

**EUROPESE CONVENTIE**

SECRETARIAAT

**Brussel, 3 september 2002 (8.10)**  
**(OR. en)**

**CONV 234/02**

**NEW VERSION**

**CONTRIB 82**

**BEGELEIDENDE NOTA**

---

van: het secretariaat

aan: de Conventie

---

Betreft: Bijdrage van de heer Andrew DUFF, lid van de Conventie  
"A Model Constitution for a Federal Union of Europe"  
(Een modelgrondwet voor een federale unie van Europa)

---

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heer Andrew Duff, lid van de Conventie,  
bijgaande bijdrage ontvangen.

\_\_\_\_\_

## BIJDRAGE VAN DE HEER ANDREW DUFF, LID VAN HET EP EN DE CONVENTIE

*Dit document is een bijdrage ter overweging voor de Conventie en behelst een voorbeeld van een nieuw constitutioneel verdrag voor de Europese Unie.<sup>1</sup> Het document omvat een voorstel voor een gestroomlijnde vorm van besluitvorming en een doelmatige samenvoeging van de pijlers, waarbij echter het veiligheids- en defensiebeleid in de eerste plaats zou blijven vallen onder de bevoegdheid van de Raad.*

*De grondwet is aangevuld met twee protocollen: het ene protocol omvat het Handvest van de grondrechten, het andere protocol – dat niet de goedkeuring van alle lidstaten behoeft – de wederzijdse defensiegarantie van de West-Europese Unie.*

*In deze bijdrage is eveneens een voorstel opgenomen voor de invoering van een organische wetgeving, een nieuwe vorm van wetgevend handelen voor het hoogste gezag en bedoeld voor zogenoemde grondwettelijke aangelegenheden met betrekking tot de machtsbalans tussen de instellingen en tussen de lidstaten. Er wordt een aantal organische wetten bedongen: voor het financieel stelsel van de Unie, voor de medebeslissingsprocedure en voor de statuten van bepaalde instellingen, met inbegrip van defensie.*

*In het voorstel dat hier wordt aangedragen zou de grondwet worden uitgebreid met een aanvullend verdrag, waarin de beleidshoofdstukken in detail zijn beschreven. Voor deze omliggende versie van het Verdrag van Rome zou een soepeler amendementenprocedure ingevoerd moeten worden dan die welke zou gelden voor de grondwet zelf. Alle overige bestaande EU-Verdragen zouden komen te vervallen.*

## EEN MODELGRONDWET VOOR EEN FEDERALE UNIE VAN EUROPA

## PREAMBULE

De lidstaten en burgers van de Europese Unie,  
vast voornemens

te leven in een gemeenschap van recht, vrijheid en vrede,  
de democratie, de grondrechten en de rechtsstaat te handhaven,  
de verschillende culturen van Europa te eerbiedigen,  
de onderlinge betrekkingen tezamen te organiseren,

leggen dit vast als zijnde onze grondwet.

## Artikel 1 — WERKINGSSFEER

1. De Unie stelt zich het volgende ten doel:

bevorderen van sociale en economische vooruitgang,  
scheppen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid,  
verbeteren van het milieu in Europa en de wereld,  
beveiligen en verdedigen van de Unie.

<sup>1</sup> Deze bijdrage berust hoofdzakelijk op CONV 22/02 en CONV 57/02.

2. De Unie is gemachtigd het bestuur te voeren in overeenstemming met haar beginselen en ter verwezenlijking van haar doelstellingen zoals die in deze grondwet zijn neergelegd. De Unie zal zich houden aan deze grondwet en aan de aanvullende uitvoeringsbepalingen, voorwaarden en tijdschema's zoals bepaald in het Verdrag van de Rome.<sup>1</sup>

3. Alle voorgaande Verdragen van de Europese Unie en de Europese Gemeenschappen alsmede alle hieruit voortvloeiende wetten zijn te beschouwen als wetgeving van de Unie, behoudens die gevallen waarin zij niet in overeenstemming zijn met deze grondwet.

4. De constituties en wetten van de lidstaten zijn van toepassing behoudens die gevallen waarin zij niet in overeenstemming zijn met deze grondwet.

#### *Artikel 2 — SAMENSTELLING*

1. De Europese Unie is samengesteld uit haar lidstaten en burgers. Zij heeft rechtspersoonlijkheid onder internationaal recht.

2. De Unie laat op voorstel van de Commissie nieuwe lidstaten toe conform de bepalingen van artikel 18, lid 2.

3. De Unie kan het toepassingsgebied van de grondwettelijke bepalingen uitbreiden tot democratische landen die geen lidstaten van de Unie zijn. Deze landen zullen als geassocieerde lidstaten van de Unie worden aangemerkt.

4. Lidstaten kunnen uit de Unie treden op met de Unie overeen te komen voorwaarden, handelend op grond van de bepalingen in artikel 18, lid 2.

5. De rechten van een lidstaat of geassocieerde lidstaat kunnen ingetrokken dan wel hersteld worden op voorstel van de Commissie of op initiatief van het Hof. Een besluit hiertoe wordt genomen met een driekwart meerderheid van de lidstaten in de Raad en een absolute meerderheid van de leden van het Europees Parlement.

#### *Artikel 3 — BURGERSCHAP*

1. Onderdanen van de lidstaten zijn tevens burgers van de Europese Unie.

2. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is opgenomen als protocol bij deze grondwet en is bindend voor alle instellingen, organen en lichamen van de Unie. Het Handvest is tevens bindend voor de lidstaten en hun politieke autoriteiten indien en voor zover deze belast zijn met de tenuitvoerlegging van wetten en beleid van de Unie.

3. Het Europees Parlement benoemt een ombudsman. De rechten en plichten van de ombudsman worden neergelegd in een statuut dat zal berusten op organische wetgeving.

#### *Artikel 4 — GOVERNANCE*

1. De Unie zal haar doelstellingen verwezenlijken op een wijze die getuigt van consistentie, openheid en solidariteit. Besluiten worden zo dicht mogelijk bij de burger genomen zonder dat dit ten koste gaat van een doelmatige werking van de Unie.

2. De Europese Unie zal de nationale identiteiten van de lidstaten eerbiedigen. Zij zal zich in haar optreden beperken tot hetgeen noodzakelijk is ter verwezenlijking van haar doelstellingen.

3. De Unie zal voorkomen dat haar optreden aanleiding geeft voor verstoringen of onevenwichtigheden op interstatelijk vlak binnen de Unie. Zij zal op zoek gaan naar toegevoegde waarde in termen van effectiviteit en schaalvoordelen. De Unie zal de cohesie tussen haar lidstaten, regio's en burgers stimuleren. Zij zal optreden als hoedster van de Europese natuur.

---

<sup>1</sup> Herzien. Zie inleidende opmerkingen.

4. De lidstaten zullen zich onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie doorkruisen. Zij zullen niets ondernemen dat tegen de belangen van de Unie indruist of mogelijk een negatief effect heeft op haar effectiviteit.

#### *Artikel 5 — BEVOEGDHEID*

1. De voornaamste bevoegdheden van de Unie, zowel op intern als extern gebied, zijn gelegen op het vlak van handel en de douane-unie, mededinging en het monetair beleid. De Unie is volledig bevoegd voor het beheer van de euro en de handhaving van het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Dienovereenkomstig zal de Unie zich belasten met de coördinatie van het macro-economisch beleid van de lidstaten en kan zij gemeenschappelijk beleid ontwikkelen op het gebied van werkgelegenheid, gelijkheid van kansen, de financiële markt, transport en communicatie, energie, wetenschap, onderzoek en technologie, voeding, consumentenbescherming, het milieu, overzeese ontwikkeling, immigratie en asiel.

2. De Unie zal een gemeenschappelijk buitenlands beleid voeren en zich op communautair niveau inzetten voor de externe veiligheid en defensie.

3. De Unie is bevoegd inzake de bestrijding van de internationale misdaad en zal de coördinatie bevorderen van politie, douane en justitiële autoriteiten van de lidstaten. De Unie is gerechtigd op te treden teneinde haar eigen financiële en veiligheidsbelangen te beschermen.

4. De Unie kan een bijdrage leveren aan het beleid van de lidstaten op het gebied van sport, jeugdbeleid, toerisme, ordening, bescherming van de burgerbevolking, volksgezondheid, sociale voorzieningen, cultuur en onderwijs.

#### *Artikel 6 — RECHTSINSTRUMENTEN*

De rechtsinstrumenten van de Unie zijn:

organische wetgeving, voor bepaalde maatregelen van institutioneel belang;

verordeningen, die in hun totaliteit bindend en rechtstreeks van toepassing zijn in de gehele Unie;

richtlijnen, die bindende resultaten voorschrijven maar de lidstaten vrij laten in de keuze van de methode;

gemeenschappelijke optredens, die het mandaat bepalen voor specifieke operaties;

besluiten, van uitvoerende aard, die bindend zijn voor degenen tot wie zij gericht zijn;

adviezen;

gedragscodes, die verplichtend dan wel adviserend van aard kunnen zijn;

interinstitutionele akkoorden, die bindend zijn voor de partijen die het akkoord ondertekenen.

#### *Artikel 7 — WETGEVING*

1. De Raad van Ministers en het Europees Parlement zijn de wetgevende organen van de Europese Unie. Zowel voor de aanneming van wetten als voor de goedkeuring van de begroting is goedkeuring nodig van zowel het Parlement als de Raad. Het Europees Parlement heeft instemmingsrecht voor alle internationale verdragen die de Unie sluit.

2. De Commissie is bekleed met het exclusieve recht wetgevings- en begrotingsvoorstellen te doen.

3. Alle wetten worden aangenomen tijdens openbare zittingen. Een woordelijk verslag van de handelingen wordt openbaar gemaakt.

4. Organische wetten worden aangenomen met een driekwart meerderheid van de lidstaten in de Raad en een absolute meerderheid van de leden van het Europees Parlement.

#### *Artikel 8 — FINANCIERING*

1. De Unie beschikt over haar eigen financiële en begrotingsmiddelen. Zij stelt een uitgavenkader vast in de vorm van een vastgesteld percentage van het bruto binnenlands product van de Unie.
2. De Unie zorgt voor een eigen systeem van organische wetgeving op basis waarvan eigen inkomsten gegenereerd kunnen worden. Dit systeem kan voorzien in het heffen van belastingen en accijnzen.
3. De Unie stelt regels vast voor een systeem van financiële controle.

#### *Artikel 9 — INSTELLINGEN*

1. De instellingen van de Unie bestaan uit het Congres, de Conventie, het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad van Ministers, de Europese Commissie, het Europese Hof van Justitie, de Rekenkamer en de Europese Centrale Bank.
2. Alle instellingen zijn verantwoordelijk voor hun eigen arbeidsregelingen.
3. Het Congres komt bijeen voor het benoemen of afzetten van de Voorzitter van de Commissie. Het Congres is samengesteld uit het Europees Parlement en een gelijk aantal vertegenwoordigers van de parlementen van de lidstaten.
4. De Conventie is de constituerende vergadering van de Unie en bestaat uit een voorzitter, delegaties van de Europese Raad en Commissie en een gelijk aantal afgevaardigden van het Europees Parlement en de parlementen van de lidstaten.

#### *Artikel 10 — EUROPEES PARLEMENT*

1. Het Parlement is samengesteld uit 700 leden die door de burgers van de Unie eenmaal in de vijf jaar bij algemene rechtstreekse verkiezingen worden gekozen, op basis van evenredige vertegenwoordiging. 630 leden worden gekozen via regionale kieskringen en 70 leden via transnationale lijsten in de gehele Unie.
2. Beslissingen worden genomen bij eenvoudige meerderheid van uitgebrachte stemmen tenzij in deze grondwet of in het reglement van orde van het Europees Parlement anders is bepaald.
3. Het Europees Parlement kiest de Voorzitter onder zijn leden.
4. Het Parlement wordt ontbonden indien de Commissie conform de bepalingen van artikel 13, lid 6 wordt weggestuurd.
5. Leden van het Europees Parlement zullen niet worden vervolgd op grond van tijdens de uitoefening van hun parlementaire functie uitgedrukte meningen en uitgebrachte stemmen.

#### *Artikel 11 — EUROPESE RAAD*

1. De Europese Raad is samengesteld uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten en de Voorzitter van de Europese Commissie. Zijn bijeenkomsten worden voorgezeten door het staatshoofd of de regeringsleider van de lidstaat die het roulerend halfjaarlijks voorzitterschap van de Raad uitoefent.
2. De Raad stelt het werkprogramma van de Unie vast op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en de parlementen van de lidstaten. De Raad stelt de hoofdlijnen van het EU-beleid vast en kan optreden namens de Raad van Ministers.

## Artikel 12 — RAAD VAN MINISTERS

1. De Raad van Ministers is samengesteld uit de ministers van de regeringen van de lidstaten. Zijn bijeenkomsten worden voorgezeten door de Voorzitter van de Commissie of zijn/haar vertegenwoordiger. De Voorzitter heeft geen stemrecht.
2. De Raad is bevoegd op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Parlement een gemeenschappelijk optreden of een besluit af te kondigen. Op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid heeft de Raad het recht van initiatief.
3. De Raad kan op eigen initiatief adviezen uitbrengen.
4. Besluiten worden bij gekwalificeerde meerderheid genomen tenzij in deze grondwet of in het reglement van orde van de Raad anders is bepaald. De gekwalificeerde meerderheid zal bestaan uit een meerderheid van de lidstaten die samen een meerderheid van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen.

## Artikel 13 — EUROPESE COMMISSIE

1. De Europese Commissie is samengesteld uit een Voorzitter, een vice-voorzitter verantwoordelijk voor het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid en dertien leden.
2. De Voorzitter van de Commissie wordt direct na de verkiezing van het Europees Parlement door een of meer lidstaten voorgedragen en gekozen door het Congres. De verkiezing geschiedt bij absolute meerderheid van stemmen.
3. Vervolgens wordt de vice-voorzitter voorgedragen door de Raad en benoemd door het Parlement.
4. Daarna draagt de Voorzitter de overige leden van het college voor, die benoemd worden door het Parlement.
5. De Commissie is bevoegd besluiten uit te vaardigen en adviezen uit te brengen. Zij legt de Europese Raad een werkprogramma voor en doet een jaarlijks begrotingsvoorstel aan de Raad en het Parlement. De Commissie is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de Europese wetgeving, het dagelijks bestuur en de besteding van de middelen. Tevens voert zij namens de Unie de onderhandelingen inzake internationale verdragen. De Commissie zorgt voor een effectieve procedure voor raadpleging van de parlementen van de lidstaten, vertegenwoordigers van regionale en plaatselijke overheden, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld.
6. De Commissie heeft een ambtstermijn van vijf jaar, doch kan tussentijds naar huis gestuurd worden door een tweederde meerderheid van het Parlement.
7. De Voorzitter van de Commissie kan op initiatief van de Raad of het Parlement door het Congres worden afgezet. Hiervoor is een tweederde meerderheid nodig van het congres.

## Artikel 14 — EUROPESE HOF VAN JUSTITIE

1. Het Europese Hof van Justitie is de hoogste rechterlijke instantie van de Europese Unie. De Unie voorziet tevens in een Gerecht van eerste aanleg. De statuten van deze rechtscolleges berusten op organische wetgeving.
2. De rechters en advocaten-generaal worden gekozen uit gerenommeerde rechtsgeleerden die alle waarborgen van onafhankelijkheid bieden. Zij worden door de Raad en het Parlement bij meerderheid van stemmen benoemd voor een verlengbare termijn van zeven jaar. De rechters kiezen een president voor een termijn van vier jaar.
3. Het Hof van Justitie verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van deze grondwet en de hieruit voortvloeiende wetgeving.

4. Het Hof is bevoegd uitspraak te doen bij klachten en geschillen die door een Europese instelling of door een regering of parlement van een lidstaat aanhangig zijn gemaakt op grond van onbevoegd handelen, een overtreding of nalatigheid, alsmede bij klachten die door regionale en plaatselijke overheden bij het Hof zijn gedeponneerd ter bescherming van de voorrechten die hun uit hoofde van deze grondwet toegekend zijn.
5. Elke burger kan bij een rechtshandeling van de Unie die hem rechtstreeks raakt een klacht indienen bij het Gerecht van eerste aanleg. De ombudsman kan zaken die verband houden met de grondrechten verwijzen naar het Hof van Justitie.
6. Het Hof van Justitie kan prejudiciële beslissingen nemen, een communautaire wettekst nietig verklaren, gerechtelijke bevelen uitvaardigen, als bemiddelaar optreden bij aanspraken en straffen opleggen.

#### *Artikel 15 — EUROPESE CENTRALE BANK*

1. De Europese Centrale Bank wordt geleid door de president, de directie en de raad van bestuur. De statuten van de ECB berusten op organische wetgeving.
2. De president en de directieleden worden gekozen uit gerenommeerde deskundigen op financieel gebied die alle waarborgen van onafhankelijkheid bieden. Zij worden voorgedragen door de Raad en door het Parlement bij meerderheid van stemmen benoemd voor een verlengbare periode van zeven jaar.
3. De Europese Centrale Bank is belast met de uitgifte van de euro en de uitvoering van het monetair beleid van de Unie.

#### *Artikel 16 — REKENKAMER*

1. De Rekenkamer bestaat uit de voorzitter en zijn leden. De statuten van de Rekenkamer berusten op organische wetgeving.
2. De voorzitter en de leden van de Rekenkamer worden gekozen uit gerenommeerde deskundigen op boekhoudkundig gebied die alle waarborgen van onafhankelijkheid bieden. Zij worden voorgedragen door de Raad en door het Parlement bij meerderheid van stemmen benoemd voor een verlengbare periode van zeven jaar.
3. De Rekenkamer is belast met het toezicht op het financieel beheer van de Unie.

#### *Artikel 17 — DEFENSIE*

1. De Unie kan een gewapende troepenmacht opbouwen die ingezet kan worden voor defensieve en veiligheidsoperaties, vredestichting en vredeshandhaving en humanitaire taken. De Raad zorgt voor de oprichting van het militair commando.
2. De statuten van de gewapende troepenmacht berusten op organische wetgeving.
3. Deze grondwet wordt aangevuld met een protocol waarin de ondertekenaars zich committeren aan een collectieve, wederzijdse defensie. Het protocol zal in werking treden zodra het is ondertekend door driekwart van het totaal aantal lidstaten.

#### *Artikel 18 — AMENDEMENT*

1. De Commissie of een lidstaat kunnen voorstellen om deze grondwet of de aanvullende protocollen te amenderen indienen bij de Conventie. De Conventie zal werken op basis van een brede consensus.

2. Amendementen op de grondwet of de toetreding dan wel uittreding van een lidstaat of een geassocieerde lidstaat worden van kracht indien zij worden ondersteund:

(i) door de Raad met een driekwart meerderheid van de lidstaten en door het Parlement met tweederde van de uitgebrachte stemmen en vervolgens worden geratificeerd door alle lidstaten in overeenstemming met hun eigen grondwettelijke bepalingen; dan wel

(ii) bij referendum van de burgers van de Unie, door het Parlement en door de Raad.

#### *Artikel 19 — INWERKINGTREDING*

1. Deze grondwet treedt in werking zodra hij ter ratificatie is ingediend door de Europese Raad en vervolgens wordt ondersteund:

(i) door het Parlement met een tweederde meerderheid van zijn leden en bij referendum van de burgers van de Unie; dan wel

(ii) door alle lidstaten van de Unie in overeenstemming met hun eigen grondwettelijke bepalingen, nadat een absolute meerderheid van het Europees Parlement hieraan goedkeuring heeft gehecht.

2. Een lidstaat van de Unie die besluit deze grondwet niet aan te nemen kan een geassocieerd lidmaatschap nastreven op basis van artikel 2, lid 3.

3. Deze grondwet treedt in werking aan het begin van de tweede maand na ratificatie.

\*\*\*\*\*