

NOTA

Betreft: Syntheseverslag van de plenaire zitting
 - Brussel, 28 en 29 oktober 2002 ¹

I. OPENING VAN DE ZITTING

1. Presentatie door de voorzitter van het voorontwerp van constitutioneel verdrag

De voorzitter schetste de ontwerp-architectuur van het door het praesidium opgestelde toekomstige verdrag. Hij wees erop dat het hier gaat om een ontwerp van constitutioneel verdrag, en gaf hiermee uiting aan de wil van vrijwel de gehele Conventie. De aanpak waarvoor is gekozen berust op de ruime consensus die tijdens het debat van de laatste plenaire zitting bleek te bestaan voor één rechtspersoonlijkheid, waardoor de weg is geëffend voor een samenvoeging van de verdragen van de Gemeenschap en de Europese Unie. Deze verdragstekst bestaat uit drie delen, waarin:

- het eerste deel de bepalingen zou bevatten waarin de institutionele architectuur wordt omschreven,
- het tweede deel betrekking zou hebben op het beleid en het optreden van de Unie,
- het derde deel de slotbepalingen zou bevatten en de bepalingen inzake de juridische continuïteit die in een constitutioneel besluit van dit type gebruikelijk zijn.

¹ Het verbatim van de plenaire zitting staat op website: <http://european-convention.eu.int>

- a) Het eerste deel, dat de fundamentele bepalingen bevat, en dat dus bijzonder duidelijk en doeltreffend moet zijn, zou bestaan uit een preambule en vervolgens definities van:
- wat de Unie is (definitie en juridisch karakter);
 - waarom de lidstaten beslist hebben zich aaneen te sluiten (wat de waarden en doelstellingen zijn die hen verbinden);
 - wat het betekent burger van de Unie te zijn, en wat de grondrechten van de Unie zijn;
 - wat de bevoegdheden van de Unie zijn; er zal worden gespecificeerd dat de Unie slechts die bevoegdheden heeft die haar zijn toegekend. Het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel worden nauwkeurig en duidelijk omschreven;
 - wat de instellingen van de Unie zijn;
 - hoe de uitvoering van het optreden van de Unie, uit het oogpunt van eenvoud, transparantie en doeltreffendheid wordt geregeld;
 - wat de beginselen zijn van het democratische leven van de Unie;
 - de financiën van de Unie;
 - het externe optreden van de Unie;
 - de betrekkingen tussen de Unie en haar naaste omgeving;
 - het concept dat de Unie openstaat voor alle Europese staten die haar fundamentele waarden en grondrechten respecteren, en haar regels aanvaarden.
- b) Het tweede deel van het verdrag, betreffende het beleid en het optreden van de Unie, zou een groot aantal van de bepalingen uit de huidige verdragen overnemen. Er zouden technische wijzigingen worden aangebracht in de artikelen betreffende het beleid van de Unie, die nodig zouden zijn om het tweede deel geheel te doen aansluiten bij het eerste deel.
- c) Het derde deel zou slotbepalingen en bepalingen betreffende de juridische continuïteit bevatten. In het licht van het gehele project - dat tegemoetkomt aan de wens de architectuur van het verdrag te vereenvoudigen - is het een logische en vrijwel onvermijdelijke gedachte dat dit nieuwe constitutionele verdrag in de plaats zou komen van de bestaande verdragen. Volgens deze hypothese zouden de slotbepalingen de bepalingen moeten behelzen waardoor de juridische continuïteit ten opzichte van de Gemeenschap en de Europese Unie wordt verzekerd.

Dit document, verspreid onder CONV 369/02, bevat een tweede deel dat, wat betreft de inhoud van de bepalingen van het fundamentele gedeelte van het verdrag, bepaalde aanwijzingen moet geven, bedoeld om de indeling van dit ontwerp van constitutioneel verdrag te illustreren, en de plaats aan te geven die de verschillende elementen in de tekst zouden innemen.

De voorzitter merkte op dat bepaalde van deze aanwijzingen overeenkomen met beleidsvoornemens die in de besprekingen van de Conventie al naar voren komen; andere zijn een weergave van diverse voorstellen die nog om verdere bespreking of bezinning vragen. De vraag of bepaalde van deze artikelen zullen worden aanvaard, en wat precies de inhoud daarvan zal zijn, zal in toekomstige besprekingen van de Conventie worden beantwoord.

De voorzitter deelde mee dat het praesidium tijdens de eerste maanden van 2003, in het licht van het resultaat van de in plenaire zitting besproken aanbevelingen uit de verslagen van de werkgroepen, afdelingen van het ontwerp-verdrag zal indienen. Deze zullen verrijkt zijn met elementen uit de bespreking, en zullen aldus daardoor een plaats krijgen in de constitutionele structuur, waardoor de Conventie haar doel zou kunnen bereiken.

2. De rol van de nationale parlementen

- debat over het verslag van Werkgroep IV "De rol van de nationale parlementen", onder voorzitterschap van mevrouw Stuart (doc. CONV 353/02)

De voorzitter van de werkgroep, mevrouw Gisela Stuart, presenteerde de conclusies die de werkgroep heeft bereikt, en waaraan zij haar eindverslag heeft gewijd (CONV 323/02). De werkgroep heeft bij haar analyse van de rol van de nationale parlementen op drie hoofdpunten gelet: toezicht op het optreden van hun regeringen in de Raad, toezicht op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, en de rol en de functie van de multilaterale interparlementaire netwerken of mechanismen.

De voorzitter memoreerde dat de werkgroep tot de conclusie is gekomen dat de rol van de nationale parlementen allereerst is hun regeringen verantwoording te laten afleggen van de besluiten die zij op Europees niveau nemen. Een uitwisseling van beste praktijken inzake vormen van toezicht werd door de werkgroep nuttig geacht ter verbetering van nationale systemen. Voorts was de werkgroep van mening dat de mogelijkheid van een doeltreffend

toezicht door de nationale parlementen staat of valt met de openheid van de Raad in zijn wetgevende rol. De werkgroep heeft hiertoe een aantal aanbevelingen gedaan, waaronder het aanscherpen van de bepalingen in het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte protocol betreffende de rol van de nationale parlementen. Wat subsidiariteit aangaat onderschreef de werkgroep in grote lijnen de conclusies van de werkgroep waarvan de heer Mendez de Vigo voorzitter is. Tenslotte deed de werkgroep verscheidene aanbevelingen voor het structureren van de betrekkingen tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement. Het praesidium wees erop dat het voornaamste doel van de aanbevelingen van de werkgroep is de nationale parlementen meer bij de EU te betrekken, een gevoel van zeggenschap aan te moedigen, en hun op een constructieve manier een echte stem te geven zonder het wetgevingsproces op Europees niveau te vertragen. Het praesidium beklemtoonde dat de leden van de werkgroep op veel punten tot een consensus zijn gekomen; zij zijn echter van mening dat zij in een plenaire zitting moeten debatteren over institutionele vraagstukken voordat zij ferme standpunten kunnen innemen inzake voorstellen voor een nieuw forum dat de nationale parlementen en het Europees Parlement verenigt, en waar bijvoorbeeld kan worden gesproken over de brede politieke beleidsvoornemens en de strategie van de EU.

Uit het algemene debat dat op de presentatie volgde, bleek dat de leden van de Conventie hun brede steun gaven aan het verslag en de aanbevelingen van de werkgroep. Over specifieke punten van het verslag zij het volgende opgemerkt:

Het belang van een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij de activiteiten van de Unie werd alom erkend: verscheidene leden pleitten voor specifieke erkenning van de rol van deze parlementen in het toekomstige constitutionele verdrag. Er werd gewezen op de rol van de nationale parlementen in het streven de Unie dichter bij haar burgers te brengen.

De maatregelen die werden aanbevolen om de toezichthoudende rol van de nationale parlementen te vergemakkelijken en toch de organisatie van het eigenlijke nationale toezicht over te laten aan elke lidstaat, overeenkomstig zijn eigen constitutionele voorschriften, parameters en regelingen, kregen brede steun: een snelle toegang tot zowel discussiedocumenten als wetgevingsvoorstellen via rechtstreekse toezending daarvan aan de nationale parlementen werd als een belangrijke stap gezien. Beklemtoond werd dat de aanbevelingen in het verslag concreet zijn en op korte termijn kunnen worden uitgevoerd. Veel sprekers wezen erop dat volledige openheid van de Raad bij de uitoefening van zijn wetgevende functie van wezenlijk belang is voor een doeltreffend parlementair toezicht op het optreden van de regeringen in de Raad, en spraken hun steun uit voor de aanbevelingen van de werkgroep op dit gebied.

Het feit dat de werkgroep de conclusies van de Werkgroep subsidiariteit steunde werd toegejuicht door een groot aantal leden, van wie velen het belangrijk achtten de nationale parlementen in een vroeg stadium van de wetgevingsprocedure bij de werkzaamheden te betrekken. Verscheidene leden spraken hun voldoening uit over de voorstellen in het verslag van de werkgroep om het subsidiariteitsmechanisme beter uit de verf te laten komen. Zij verwezen met name naar het verband tussen subsidiariteit en evenredigheid, en naar het voorstel om het recht van beroep niet te beperken tot die nationale parlementen die al in een vroeg stadium een met redenen omkleed advies hadden uitgebracht. Verscheidene leden herhaalden dat regio's met wetgevende bevoegdheden een recht van beroep moeten hebben op terreinen die onder hun bevoegdheid vallen. Een lid sprak nogmaals zijn twijfel uit over een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing.

Het belang van het netwerk en de uitwisseling van goede praktijken tussen nationale parlementen werd onderstreept door verscheidene leden die hierin een extra middel zien om de nationale parlementen meer bewust te maken van de activiteiten van de Europese Unie, en hun vermogen tot doeltreffend toezicht te verhogen. Zij waren van mening dat COSAC, mogelijk in een aangepaste, versterkte vorm, hierbij een belangrijke rol kan spelen. Sommigen bepleitten de instelling van een klein COSAC-secretariaat.

De aanbeveling van de werkgroep om in het verdrag de methodes van de Conventie als inleidend mechanisme voor mogelijke toekomstige verdragswijzigingen te formaliseren, kreeg bijval. Sommigen waren van mening dat conventies niet noodzakelijkerwijs beperkt hoeven te blijven tot de voorbereiding van toekomstige verdragswijzigingen en intergouvernementele conferenties, maar potentieel een breder mandaat kunnen hebben.

Een groot deel van het debat was gewijd aan een bespreking van ideeën over de wijze waarop nationale parlementen betrokken kunnen worden bij het debat van de EU over grote strategische en beleidskwesties. Tot deze ideeën behoorden - naast de modelfunctie van de Conventie - het organiseren van jaarlijkse Europese weken als gemeenschappelijk venster voor Europese debatten in elke lidstaat, het organiseren van interparlementaire conferenties over specifieke vraagstukken, en de oprichting van een congres.

Een groot aantal sprekers zat niet direct verlegen om nieuwe instellingen of instanties die de institutionele architectuur alleen maar verder zouden compliceren, en plaatste in deze context vraagtekens bij de rol van een congres waarin nationale en Europese parlementsleden elkaar periodiek zouden ontmoeten. Volgens verscheidene sprekers dient de Conventie de bestudering van deze vraag uit te stellen tot het bredere institutionele debat dat later zal plaatsvinden. Sommigen achten het van belang een duidelijk, welomschreven idee te hebben van de doelstellingen en taken van eventuele nieuwe mechanismen en organen: de mogelijkheid een conventie bijeen te roepen zou, naast de overige bestaande netwerkmogelijkheden voor nationale en Europese parlementariërs, voldoende zijn.

Niettemin steunde een aantal sprekers het denkbeeld van een congres, mits dit geen wetgevende bevoegdheden zou hebben, en deed voorstellen omtrent de mogelijke taken van dat congres. Aangevoerd werd dat een dergelijk forum het democratisch toezicht op de Europese Raad zou kunnen vergroten, en dat het als een aanvulling op het Europees Parlement moet worden gezien. Degenen die belangstelling voor dit denkbeeld toonden, waren verdeeld over de vraag of het congres een taak moet hebben bij benoemingen.

De voorzitter besloot het debat met de volgende conclusies:

- er bleek een ruime mate van consensus over het belang de nationale parlementen sterker te betrekken bij de activiteiten van de Unie, en hun rol te erkennen in de context van het toekomstige constitutioneel verdrag;
- de betrokkenheid van de nationale parlementen dient allereerst te blijken uit een doeltreffend toezicht op het optreden van de nationale regeringen: de voorstellen van de werkgroep betreffende rechtstreekse toezending van teksten en andere praktische maatregelen, zijn dan ook welkom en krijgen de steun van de plenaire zitting;
- opnieuw werd steun uitgesproken voor de aanbevelingen van de Werkgroep subsidiariteit, en werd de instelling van een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing bevestigd;
- de noodzaak de mogelijkheden tot raadpleging en tot uitwisseling van beste praktijken tussen nationale parlementen te versterken, werd erkend;
- er zijn verschillende denkbeelden geopperd over manieren om nationale parlementen nauwer te betrekken bij debatten over de grote beleidslijnen van de Europese Unie, waaronder de formalisering van de methode van de Conventie in het constitutioneel verdrag, de organisatie van Europese weken, interparlementaire conferenties over specifieke vraagstukken en de oprichting van een congres waar nationale en Europese parlementsleden elkaar op gezette tijden zouden ontmoeten. De Conventie zou de potentiële rol en taak van een congres nader moeten bestuderen: volgens de voorzitter zou een dergelijk congres een belangrijke rol kunnen spelen door ervaren nationale parlementsleden, samen met het Europees Parlement, bij de Unie te betrekken, door debatten over belangrijke vraagstukken (bv. uitbreidingen) onder de aandacht van een groter publiek te brengen. De Conventie zal op deze kwesties terugkomen.

3. **Presentatie door de heer Hänsch van de stand van de besprekingen van Werkgroep VI over economisch bestuur**
4. **Presentatie door de heer Christophersen van de stand van de besprekingen van Werkgroep V over aanvullende bevoegdheden**

De Conventie luisterde naar mondelinge presentaties over de stand van de besprekingen in deze twee werkgroepen, die hun verslagen zullen indienen tijdens de volgende zitting (7/8 november).

5. Het Handvest van de grondrechten

- debat over het verslag van Werkgroep II, voorgezeten door de heer Vitorino (doc. CONV 354/02)

De werkgroep onder het voorzitterschap van Commissielid Antonio Vitorino was verzocht om de volgende onderwerpen te bespreken:

- wijze en consequenties van een eventuele opneming van het Handvest in de verdragen;
- wijze en consequenties van een eventuele toetreding van de EG/EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM);
- daarnaast heeft de werkgroep de kwestie besproken van doeltreffende rechtsmiddelen en de toegang van individuen tot het Europees Hof van Justitie.

Bij zijn inleiding op het debat complimenteerde de voorzitter alle leden van de werkgroep en haar voorzitter dat zij een verslag hebben opgesteld waarover een hoge mate van consensus bestaat. Als hoofdpunten van het verslag werden door de heer Antonio Vitorino de volgende elementen naar voren gebracht:

De groep wijst erop dat het politiek besluit betreffende de opneming van het Handvest in de verdragen een zaak is van de Conventie. Alle leden van de werkgroep waren er echter sterk voor geporteerd dat dit gebeurt in een vorm die het Handvest rechtens bindend zou maken en er een constitutionele status aan zou geven, of welwillende overweging van een dergelijke opneming niet zou uitsluiten.

Ten aanzien van de praktische details van een mogelijke opneming kwamen de opties neer op het volgende: **ofwel** invoeging van de tekst van de Handvestartikelen aan het begin van het constitutioneel verdrag in een titel of hoofdstuk, **ofwel** opneming van een passende verwijzing naar het Handvest in een artikel van het constitutioneel verdrag; als een dergelijke verwijzing opgenomen wordt, zou het Handvest als bijlage of aanhangsel bij het constitutioneel verdrag gevoegd kunnen worden, hetzij als specifiek onderdeel van het constitutioneel verdrag dat alleen het Handvest behelst, hetzij als afzonderlijke wettekst (bv. in de vorm van een protocol). Volgens één lid van de groep zou een "indirecte verwijzing" naar het Handvest kunnen worden gehanteerd om het Handvest juridisch bindend te maken zonder het een constitutionele status te geven.

De werkgroep ziet de inhoud van het Handvest voornamelijk als een consensus die de vorige Conventie tot stand heeft gebracht en deed geen aanbevelingen voor belangrijke wijzigingen. Om het Handvest absoluut duidelijk en waterdicht te maken heeft zij voor bepaalde horizontale bepalingen in het Handvest aanpassingen ontworpen en ingediend. Tevens heeft zij andere vraagstukken besproken, zoals de preambule van het Handvest, de rol van de toelichtingen van het praesidium, en de kwestie van artikel 6, lid 2.

Ten aanzien van de praktische invulling en de consequenties van de mogelijke toetreding van de EG/EU tot het EVRM was er bij de leden van de werkgroep ofwel veel steun te vinden, ofwel de bereidheid de instelling van een constitutionele machtiging waarbij de Unie kan toetreden tot het EVRM in welwillende overweging te nemen. Met betrekking tot dit vraagstuk bekleemtoonde de werkgroep twee punten: behoud van de autonomie van het recht van de Unie en van het Hof van Luxemburg, en de invoering van technische waarborgen om duidelijk te maken dat toetreding geen wijziging in de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten meebrengt.

De werkgroep besprak tevens het huidige systeem van de Unie van rechtsmiddelen die met name in het licht van het grondrecht op doeltreffende judiciële bescherming van personen beschikbaar zijn. In deze context vestigde de werkgroep de aandacht van de Conventie in het bijzonder op de vraag of de voorwaarde waaronder personen rechtstreeks toegang hebben tot het Hof (artikel 230, lid 4, VEG) moet worden hervormd in het belang van de verzekering van een doeltreffende rechtsbescherming. De werkgroep deed geen concrete aanbevelingen, maar voelt er wel voor dat de Conventie zich bij gelegenheid nader bezint op een mogelijke wijziging van artikel 230, lid 4, VEG.

In het algemene debat complimenteerden sprekers ongeacht hun achtergrond, de werkgroep met haar conclusies, en haar voorzitter met zijn resultaat, namelijk over een ingewikkelde zaak, die in het verleden aanleiding is geweest tot bezorgdheid en onenigheid, een verslag op te stellen waarover een hoge mate van consensus bestaat.

De overgrote meerderheid van de sprekers steunde opneming van het Handvest in het constitutioneel verdrag, waardoor het Handvest een rechtens bindende tekst zou worden met constitutionele status, ofwel verklaarde nu - op grond van de bereikte gemeenschappelijke overeenstemming en de door de werkgroep omschreven voorwaarden - bereid te zijn een dergelijke opneming welwillend te bezien, en de verdeeldheid van het verleden achter zich te laten. De grondrechten werden bestempeld als een hoeksteen die door opneming van het Handvest zijn terechte plaats zou krijgen in de toekomstige grondwet van de Unie, geheel in de lijn van de ontwikkeling van een economische gemeenschap tot een politieke unie van gemeenschappelijke waarden.

Een lid verwelkomde het nuttige, solide technische werk waarmee de werkgroep vele van de moeilijke kwesties die het Handvest aan de orde stelt, heeft ontward en verklaarde dat het politiek besluit over de opneming te zijner tijd door de plenaire zitting moet worden genomen. Een ander lid verwees naar de aanhoudende bezorgdheid over het Handvest, en met name over de bepalingen daarin betreffende werkgelegenheid en sociale vraagstukken.

Ten aanzien van de concrete vorm waarin het Handvest moet worden opgenomen was een aantal sprekers geporteerd voor de optie de tekst van de artikelen van het Handvest in het constitutioneel verdrag op te nemen (in het verslag van de werkgroep optie "a"). Volgens deze sprekers zou de zichtbaarheid van de grondrechten in het constitutioneel verdrag aldus worden vergroot, en zou de symbolische waarde ervan voor de burgers duidelijk tot uiting komen.

Verscheidene andere Conventieleden gaven de voorkeur aan de tweede basisoptie in het verslag van de werkgroep, namelijk opneming van het Handvest door een passende verwijzing naar het Handvest in een artikel van het constitutioneel verdrag en, zoals sommigen hieraan toevoegden, door het Handvest als afzonderlijk wettelijk document als bijlage of aanhangsel bij het verdrag te voegen. Deze sprekers voerden aan dat dit de beste techniek is om tot een beknopt, leesbaar verdrag te komen, de integriteit van het Handvest te bewaren en bepaalde technische complicaties die het gevolg zouden zijn van rechtstreekse invoeging van de tekst van het Handvest in het verdrag te voorkomen.

Een veel kleiner aantal sprekers gaf de voorkeur aan een "indirecte" verwijzing in een artikel van het verdrag als bron voor interpretatie van de grondrechten als algemene beginselen van het recht van de Unie, en voerden aan dat niet alle artikelen van het Handvest op dezelfde manier afdwingbare rechten voor de burgers zouden doen ontstaan, of dat bepaalde rechten van het Handvest nauwkeuriger moeten worden geformuleerd.

De meeste sprekers zeiden de door de werkgroep voorgestelde redactionele aanpassingen in de horizontale bepalingen van het Handvest te steunen; zij zijn ervan overtuigd dat deze aanpassingen geen inhoudelijke wijzigingen van het Handvest betekenen. Een aantal sprekers zien in de aanpassingen een welkome vergroting van de rechtszekerheid en duidelijkheid, alsook een mogelijkheid dat verschillende juridische tradities in het Handvest bijeenkomen, waardoor het Handvest een juridisch bindende tekst kan worden. Anderen spraken de mening uit dat de gewijzigde horizontale bepalingen die de werkgroep heeft voorgesteld niet nodig zijn, voor de hand liggen maar geen kwaad kunnen, en daarom aanvaardbaar zijn als hierdoor een consensus over de opnemng van het Handvest als juridisch bindende tekst tot stand kan komen.

Bepaalde leden stonden echter gereserveerd tegenover de wijzigingen in de horizontale artikelen die de werkgroep voorstelt; zij achtten deze wijzigingen overbodig, of vrezen dat zij het niveau van bescherming waarin het Handvest voorziet, afzwakken en indruisen tegen de hoofdlijn, namelijk de eerbiediging van de inhoud van het Handvest. Er werd met name aangevoerd dat het voorgestelde artikel 52, lid 5, betreffende de gevolgen van "beginselen" van het Handvest kan worden opgevat als indruisend tegen de verplichting van artikel 51, lid 1, om deze beginselen in acht te nemen en de toepassing ervan te bevorderen; de rechtskracht van deze beginselen, die volgens deze leden algemeen afdwingbaar moet zijn en niet alleen met betrekking tot besluiten die specifiek ter uitvoering van de beginselen worden genomen, wordt hierdoor overmatig beperkt. Een lid vond de formulering "met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel" in artikel 51, lid 1, van het Handvest, dubbelzinnig, sprak zijn twijfel uit over de afdwingbaarheid van enkele bepalingen van het Handvest, en zei dat men weten moet welke Handvestartikelen rechten, respectievelijk beginselen zijn.

Een aantal sprekers beklemtoonde de noodzaak de preambule van het Handvest, die belangrijke verklaringen over het fundamentele karakter van de Unie bevat en een delicate politieke consensus van de vorige conventie is, te behouden. Deze leden bepleitten derhalve dat die preambule wordt opgenomen in, of gebruikt wordt als de preambule van het Constitutioneel Verdrag.

Verscheidene sprekers benadrukten het belang van de toelichtingen, die zijn opgesteld op instigatie van het praesidium van de vorige Conventie. Hoewel deze toelichtingen geen rechtskracht hebben, zoals bepaalde sprekers onderstreepten, worden zij beschouwd als een uiterst nuttig hulpmiddel bij de interpretatie - ondermeer voor de rechter en de autoriteiten van de kandidaat-lidstaten die niet aan de opstelling van het Handvest hebben deelgenomen - of als een vitaal onderdeel van het totale politieke pakket betreffende het handvest. In dit perspectief waren er sprekers die de aanbeveling van de werkgroep om de toelichtingen van de werkgroep op de

technische wijzigingen met de oorspronkelijke toelichtingen in het Handvest op te nemen, steunden. Een lid memoreerde echter dat de toelichtingen onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van het praesidium zijn opgesteld en de eerdere Conventie, die had besloten de toelichtingen niet te bespreken, niet binden.

Een grote meerderheid van de sprekers steunde de invoeging in het Constitutioneel Verdrag van een constitutionele machtiging op grond waarvan de Unie kan toetreden tot het EVRM. Verscheidene sprekers spraken in dit verband hun voldoening uit over het akkoord dat de werkgroep heeft bereikt over centrale vraagstukken rond de toetreding tot het EVRM; met name werd betoogd dat de autonomie van het recht van de Unie en de positie van het Hof van Justitie door deze toetreding niet ondermijnd zal worden; dat het door bepaalde waarborgen te hanteren duidelijk zal zijn dat de juridische draagwijdte van de toetreding beperkt zal blijven tot de bevoegdheden van de Unie, en niet zal leiden tot uitbreiding daarvan; en dat aan de nationale standpunten die zijn ingenomen met betrekking tot het EVRM en de protocollen daarbij, niet zal worden geraakt. Voorts werd herhaaldelijk gezegd dat opneming van het Handvest en toetreding van de Unie tot het EVRM niet als alternatieven moeten worden beschouwd, maar als complementaire initiatieven die samen tot een soortgelijke situatie leiden als in een nationaal rechtsbestel.

In deze context was een aantal sprekers op het primaire belang dat zij hechten aan toetreding van de Unie tot het EVRM, en memoreerden zij de voornaamste argumenten hiervoor, zoals die in het verslag van de werkgroep worden ontwikkeld. Sommigen noemden toetreding van de Unie tot het EVRM als het Handvest rechtens bindend zou worden noodzakelijk om de betrekkingen tussen de twee Europese Hoven naar behoren te regelen; tevens werd erop aangedrongen dat het Constitutioneel Verdrag vergezeld gaat van een politieke verklaring ten gunste van toetreding.

Andere leden waren van mening dat de Conventie zich ertoe moet beperken een rechtsgrondslag te creëren waarbij de Unie gemachtigd wordt tot het EVRM toe te treden, en dat zij het besluit betreffende de opening van de toetredingsonderhandelingen en de praktische details daarvan moet overlaten aan de instellingen van de Unie (op basis van eenparigheid van stemmen in de Raad); een van deze leden specificeerde dat voordat het eigenlijke besluit wordt genomen, nagegaan moet worden of een dergelijke toetreding mogelijk is zonder dat wordt geraakt aan de autonomie van het recht van de Unie en aan de individuele posities van de lidstaten met betrekking tot het EVRM, of zonder dat de bevoegdheid van de Unie wordt uitgebreid.

Een klein aantal leden maakte een voorbehoud bij het denkbeeld dat de Unie zou toetreden tot het EVRM, wenste nadere bezinning over de vraag of een dergelijke stap niet tot buitensporige verlenging van rechtszaken zou leiden, dan wel tot het risico dat de bevoegdheden van de Unie worden uitgebreid, of het Hof van Justitie ondermijnd.

Verscheidene sprekers beklemtoonden het belang van doeltreffende rechtsmiddelen en wensten uitbreiding van het recht voor individuen om in rechte op te treden voor het Europees Hof van Justitie, of wensten dat deze kwestie nader bestudeerd wordt. Er werd aangevoerd dat er thans lacunes bestaan in de bescherming, gezien de strikte voorwaarden van artikel 230, lid 4, VEG, het feit dat dit artikel alleen het optreden tegen instellingen, maar niet tegen organen van de Unie noemt, en de bestaande beperkingen op de bevoegdheid inzake justitie en binnenlandse zaken. Een lid wenste de positie van de Europese ombudsman te versterken, zodat een beter gevolg kan worden gegeven aan de klachten van de burgers.

In een slotverklaring waarin hij reageerde op punten die tijdens de discussie naar voren waren gebracht, beklemtoonde de voorzitter van de werkgroep dat het consensusverslag van de werkgroep een compromis is. Hij zette uiteen dat met de voorgestelde tekst van artikel 52, lid 4, de door het Hof van Justitie reeds gevolgde aanpak volgens welke de gemeenschappelijke constitutionele tradities het Hof niet verplichten zich aan de grootste gemene deler te houden, maar in plaats daarvan te verwijzen naar de gemeenschappelijke waarden van de lidstaten, die niet in alle constituties dezelfde reikwijdte en betekenis hebben, in het Handvest verankerd zou worden. Bovendien stelde hij dat het Handvest al een duidelijk en onmiskenbaar onderscheid maakt tussen subjectieve rechten en beginselen die geen automatisch recht op concreet profijt verlenen, maar nog ten uitvoer moeten worden gelegd, een onderscheid dat in de nieuwe bepaling nog eens duidelijker zou worden neergelegd. Wat de toelichtingen bij het Handvest betreft bevestigde hij dat voor het verdere verloop van de werkzaamheden van de Conventie de toelichtingen van de werkgroep moeten worden toegevoegd aan de oorspronkelijke toelichtingen; hij was bereid het redactiewerk voor een geconsolideerde versie in nauw overleg met de leden van de werkgroep op zich te nemen en het resultaat aan het praesidium voor te leggen. Ten slotte voerde de voorzitter van de werkgroep aan dat toetreding tot het EVRM niet tot significante extra vertraging in rechtszaken zou leiden, omdat de burgers zich in nationale rechtszaken betreffende het recht van de Unie, nu al op het EVRM kunnen beroepen en zich tot het Hof van Straatsburg kunnen wenden; de toetreding zou het de Unie in dergelijke gevallen echter mogelijk maken om zich als pleger van de aangevoerde schending van de mensenrechten zelf te verdedigen, veeleer dan lidstaten te dwingen de verdediging op zich te nemen. Hij voerde tevens aan dat het vreemd zou zijn als de Unie, die toetreding van de kandidaat-lidstaten tot het EVRM als voorwaarde voor lidmaatschap stelt, zelf niet tot die stap bereid zou zijn.

De voorzitter wenste de heer Vitorino opnieuw geluk, en zei dat hij volledig achter de samenvatting van en de reacties op het debat stond.

6. Inleidend debat over het voorontwerp van constitutioneel verdrag

De leden van de Conventie formuleerden hun voorlopige standpunten ten aanzien van het voorontwerp van constitutioneel verdrag dat door de voorzitter uit naam van het praesidium is ingediend.

De architectuur van het toekomstige verdrag werd positief onthaald; de structuur van het verdrag werd goed bevonden; de voornaamste elementen, dat wil zeggen het constitutionele karakter, het feit dat het om één enkel verdrag gaat, de expliciete toekenning van één enkele rechtspersoonlijkheid, de helderheid en de leesbaarheid van het "geraamte", werden door de leden verwelkomd als elementen die een moedige stap vormen die beantwoordt aan de verwachtingen van de Conventie en de burgers.

Er werden ook meer specifieke opmerkingen gemaakt:

- verscheidene Conventieleden onderstreepten het belang van de substantiële onderdelen, met name betreffende de institutionele vraagstukken, die de structuur zullen verrijken; een aantal zag in de ontwerp-architectuur al een evenwichtig compromis; andere leden maakten hun goedkeuring van de structuur afhankelijk van de oplossingen die uiteindelijk voor de institutionele vraagstukken gevonden wordt;
- enkele Conventieleden onderstreepten met voldoening dat het voorontwerp de burgers eindelijk het gevoel zal kunnen geven dat zij deel uitmaken van een politieke unie en niet slechts een eengemaakte markt;
- enkele Conventieleden stelden voor in artikel 1 te verwijzen naar de volken en niet alleen naar de staten; ook werd voorgesteld toe te voegen dat de burgers van de Unie verenigd zijn door dezelfde waarden;
- enkele leden toonden zich terughoudend ten aanzien van de formulering van artikel 14, eerste streepje (omdat zij vreesden dat de woorden "gezamenlijk optreden van de lidstaten" voor een aantal gebieden waarop een gemeenschappelijk beleid wordt gevoerd, een stap terug betekenen);
- enkele leden wezen erop dat de nieuwe beleidsgebieden overeenkomen met de werkelijke prioriteiten van de Unie, maar dat zij van een andere aard zijn dan de "communautaire" beleidslijnen en dat er daarom specifieke procedures voor moeten gelden;
- door verscheidene leden werd beklemtoond dat het van belang is het multiculturele karakter van de Unie te benadrukken; enkele leden onderstreepten dat de gelijkheid van mannen en vrouwen moet worden opgenomen;
- het debat over een nieuwe naam die het nieuwe Europa moet krijgen werd door een aantal leden niet zinvol geacht, aangezien de naam "Europese Unie" al in het taalgebruik van de burgers is doorgedrongen;

- enkele leden wensten dat de nationale parlementen in het fundamentele gedeelte van het verdrag worden vermeld;
- vragen werden gesteld over het burgerschap, de bevoegdheden, het voorkomen in het ontwerp van een titel "defensie" en van artikelen betreffende het Congres en het voorzitterschap van de Raad, de slotbepalingen en de procedures voor de herziening van het verdrag.

In antwoord op de opmerkingen en vragen heeft de voorzitter

- onderstreept dat het ene verdrag waaruit de pijlers verdwenen zijn, een belangrijke stap voorwaarts is, wat niet automatisch betekent dat de procedures en modaliteiten worden geüniformiseerd; specifieke procedures zouden noodzakelijk kunnen zijn al naargelang de aard van het beleid op bepaalde gebieden;
- bevestigt dat de besluitvormingsprocedures en met name de wetgevingsprocedures in het fundamentele gedeelte van het verdrag zullen worden opgenomen;
- erop gewezen dat de nationale parlementen niet bij de Europese instellingen kunnen worden vermeld, maar zullen worden vermeld in het kader van de procedures waarin zij een rol zullen spelen (subsidiariteit);
- eraan herinnerd dat de bevoegdheden reeds in de bestaande verdragen worden gedefinieerd, maar in het nieuwe verdrag systematischer zullen worden omschreven;
- opgemerkt dat de mogelijkheid van een gemeenschappelijke defensie reeds is opgenomen in de huidige bepalingen van het VEU (artikel 17);
- herhaald dat het al dan niet opnemen van bepaalde artikelen en de inhoud ervan zal afhangen van de debatten in de Conventie; hun vermelding in de structuur geeft evenwel de plaats aan waar zij eventueel zullen worden opgenomen.

De voorzitter concludeerde dat het praesidium vanaf begin 2003 aan de hand van de inhoudelijke elementen die uit het debat over de conclusies van de werkgroepen naar voren zullen komen, gedetailleerdere voorstellen kan uitwerken. De institutionele vraagstukken, waarvoor een algemeen overzicht nodig is, zullen niet door werkgroepen maar in plenaire zittingen worden behandeld.

II. VOLGENDE ZITTING VAN DE CONVENTIE

De voorzitter kondigde aan dat de volgende vergadering van de Conventie zal plaatsvinden op donderdag 7 november vanaf 15.00 uur en op vrijdag 8 november vanaf 9.30 uur. In deze vergadering zullen de verslagen van de werkgroepen economisch bestuur en aanvullende bevoegdheden worden behandeld en zal "het sociale Europa" besproken worden.

EUROPESE CONVENTIE
Plenaire zitting van 28-29 oktober 2002

LIJST VAN SPREKERS
op basis van de volgorde waarin zij het woord hebben gevoerd

Maandag 28 oktober

2. **De rol van de nationale parlementen (doc. CONV 353/02)**
debat over het verslag van werkgroep IV (nationale parlementen), voorgezeten door mevrouw Stuart

1. de heer Erwin TEUFEL - Duitsland (parlement)
2. de heer Dick ROCHE - Ierland (regering)
3. de heer Joschka FISCHER - Duitsland (regering)
4. de heer Soren LEKBERG - Zweden (parlement)
5. de heer Michel BARNIER - Commissie
6. de heer Elmar BROK - Europees Parlement
7. de heer Pierre LEQUILLER Frankrijk (parlement)
8. de heer Henrik HOLOLEI - Estland (regering)
9. de heer Kimmo KILJUNEN - Finland (parlement)
(Blauwe kaart: Caspar EINEM)
10. de heer Jürgen MEYER - Duitsland (parlement)
11. de heer Andrew DUFF - Europees Parlement
12. de heer Alfonso DASTIS - Spanje (regering)
13. de heer Tunne KELAM - Estland (parlement)
14. de heer Aloiz PETERLE - Slovenië (parlement)
15. de heer Henrk Dam KRISTENSEN - Denemarken (parlement)
16. de heer Mesut YILMAZ - Turkije (regering)
(Blauwe kaart: G. AMATO)
17. mevrouw Eduarda AZEVEDO - Portugal (parlement)
18. de heer Hubert HAENEL - Frankrijk (parlement)
19. mevrouw Pervenche BERES - Europees Parlement
(Blauwe kaart: HAIN, MC CORMICK, PIETERS, MCLENNAN, FAYOT, DI RUPO, VOGGENHÜBER)
20. de heer Proinsias DE ROSSA - Ierland (parlement)

21. de heer Josep BORRELL FONTELLES - Spanje (parlement)
22. de heer Matti VANHANEN - Finland (parlement)
23. de heer Inigo MENDEZ de VIGO - Europees Parlement
24. mevrouw Hanja MAIJ-WEGGEN - Europees Parlement
25. mevrouw Dalia KUTRAITE-GIEDRAITIENE - Litouwen (parlement)
26. de heer Gianfranco FINI - Italië (regering)
27. de heer Pierre MOSCOVICI - Frankrijk (regering)
28. de heer Ali TEKIN - Turkije (parlement)
29. de heer William ABITBOL - Europees Parlement
30. de heer David HEATHCOAT-AMORY - Verenigd Koninkrijk (parlement)
- (Blauwe kaart: BRUTON, TOMLINSON, MENDEZ DE VIGO)*
31. de heer Pierre CHEVALIER - België (regering)
32. de heer Alberto COSTA - Portugal (parlement)
33. de heer Lamberto DINI - Italië (parlement)
34. de heer Hannes FARNLEITNER - Oostenrijk (regering)
35. de heer Frans TIMMERMANS - Nederland (parlement)
36. de heer Edvins INKENS - Letland (parlement)
37. de heer Panayotis DEMETRIOU - Cyprus (parlement)

Plenaire zitting van 29 oktober 2002

LIJST VAN SPREKERS

op basis van de volgorde waarin zij het woord hebben gevoerd

5. **Handvest van de grondrechten (doc. CONV 354/02)**
- **debat over het verslag van Werkgroep II, voorgezeten door de heer Vitorino**

1. de heer Ernani LOPES - Portugal (regering)
2. de heer Inigo MENDEZ de VIGO - Europees Parlement
3. de heer Alexander ARABADJIEV - Bulgarije (parlement)
4. de heer Andrew DUFF - Europees Parlement
5. de heer René van der LINDEN - Nederland (parlement)
6. de heer Peter HAIN - Verenigd Koninkrijk (regering)
7. de heer Ben FAYOT - Luxemburg (parlement)
8. de heer Olivier DUHAMEL - Europees Parlement
9. de heer Jürgen MEYER - Duitsland (parlement)
10. de heer Alfonso DASTIS (Spanje) regering
11. de heer Dick ROCHE - Ierland (regering)
- (Blauwe kaart: Caspar EINEM, S. KAUFFMANN)
12. de heer Diego LOPEZ GARRIDO - Spanje (parlement)
13. mevrouw Neli KUTSKOVA - Bulgarije (regering)
14. de heer Neil Mac CORMICK - Europees Parlement
15. [de heer A. Emre KOCAOĞLU](#) - Turkije (parlement)
16. de heer Hubert HAENEL - Frankrijk (parlement)
17. de heer Reinhard RACK - Europees Parlement
18. de heer Jozef OLEKSY - Polen (parlement)
19. de heer Timothy KIRKHOPE - Europees Parlement
20. de heer Peter SERRACINO-INGLOTT - Malta (regering)
21. de heer Mihael BREJC- Slovenië (parlement)
22. de heer Gianfranco FINI - Italië (regering)
23. mevrouw Anne VAN LANCKER - Europees Parlement
24. de heer Gabriel CISNEROS LABORDA - Spanje (parlement)
25. mevrouw Elena PACIOTTI - Europees Parlement

26. de heer Ingvar SVENSSON - Zweden (parlement)
27. mevrouw Cristiana MUSCARDINI - Europees Parlement
28. de heer Pierre MOSCOVICI - Frankrijk (regering)
29. mevrouw Lena HJELM-WALLEN - Zweden (regering)
30. de heer Niels PETERSEN - Denemarken (parlement)
- (Blauwe kaart: Peter HAIN, HELLE)*
31. de heer Alberto COSTA - Portugal (parlement)
32. de heer Gijs de VRIES - Nederland (regering)
33. de heer Henning CHRISTOPHERSEN - Denemarken (regering)
34. mevrouw Hanja MAIJ-WEGGEN - Europees Parlement
35. de heer John BRUTON - Ierland (parlement)
36. mevrouw Eleni MAVROU - Cyprus (parlement)

Verkennd debat over het voorontwerp van een constitutioneel verdrag

Voorzitter Valéry Giscard d'Estaing

1. de heer Klaus HÄNSCH - Europees Parlement
2. mevrouw Ana PALACIO (Spanje) regering
3. de heer Andrew DUFF - Europees Parlement
4. de heer Michel BARNIER Commissie
5. de heer Rytis MARTIKONIS - Litouwen (regering)
6. de heer Hubert HAENEL - Frankrijk (parlement)
7. de heer Josep BORRELL FONTELLES - Spanje (parlement)
8. de heer Ernani LOPES - Portugal (regering)
9. de heer Gijs de VRIES - Nederland (regering)
10. de heer Alan LAMASSOURE - Europees Parlement
11. de heer Peter HAIN - Verenigd Koninkrijk (regering)
12. de heer Rihards PIKS - Letland (parlement)
13. mevrouw Danuta HÛBNER - Polen (regering)
14. de heer Marco FOLLINI - Italië (parlement)
15. de heer Dick ROCHE - Ierland (regering)
16. mevrouw Teija TIILIKAINEN - Finland (regering)
17. mevrouw Marietta GIANNAKOU - Griekenland (parlement)
18. mevrouw Hanja MAIJ-WEGGEN - Europees Parlement
19. de heer Elmar BROK - Europees Parlement
20. de heer Ben FAYOT - Luxemburg (parlement)
21. mevrouw Michael FRENDÓ - Malta (parlement)
22. mevrouw Linda McAVAN - Europees Parlement
23. mevrouw. Lena HJELM-WALLEN - Zweden (regering)
24. de heer Elio DI RUPO - België (parlement)
25. de heer Jen-Peter BONDE - Europees Parlement
26. de heer Pierre MOSCOVICI - Frankrijk (regering)
