

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Commissie constitutionele zaken

VOORLOPIGE VERSIE
2003/0902(CNS)
Par. 1

5 augustus 2003

*

ONTWERPVERSLAG

over het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en houdende advies van het Europees Parlement inzake de bijeenroeping van de Intergouvernementele Conferentie (IGC)
(11047/2003 – C5-0340/2003 – 2003/0902(CNS))

Commissie constitutionele zaken

Rapporteurs: José María Gil-Robles Gil-Delgado

Dimitris Tsatsos

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- *** Instemming
Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen
- ***I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- ***II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- ***III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in vet cursief aangegeven. De markering in mager cursief is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP.....	4
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	5
TOELICHTING	
MINDERHEIDSSTANDPUNT.....	
ADVIES VAN DE ##.....	
ADVIES VAN DE ##.....	

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 10 juli 2003 verzocht de voorzitter van de Raad, overeenkomstig artikel 48, lid 2 van het EG-Verdrag, het Parlement om advies inzake het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de bijeenroeping van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) (11047/2003 - 2003/0902(CNS)).

Op ## gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van deze aangelegenheid naar de Commissie constitutionele zaken als commissie ten principale en naar alle betrokken medeadviserende commissies (C5-0340/2003).

De Commissie constitutionele zaken benoemde reeds op haar vergadering van 19 juni 2003 José María Gil-Robles Gil-Delgado en Dimitris Tsatsos tot rapporteurs.

De commissie behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 25 augustus 2003 en 9 september 2003.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met ... stemmen voor en ... tegen bij ... onthouding(en)/met algemene stemmen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Giorgio Napolitano (voorzitter), ... (ondervoorzitter), José María Gil-Robles Gil-Delgado en Dimitris Tsatsos (rapporteurs), ..., ... (verving ...), ... (verving ... overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), ... en

(Het advies (De adviezen) van de Commissie ... (en de Commissie ...) is (zijn) bij dit verslag gevoegd.) (De Commissie ... heeft op ... besloten geen advies uit te brengen.)

Het verslag werd ingediend op

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en houdende advies van het Europees Parlement inzake de bijeenroeping van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) (11047/2003 – C5-0340/2003 – 2003/0902(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- geraadpleegd door de Raad, overeenkomstig artikel 48, lid 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, over de bijeenroeping van een Intergouvernementele Conferentie (IGC) ter behandeling van de wijzigingen van de Verdragen waarop de Unie gebaseerd is (11047/2003 – C5-340/2003),
 - gezien het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa¹, opgesteld door de Conventie over de toekomst van Europa,
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 31 mei 2001 over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie²,
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 29 november 2001 over de grondwettelijke procedure en de toekomst van de Unie³,
 - gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de adviezen van (A5-0000/2003),
- A. overwegende dat de burgers, parlementen, regeringen, politieke partijen - zowel op nationaal als Europees niveau - en de instellingen van de Unie recht hebben op een beoordeling, door het Europees Parlement, van het door de Conventie over de toekomst van Europa opgestelde ontwerp van constitutioneel verdrag,
- B. overwegende dat uit de voorbereidingen in verband met het Verdrag van Nice definitief is gebleken dat de intergouvernementele aanpak ter herziening van de Verdragen van de Unie zijn grenzen heeft bereikt, en dat zuiver diplomatieke onderhandelingen geen oplossingen kunnen aandragen waarmee wordt voorzien in de behoeften van een Europese Unie met 25 lidstaten,
- C. overwegende dat de kwaliteit van de werkzaamheden van de Conventie het rechtvaardigt dat van een intergouvernementele aanpak werd afgezien, althans wat de voorbereidingen van de ontwerpgrondwet en de herziening van de Verdragen betreft,
- D. overwegende dat het verwacht zowel bij de Intergouvernementele Conferentie als bij de daaropvolgende discussie over de grondwet actief en permanent te worden betrokken,
- E. overwegende dat met de voorstellen van de Conventie belangrijke vooruitgang is geboekt, maar dat de nieuwe bepalingen getoetst zullen moeten worden aan de uitdagingen die de uitgebreide Unie met zich meebrengt; overwegende dat bij alle toekomstige herzieningen de

¹ CONV 850/03.

² PB C 47 E van 21.2.2002, blz. 108.

³ PB C 153 E van 27.6.2002, blz. 310.

aanpak van de Conventie moet worden gevolgd,

- F. overwegende dat wij aan het begin van een nieuw tijdperk voor de Europese Unie staan, waarin deze de constitutionele kwaliteit van haar rechtsorde effectief zal consolideren, ook al zal de uiteindelijke goedkeuring van de grondwet bij verdrag geschieden,
- G. overwegende dat het absoluut noodzakelijk is dat aan de compromissen die in de Conventie, ondanks zeer uiteenlopende meningen van de Conventiedeelnemers, zijn bereikt, niet wordt getornd, ook al is niet aan alle wensen van het Parlement, als verwoord in eerdere resoluties, voldaan,
- H. overwegende dat het ontwerp van constitutioneel verdrag zal beoordelen op grond van onderstaande criteria:
 - a. eerbied voor het behoud van vrede, democratie, vrijheid, gelijkheid, de rechtsstaat, sociale rechtvaardigheid, solidariteit en samenhang, die nooit als verwezenlijkt kunnen worden beschouwd, maar waarvoor altijd opnieuw moet worden gevochten door de ideële betekenis ervan voortdurend te verruimen, zulks in het kader van historische ontwikkelingen en generaties lang;
 - b. bekrachtiging van het tweeledige karakter van de Unie, als een unie van staten en burgers, die de volkeren van zijn lidstaten als Europees volk vereent;
 - c. waarborging van het beginsel van gelijkheid van staten en van het interinstitutionele evenwicht; wat de overeengekomen wijzigingen ook mogen inhouden, zij mogen niet de kern van de tweeledige legitimiteit van de Europese Unie aantasten;
 - d. efficiënte werking van een Unie van 25 lidstaten, bij gelijktijdige verbetering van de democratische werking van de instellingen ervan;
 - e. ontwikkeling van een systeem van waarden, dat verder reikt dan de gemeenschappelijke markt, verbetering van de levenskwaliteit van haar burgers en de samenleving in haar geheel, betere verwezenlijking van de doelstelling van volledige werkgelegenheid en een betere invulling van het Europees burgerschap;
 - f. een sterke politieke legitimiteit tegenover de burgers van de Unie;
 - g. een algemeen profiel van de grondwet, gericht op herstel van de politieke geloofwaardigheid van de Europese Unie,
- 1. acht de term Europees constitutioneel verdrag voor het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa gepast, aangezien het om een tekst gaat die de politieke wil van de Europese burgers en de lidstaten plechtig en alomvattend tot uitdrukking brengt;
- 2. constateert met voldoening dat de waarden, beginselen, structuren en instellingen van Europa's constitutionele cultuur in belangrijke mate in de ontwerpgrondwet verankerd zijn, maar dat er toch speelruimte voor aanvullingen en verbeteringen blijft, en dat aldus de ontwerpgrondwet in hoge mate de kwaliteit van een grondwetstekst heeft gekregen;
- 3. is ermee ingenomen dat de symbolen van de Unie in de ontwerpgrondwet zijn opgenomen;

Belangrijke stappen op de weg naar democratie, transparantie en doeltreffendheid

4. onderstreept het belang van het Handvest van de grondrechten als integraal, juridisch bindend deel van de Grondwet (deel II);
5. acht het van fundamenteel belang dat de Unie een enkele rechtspersoonlijkheid krijgt, en dat de pijlerstructuur formeel verdwenen is, ook al is de Gemeenschapsmethode niet op alle besluiten in het kader van het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid en op het gebied van justitie en binnenlandse zaken van toepassing;
6. is ingenomen met de invoering van een hiërarchie van besluiten van de Unie en met de voorrang die de Grondwet en het Unierecht hebben boven de wetgeving van de lidstaten;
7. waardeert dat er stappen zijn gezet op de weg naar grotere transparantie en een duidelijker indeling van de bevoegdheden van de lidstaten en de Unie, maar herinnert eraan dat er in een zekere flexibiliteit moet worden voorzien om aanpassingen die in een zich ontwikkelende Unie met 25 lidstaten noodzakelijk zullen zijn, mogelijk te maken;
8. juicht de uitbreiding van de medebeslissing in de vorm van de nieuwe "wetgevingsprocedure" toe als belangrijke vooruitgang naar democratische legitimering van de werkzaamheden van de Unie en als verbetering van de doeltreffendheid van de besluitvorming;
9. hecht groot belang aan de uitbreiding van de besluitvorming bij meerderheid van stemmen in de Raad, en juicht de verbetering van dit systeem toe, maar onderstreept tegelijkertijd dat eenparigheid van stemmen, in gevallen waarin deze is gehandhaafd, uiterlijk per 1 november 2009 vervangen dient te worden door een bijzondere gekwalificeerde meerderheid van stemmen, die drievierde van de lidstaten én van de bevolking van de Unie vertegenwoordigt;
10. beschouwt de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie door het Europees Parlement als positief, die in elk geval een verdere ontwikkeling in de richting van een beter parlementair bestel mogelijk maakt;
11. waardeert de mogelijkheden die zijn gecreëerd voor een betere participatie van de Europese burgers en sociale partners, en met name de invoering van een initiatief van burgers;
12. acht de grotere rol van nationale parlementen bij de werkzaamheden van de Unie van groot belang (bijvoorbeeld controle op subsidiariteit door een vroegtijdig waarschuwingssysteem, Europol, politieke samenwerking, medewerking bij de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie);
13. is van oordeel dat het in het belang van zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen is dat laatstgenoemde hun taak om hun respectievelijke regeringen als leden van de Raad van de Unie te sturen en te controleren, effectiever uitvoeren, en dat dit een doeltreffende manier is om participatie van de nationale parlementen bij de wetgevingswerkzaamheden van de Unie en de uitstippeling van gemeenschappelijk beleid veilig te stellen;
14. verzoekt de Commissie constitutionele zaken gemeenschappelijke bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de nationale parlementen te organiseren om de werkzaamheden van de Intergouvernementele Conferentie te volgen;

15. spreekt er zijn waardering over uit dat in het ontwerpverdrag enkele belangrijke verbeteringen met betrekking tot besluit- en beleidsvorming zijn opgenomen, zoals
- de "passerelle"-clausule die de Europese Raad in staat stelt met eenparigheid van stemmen te bepalen van de gewone wetgevingsprocedure gebruik te maken in gevallen waarin bijzondere wetgevingsprocedures van toepassing zijn, en wel na raadpleging van het Europees Parlement en na de nationale parlementen op de hoogte te hebben gesteld,
 - de bepaling dat landen die nauwere samenwerking zijn aangegaan, onderling kunnen bepalen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen te besluiten in gevallen waarin de ontwerpgrondwet normaal eenparigheid van stemmen voorschrijft, en de wetgevingsprocedure kunnen toepassen in gevallen waarin normaal andere procedures van toepassing zijn,
 - het feit dat de Raad Algemene Zaken en Wetgeving - zij het niet als volledig zelfstandige Raad Wetgeving - voortaan altijd in het openbaar zal vergaderen bij de uitoefening van zijn wetgevingstaken,
 - de verruimde toepassing van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen en medebeslissing op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, en uitbreiding van het algemene rechtspraakstelsel van het Europees Hof van Justitie tot het terrein van justitie en binnenlandse zaken,
 - het feit dat voor internationale overeenkomsten en het gemeenschappelijk handelsbeleid als algemene regel instemming van het Europees Parlement noodzakelijk is,
 - de bepalingen inzake transparantie en toegang tot documenten, de vereenvoudiging van wetgevings- en niet-wetgevingsprocedures en het gebruik van niet-vakjargon;
16. juicht het toe dat het Euratom-Verdrag gescheiden wordt van de rechtsstructuur van de toekomstige Grondwet;

Aspecten die verder gevolgd moeten worden

17. is van oordeel dat de verkiezing van de voorzitter van de Europese Raad voor een ambtstermijn van 2,5 jaar, die één keer verlengd kan worden, waarschijnlijk alleen voor bepaalde problemen in verband met de werking van deze instelling een oplossing zal betekenen; meent dat de rol van voorzitter strikt beperkt moet zijn tot de taken van een voorzitter teneinde mogelijke conflicten met de voorzitter van de Commissie te voorkomen en de status van deze laatste niet aan te tasten;
18. dringt - gezien het feit dat in de ontwerpgrondwet wordt voorgesteld het toerbeurtstelsel voor het voorzitterschap van de Unie af te schaffen en te vervangen door een vaste voorzitter van de Europese Raad - erop aan binnen de Europese Raad tot overeenstemming te komen om bij de roulering van de vaste voorzitter tussen de lidstaten een zeker evenwicht te garanderen;
19. stelt voor artikel I-24, lid 4 van de ontwerpgrondwet te verduidelijken om mogelijk misverstand over het recht van initiatief van de Commissie te voorkomen;
20. wijst erop dat de bepalingen inzake het voorzitterschap van de Raad van ministers in

uiteenlopende formatie niet doorwrocht zijn en derhalve zorgvuldig bestudeerd moeten worden, waarbij rekening moet worden gehouden met de vereiste coherentie en de noodzaak zich te buigen over het probleem van het voorzitterschap van voorbereidende organen van de Raad;

21. is ingenomen met de benoeming van een minister van Buitenlandse Zaken van de Unie, die de zichtbaarheid van de Unie op het internationale toneel zal verbeteren, maar wijst erop dat het absoluut noodzakelijk is dat de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie bijgestaan wordt door één enkele administratie binnen de Commissie;
22. steunt ten volle de in de ontwerpgrondwet verankerde regeling betreffende de toekomstige samenstelling van het Europees Parlement, in tegenstelling tot de regeling in het aan het Verdrag van Nice gehechte Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie dat het resultaat was van een complex compromis over het aantal stemmen in de Raad en dat als gevolg van de nieuwe meerderheidsregeling komt te vervallen;
23. is van oordeel dat het interessant kan zijn dat de Europese Ombudsman en de nationale ombudsmannen in de toekomst - in nauwe samenwerking met de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement - een voorstel doen voor een alomvattender systeem van buitengerechtelijke rechtsmiddelen;

Tekortkomingen in de ontwerpgrondwet

24. betreurt dat de ontwerpgrondwet niet voldoet aan de door het Parlement in eerdere resoluties te kennen gegeven wensen, namelijk
 - verdere consolidering van het economisch en sociaal cohesiebeleid en een betere coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten,
 - een adequate parlementaire dimensie bij en rekenschapsplicht in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van het Europees veiligheids- en defensiebeleid,
 - benoeming van de leden van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg door middel van een besluit bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen, na instemming van het Europees Parlement,
 - de onmiddellijke inwerkingtreding van bepaalde belangrijke bepalingen, waarvan de inwerkingtreding is uitgesteld tot 2009,
 - afschaffing van de op sommige belangrijke gebieden vereiste eenparigheid van stemmen in de Raad;
25. waarschuwt ervoor dat de invoering van twee categorieën commissarissen een nadelig effect kan hebben; wijst er met klem op dat, hoewel collegialiteit de noodzaak van stemrecht voor alle commissarissen impliceert, de uitgebreide bevoegdheden van de voorzitter van de Commissie toereikend zijn om een efficiënte werking van die instelling te garanderen;

Algemene beoordeling

26. is ingenomen met de bepaling dat het Europees Parlement voortaan het recht heeft grondwetswijzigingen voor te stellen en verder zijn goedkeuring moet geven aan elke

poging de grondwet zonder bijeenroeping van een Conventie te wijzigen, waardoor het een de facto-controle uitoefent op het gebruik van dit nieuwe instrument van grondwetsherziening; betreurt echter dat eenparigheid van stemmen van de lidstaten nog steeds vereist is om zelfs minder belangrijke grondwetswijzigingen in werking te doen treden;

27. is van oordeel dat - ondanks enkele hierboven genoemde betreuenswaardige aspecten - het resultaat van de werkzaamheden van de Conventie positief is en in elk geval een belangrijke stap betekent op de weg naar een Europese Unie die democratischer, efficiënter en transparanter is;
28. wijst erop dat de door de Conventie opgestelde ontwerpgrondwet de wil van de burgers - welke niet in de IGC vertegenwoordigd zijn - tot uitdrukking brengt omdat de ontwerpgrondwet het resultaat is van een brede democratische, het Europees Parlement en de nationale parlementen van de Unie omvattende consensus;

Bijeenroeping van de Intergouvernementele Conferentie en ratificatieproces

29. stemt in met bijeenroeping van de IGC in oktober 2003;
30. dringt er bij de IGC op aan de door de Conventie bereikte consensus te respecteren, onderhandelingen over de door de Conventie bereikte zorgvuldig afgewogen oplossingen te vermijden en het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa zonder ingrijpende wijzigingen goed te keuren;
31. verzoekt de politieke partijen - zowel op nationaal als op Europees niveau - , de representatieve organisaties en het maatschappelijk middenveld niet alleen het resultaat van de Europese Conventie, maar ook de in deze resolutie verwoorde visie van het Europees Parlement uitvoerig te bestuderen;
32. juicht met klem de verzekering van het Italiaanse voorzitterschap toe dat het Europees Parlement nauw en permanent bij de IGC, zowel op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders als op het niveau van de ministers van Buitenlandse Zaken, betrokken zal worden, en steunt het voornemen deze Conferentie in december 2003 af te ronden;
33. is van mening dat het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa door alle 25 lidstaten op 9 mei 2004 moet worden ondertekend, onmiddellijk na de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de Unie;
34. verzoekt de lidstaten die voornemens zijn over de ontwerpgrondwet referenda te houden, deze op dezelfde dag als de Europese verkiezingen te houden;
35. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie, houdende het advies van het Europees Parlement inzake de bijeenroeping van de Intergouvernementele Conferentie, te doen toekomen aan de Raad, de Commissie en de Europese Centrale Bank, alsmede aan de staatshoofden en regeringsleiders en de parlementen van de lidstaten, de toetredende landen en de kandidaat-landen.