

NOTA

van: het Præsidium

aan: de Conventie

Betreft: Ontwerp voor de artikelen 1 tot en met 16 van het Constitutioneel Verdrag

Voor de leden van de Conventie gaan hierbij in bijlage 1 het ontwerp van het Praesidium voor de artikelen 1 tot en met 16 (titels I, II en II) en in bijlage 2 een toelichting.

De artikelen beantwoorden in grote trekken aan de beschrijving in het document met de ontwerpstructuur van het Constitutionele Verdrag (CONV 369/02). De nummering is enigszins aangepast, om rekening te houden met de besprekingen in de Conventie. De verslagen van de Werkgroepen rechtspersoonlijkheid, Handvest, economisch bestuur, aanvullende bevoegdheden, subsidiariteit en extern optreden, alsook de strekking die zich tijdens het plenaire debat over hun aanbevelingen bleek af te tekenen, zijn in het ontwerp verwerkt.

ONTWERPTEKST
VAN DE ARTIKELEN VAN HET VERDRAG
TOT INSTELLING VAN EEN GRONDWET VOOR EUROPA

TITEL I: Definitie en doelstellingen van de Unie

Artikel 1: Instelling van de Unie

1. Geleid door de wil van de volkeren en de staten van Europa om een gemeenschappelijke toekomst op te bouwen, wordt bij deze Grondwet een Unie ingesteld [... genoemd], waarin het beleid van de lidstaten onderling wordt gecoördineerd, en die een aantal gemeenschappelijke bevoegdheden op federale wijze beheert.
2. De Unie eerbiedigt de nationale identiteit van haar lidstaten.
3. De Unie staat open voor alle Europese staten waarvan de volkeren dezelfde waarden delen, deze waarden eerbiedigen en zich ertoe verbinden deze gezamenlijk te bevorderen.

Artikel 2: Waarden van de Unie

De waarden waarop de Unie berust, en die alle lidstaten met elkaar gemeen hebben, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. De Unie wil een vreedzame samenleving zijn waar tolerantie, rechtvaardigheid en solidariteit heersen.

Artikel 3: Doelstellingen van de Unie

1. De Unie stelt zich tot doel vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen.
2. De Unie zet zich in voor een Europa van duurzame ontwikkeling op basis van evenwichtige economische groei en sociale rechtvaardigheid, met een vrije interne markt en een economische en monetaire unie, gericht op volledige werkgelegenheid en de totstandbrenging van hoge niveaus van concurrentievermogen en levensstandaard. Zij bevordert de economische en sociale samenhang, de gelijkheid van mannen en vrouwen, alsmede

milieubescherming en sociale bescherming, en werkt aan wetenschappelijke en technische vooruitgang, met inbegrip van de ontdekking van de ruimte. Zij bevordert de solidariteit tussen de generaties en tussen de staten, alsmede gelijke kansen voor iedereen.

3. De Unie vormt een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, waarin haar gemeenschappelijke waarden worden ontwikkeld, en de rijkdom van haar culturele verscheidenheid wordt geëerbiedigd.
4. Bij de verdediging van de onafhankelijkheid en de behartiging van de belangen van Europa streeft de Unie ernaar haar waarden wereldwijd ingang te doen vinden. Zij draagt bij aan de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de uitbanning van armoede en de bescherming van de rechten van kinderen, strikte nakoming van de internationaal aanvaarde wettelijke verbintenissen en vrede tussen de staten.
5. Deze doelstellingen worden nagestreefd met passende middelen, afhankelijk van de mate waarin de desbetreffende bevoegdheden bij deze Grondwet aan de Unie zijn toegewezen.

Artikel 4: Rechtspersoonlijkheid

De Unie beschikt over rechtspersoonlijkheid.

TITEL II: De grondrechten en het burgerschap van de Unie

Artikel 5: Grondrechten

1. Het Handvest van de grondrechten vormt een integrerend deel van de Grondwet. Het Handvest is vervat [in het tweede deel ervan / in een eraan gehecht protocol].¹
2. De Unie kan toetreden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De toetreding tot dit Verdrag laat de bevoegdheden van de Unie, zoals bij deze Grondwet omschreven, onveranderd.

¹ [De integrale tekst van het Handvest, met alle redactionele aanpassingen die in het eindverslag van Werkgroep II zijn vermeld (CONV 354/02), komt, overeenkomstig het door de Conventie te nemen besluit, te staan in, hetzij een tweede deel van de Grondwet, hetzij een eraan gehecht Protocol.]

3. De grondrechten, zoals gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en voortvloeiend uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, maken als algemene beginselen deel uit van het recht van de Unie.

Artikel 6: Verbod van discriminatie op grond van nationaliteit

Binnen het toepassingsgebied van deze Grondwet is, onverminderd de bijzondere bepalingen ervan, elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.

Artikel 7: Het burgerschap van de Unie

1. Het burgerschap van de Unie komt toe aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie staat naast, en treedt niet in de plaats van het nationale burgerschap. Alle burgers van de Unie zijn gelijk voor de wet.
2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die in deze grondwet zijn neergelegd. Zij hebben:
 - het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;
 - het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijven, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat;
 - het recht om, op het grondgebied van een derde land waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat te genieten onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat;
 - het recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten, zich tot de ombudsman van de Unie te wenden, alsook de instellingen en de adviesorganen van de Unie in een van de officiële talen van de Unie aan te schrijven en in die taal antwoord te krijgen.
3. Deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij deze Grondwet en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

TITEL III

Artikel 8: Bevoegdheden van de Unie

1. De afbakening en de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie worden beheerst door de beginselen van bevoegdheidstoewijzing, subsidiariteit, evenredigheid en loyale samenwerking.
2. Volgens het beginsel van bevoegdheidstoewijzing handelt de Unie binnen de grenzen van de bevoegdheden die de Grondwet haar heeft toegewezen om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die de Grondwet niet aan de Unie heeft toegewezen, behoren toe aan de lidstaten.
3. Volgens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Gemeenschap, op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt.
4. Volgens het evenredigheidsbeginsel reiken de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan hetgeen noodzakelijk is om de doelstellingen van de Grondwet te verwezenlijken.
5. Volgens het beginsel van loyale samenwerking laten de Unie en de lidstaten wederzijds elkaars bevoegdheden onverlet en steunen zij elkaar wederzijds bij de vervulling van de taken die uit de Grondwet voortvloeien.

Artikel 9: Toepassing van de grondbeginselen

1. De Grondwet en het recht dat de instellingen van de Unie krachtens de hun bij de Grondwet toegewezen bevoegdheden aannemen, hebben de voorrang boven het recht van de lidstaten.

2. Bij de uitoefening van de niet-exclusieve bevoegdheden van de Unie passen de instellingen het subsidiariteitsbeginsel toe, in overeenstemming met het aan de Grondwet gehechte Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Overeenkomstig de in het Protocol vastgelegde procedure zien de nationale parlementen van de lidstaten toe op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel.¹
3. Bij de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie passen de lidstaten het evenredigheidsbeginsel toe, in overeenstemming met het genoemde Protocol.
4. De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit de Grondwet of uit handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.
5. Overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking vergemakkelijken de lidstaten de vervulling van haar taak door de Unie en onthouden zij zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van de Grondwet in gevaar kunnen brengen. De Unie handelt in een geest van loyaliteit jegens de lidstaten.
6. De Unie eerbiedigt de nationale identiteit van haar lidstaten die verbonden is met hun basisstructuur en met de essentiële functies van een staat, in het bijzonder zijn politieke en grondwettelijke structuur, met inbegrip van de staatsinrichting op nationaal, regionaal en lokaal niveau.

Artikel 10: Categorieën van bevoegdheden

1. Wanneer de Grondwet op een bepaald gebied een exclusieve bevoegdheid aan de Unie toewijst, kan alleen de Unie wetgevend optreden en juridisch bindende besluiten aannemen, en kunnen de lidstaten zulks alleen zelf doen indien zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn.

¹ Binnenkort wordt een nieuwe versie van het Protocol verspreid.

2. Wanneer de Grondwet op een bepaald gebied een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid aan de Unie toewijst, zijn de Unie en de lidstaten bevoegd op dat gebied wetgevend op te treden en juridisch bindende besluiten aan te nemen. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid slechts uit indien en voorzover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend.
3. De Unie is bevoegd om het economisch beleid van de lidstaten te coördineren.
4. De Unie is bevoegd om een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te bepalen en te voeren, en meer bepaald geleidelijk een gemeenschappelijk defensiebeleid vast te stellen.
5. Op een aantal gebieden en onder de in de Grondwet gestelde voorwaarden is de Unie bevoegd om het optreden van de lidstaten te coördineren, aan te vullen of te ondersteunen, zonder dat zij daarbij evenwel het bevoegdheidsgebied van de lidstaten betreedt.
6. De Unie oefent haar bevoegdheden tot uitvoering van het in deel II van de Grondwet omschreven beleid uit overeenkomstig de bijzondere bepalingen die daarin voor elk gebied zijn vastgelegd.

Artikel 11: Exclusieve bevoegdheden

1. De Unie is exclusief bevoegd om op de interne markt het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal te verzekeren en de regels betreffende de mededinging vast te stellen, en voorts op de volgende gebieden:
 - de douane-unie,
 - het gemeenschappelijk handelsbeleid,
 - het monetair beleid voor de lidstaten waar de euro is ingevoerd,
 - de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

2. De Unie is exclusief bevoegd om een internationale overeenkomst te sluiten, wanneer daarin bij een wetgevingsbesluit van de Unie is voorzien, wanneer zulks noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen, of wanneer zulks van invloed is op een intern besluit van de Unie.

Artikel 12: Gedeelde bevoegdheden

1. De Unie is tezamen met de lidstaten bevoegd wanneer de Grondwet haar een bevoegdheid toewijst die buiten de in de artikelen 11 en 15 vermelde gebieden valt.
2. De gedeelde bevoegdheden van de Unie zijn afgebakend volgens de bepalingen van deel II.
3. Wanneer de Unie op een gebied van gedeelde bevoegdheid haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend of niet langer uitoefent, kunnen de lidstaten hun bevoegdheid uitoefenen.
4. De gedeelde bevoegdheden van de Unie en de lidstaten gelden de volgende hoofdgebieden:
 - interne markt,
 - ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid,
 - landbouw en visserij,
 - vervoer,
 - transeuropese netwerken,
 - energie,
 - sociale politiek,
 - economische en sociale samenhang,
 - milieu,
 - volksgezondheid,
 - consumentenbescherming.

5. Op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en ruimte-onderzoek is de Unie bevoegd om acties te ondernemen, met name programma's uit te voeren, zonder dat door de uitoefening van die bevoegdheid de lidstaten het recht kan worden ontzegd hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.
6. Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp is de Unie bevoegd om acties te ondernemen en een gemeenschappelijk beleid te voeren, zonder dat door de uitoefening van die bevoegdheid de lidstaten het recht kan worden ontzegd hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.

Artikel 13: Coördinatie van het economisch beleid

1. De Unie coördineert het economische beleid van de lidstaten, met name door de globale richtsnoeren voor dat beleid vast te stellen.
2. De lidstaten voeren hun economisch beleid, met inachtneming van het gemeenschappelijk belang, om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie.
3. Voor de lidstaten waar de euro is ingevoerd, gelden bijzondere bepalingen.

Artikel 14: Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie wordt door de lidstaten actief en zonder voorbehoud gesteund, in een geest van loyaliteit en onderlinge solidariteit. Zij onthouden zich van elk optreden dat strijdig is met de belangen van de Unie of dat haar doeltreffendheid kan schaden.

Artikel 15: Gebieden voor ondersteunend optreden

1. De Unie kan coördinerend, aanvullend of ondersteunend optreden. Deze bevoegdheid is afgebakend volgens de bepalingen van deel II.

2. De gebieden voor ondersteunend optreden zijn:
 - werkgelegenheid,
 - industrie,
 - onderwijs, beroepsopleiding en jongeren,
 - cultuur,
 - sport,
 - bescherming tegen rampen.
3. De lidstaten coördineren in de Unie hun nationale werkgelegenheidsbeleid.
4. De door de Unie op grond van de bijzondere bepalingen betreffende deze gebieden in deel II aangenomen juridisch bindende besluiten kunnen geen harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inhouden.

Artikel 16: Flexibiliteit

1. Indien een optreden van de Unie noodzakelijk is om, op de in deel II omschreven beleidsgebieden, één van de in deze Grondwet bepaalde doelstellingen te verwezenlijken zonder dat de Grondwet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad, op voorstel van de Commissie en met instemming van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen de passende maatregelen.
2. In het kader van de in artikel 9 bedoelde procedure voor toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel vestigt de Commissie de aandacht van de nationale parlementen van de lidstaten op de voorstellen die op het onderhavige artikel berusten.
3. De op grond van het onderhavige artikel aangenomen bepalingen kunnen geen harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inhouden in gevallen waarin de Grondwet een dergelijke harmonisatie uitsluit.

TOELICHTING**TITELS I EN II**Artikel 1:

Dit artikel stelt de Unie in en beschrijft haar fundamentele kenmerken. Gevolg gevend aan verzoeken die tijdens de plenaire zitting zijn gedaan, heeft de voorgestelde formulering tot doel de dubbele aard van de Unie, namelijk van zowel staten als volkeren van Europa, weer te geven in bewoordingen die passend zijn voor een Constitutioneel Verdrag.

Wegens het fundamentele politieke belang van de Unie werd het wenselijk geacht om in artikel 1 te beklemtonen dat de Unie de nationale identiteit van de lidstaten eerbiedigt; vervolgens bevat artikel 9, lid 6, een nadere uitwerking van bepaalde elementen van deze nationale identiteit waarvan de eerbiediging, in de juridische zin, meer bepaald vereist is bij de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie.

Voorts is het zaak om reeds in artikel 1 weer te geven onder welke voorwaarden staten lid kunnen zijn van de Unie, terwijl de procedures van toetreding van nieuwe lidstaten, van schorsing van rechten alsmede van eventuele terugtrekking uit de Unie in titel X aan bod zouden komen.

Artikel 2:

Dit artikel is gericht op de essentie, namelijk een korte opsomming van de fundamentele waarden van Europa. Deze aanpak is des te meer gerechtvaardigd daar een duidelijk gevaar van ernstige schending van één van deze waarden door een lidstaat zou volstaan om de procedure van waarschuwing en sanctie tegen deze lidstaat in te leiden (zie artikel 45 van het voorontwerp van verdrag, waarin het mechanisme van artikel 7 VEU zal worden overgenomen), zelfs ingeval een schending zich zou voordoen op een gebied waar de betrokken lidstaat autonoom optreedt (en er dus geen verband met het recht van de Unie is). Dit artikel kan derhalve niet anders dan een kern van waarden bevatten die terzelfder tijd aan twee criteria voldoen: enerzijds moeten deze waarden zo fundamenteel zijn dat zij behoren tot het wezen zelf van een vreedzame samenleving die tolerantie, rechtvaardigheid en solidariteit toepast; anderzijds moeten zij een duidelijke en niet-betwiste juridische grondslag hebben, zodat de lidstaten kunnen weten welke de daaruit voortvloeiende afdwingbare verplichtingen zijn.

Dat neemt uiteraard niet weg dat in de Grondwet nog andere elementen die deel uitmaken van de "ethiek" van de Unie kunnen worden opgenomen of nader uitgewerkt, en wel op verschillende andere plaatsen zoals bijvoorbeeld in de Preambule, in artikel 3 betreffende de algemene doelstellingen van de Unie, in het Handvest van de grondrechten (dat evenwel niet van toepassing is op het autonome optreden van de lidstaten, in tegenstelling tot dit artikel), in titel VI over het "democratisch leven", alsmede in de bepalingen waarin de specifieke doelstellingen van de diverse beleidsterreinen worden verankerd.

Artikel 3:

Doel van dit artikel is een opsomming te geven van de *algemene* doelstellingen waarin het bestaan zelf van de Unie en haar optreden ten behoeve van haar burgers op een meer horizontale manier worden gerechtvaardigd; het is niet de bedoeling een opsomming te geven van de specifieke doelstellingen die met de verschillende belevingsvormen van de Unie worden nagestreefd en die in het tweede deel van het Verdrag aan bod zullen komen.

Derhalve moet het fundamentele verschil tussen dit artikel en artikel 2 worden beklemtoond: terwijl in artikel 2 basiswaarden worden vastgelegd die de Europese volkeren het gevoel moeten geven deel uit te maken van dezelfde "Unie", wordt in artikel 3 een opsomming gegeven van de voornaamste doelstellingen die de oprichting van een Unie met het oog op de gezamenlijke uitoefening van bepaalde bevoegdheden op Europees niveau rechtvaardigen.

Artikel 4:

Overeenkomstig de aanbeveling van werkgroep III (CONV 305/02) wordt in dit artikel de rechtspersoonlijkheid van de Unie verankerd.

Een artikel over de handelingsbevoegdheid van de Unie (zie artikel 282 VEG) zal wegens het zeer technische karakter ervan in het tweede deel van het Constitutionele Verdrag moeten worden opgenomen.

Artikel 5:

Met dit voorstel voor een artikel wordt gevolg gegeven aan de twee voornaamste aanbevelingen van het verslag van werkgroep II (CONV 354/02), namelijk enerzijds dat het Handvest van de grondrechten moet worden opgenomen in de Grondwet met constitutioneel karakter en dwingende rechtsgevolgen, en anderzijds dat de Unie moet kunnen toetreden tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Met betrekking tot de techniek om het Handvest in het Constitutionele Verdrag op te nemen, moet worden opgemerkt dat het feit dat de volledige tekst ervan (met alle redactionele aanpassingen waarvan in het eindverslag van de werkgroep melding is gemaakt) zal worden opgenomen hetzij in een tweede afzonderlijk gedeelte van de Grondwet, hetzij in een aan deze Grondwet gehecht protocol, het juridische verbindende karakter ervan zal waarborgen en dat op het Handvest de algemene voorschriften betreffende toekomstige wijzigingen van het Verdrag kunnen worden toegepast. Voorts zal deze techniek de mogelijkheid bieden de structuur van het Handvest te behouden en zal daarmee voorkomen kunnen worden dat het eerste deel van de Grondwet langer wordt. Terzelfder tijd zal door het vermelden van het Handvest in een van de eerste artikelen van de Grondwet het constitutionele karakter ervan worden beklemtoond.

In de rechtsgrondslag van lid 2, waarbij de Unie wordt toegestaan toe te treden tot het EVRM, is voorts uitdrukkelijk bepaald dat de toetreding niet tot gevolg mag hebben dat de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten wordt gewijzigd, waarmee gevolg wordt gegeven aan een aanbeveling van Werkgroep II. De loutere vermelding van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens in dit lid is het gevolg van het feit dat in een advies van het Hof van Justitie van 1996 werd ontkend dat de Gemeenschap bevoegd is om tot dat Verdrag toe te treden, zulks op basis van overwegingen die dat Verdrag eigen zijn. Dit lid is niet bedoeld om uit te sluiten dat de Unie op basis van de bevoegdheden die haar in het tweede deel van het Verdrag zijn toegewezen, tot andere mensenrechtenverdragen kan toetreden.

Lid 3, dat geïnspireerd is op het huidige artikel 6, lid 2 VEU, heeft tot doel duidelijk aan te geven dat het recht van de Unie, afgezien van het Handvest, nog andere fundamentele rechten kent, namelijk algemene beginselen die voortvloeien uit twee inspiratiebronnen: het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, enerzijds, en de constitutionele tradities die de lidstaten met elkaar gemeen hebben, anderzijds. Zoals verschillende conventieleden in Werkgroep II (zie blz. 9 en 10 van het eindverslag, CONV 354/02) tijdens de plenaire zitting hebben beklemtoond, ligt het belang van deze bepaling in het feit dat verduidelijkt wordt dat de opneming van het Handvest het Hof van Justitie niet belet uit deze twee bronnen te putten om nog andere fundamentele rechten te erkennen die onder meer zouden kunnen voortvloeien uit mogelijke toekomstige ontwikkelingen van het EVRM en de constitutionele tradities die de lidstaten met elkaar gemeen hebben. Dit strookt met de klassieke constitutionele doctrine, volgens welke de lijsten van fundamentele rechten in de grondwetten nooit volledig worden geacht, waardoor de jurisprudentiële ontwikkeling van aanvullende rechten op basis van ontwikkelingen in de samenleving wordt aanvaard.

Artikel 6:

In dit artikel wordt het verbod van elke discriminatie op grond van nationaliteit, dat thans verankerd is in artikel 12 VEG, ongewijzigd overgenomen. De structuur volgend van het huidige EG-Verdrag, en ook van het Handvest, wordt dat verbod hier vastgesteld in een afzonderlijk artikel, en niet als deel van de bepalingen over het burgerschap van de Unie. Wegens het cruciale belang ervan voor de ontwikkeling van het recht van de Unie moet deze bepaling haar plaats krijgen in het eerste deel van de Grondwet. De rechtsgrondslag betreffende regelingen omtrent non-discriminatie op grond van nationaliteit (zie het huidige artikel 12, lid 2 VEG) zou in het tweede deel van het Verdrag worden opgenomen. Hetzelfde zou gelden voor het huidige artikel 13 VEG, dat een rechtsgrondslag voor de bestrijding van bepaalde andere vormen van discriminatie geeft.

Artikel 7:

De definitie van het burgerschap van de Unie die in het eerste lid wordt gegeven, volgt die van het huidige EG-Verdrag. In dat lid is voorts het beginsel van gelijkheid van alle Europese burgers vastgelegd.

In de opsomming van de rechten van de burgers in lid 2 worden alle rechten vermeld die momenteel in het deel "burgerschap" van het EG-Verdrag staan. Het recht op toegang tot de documenten van de instellingen, dat thans in artikel 255 VEG is opgenomen, zou worden opgenomen onder de titel "Het democratische leven" of de titel "Instellingen" van het Constitutionele Verdrag. Hetzelfde zou kunnen worden gedaan met het recht op behoorlijk bestuur dat in het Handvest (artikel 41) is vastgelegd, omdat het Handvest dat recht aan "eenieder" verleent.

Meer gedetailleerde bepalingen en de rechtsgrondslagen in verband met de definitie van de voorwaarden en de beperkingen van de uitoefening van de bovengenoemde rechten (zie de artikelen 18, lid 2, 19, lid 1 en lid 2 (meer bepaald de tweede zin), 20, tweede zin, 194 en 195 van het EG-Verdrag), zouden worden opgenomen in het tweede deel van het Verdrag. Hetzelfde zou worden gedaan met het huidige artikel 22 VEG, betreffende de mogelijke verdere ontwikkeling van de rechten van de burgers.

TITEL III

1. De Europese Raad van Nice heeft de Conventie verzocht te onderzoeken **"hoe [...] het mogelijk [zal] zijn om een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel"**. De Europese Raad van Laken heeft de Conventie meer bepaald gevraagd te onderzoeken **"hoe de bevoegdheidsverdeling transparanter kan worden gemaakt, "of er geen herschikkingen van bevoegdheden moeten plaatsvinden" en hoe moet worden toegezien op de handhaving van de nieuwe bevoegdheidsverdeling en er tezelfdertijd op kan worden toegezien dat de Europese dynamiek niet stilvalt"**.

2. Over deze vraagstukken is van gedachten gewisseld in de plenaire zitting en de werkgroepen. Op basis van deze discussies heeft het Praesidium een ontwerp-tekst met artikelen opgesteld, waarmee met name wordt beoogd:
 - a) een duidelijke definitie te geven van de fundamentele beginselen waarop de bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten en de uitvoering van de bevoegdheden van de Unie steunen (alsmede van de wijze van toepassing van deze beginselen);
 - b) een definitie te geven van de verschillende categorieën bevoegdheden van de Unie. Het element dat van doorslaggevend belang is voor de vaststelling van deze categorieën was de draagwijdte van de aan de Unie verleende wetgevende bevoegdheid ten opzichte van die van de lidstaten, naargelang het gaat om een bevoegdheid die aan de Unie alleen is toegewezen (exclusieve bevoegdheid), een bevoegdheid die tussen de Unie en de lidstaten gedeeld wordt (gedeelde bevoegdheid), of ook een bevoegdheid die bij de lidstaten blijft berusten (gebieden voor ondersteunend optreden);
 - c) de gebieden op te sommen die onder elk van deze bevoegdheidscategorieën vallen. De opsomming van de gebieden met gedeelde bevoegdheid is niet volledig, zulks om rekening te houden met de wens van de Conventie dat geen starre lijst van bevoegdheden wordt opgesteld. Met de vermelding, in artikel 12, van de "voornaamste gebieden" wordt voorkomen dat van elk gebied met gedeelde bevoegdheid een gedetailleerde definitie moet worden gegeven. De exacte definitie en de omvang van elk gebied worden bepaald door de betrokken bepalingen van deel II;

d) gevolg gevend aan de wens van een groot aantal leden van de Conventie, een bepaling toe te voegen die een zekere soepelheid biedt zodat de Unie kan reageren op onvoorziene omstandigheden. Maar deze soepelheid blijft beperkt tot de reeds in deel II genoemde gebieden. In de bepaling wordt geëist dat de nationale parlementen van de lidstaten telkens wanneer de Commissie voorstelt de soepelheidsclausule te gebruiken, uitdrukkelijk op de hoogte worden gebracht.

3. Tegen de achtergrond van deze algemene overwegingen wenst het Praesidium de aandacht van de Conventie te vestigen op de volgende punten:

1. Definitie en toepassing van de grondbeginselen (artikelen 8 en 9)

- Artikel 8 bevat een opsomming en een duidelijke en expliciete definitie van de grondbeginselen voor de afbakening en de uitoefening van de bevoegdheden.
- Artikel 9 bevat een aantal voorschriften voor de toepassing van deze beginselen. De opneming van een verwijzing naar de rol van de nationale parlementen heeft ten doel het belang van deze instellingen voor de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel te onderstrepen, conform de conclusies van de door de heer Méndez de Vigo voorgezeten werkgroep. De conclusies van het Praesidium in het licht van het debat in de plenaire zitting over de aanbevelingen van de werkgroep zullen worden verwerkt in het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.
- Het thans reeds bestaande beginsel dat de lidstaten uitvoering geven aan het recht van de Unie wordt ook in dat artikel weergegeven.
- In lid 6, betreffende de eerbiediging van de nationale identiteit door de Unie, wordt een beginsel dat in artikel 1 van de Grondwet staat, verder uitgewerkt.

2. Categorieën van bevoegdheden (artikel 10)

- Dit artikel bevat een opsomming en beschrijving van verschillende categorieën van bevoegdheden van de Unie, waarbij voor elke categorie gepreciseerd wordt welke gevolgen de uitoefening van deze bevoegdheden door de Unie heeft voor de bevoegdheden van de lidstaten.
- Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten worden in afzonderlijke leden behandeld om rekening te houden met het specifieke karakter van de bevoegdheden van de Unie op deze gebieden.

3. **Exclusieve bevoegdheden (artikel 11)**

- De in lid 1 gegeven opsomming van de gebieden van de Grondwet die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen gaat verder dan de huidige situatie, want zij bestrijkt de gehele gemeenschappelijke handelspolitiek. Dat weerspiegelt de conclusie van de werkgroep van de heer Dehaene, namelijk dat artikel 133, lid 6, van het Verdrag van Nice moet worden geschrapt.
- Lid 2 van dat artikel weerspiegelt de jurisprudentie van het Hof van Justitie betreffende de exclusieve bevoegdheid van de Unie om internationale overeenkomsten te sluiten.

4. **Gedeelde bevoegdheden (artikel 12)**

- De gebieden die onder de gedeelde bevoegdheden vallen zijn die welke niet onder de exclusieve bevoegdheden, noch onder de gebieden voor ondersteunend optreden vallen. De verwijzing in lid 2 naar deel II van de Grondwet heeft tot doel naar de specifieke bepalingen van dat deel te verwijzen om de omvang en het gewicht van de bevoegdheid van de Unie op elk van deze gebieden te bepalen.
- De toevoeging van "energie" aan de lijst van de gedeelde bevoegdheden vereist dat in deel II van de Grondwet voor dit gebied een specifieke rechtsgrondslag wordt gecreëerd, aangezien deze rechtsgrondslag in de bestaande verdragen niet voorhanden is (tot dusver werden de besluiten op dit terrein aangenomen op basis van artikel 308).
- De gebieden ontwikkelingssamenwerking en onderzoek en technologische ontwikkeling (waaraan ruimteonderzoek werd toegevoegd) staan in afzonderlijke leden om te verduidelijken dat de lidstaten hun bevoegdheden op deze gebieden behouden, zelfs als de Unie haar bevoegdheid volledig uitoefent. Ondanks het belang en de omvang van de programma's van de Unie ter ondersteuning van ontwikkeling en onderzoek wordt in de Grondwet niet overwogen de nationale programma's af te schaffen.

5. **Coördinatie van het economisch beleid (artikel 13)**

Terwijl het monetaire beleid, voor de lidstaten die op de euro zijn omgeschakeld, tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie behoort, blijven de lidstaten, overeenkomstig de conclusies van de werkgroep voorgezeten door de heer Haensch, bevoegd voor het economisch beleid.

Op dat gebied is de Unie bevoegd om de verschillende nationale beleidsvormen te coördineren. Gelet op het belang van deze coördinatie heeft het Praesidium geoordeeld dat zij een afzonderlijk artikel verdient.

6. Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (artikel 14)

Met dit artikel wordt beoogd de specifieke verplichtingen van de lidstaten in de uitoefening van hun bevoegdheden op dat gebied te verduidelijken.

7. Gebieden van ondersteunend optreden (artikel 15)

- Net zoals het geval was met de gedeelde bevoegdheden, wordt met de verwijzing naar Deel II beoogd te verduidelijken dat de omvang en het gewicht van de bevoegdheid van de Unie op elk van deze gebieden bepaald worden door de specifieke bepalingen van dit Deel en ervoor te zorgen dat niets wordt gewijzigd ten opzichte van de huidige situatie behalve de punten die de Conventie uitdrukkelijk gewijzigd zou willen zien.
- Met de toevoeging van "sport" en "bescherming tegen rampen" aan de lijst van de gebieden voor ondersteunend optreden wordt gevolg gegeven aan de conclusies van de werkgroep van de heer Christophersen; deze toevoeging vereist dat in Deel II van de Grondwet in een specifieke rechtsgrondslag voor deze gebieden moet worden voorzien, aangezien deze rechtsgrondslag niet voorhanden is in de bestaande verdragen (tot dusverre worden de besluiten op het gebied van de civiele bescherming aangenomen op basis van artikel 308).

8. Flexibiliteitsclausule (artikel 16)

- Gezien de wens van de Conventie dat de uitvoering van deze bepaling de grenzen van de door de Grondwet aan de Unie toegewezen bevoegdheden moet eerbiedigen, wordt in lid 1 gepreciseerd dat deze bepaling slechts kan worden aangewend "op de in Deel II omschreven beleidsgebieden".
- Voorgesteld wordt de procedure van instemming van het Europees Parlement te gebruiken (In afwijking van de conclusies van de groep van de heer Amato, die heeft besloten dat voor de aanneming van wetgevingsbesluiten de medebeslissing de algemene regel moet worden en dat de instemming alleen vereist is voor de sluiting van internationale overeenkomsten), alsook de eenparigheid van stemmen voor de besluitvorming in de Raad. Het vraagstuk van de gekwalificeerde meerderheid zou kunnen worden besproken tijdens het algemene debat dat de Conventie daarover zal houden. Deze procedure wordt voorgesteld om het beroep op deze bepaling in te perken, maar terzelfder tijd de procedure sneller te laten verlopen wanneer er toch een beroep op wordt gedaan.
- Met lid 2 is bedoeld om gevolg te geven aan de voorstellen van de groep van de heer Méndez de Vigo.

- Met lid 3 wordt beoogd in de Grondwet een beperking van het toepassingsgebied van de flexibiliteitsclausule op te nemen die de huidige jurisprudentie van het Hof van Justitie weerspiegelt.
