

DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE

– VERKLARING VAN LAKEN –

I. EUROPA OP EEN KRUISPUNT VAN WEGEN

Eeuwenlang hebben volkeren en staten gepoogd door oorlog en wapens de controle te verwerven over het Europese continent. In dit continent, verzwakt door twee bloedige oorlogen en door de achteruitgang van zijn positie in de wereld, groeide het besef dat alleen in vrede en door overleg de droom van een sterk en eengemaakt Europa kon worden verwezenlijkt. Om de demonen van het verleden definitief te verslaan, werd begonnen met een gemeenschap van kolen en staal. Later werden daar andere economische activiteiten aan toegevoegd, zoals landbouw. Uiteindelijk werd een heuse eengemaakte markt van goederen, personen, diensten en kapitaal tot stand gebracht, waar in 1999 een eenheidsmunt werd aan toegevoegd. Op 1 januari 2002 wordt de euro een dagelijkse realiteit voor 300 miljoen Europese burgers.

De Europese Unie kwam dus geleidelijk tot stand. Aanvankelijk ging het vooral om een economisch en technisch samenwerkingsverband. Twintig jaar geleden werd met de eerste rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement de democratische legitimiteit van de Gemeenschap, die tot dan toe enkel berustte bij de Raad, aanzienlijk versterkt. De jongste tien jaar werd een politieke unie in de steigers gezet en kwam er samenwerking tot stand op het vlak van de sociale politiek, werkgelegenheid, asiel, immigratie, politie, justitie, buitenlandse politiek en een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.

De Europese Unie is een succes. Al meer dan een halve eeuw leeft Europa in vrede. Samen met Noord-Amerika en Japan behoort de Unie tot de drie meest welvarende regio's van de planeet. En door onderlinge solidariteit en een rechtvaardige verdeling van de vruchten van de economische ontwikkeling, nam het welvaartspeil in de zwakkere regio's van de Unie geweldig toe en haalden zij een groot deel van hun achterstand in.

Vijftig jaar na haar ontstaan bevindt de Unie zich evenwel op een kruispunt van wegen, een scharniermoment in haar bestaan. De eenwording van Europa is nabij. De Unie staat op het punt zich uit te breiden met meer dan tien, vooral Centraal- en Oost-Europese lidstaten en zo één van de zwartste bladzijden uit de Europese geschiedenis definitief om te slaan: de Tweede Wereldoorlog en de kunstmatige opdeling van Europa daarna. Eindelijk is Europa op weg om zonder bloedvergieten één grote familie te worden, een ware mutatie die vanzelfsprekend een andere aanpak vraagt dan vijftig jaar geleden, toen zes landen het voortouw namen.

De Europese democratische uitdaging

Tegelijkertijd wordt de Unie geconfronteerd met een dubbele uitdaging, de ene binnen, de andere buiten haar grenzen.

Binnen de Unie moeten de Europese instellingen nader tot de burger komen. De burgers scharen zich ongetwijfeld achter de grote doelstellingen van de Unie, maar ze zien niet altijd een verband tussen deze doelstellingen en het dagelijkse optreden van de Unie. Ze vragen de Europese instellingen minder logheid en starheid en vooral meer efficiëntie en transparantie. Velen vinden ook dat de Unie zich meer moet bezighouden met hun concrete bekommernissen en zich niet tot in de details moet bemoeien met zaken die van nature beter aan de verkozenen van de lidstaten en de regio's kunnen worden overgelaten. Sommigen ervaren dit zelfs als een bedreiging van hun identiteit. Maar misschien nog belangrijker: de burgers vinden dat alles veel te veel boven hun hoofd bedisseld wordt en willen een betere democratische controle.

Europa's nieuwe rol in een geglobaliseerde wereld

Buiten haar grenzen wordt de Europese Unie geconfronteerd met een snel veranderende, geglobaliseerde wereld. Na de val van de Muur van Berlijn zag het er even naar uit dat we voor lange tijd in een stabiele wereldorde zouden leven, vrij van conflicten. De rechten van de mens zouden er de grondslag van vormen. Maar nauwelijks enkele jaren later is die zekerheid zoek. 11 september heeft onze ogen brutaal geopend. De tegenkrachten zijn niet verdwenen. Religieus fanatisme, etnisch nationalisme, racisme, terrorisme zetten zich door. Regionale conflicten, armoede, onderontwikkeling blijven er een voortdurende voedingsbodem voor.

Wat is de rol van Europa in deze veranderde wereld? Moet Europa niet, nu het eindelijk één is, een leidende rol gaan spelen in een nieuwe planetaire orde, die van een mogendheid die én in staat is een stabiliserende rol op wereldvlak te spelen én een lichtbaken te zijn voor tal van landen en volkeren? Europa als het continent van de humane waarden, de Magna Charta, de Bill of Rights, de Franse revolutie, de val van de Muur van Berlijn. Het continent van de vrijheid, de solidariteit, de diversiteit vooral, wat het respect inhoudt voor andermans talen, culturen en tradities. De enige grens die de Europese Unie trekt, is die van de democratie en de mensenrechten. De Unie staat enkel open voor landen die fundamentele waarden respecteren, zoals vrije verkiezingen, eerbied voor de minderheden, respect voor de rechtsstaat.

Nu de Koude Oorlog voorbij is en we leven in een geglobaliseerde maar tegelijkertijd ook heel versplinterde wereld, moet Europa zijn verantwoordelijkheid nemen bij het besturen van de globalisering. De rol die het moet spelen, is die van een mogendheid die resoluut ten strijde trekt tegen elk geweld, elke terreur, elk fanatisme, maar die ook de ogen niet sluit voor het schrijnende onrecht in de wereld. Kortom, een mogendheid die de verhoudingen in de wereld zodanig wil wijzigen dat ze niet enkel voor de rijke maar ook voor de armste landen voordeel opleveren. Een mogendheid die de mondialisering ethisch wil omkaderen, dat wil zeggen inbedden in solidariteit en duurzame ontwikkeling.

De verwachtingen van de Europese burger

Het beeld van een democratisch en mondiaal geëngageerd Europa sluit wonderwel aan bij wat de burger wil. Menigmaal heeft hij te kennen gegeven dat hij een grotere rol van de Unie wenst in zaken van justitie en veiligheid, het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit, het beheersen van migratiestromen, het opvangen van asielzoekers en vluchtelingen uit perifere conflictzones. Resultaten vraagt hij ook op het vlak van werkgelegenheid en de strijd tegen de armoede en de sociale uitsluiting, en op dat van de economische en sociale samenhang. Een gezamenlijke aanpak

eist hij inzake milieuvervuiling, klimaatsverandering, voedselveiligheid. Kortom, allemaal grensoverschrijdende vraagstukken waarvan hij instinctmatig aanvoelt dat die slechts door onderlinge samenwerking ten goede kunnen worden gekeerd. Net zoals hij ook méér Europa wil in buitenlandse, veiligheids- en defensieaangelegenheden, met andere woorden meer en beter gecoördineerde actie bij het bestrijden van de brandhaarden in en rond Europa en in de rest van de wereld.

Tegelijkertijd vindt diezelfde burger dat de Unie te bureaucratisch optreedt op tal van andere domeinen. Bij het coördineren van de economische, financiële of fiscale omgeving moet de goede werking van de interne markt en de eenheidsmunt het uitgangspunt blijven, zonder dat de eigenheid van lidstaten in het gedrang komt. Nationale en regionale verschillen zijn vaak het gevolg van geschiedenis of traditie. Zij kunnen verrijkend zijn. Met andere woorden, waar het naast "goed bestuur" om gaat, is het creëren van nieuwe mogelijkheden, geen nieuwe rigiditeiten. Waar het op aan komt, is meer resultaten, betere antwoorden op concrete vragen en niet een Europese superstaat of Europese instellingen die zich met alles en nog wat bemoeien.

Kortom de burger vraagt een duidelijke, doorzichtige, doeltreffende, democratisch gestuurde communautaire aanpak. Een aanpak die Europa doet uitgroeien tot een lichtbaken dat richting aan de toekomst van de wereld kan geven. Een aanpak die concrete resultaten oplevert in de zin van meer banen, meer levenskwaliteit, minder criminaliteit, degelijk onderwijs en betere gezondheidszorg. Het lijdt geen twijfel dat Europa zich daartoe moet herbronnen en hervormen.

II. DE UITDAGINGEN EN HERVORMINGEN IN EEN VERNIEUWDE UNIE

De Unie moet democratischer, transparanter en efficiënter worden. En zij moet een antwoord vinden op drie fundamentele uitdagingen: Hoe de burgers, in de eerste plaats de jongeren, nader tot het Europese project en de Europese instellingen te brengen? Hoe het politieke leven en de Europese politieke ruimte te structureren in een uitgebreide Unie? Hoe de Unie uitbouwen tot een stabiliserende factor en een lichtbaken in de nieuwe multipolaire wereld? Om hierop een antwoord te geven, moeten een aantal gerichte vragen worden gesteld.

Een betere verdeling en omschrijving van de bevoegdheden in de Europese Unie

De burger koestert vaak verwachtingen tegenover de Europese Unie die deze niet altijd inlost. En omgekeerd heeft de burger soms de indruk dat de Unie te veel onderneemt op terreinen waar haar bemoeienis niet steeds onontbeerlijk is. Het komt er dus op aan de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten te verduidelijken, te vereenvoudigen en in het licht van de nieuwe uitdagingen waarvoor de Unie staat bij te stellen. Dit kan zowel leiden tot een terugkeer van taken naar de lidstaten als tot het toekennen van nieuwe opdrachten aan de Unie of het uitbreiden van bestaande bevoegdheden, waarbij steeds rekening moet worden gehouden met de gelijkheid van de lidstaten en hun onderlinge solidariteit.

Een eerste reeks van vragen die moet gesteld worden is hoe we de indeling van de bevoegdheden doorzichtiger kunnen maken. Kunnen we daartoe een duidelijker onderscheid doorvoeren tussen drie soorten bevoegdheden: de exclusieve bevoegdheden van de Unie, de bevoegdheden van de lidstaten en de gedeelde bevoegdheden van de Unie én de lidstaten? Op welk niveau worden de

bevoegdheden op de meest efficiënte wijze uitgeoefend? Hoe hierbij het subsidiariteitsbeginsel toe te passen? En dient niet verduidelijkt te worden dat elke bevoegdheid die niet door de Verdragen aan de Unie wordt toegekend, tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoort? En wat zijn de gevolgen hiervan?

De volgende reeks vragen heeft tot doel om, binnen dit vernieuwde kader én met inachtneming van het "acquis communautaire", na te gaan of er geen herschikkingen van bevoegdheden moeten plaatsgrijpen. Op welke manier kunnen de verwachtingen van de burger hierbij als leidraad worden genomen? Welke opdrachten levert dit op voor de Unie? En omgekeerd, welke taken kunnen we beter aan de lidstaten overlaten? Hoe moet het Verdrag op de verschillende beleidsgebieden gewijzigd worden? Hoe bijvoorbeeld een meer coherent gemeenschappelijk buitenlands beleid en defensiebeleid te ontwikkelen? Moeten de Petersbergtaken worden bijgewerkt? Willen we de politieke en strafrechtelijke samenwerking op een meer geïntegreerde leest schoeien? Hoe kunnen we het economisch beleid beter coördineren? Hoe kunnen we de samenwerking intensifiëren op het vlak van sociale insluiting, milieu, gezondheid, voedselveiligheid? Moeten anderzijds het dagelijks beheer en de uitvoering van het beleid van de Unie niet nadrukkelijker overgelaten worden aan de lidstaten en, waar hun grondwet dit zo regelt, aan de regio's? Moeten zij geen garanties krijgen dat aan hun bevoegdheden niet zal worden geraakt?

Ten slotte stelt zich de vraag hoe te verzekeren dat de hertekende bevoegdheidsverdeling niet leidt tot een sluipende bevoegdheidsuitbreiding van de Unie of tot een inbraak in de exclusieve bevoegdheidsterreinen van de lidstaten en, waar het zo geregeld is, de regio's. Hoe er tegelijkertijd over te waken dat de Europese dynamiek niet stilvalt? Ook in de toekomst moet de Unie immers kunnen reageren op nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen en moet zij nieuwe beleidsdomeinen kunnen aftasten. Moeten de artikelen 95 en 308 van het Verdrag daartoe worden herbekeken in het licht van het "acquis jurisprudentiel"?

De vereenvoudiging van de instrumenten van de Unie

Niet alleen de vraag wie wat doet, is belangrijk. Even belangrijk is de vraag hoe de Unie optreedt, welke instrumenten zij hanteert. De opeenvolgende verdragswijzigingen hebben in elk geval geleid tot een proliferatie van instrumenten. En gaandeweg evolueerden richtlijnen steeds meer in de richting van gedetailleerde wetgeving. De centrale vraag luidt dan ook of de verschillende instrumenten van de Unie niet beter moeten worden omschreven en of hun aantal niet moet worden verminderd.

Met andere woorden, moet een onderscheid worden ingevoerd tussen wetgevende en uitvoerende maatregelen? Dient het aantal wetgevende instrumenten beperkt te worden: rechtstreekse normen, kaderwetgeving en niet dwingende instrumenten (adviezen, aanbevelingen, open coördinatie)? Is het wenselijk of niet om vaker een beroep te doen op kaderwetgeving, die aan de lidstaten meer bewegingsruimte geeft bij het bereiken van de beleidsdoelstellingen? Voor welke bevoegdheden zijn open coördinatie en wederzijdse erkenning de meest geschikte instrumenten? Blijft het evenredigheidsbeginsel het uitgangspunt?

Meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Europese Unie

De Europese Unie put haar legitimiteit uit de democratische waarden die zij uitdraagt, de doelstellingen die zij nastreeft en de bevoegdheden en instrumenten waarover zij beschikt. Maar het

Europese project put ook zijn legitimiteit uit democratische, transparante en efficiënte instellingen. Ook de nationale parlementen dragen bij tot de legitimering van het Europese project. In de Verklaring betreffende de toekomst van de Unie, die aan het Verdrag van Nice is gehecht, is onderstreept dat hun rol in het Europese bestel moet worden onderzocht. Meer algemeen stelt zich de vraag welke initiatieven we kunnen nemen om een Europese publieke ruimte te ontwikkelen.

De eerste vraag luidt evenwel hoe we de democratische legitimiteit en de transparantie van de huidige instellingen kunnen vergroten, een vraag die geldt voor de drie instellingen.

Hoe kunnen de autoriteit en de doeltreffendheid van de Europese Commissie worden versterkt? Hoe dient de voorzitter van de Commissie te worden aangewezen, door de Europese Raad, door het Europees Parlement of door rechtstreekse verkiezing door de burger? Moet de rol van het Europees Parlement worden versterkt? Breiden we het medebeslissingsrecht al dan niet uit? Moet de manier waarop we de leden van het Europees Parlement verkiezen, herbekeken worden? Is een Europese kieskring nodig of blijven nationaal bepaalde kieskringen aangewezen? Kunnen beide systemen worden gecombineerd? Moet de rol van de Raad worden versterkt? Dient de Raad op dezelfde manier op te treden in zijn wetgevende en in zijn uitvoerende functie? Moeten, met het oog op meer transparantie, de zittingen van de Raad, althans in zijn wetgevende functie, openbaar worden? Moet de burger meer toegang hebben tot de documenten van de Raad? Hoe tenslotte het evenwicht en de wederzijdse controle tussen de instellingen te verzekeren?

Een tweede vraag, die ook verband houdt met de democratische legitimiteit, betreft de rol van de nationale parlementen. Moeten zij vertegenwoordigd zijn in een nieuwe instelling, naast de Raad en het Europees Parlement? Moeten zij een rol spelen op die gebieden van het Europese optreden waar het Europees Parlement niet bevoegd is? Moeten zij zich concentreren op de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten, bijvoorbeeld door een voorafgaande controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel?

De derde vraag luidt hoe we de efficiëntie van de besluitvorming en de werking van de instellingen kunnen verbeteren in een Unie van zowat dertig lidstaten. Hoe kan de Unie haar doelstellingen en prioriteiten beter bepalen en een betere uitvoering ervan waarborgen? Zijn er meer besluiten met gekwalificeerde meerderheid nodig? Hoe de medebeslissingsprocedure tussen Raad en Europees Parlement te vereenvoudigen en te versnellen? Wat met de halfjaarlijkse wisseling van het voorzitterschap van de Unie? Wat is de rol van het Europees Parlement? Wat met de rol en de structuur van de verschillende Raadsformaties? Hoe ook de coherentie van het Europees buitenlands beleid te vergroten? Hoe de synergie te versterken tussen de hoge vertegenwoordiger en de bevoegde Commissaris? Moet de externe vertegenwoordiging van de Unie in internationale fora verder worden uitgebouwd?

De weg naar een grondwet voor de Europese burgers.

Op dit ogenblik kent de Europese Unie vier Verdragen. De doelstellingen, de bevoegdheden en de beleidsinstrumenten van de Unie liggen over deze Verdragen verspreid. Met het oog op meer transparantie is een vereenvoudiging onontbeerlijk.

Vier reeksen van vragen kunnen daarbij worden gesteld. Een eerste betreft de vereenvoudiging van de bestaande Verdragen zonder dat de inhoud ervan gewijzigd wordt. Moet het onderscheid tussen de Unie en de Gemeenschappen worden herzien? Wat met de opdeling in drie pijlers?

Vervolgens stellen zich de vragen naar een mogelijke herschikking van de verdragen. Moet een onderscheid worden doorgevoerd tussen een basisverdrag en de andere verdragsbepalingen? Moet deze splitsing in de teksten worden doorgevoerd? Kan dit leiden tot een onderscheid tussen de wijzigings- en ratificatieprocedures van het basisverdrag en de andere verdragsbepalingen?

Voorts moet erover worden nagedacht of het Handvest van de grondrechten in het basisverdrag moet worden opgenomen en moet men zich afvragen of de Europese Gemeenschap niet moet toetreden tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Tot slot stelt zich de vraag of deze vereenvoudiging en herschikking op termijn niet zou kunnen leiden tot het aannemen in de Unie van een constitutionele tekst. Wat zouden de basiselementen kunnen zijn van zo'n grondwet? De waarden die de Unie koestert, de fundamentele rechten en plichten van de burger, de verhouding van de lidstaten in de Unie?

III. DE BIJEENROEPING VAN EEN CONVENTIE OVER DE TOEKOMST VAN EUROPA

Om een zo breed en transparant mogelijke voorbereiding van de volgende Intergouvernementele Conferentie te waarborgen, heeft de Europese Raad besloten een Conventie bijeen te roepen die uit de belangrijkste deelnemers aan het debat over de toekomst van de Unie bestaat. In het licht van wat voorafgaat, zal deze Conventie tot taak hebben de wezenlijke problemen die de toekomstige ontwikkeling van de Unie met zich meebrengt te bespreken en de verschillende mogelijke oplossingen te onderzoeken.

De Europese Raad heeft de heer V. Giscard d'Estaing tot voorzitter van de Conventie benoemd en de heren G. Amato en J.L. Dehaene tot vice-voorzitter.

Samenstelling

Naast de voorzitter en de twee vice-voorzitters zal de Conventie bestaan uit 15 vertegenwoordigers van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten (1 per lidstaat), 30 leden van de nationale parlementen (2 per lidstaat), 16 leden van het Europees Parlement en 2 vertegenwoordigers van de Commissie. De kandidaat-lidstaten zullen ten volle aan de besprekingen van de Conventie deelnemen. Zij zullen op dezelfde voorwaarden als de huidige lidstaten vertegenwoordigd zijn (één vertegenwoordiger van de regering en twee leden van het nationale parlement) en aan de beraadslagingen deelnemen zonder evenwel een consensus die zich aftekent tussen de lidstaten, te kunnen verhinderen.

De leden van de Conventie kunnen zich enkel laten vervangen door plaatsvervangers indien ze niet aanwezig zijn. De plaatsvervangers worden op dezelfde manier aangewezen als de effectieve leden.

Het presidium van de Conventie zal bestaan uit de voorzitter van de Conventie, de twee vice-voorzitters van de Conventie en negen uit de Conventie voortkomende leden (de vertegenwoordigers van alle regeringen die tijdens de Conventie het voorzitterschap van de Raad bekleden, twee vertegenwoordigers van de nationale parlementen, twee vertegenwoordigers van de Europese Parlementsleden en twee vertegenwoordigers van de Commissie).

Als waarnemers zullen worden uitgenodigd: drie vertegenwoordigers van het Economisch en Sociaal Comité samen met drie vertegenwoordigers van de Europese sociale partners; namens het Comité van de Regio's, zes vertegenwoordigers (door het Comité van de Regio's aan te wijzen uit

de regio's, de steden en de regio's met wetgevende bevoegdheid); de Europese Ombudsman. De President van het Hof van Justitie en de voorzitter van de Rekenkamer zullen op uitnodiging van het Presidium voor de Conventie het woord kunnen voeren.

Duur van de besprekingen

De Conventie zal op 1 maart 2002 haar openingszitting houden. Bij die gelegenheid zal zij haar Presidium benoemen en haar werkwijze vaststellen. De besprekingen zullen na één jaar worden afgerond, op een zodanig tijdstip dat de voorzitter van de Conventie de resultaten ervan aan de Europese Raad kan voorleggen.

Werkwijze

De voorzitter zal het begin van de besprekingen van de Conventie voorbereiden door lessen te trekken uit het openbaar debat. Het Presidium zal een stuwende rol spelen en een eerste basis voor de werkzaamheden van de Conventie aandragen.

Het Presidium kan de diensten van de Commissie en de deskundigen van zijn keuze raadplegen over elk technisch vraagstuk dat naar zijn oordeel nader moet worden onderzocht. Het kan hiertoe ad hoc groepen in het leven roepen.

De Raad zal zich op de hoogte blijven stellen van de stand van de besprekingen van de Conventie. De voorzitter van de Conventie zal aan elke Europese Raad mondeling verslag over de voortgang van de besprekingen uitbrengen, wat zal toelaten om bij diezelfde gelegenheid de mening van de staatshoofden en regeringsleiders te vernemen.

De Conventie zal in Brussel vergaderen. De debatten van de Conventie en alle officiële documenten zijn openbaar. De Conventie zal van de elf werktalen van de Unie gebruikmaken.

Slotdocument

De Conventie zal de verschillende vraagstukken bestuderen. Zij zal een slotdocument opstellen dat ofwel verschillende opties met vermelding van de steun waarop deze konden rekenen, ofwel aanbevelingen in geval van consensus kan bevatten.

Samen met het resultaat van de nationale debatten over de toekomst van de Unie zal het slotdocument het uitgangspunt vormen voor de besprekingen in de Intergouvernementele Conferentie, die de uiteindelijke beslissingen zal nemen.

Forum

Om het debat te verbreden en alle burgers erbij te betrekken, zal een Forum worden opengesteld voor organisaties die de civiele samenleving vertegenwoordigen (sociale partners, bedrijfsleven, niet-gouvernementele organisaties, academische kringen, enz.). Het zal een gestructureerd netwerk van organisaties betreffen die regelmatig over de besprekingen van de Conventie zullen worden geïnformeerd. Hun bijdragen zullen aan het debat worden toegevoegd. Zij zullen op een door het Presidium vast te stellen wijze kunnen worden gehoord of geraadpleegd over specifieke vraagstukken.

Secretariaat

Het Presidium zal worden bijgestaan door een secretariaat van de Conventie, dat door het secretariaat-generaal van de Raad zal worden verzorgd. Hierin kunnen deskundigen van de Commissie en het Europees Parlement worden opgenomen.
