijd of seksuele gerichtheid, het bevorderen van gelijkheid van mannen en vrouwen, volledige werkgelegenheid en een hoog niveau van sociale bescherming, bescherming van de menselijke gezondheid, bevordering van onderwijs en opleiding, en het waarborgen van de universele toegankelijkheid van diensten van algemeen belang die financieel gezond, hoogwaardig en op basis van solidariteit door de verschillende lidstaten georganiseerd zijn. Regelingen betreffende diensten van algemeen belang op Europees niveau dienen verenigbaar te zijn met de regels van de interne markt en moeten de eigen kenmerken van de nationale stelsels eerbiedigen, maar gericht zijn op het waarborgen van de economische, sociale en territoriale samenhang van de Unie."

21. De werkgroep kwam voorts overeen dat een hoog niveau van zowel lichamelijke als geestelijke gezondheid, en een wezenlijk recht van de Europese burgers, een van de fundamentele doelstellingen van de Unie zou moeten zijn. Het bereiken van die doelstelling is grotendeels de taak van de lidstaten. Er is echter een aantal belangrijke ontwikkelingen, vooral in de volksgezondheid, waarbij de lidstaten zich op eigen kracht niet voldoende van die taak kunnen kwijten en optreden op het niveau van de EU een beperkt effect heeft, bv. bij overdraagbare ziekten, bioterrorisme, kwaliteit en veiligheid van bloed, weefsels en organen, en overeenkomsten in WGO-verband.

22. Uiteindelijk bestond er een consensus in de werkgroep over de aanbeveling in artikel 3 van het toekomstige constitutionele verdrag de bevordering van het volgende op te nemen:

- volledige werkgelegenheid, die tot sociale vrede leidt,
- sociale rechtvaardigheid,
- duurzame ontwikkeling,
- economische, sociale en territoriale samenhang,
- sociale markteconomie,
- kwaliteit van het werk,
- levenslang leren,
- sociale integratie,
- een hoge mate van sociale bescherming,
- gelijkheid van mannen en vrouwen,
- geen discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, godsdienst of seksuele gerichtheid, handicap en leeftijd,
- kinderrechten,
- een hoog gezondheidsniveau, en
- efficiënte en hoogwaardige sociale diensten en diensten van algemeen belang.

**III. Wenselijkheid van een opsomming van de momenteel aan de Unie/Gemeenschap op sociaal gebied verleende bevoegdheden. Eventueel aan de Unie/Gemeenschap op sociaal gebied te verlenen nieuwe bevoegdheden en, indien dat geschiedt, aard van die bevoegdheden.**

23. De door de Unie nagestreefde doelstellingen van de sociale politiek staan in artikel 136 VEG: "De Gemeenschap en de lidstaten stellen zich ... ten doel de bevordering van de werkgelegenheid, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt, alsmede een adequate sociale bescherming, de sociale dialoog, de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen om een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau mogelijk te maken, en de bestrijding van uitsluiting."
24. Artikel 137, lid 1 <sup>1</sup>, geeft aan hoe die doelstellingen verwezenlijkt moeten worden: "Ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 136 wordt het optreden van de lidstaten op de volgende gebieden door de Gemeenschap ondersteund en aangevuld:
- a) de verbetering van met name het arbeidsmilieu, om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen;
  - b) de arbeidsvoorwaarden;
  - c) de sociale zekerheid en de sociale bescherming van de werknemers;
  - d) de bescherming van de werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst;
  - e) de informatie en de raadpleging van de werknemers;
  - f) de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers, met inbegrip van de medezeggenschap;
  - g) de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de Gemeenschap verblijven;
  - h) de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten;
  - i) de gelijkheid van mannen en vrouwen wat hun kansen op de arbeidsmarkt en de behandeling op het werk betreft;
  - j) de bestrijding van sociale uitsluiting;
  - k) de modernisering van de stelsels voor sociale bescherming, onverminderd punt c)".

---

<sup>1</sup> Tekst en onderverdeling van artikel 137, lid 1, als gewijzigd bij het Verdrag van Nice.

25. Alleen voor de onder a) tot en met i) bedoelde gebieden kunnen met behulp van richtlijnen minimumvoorschriften worden vastgesteld. Dat geschiedt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen volgens de medebeslissingsprocedure met het Parlement, behoudens voor de punten c), d), f) en g), waarvoor eenparigheid van stemmen en raadpleging van het Europees Parlement geldt.
26. Tenslotte sluit artikel 137, lid 5 <sup>1</sup>, van het Verdrag uit dat er minimumvoorschriften worden vastgesteld op het gebied van beloning, het recht van vereniging, het stakingsrecht en het recht tot uitsluiting.
27. Ten aanzien van de vraag of de momenteel in het Verdrag vastgelegde bevoegdheden de juiste reikwijdte hebben waren alle leden van oordeel dat de sociale aangelegenheden een gebied van gedeelde bevoegdheid moeten blijven, maar de meningen over eventuele uitbreidingen of beperkingen van de bestaande reikwijdte van die bevoegdheid liepen uiteen. Sommige leden benadrukten dat de hoofdverantwoordelijkheid voor sociale vraagstukken bij de lidstaten blijft berusten.
28. De werkgroep bereikte geen akkoord over de vraag of de uitzonderingen van artikel 137, lid 5, gewijzigd moeten worden. Een aantal leden van de werkgroep meende dat zij uit de tijd zijn en geschrapt kunnen worden. Andere leden waren vast van mening dat de uitzonderingen van artikel 137, lid 5, moeten blijven gelden. Hoewel artikel 137, lid 5 VEG de vaststelling van uniforme minimumvoorschriften betreffende de beloning uitsluit, sluit het niet uit dat er maatregelen krachtens andere bepalingen van het Verdrag worden vastgesteld, ook maatregelen die van invloed zijn op de beloning. Als resultaat daarvan bevat een aantal Gemeenschapsbesluiten bepalingen betreffende de beloning.
29. Een belangrijk aantal leden van de werkgroep zei daarentegen te hechten aan de beperkingen die aan het Europese optreden worden gesteld. Zij benadrukten vooral dat het gaat om terreinen waarop de bijzondere omstandigheden van iedere lidstaat van groot belang zijn. Eén lid benadrukte niettemin dat de EU in de toekomst de voorschriften van de lidstaten niet op een lager niveau zou moeten harmoniseren dan nu het geval is, en dat de toekomstige wetgeving de bestaande sociale wetgeving niet mag ondermijnen.

---

<sup>1</sup> Tekst en nummering van artikel 137 als gewijzigd bij het Verdrag van Nice.

30. Anderen beklemtoonden dat de reikwijdte van de bepalingen van artikel 137, lid 1, te groot is, aangezien soms moeilijk te beoordelen is welk wetgevingsinitiatief de Unie op bepaalde terreinen zou kunnen nemen. Als voorbeeld werd artikel 137, lid 1, punt f), genoemd. Dit maakt echter bepaalde lidstaten onzeker over de reikwijdte van eventuele wetgeving op de betrokken terreinen, en is voor die lidstaten aanleiding voorzichtigheidshalve vast te houden aan de regel van eenparigheid van stemmen. Volgens die argumentatie zou een betere afbakening van het terrein van het optreden van de Gemeenschap samen kunnen gaan met de algemene toepassing van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid (zie punt VI van dit verslag).
31. De meeste leden waren van mening dat het huidige artikel 152 van het EG-Verdrag zo moet worden gewijzigd dat het een toereikende rechtsgrondslag vormt voor optreden van de EU op het gebied van overdraagbare ziekten in een internationale noodsituatie, als voorzorgsmaatregel tegen een ernstige grensoverschrijdende bedreiging, in geval van bioterrorisme en in het kader van WGO-overeenkomsten. De bescherming van de exclusieve bevoegdheid voor de gezondheidszorgsystemen van de lidstaten in artikel 152, lid 5, moet behouden blijven. Voorts houdt het huidige Verdrag slechts een beperkte plicht tot het waarborgen van hoge kwaliteit en veiligheid van bloed, weefsels en organen in. De wetenschap (biotechnologie) zou nieuwe probleemgebieden kunnen opleveren waarvoor momenteel geen gezondheidsbepalingen bestaan. In overeenstemming met de aanbeveling van de werkgroep om een hoog niveau van lichamelijke en geestelijke gezondheid toe te voegen als één van de fundamentele doelstellingen van de Unie, kwam de werkgroep overeen aan te bevelen de bevoegdheden van de EU op het gebied van de volksgezondheid te versterken en uit te breiden, maar de gedeelde bevoegdheid op dat gebied te handhaven.
32. De diensten van algemeen belang, zo werd benadrukt, houden verband met de universele toegang tot de basisdiensten (gezondheid, onderwijs enz.) voor alle burgers, die volgens vele leden onder de doelstellingen zouden moeten worden genoemd. De diensten van algemeen belang zijn volgens hen een middel om die doelstelling te bereiken.

Het huidige artikel 16 VEG en artikel 36 van het Handvest van de grondrechten erkennen de bijzondere rol van de diensten van algemeen belang, maar preciseren dat zij onverminderd de artikelen 86 en 87 VEG (mededingingsrecht en steunmaatregelen van de staten) moeten worden beheerd. Artikel 86, lid 2, VEG bepaalt evenwel dat "de ondernemingen belast met

het beheer van diensten van algemeen economisch belang (...) onder de regels van (...) het Verdrag vallen, met name onder de mededingingsregels, voorzover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert". Sommige leden van de groep onderstreepten dat het vermelden van de openbare bedrijven in artikel 86 geenszins de verplichting inhoudt om dergelijke diensten uitsluitend door op commerciële basis georganiseerde bedrijven te verstrekken en dat het de lidstaten zelf, dan wel hun lokale gemeenschappen nog steeds vrij staat om, in het bijzonder in het kader van de subsidiariteit, de verlening van die diensten op andere wijze te organiseren.

Volgens verscheidene leden is artikel 16 VEG echter in hoofdzaak van declaratieve aard en ontoereikend om een echte Europese wetgeving over de diensten van algemeen belang tot stand te brengen, omdat hiervoor een formele en niet een buitengewone rechtsgrondslag vereist is.. Daarom pleitten deze leden ervoor in het constitutionele verdrag een rechtsgrondslag op te nemen op grond waarvan de Unie raamwetgeving op Europees niveau kan vaststellen waarin relevante aspecten voor het verrichten van dergelijke diensten, zoals bijvoorbeeld universele toegang, kunnen worden geregeld. Anderen achtten de bestaande bevoegdheden voldoende.

33. Een aantal leden pleitte voor een bepaling in het verdrag op grond waarvan de Raad volgens de medebeslissingsprocedure de wetgevingsbepalingen kan aannemen die nodig zijn voor het vaststellen van minimumnormen voor de sociale bescherming, niet alleen in de gezondheidszorg maar ook in de sociale zekerheid en de sociale voorzieningen die bescherming bieden in gevallen als ouderdom, arbeidsongeschiktheid, moederschap, werkloosheid en afhankelijkheid, en voor sociale hulp en huisvesting om een behoorlijk bestaan te garanderen voor degenen die niet over voldoende middelen beschikken. Sommige leden vonden dat het verdrag de rol van de "sociale economie" moet erkennen en zo de ontwikkeling ervan op basis van sociale solidariteit mogelijk moet maken.
34. Een aanzienlijk aantal leden van de werkgroep pleitte er ook voor de werkingssfeer van artikel 42 VEG, die momenteel beperkt is tot werknemers, uit te breiden tot alle burgers en ingezetenen.



35. De werkgroep acht over het algemeen de omvang van de beschikbare bevoegdheden op Europees niveau toereikend. Er kan echter worden overwogen het Europese actieterrein duidelijker af te bakenen, waardoor de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid gemakkelijker kan worden uitgebreid. In dit verband meent de werkgroep dat het Europese optreden, dat de acties van de lidstaten dient te ondersteunen en aan te vullen, zich prioritair zou kunnen richten op de actieterreinen die nauw samenhangen met de werking van de interne markt - zoals het voorkomen van concurrentievervalsing - en/of grensoverschrijdende gevolgen hebben. Bij de definitieve samenstelling van de constitutie moet er tevens aan gedacht worden de artikelen betreffende de sociale politiek goed zichtbaar te laten zijn. Voorts moet artikel 152 worden verruimd, zodat de Unie meer bevoegdheden krijgt op het vlak van de volksgezondheid en om aangelegenheden als ernstige grensoverschrijdende bedreigingen, overdraagbare aandoeningen, bioterrorisme en WGO-overeenkomsten er onder te doen vallen. De Conventie zou zich moeten buigen over de vraag of het huidige artikel 16 VEG moet worden omgevormd tot rechtsgrondslag voor diensten van algemeen belang.

#### **IV. De rol van de open coördinatiemethode en de plaats ervan in het constitutionele verdrag**

36. Na de werkgroepen economisch bestuur en vereenvoudiging, die beide hebben aanbevolen de open coördinatiemethode een constitutioneel karakter te geven, heeft de werkgroep zich opnieuw over bovengenoemd vraagstuk gebogen.
37. De open coördinatiemethode is ingesteld door de Europese Raad van Lissabon van 23 en 24 maart 2000. Het gaat om een nieuwe vorm van coördinatie van het nationale beleid waarbij de lidstaten, op eigen initiatief of op initiatief van de Commissie, collectief, met inachtneming van nationale en regionale verschillen, doelstellingen en indicatoren op een bepaald gebied vaststellen, en waarbij deze lidstaten in staat worden gesteld op basis van nationale verslagen hun kennis te verbeteren, de uitwisseling van informatie, standpunten, expertise en praktijken te organiseren, en, naar aanleiding van goedgekeurde doelstellingen, innovatieve benaderingen te bevorderen die eventueel tot richtsnoeren of aanbevelingen kunnen leiden.

38. De Europese Raad heeft in Lissabon de methode die in de titel Werkgelegenheid van het VEG is opgenomen, uitgebreid tot andere gebieden, zoals de informatiemaatschappij, en het onderzoeksbeleid, het ondernemingsbeleid, het beleid inzake onderwijs en beroepsopleiding, de bestrijding van sociale uitsluiting en de sociale bescherming.
39. Om deze methode te ontwikkelen en aan te passen aan de specifieke kenmerken van ieder actieterrein is een empirische benadering gevolgd. De methode wordt dus op verschillende gebieden verschillend toegepast, waarbij telkens een ad hoc procedure wordt uitgewerkt. Daarom wordt ook wel eens van open coördinatiemethoden gesproken, in het meervoud.
40. De werkgroep erkent het nut en de doeltreffendheid van de methode, waarmee de lidstaten binnen de Unie synergieën tot stand kunnen brengen om samen aangelegenheden van gemeenschappelijk belang te behandelen.
41. Hoewel enkele leden hun twijfel uitspraken, verzochten de meeste leden om de opnemings in het verdrag van een horizontale bepaling waarin de open coördinatiemethode en de toepasselijke procedure worden gedefinieerd met de vermelding dat deze methode slechts kan worden toegepast wanneer het Verdrag de Unie geen wetgevende bevoegdheid verleent, en wanneer het gaat om andere gebieden dan die waarvoor de coördinatie van het nationaal beleid in een specifieke verdragsbepaling is geregeld (in het bijzonder op economisch gebied (artikel 99) en op werkgelegenheidsgebied (artikel 128)). Die in het Verdrag neergelegde coördinatieprocedures zijn immers verplicht, in tegenstelling tot de open coördinatiemethode, en bieden de instellingen van de Unie de mogelijkheid aanbevelingen tot de lidstaten te richten en zelfs sancties op te leggen aan lidstaten die de gezamenlijk goedgekeurde aanpak niet volgen. De open coördinatiemethode zou niettemin kunnen worden toegepast op de gebieden waarvoor het Verdrag in een coördinatie van het nationaal beleid voorziet zonder dat het de voorwaarden daarvoor aangeeft, zoals trans-Europese netwerken (artikel 155 VEG), het ondernemingsbeleid (artikel 157 VEG) en onderzoek en technologische ontwikkeling (artikel 165 VEG).

42. De verdragsbepaling over de open coördinatiemethode zou moeten worden opgenomen in het constitutionele verdrag, in het hoofdstuk over de instrumenten van de Unie die geen wetgevingsmaatregelen zijn. Deze bepaling zou de doelen van de open coördinatiemethode moeten definiëren, evenals de toepasselijke basiselementen. Hiertoe zouden behoren het vaststellen van gemeenschappelijke doelstellingen, naast een tijdschema voor het optreden, en ook, indien nodig, resultaatindicatoren waarmee kan worden nagegaan of het nationale optreden volstaat om de doelstellingen te bereiken, en het vergemakkelijken van de uitwisseling van ervaringen tussen de lidstaten. De precieze aard van een procedure voor de open coördinatiemethode zou afhankelijk zijn van de aard van de betrokken aangelegenheid, en niet gedetailleerde in het Verdrag worden omschreven.
43. Tevens moeten de draagwijdte en de grenzen van de methode worden gepreciseerd, en moet worden vermeld dat de open coördinatiemethode een instrument ter verwezenlijking van doelstellingen van de Unie is dat slechts mag worden gebruikt wanneer het Verdrag niet voorziet in wetgevingsbevoegdheid van de Unie en in bevoegdheid van de Unie inzake sectoriële coördinatie (artikelen 99, 104 en 128) of, wanneer de Unie slechts bevoegd is om minimumvoorschriften vast te stellen, teneinde verder te gaan dan die voorschriften. De open coördinatiemethode is namelijk een instrument dat het wetgevingswerk van de Unie aanvult, maar in geen geval de plaats daarvan mag innemen. De methode biedt de mogelijkheid het optreden van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen.
44. Zonder de soepelheid van het instrument aan te tasten zal de opneming van de open coördinatiemethode in het Verdrag de transparantie en het democratische gehalte van de Europese wetgeving vergroten en de procedure verduidelijken door aan te geven wie waarvoor verantwoordelijk is.
45. De methode zou in principe steeds worden toegepast bij een besluit van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, op basis van een voorstel van de Europese Commissie, met kennisgeving aan het Europees Parlement. Tijdens de uitvoering kunnen de nationale parlementen en de regionale of plaatselijke autoriteiten worden geraadpleegd, alsook de sociale partners

wanneer de open coördinatiemethode op sociaal gebied wordt toegepast. De civiele samenleving zou eventueel kunnen worden geraadpleegd wanneer het onderwerp van de coördinatie zich daartoe leent. De Commissie zou tot taak krijgen de actieplannen te analyseren en te evalueren. Het resultaat van de analyse van de Commissie zou in het Europees Parlement en de nationale parlementen kunnen worden besproken. De Commissie zou bevoegd zijn de regeringen van de lidstaten aanbevelingen te doen en de nationale parlementen rechtstreeks te informeren over het advies teneinde een "peer review"-procedure te starten en een nationaal debat op gang te brengen, met het doel de lidstaten de gelegenheid te bieden in het kader van de Unie gemeenschappelijke doelen vast te stellen, met behoud van de nationale flexibiliteit bij de uitvoering ervan.

46. Hoewel enkele leden van de werkgroep niet alleen de methode, maar ook de lijst van aangelegenheden waarop de open coördinatiemethode kan worden toegepast in het constitutionele verdrag wensten op te nemen, werd er een consensus over bereikt dit niet te doen.
47. In de werkgroep zijn terreinen genoemd waarop de methode kan worden toegepast, zoals onderwijs, fiscale harmonisatie en de vaststelling van sociale minimumvoorschriften. Leden van de werkgroep vonden dat sociale bescherming en integratie bijzonder geschikt waren voor deze benadering, en waren van mening dat een specifieke verwijzing naar de manier waarop de open coördinatiemethode in dit geval kan worden toegepast, in de constitutie kan worden opgenomen, op basis van de omschrijving van de rol en de werking van het Comité voor sociale bescherming (opgericht bij artikel 144 van het Verdrag van Nice).

**V. Het verband tussen de coördinatie van het economische beleid en de coördinatie van het sociale beleid**

48. Evenals het economische beleid en het werkgelegenheidsbeleid, moet het sociale beleid worden beschouwd als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang voor de lidstaten. Recentelijk zijn stappen gezet om een grotere samenhang tussen het economische en het sociale beleid te realiseren. In het bijzonder heeft de Europese Raad van Barcelona besloten dat de tijdsschema's voor de aanneming van de globale richtsnoeren voor het economische beleid en die van het jaarlijkse werkgelegenheidspakket op elkaar afgestemd dienen te worden.

49. De werkgroep was van mening dat de nauwe band tussen het economische en het sociale beleid in de aanpak van de Unie moet worden weerspiegeld. De werkgroep was dan ook tevreden over de besluiten van de Europese Raad van Barcelona, maar oordeelde dat er meer kan worden gedaan ter bevordering van de samenhang. De werkgroep oordeelde met name dat de Raadswerkzaamheden nog beter kunnen worden georganiseerd. Algemeen werd erkend dat de diverse aspecten van het economische en het sociale beleid ook in de toekomst zouden moeten worden voorbereid in de bevoegde vakraden, maar volgens de werkgroep zou de verantwoordelijkheid voor de samenhang van het gehele beleid formeel bij de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad moeten berusten, en zou de Raad Algemene Zaken het resultaat van de Europese Raad moeten voorbereiden op basis van de diverse bijdragen van de vakraden. Het zou daarbij niet alleen moeten gaan om de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de werkgelegenheidsrichtsnoeren, maar ook om alle andere aspecten van het sociale beleid waarop de open coördinatiemethode wordt toegepast. De meeste leden van de werkgroep bevelen aan deze procedure in het constitutionele verdrag formeel vast te leggen.
50. De meeste leden van werkgroep oordeelden dat er in de voorbereidingsfase vanuit zou moeten worden gegaan dat geen enkel beleidsterrein ondergeschikt is aan een ander. Dit is niet duidelijk in de huidige formulering van artikel 128, lid 2, waarin wordt gesteld dat de werkgelegenheidsrichtsnoeren "verenigbaar" moeten zijn met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid. Daarom beval een aantal leden van de werkgroep aan dat die zin dienovereenkomstig wordt aangepast, terwijl anderen de huidige formulering bevredigend achtten.
51. Volgens sommige leden van de werkgroep zou de samenhang tussen de verschillende processen beter kunnen worden gewaarborgd als zij worden samengevoegd. Dat zou inhouden dat het toepassingsgebied van de globale richtsnoeren voor het economische beleid wordt uitgebreid tot sociale vraagstukken en dat zij worden omgedoopt tot globale richtsnoeren voor het economische en het sociale beleid. Een klein aantal leden stelde dat de samenhang beter kan worden gewaarborgd door de benoeming van een vice-voorzitter van de Commissie die specifiek bevoegd is voor economische en sociale vraagstukken (de eventuele toekomstige regelingen voor het GBVB werden als model genoemd). Anderen achtten dat niet nodig, omdat de institutionele regelingen op dit gebied sterk afwijken van die in het GBVB.

52. De meeste leden van de werkgroep pleitten voor een grotere rol van het Europees Parlement in de processen voor de coördinatie van het economische en het sociale beleid.

**VI De procedures: eventuele uitbreiding van de medebeslissingsprocedure en van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid tot gebieden waarvoor thans eenparigheid vereist is.**

53. De huidige situatie werd in herinnering gebracht, met name in het licht van de wijzigingen als gevolg van het Verdrag van Nice, dat op 1 februari 2003 in werking treedt. Op sociaal gebied besluiten de Raad en het Europees Parlement volgens de medebeslissingsprocedure door middel van richtlijnen. In die richtlijnen worden minimumvoorschriften vastgesteld.
54. De Raad kan op dit ogenblik met gekwalificeerde meerderheid van stemmen minimumvoorschriften vaststellen, behoudens op vier gebieden waar hij na raadpleging van het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen besluit:
- de sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers (artikel 137, lid 1, punt c),
  - de bescherming van de werknemers bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst (artikel 137, lid 1, punt d),
  - de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers, met inbegrip van de medezeggenschap (artikel 137, lid 1, punt f),
  - de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de Gemeenschap verblijven (artikel 137, lid 1, punt g).
55. Gememoreerd werd dat het Verdrag van Nice bepaalt dat de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, voor drie van de hierboven genoemde onderwerpen - de punten d), f) en g) - met eenparigheid van stemmen kan besluiten gebruik te maken van de medebeslissingsprocedure met het Parlement en besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid (toepassing van artikel 251).
56. De lidstaten behouden de mogelijkheid maatregelen met een hogere graad van bescherming voor de werknemers toe te passen (artikel 137, lid 5).

57. Verscheidene leden van de werkgroep wezen erop dat de bepalingen van het sociale Europa niet beperkt blijven tot de artikelen 136 en 137, maar ook raken aan de artikelen 13 (non-discriminatie), 42 (socialezekerheidsregelingen) en 93, artikel 95, lid 2, en artikel 175 (belastingen). Het debat zou ook moeten gaan over de eventuele toepassing van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid op die aangelegenheden. Voorts werd eraan herinnerd dat bij het Verdrag van Nice (artikel 144) een Comité voor sociale bescherming met een adviestaak is opgericht teneinde de samenwerking tussen de lidstaten onderling en met de Commissie op het gebied van de sociale bescherming te bevorderen.
58. De werkgroep erkende dat de communautaire regels inzake de bescherming van de sociale rechten van werknemers die gebruik maken van hun recht op mobiliteit, moeten worden gemoderniseerd en verbeterd.
59. Overeenkomstig de conclusie van werkgroep IX bevestigde de werkgroep dat medebeslissing met besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid de regel moet worden voor de aanname van wetgevingsbesluiten, en dat er uitzonderingen op deze regel zouden blijven bestaan op de gebieden waar de bijzondere aard van de Unie autonome besluitvorming vereist, en op gebieden die voor de lidstaten politiek zeer gevoelig zijn. De werkgroep sprak uitvoerig over een eventuele wijziging van die bepalingen door een uitbreiding van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. De leden van de werkgroep zijn verdeeld in twee ongelijke groepen:
- volgens een actieve minderheid, waaronder een aantal vertegenwoordigers van de regeringen, moeten de besprekingen over de uitbreiding van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid die in Nice hebben plaatsgevonden, niet opnieuw worden geopend. Het toen bereikte evenwicht voldoet. Hun standpunt is dat aan de huidige bepalingen dus niet mag worden geraakt. Bovendien treedt het Verdrag van Nice eerst binnenkort in werking, en daarom gaat het niet aan nu al over de wijziging ervan te spreken, terwijl de bepalingen, met name die waarmee de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid kan worden uitgebreid, hun deugdelijkheid nog niet hebben kunnen bewijzen. Deze leden, die zich tegen elke stap in de richting van BGM verzetten, erkenden weliswaar dat BGM in de Europese beleidsvorming de norm moet zijn, maar beklemtoonden dat deze, gezien de nationale diversiteit zoals die wortelt in de

eigen tradities en cultuur van de lidstaten, niet automatisch moet worden uitgebreid tot terreinen als de sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen, waar in de lidstaten verschillende stelsels bestaan. Zij wezen erop dat wat in het ene land goed functioneert, wellicht voor een ander land niet geschikt is. Daarom bepleitten zij ter zake opnieuw de regeling van Nice. Tegelijkertijd pleitten zij ervoor dat de Raad de bevoegdheid zou krijgen om te oordelen hoe de problemen van de grensoverschrijdende mobiliteit op sociaal gebied moeten worden aangepakt.

- de meeste leden van de werkgroep vonden daarentegen dat nu reeds kan worden nagedacht over verbeteringen in de bestaande regelingen. Zij wezen er met name op dat dit door de aanstaande uitbreiding onvermijdelijk is geworden: in de praktijk zou een status quo er toe leiden dat de Unie op de gebieden die onder de unanimiteitsregel vallen geen enkele regelgeving meer kan aannemen. Sommigen wilden dat de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid veralgemeend wordt, niet alleen wat artikel 137, lid 1, betreft, maar ook voor de artikelen 13, 16, 42, artikel 95, lid 2, en artikel 175 van het Verdrag. Anderen dachten aan een beperkte uitbreiding. De bepalingen waarvan het vaakst opgemerkt werd dat zij bij een beperkte uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid onder de eenparigheidsregel moeten blijven vallen, zijn de bepalingen over de stelsels van sociale zekerheid en die over de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen. Tenslotte herhaalden sommigen het in punt III genoemde argument dat de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid gemakkelijker zal worden aanvaard als de bevoegdheden beter worden omschreven.
- Als mogelijk compromis werd door sommigen een "supergekwalificeerde meerderheid" van 75 % aanbevolen.

60. Op grond van de debatten in de werkgroep lijkt een veralgemening van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid moeilijk haalbaar. Wel zou aan bepaalde verbeteringen kunnen worden gedacht, zoals de uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid tot de punten d), f) en g), van het huidige artikel 137, lid 1. Aangezien het Verdrag van Nice reeds in die mogelijkheid voorziet, zou zij voor de duidelijkheid en de eenvoud in de toekomstige constitutie kunnen worden toegepast. Het mag immers niet zo zijn dat men na lezing van



de constitutie niet zou weten of een bepaald onderwerp onder deze of gene goedkeurings-procedure valt (gekwalficeerde meerderheid of eenparigheid). Dat zou echter wel het geval zijn als artikel 137, lid 2, in de versie van Nice ongewijzigd in het constitutionele verdrag wordt overgenomen.

61. De meeste leden van de werkgroep oordelen dat het uitgangspunt voor een mogelijke consensus zou kunnen zijn dat de overgang naar de procedure van artikel 251 (gekwalficeerde meerderheid van stemmen en medebeslissing) voor artikel 137, lid 1, punt d), zoals bepaald in het Verdrag van Nice, in de toekomstige grondwet wordt toegepast. Artikel 137, lid 1, punt c), zou dan onder de unanimiteitsregel blijven vallen. De in artikel 137, lid 2, opgenomen overgangsbepaling zou worden geschrapt.
62. De werkgroep is het erover eens dat zou kunnen worden overwogen de reikwijdte van het Europese optreden beter te verduidelijken om het algemeen gebruik van de besluitvorming met gekwalficeerde meerderheid te bevorderen. In dit verband zouden de werkingssfeer en de formulering van artikel 137 kunnen worden aangepast en gemoderniseerd, met name waar het gaat om aangelegenheden die thans onder de unanimiteitsregel vallen, om tegemoet te komen aan de specifieke bezwaren die naar het oordeel van sommigen ook in de toekomst eenparigheid vereisen. Dit zou moeten gebeuren wanneer de Conventie zich buigt over deel II van het voorontwerp van het constitutionele verdrag. Toch stelden sommige leden reeds nu de volgende herformulering van artikel 137, lid 1, punt c), voor: "de sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers, met uitzondering van de financierende organisatie". Zij voerden aan dat dankzij deze nieuwe formulering besluitvorming met gekwalficeerde meerderheid en medebeslissing moeten worden toegepast. Bij dit punt vroeg één lid specifiek om aandacht te schenken aan de problemen waarmee de lidstaten met een hoofdzakelijk uit belastinggeld gefinancierde stelsel van sociale zekerheid zouden kunnen worden geconfronteerd, hij wilde voor deze lidstaten in de mogelijkheid van afwijkingen voorzien.

De meeste leden van de werkgroep zijn het erover eens dat de formulering van artikel 137, lid 1, punt f), onduidelijk is en dat moet worden onderzocht of deze tekst in de constitutie moet blijven staan.

Wat artikel 137, lid 1, punt g), betreft, dringen enkele leden aan op handhaving van de eenparigheid van stemmen. Er zij op gewezen dat deze aangelegenheid, namelijk de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de Gemeenschap verblijven, niet los kan worden gezien van artikel 63, lid 4,

VEG; dit leidt momenteel tot problemen omdat beide bepalingen zaken betreffen die gezamenlijk moeten worden behandeld, terwijl het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken voor artikel 63, lid 4, een "opting-out"-clausule hebben. De werkgroep beveelt derhalve aan duidelijkheid te scheppen in de relatie tussen deze twee rechtsgrondslagen en de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen te behandelen in artikel 63, lid 4. De werkgroep herinnert aan de aanbeveling van WG XI om voor de wetgeving van de Unie op de gebieden die vallen onder artikel 63 VEG over te gaan op besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing.

63. De meeste leden van de werkgroep pleitten ervoor in het geval van de artikelen 13 en 42 VEG medebeslissing met besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid toe te passen.

**VII. De rol van de sociale partners, zoals die in Titel VI van het voorontwerp van constitutioneel verdrag zou kunnen staan, gaat over het democratisch leven van de Unie**

64. De huidige verdragen kennen aan de sociale partners een specifieke rol toe op het gebied van de sociale politiek. Artikel 138 bevat een algemene bepaling over dit type van raadpleging en verplicht de Commissie de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers te raadplegen alvorens zij voorstellen op sociaal gebied indient. Artikel 137 bepaalt dat de lidstaten de uitvoering van bepaalde richtlijnen aan de sociale partners kunnen toevertrouwen. Artikel 139 voorziet in de mogelijkheid contractuele betrekkingen, met inbegrip van overeenkomsten, tussen de Gemeenschap en de sociale partners tot stand te brengen. Iedere raamovereenkomst die op grond van artikel 139 tussen de sociale partners is gesloten, kan op voorstel van de Commissie resulteren in de vaststelling door de Raad van richtlijnen die een exacte weergave zijn van de gesloten overeenkomst. Vijf overeenkomsten, waarvan twee sectorale, zijn volgens deze procedure tot stand gekomen, namelijk:

- de overeenkomst inzake ouderschapsverlof,
- de overeenkomst inzake deeltijdarbeid,
- de overeenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd,
- de overeenkomst betreffende de organisatie van de arbeidstijd van mobiel personeel in de burgerluchtvaart,
- de overeenkomst betreffende de organisatie van de arbeidstijd van zeevarenden.

- Een zesde overeenkomst, inzake telewerken, zal nu door middel van deze procedure de vorm van een richtlijn krijgen.

65. Bovendien wordt aan de sociale partners in het "proces van Lissabon" een belangrijke rol toegekend. Deze rol heeft de vorm aangenomen van regelmatige "sociale toppen" ter gelegenheid van de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad, waarbij de sociale partners hun standpunt betreffende de vraagstukken die door de Raad worden behandeld naar voren kunnen brengen.
66. De werkgroep erkende unaniem de rol van de sociale partners en het belang van de sociale dialoog in Europa. Zij vond over het algemeen dat die rol van de sociale partners, die reeds in de verdragen is opgenomen, erkend, vergemakkelijkt en voor zover mogelijk versterkt moet worden, nu horizontale subsidiariteit een belangrijke overweging wordt. . Er bestaat overeenstemming over dat die rol in titel VI van de constitutie moet worden gespecificeerd; er werd verklaard dat die rol moet worden onderscheiden van die welke de georganiseerde civiele samenleving speelt, die eveneens moet worden erkend.
67. Het vraagstuk van een herziening en/of preciezere omschrijving van wat wordt verstaan onder de "sociale partners", kwam herhaaldelijk aan de orde, maar uiteindelijk heeft de werkgroep, om hun autonomie te eerbiedigen, dit punt laten vallen, waarbij echter is opgemerkt dat organisaties van gepensioneerden wel degelijk deel uitmaken van de sociale dialoog. Hoewel zij de specifieke rol van de sociale gesprekspartners in onderhandelingen over paneuropese overeenkomsten onderschrijven, pleitten enkele leden voor soepelheid bij het definiëren van "sociaal partnerschap", zodat daaronder wordt verstaan een ruimere groep van belanghebbende partijen in alle vormen van sociaal en economisch overleg waarin geen door onderhandelingen tot stand gekomen overeenkomsten worden besproken.
68. Vaak werd onderstreept dat de sociale partners zouden moeten worden geraadpleegd op alle gebieden die hen aangaan en een vrij groot aantal leden van de groep heeft voorstellen gedaan om de rol van de sociale partners en de sociale dialoog te versterken, in het bijzonder bij het macro-economische overleg, de totstandbrenging van wetgeving en, ter vergemakkelijking van de onderhandelingen op Europees niveau, door mechanismen voor bemiddeling en

geschillenbeslechting te bevorderen en ervoor te zorgen dat de Europese partners hun recht om te onderhandelen en afdwingbare vrijwillige collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, daadwerkelijk kunnen uitoefenen. Sommige leden vonden evenwel dat de autonomie van de sociale partners moet worden geëerbiedigd en dat het succes van de sociale dialoog wetgeving vaak overbodig maakt. Één lid vond dat een grotere groep sociale en economische belanghebbenden bij het overleg over de macro-economische vraagstukken met de Europese instellingen moet worden betrokken. Opdat de sociale dialoog en de arbeidsverhoudingen zich onbelemmerd op Europees niveau kunnen ontwikkelen, moet worden gezorgd voor erkenning van grensoverschrijdende vakbondsrechten. Vaak werd voorgesteld de verdragsbepalingen te schrappen die de reikwijdte van de onderhandelingen beperken, als logisch uitvloeisel van de erkenning van de autonomie en de handelingsvrijheid van de sociale partners. Verschillende leden waren voorts van mening dat besluiten op dit terrein door de Raad en het Parlement gezamenlijk moeten worden aangenomen.

69. De werkgroep toonde zich ook tevreden over het toenemende belang van de sociale dialoog en wees op de belangrijke rol die is weggelegd voor de tripartiete sociale top kort voor de voorjaarsbijeenkomsten van de Europese Raad. Een aantal leden wilde dit proces een formeel en/of institutioneel karakter geven door het, inclusief de structurele en inhoudelijke aspecten, op te nemen in het constitutionele verdrag. Anderen waren van mening dat de huidige regelingen meer soepelheid bieden. Tenslotte werden vele opmerkingen gemaakt over de erkenning van de steeds belangrijker rol van de civiele samenleving en de erkenning van een Europees statuut voor verenigingen en andere organisaties, zoals particuliere diensten zonder winstoogmerk. Enkele leden wezen op het belang dat verschillende sectoren van de georganiseerde civiele maatschappij, zoals de gepensioneerden, in de toekomst kunnen hebben. Ook de rol van het Economisch en Sociaal Comité kwam aan de orde, waarbij één lid twijfelde aan de toegevoegde waarde daarvan in dit verband.

Concluderend bestaat er in de groep een consensus over het volgende:

- de rol van de sociale partners uitdrukkelijk in titel VI van het ontwerp-verdrag erkennen,
- voorzien in hun raadpleging op alle gebieden die hen aangaan,
- in het verdrag het proces van onderhandelingen tussen de sociale partners over sociale overeenkomsten erkennen, bevorderen en stimuleren,
- de procedure betreffende de collectieve overeenkomsten die is vastgelegd in artikel 139 VEG handhaven,
- in het verdrag een bepaalde adviserende rol voor de belanghebbende partijen en de civiele samenleving erkennen, vooral in het licht van de groeiende actieve betrokkenheid van de NGO's bij de strijd tegen sociale uitsluiting en op de meeste gebieden van het sociale beleid, en deze rol onderscheiden van de rol van de sociale partners op het vlak van de collectieve onderhandelingen.

o

o      o

De werkgroep heeft getracht te beraadslagen in een onpartijdige geest, met erkenning van de bijdragen die alle politieke richtingen hebben geleverd aan de totstandkoming van de moderne verzorgingsstaat als een van de beste resultaten van de sociale evolutie in Europa. Meer in het algemeen verwerpt de werkgroep elke kunstmatige tegenstelling tussen de economische en de sociale doelstellingen van het Europese beleid, en elke willekeurige hiërarchie daarin. Het Europese beleid op economisch en sociaal gebied is integendeel gericht op de volledige ontplooiing van het individu in de maatschappij, waarbij de vrije ontplooiing van eenieder uiteindelijk een voorwaarde wordt voor de vrije ontplooiing van allen.

---