

European Constitutional Group

Offener Brief an den Ratspräsidenten der Europäischen Union

Sehr geehrter Herr Präsident Tusk,

die Europäische Verfassungsgruppe hat sich mit dem Bericht der fünf Präsidenten und den Vorschlägen anderer führender europäischer Politiker (wie Präsident Hollande und Finanzminister Schäuble) befasst. Wir haben auch die von Premierminister Cameron kürzlich angesprochenen Themen mit einbezogen und die britischen Wünsche aus gesamteuropäischer Perspektive analysiert. Dabei haben wir die Ideen, die wir zum ersten Mal 1993 in unserem "Vorschlag für eine europäische Verfassung" vorgetragen hatten, auf die heutige Situation übertragen und angewendet. Unser Hauptziel ist es, Wege zu finden, wie die Europäische Union ihre derzeitigen inneren Konflikte überwinden kann, denn sie wurde doch geschaffen, um der Völkerverständigung zu dienen.

Besonders beunruhigt sind wir über die Spannungen, die einer einvernehmlichen Reaktion auf die aktuellen Herausforderungen im Wege stehen. Einige dieser Gegensätze gibt es natürlich schon lange. Andere sind jedoch in letzter Zeit durch die Politik der EU provoziert worden. Die Maßnahmen, die zum Beispiel zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise ergriffen wurden, haben Zweifel am Fortbestand des Rechtsstaats geweckt. Einige der Vorschläge, die jetzt gemacht worden sind, werden die Spannungen noch verschärfen. Die

Vergemeinschaftung von Risiken, eine gemeinsame EU-Steuer oder die Vereinheitlichung der Steuern werden zwar alle im Namen der Solidarität vorgeschlagen. Aber in Wirklichkeit werden sie den Zusammenhalt schwächen.

Zum einen verschieben die aktuellen Reformvorschläge – speziell für den Euroraum – das Gewicht der europäischen Politik weg von der Bereitstellung öffentlicher Güter hin zur Kollektivierung von Risiken und gemeinsamer Haftung. Ein gemeinsamer Versicherungsschutz bietet zwar gewisse Vorteile, aber er hat auch gravierende Nachteile, denn er kann zu leichtsinnigem Verhalten führen. Die Kosten des Versicherungsschutzes können ohne weiteres ihren Nutzen übersteigen. Wenn wir wollen, dass die politisch Verantwortlichen Vorsicht walten lassen, muss hier grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip gelten.

Zum anderen werfen die Maßnahmen zur Lösung der Staatsschuldenkrise die Frage auf, wie ernst es die Europäische Union noch mit der Rechtsstaatlichkeit meint. Wir sind deshalb der Auffassung, dass der Gerichtshof der Europäischen Union reformiert werden muss und dass die Bürger und Parlamente der Mitgliedsstaaten stärker an den Entscheidungen beteiligt werden müssen. Als letztes Mittel gegen den Zusammenbruch des Rechtsstaats hilft nur das Austrittsrecht. Das spricht dafür, mehr nationale Ausnahmen zuzulassen.

Als Ergebnis unserer Diskussion haben wir uns auf Empfehlungen zu zwei Themengruppen geeinigt.

Die erste Themengruppe betrifft die weite Kluft, die sich zwischen

der Union und ihren Bürgern aufgetan hat. Um die Entfremdung der Union von ihrer Basis zu mildern, schlagen wir vor, dass die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung erweitert, die Mitsprache der nationalen Parlamente gestärkt und das Vorschlagsrecht für EU-Gesetze den nationalen Regierungen nicht vorenthalten werden sollte. Um den Respekt vor dem Recht zu verbessern, bedarf es einer Gerichtsreform, die die politischen Einflüsse soweit wie möglich eindämmt.

Die zweite Gruppe von Empfehlungen hat zum Ziel, das langfristige Potential für mehr Wirtschaftswachstum zu stärken. Wir plädieren dafür, die Lebenschancen der jungen Generation zu verbessern, die Interessenkonflikte zwischen den Alten und den Jungen zu entschärfen, die zukünftigen Generationen zu entlasten, wirtschaftliche Tätigkeit zu erleichtern und der Überforderung des Wohlfahrtsstaats Einhalt zu gebieten.

In der Praxis werden sich diese beiden Themengruppen nicht immer voneinander trennen lassen. Die Verhärtung der politischen Positionen und die zunehmende Intoleranz und Aggressivität unter den Mitgliedsländern sind nicht einfach nur das Ergebnis der Finanzkrise und enttäuschender wirtschaftlicher Aussichten. Sie sind auch Folge der bürgerfernen, elitären politischen Strukturen.

Auch wenn einige unserer Empfehlungen nur die Einhaltung der vorhandenen Regeln anmahnen und andere die Interpretation der bestehenden europäischen Verträge betreffen, so ändert das doch nichts an der Notwendigkeit, diese Verträge – einschließlich der Rolle des Gerichtshofs – grundlegend zu ändern. Der EU-Ministerrat sollte

unter Ihrem Vorsitz eine von den EU-Institutionen möglichst unabhängige Expertengruppe einsetzen, die ihre Vorschläge in Form von Alternativen bis zum Ende des Jahres 2016 vorlegen würde.

Wir sind der festen Überzeugung, dass die nachfolgenden Empfehlungen eine entscheidende Rolle dabei spielen können, die Konflikte in der EU zu überwinden, den Respekt vor dem Recht wiederherzustellen und die so wichtige Überzeugung zu stärken, dass diese Union allen Mitgliedsländern zum Vorteil gereicht.

Hochachtungsvoll

Die Mitglieder der Europäischen Verfassungsgruppe

Peter Bernholz, Prof. em., Universität Basel (Vorsitzender)

Gunnar Beck, Dr., Reader in European Law, SOAS, University of
London

Charles B. Blankart, Prof. em., Humboldt Universität Berlin

Francisco Cabrillo, Prof., Universidad Complutense Madrid

Elena Leontjeva, Vorstandsvorsitzende, Lithuanian Free Market
Institute, Vilnius

Angelo Petroni, Prof., University of Rome La Sapienza

Pascal Salin, Prof. em., Université Paris-IX-Dauphine

Friedrich Schneider, Prof., Johannes Kepler Universität, Linz

Jiri Schwarz, Prof., Wirtschaftsuniversität Prag

Peter Stein, CEO Stein Brothers AB, Stockholm

Roland Vaubel, Prof., Universität Mannheim

Frank Vibert, Senior Visiting Fellow, London School of Economics

ANHANG

Empfehlungen der Europäischen Verfassungsgruppe

A) Maßnahmen, die die Kluft zwischen den Bürgern und der Europäischen Union verringern

1. Eine qualifizierte Minderheit der Parlamente der Mitgliedstaaten sollte das Recht besitzen, jeden beliebigen neuen Vorschlag für eine Maßnahme der EU mit jeder beliebigen Begründung und ohne Kontrolle durch den Gerichtshof zurückzuweisen ("rote Karte").
2. Die Rolle der Kommission sollte entsprechend dem Prinzip der Gewaltenteilung neu definiert werden. Zu diesem Zweck sollten ihre quasi-judikativen Funktionen in der Wettbewerbs- und der Handelspolitik und ihre Wächterfunktion im Bereich der Finanzpolitik an unabhängige Institutionen übertragen werden; ihr Initiativrecht im Bereich der Gesetzgebung kommt allein den Mitgliedern des Europäischen Parlaments und des Ministerrates zu.
3. Über Streitigkeiten, die das Subsidiaritätsprinzip oder das Prinzip der Verhältnismäßigkeit betreffen, sollte eine vorgeschaltete Instanz des Europäischen Gerichtshofs entscheiden, deren Richter für begrenzte Zeit von den höchsten Gerichten der Mitgliedstaaten entsandt werden. Sie werden durch das Los bestimmt und müssen über richterliche Erfahrung außerhalb ihres nationalen Gerichts verfügen.

4. Bei Streitigkeiten zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern der Eurozone sollte jeder Staat das Recht besitzen, gegen Institutionen der EU Klage zu erheben – auch wegen einer möglichen Diskriminierung von Anbietern außerhalb der Eurozone. Über derartige Klagen entscheidet ein besonderes Schiedsgericht, dessen Urteile endgültig sind. Das Schiedsgericht sollte zusammengesetzt sein aus einem Vertreter eines Verfassungsorgans des klagenden Mitgliedstaats, einem Richter des Gerichtshofs der EU und dem Vorsitzenden eines Verfassungsgerichts eines Nicht-Mitgliedstaates.
 5. Eine Mindestzahl von Bürgern aus einer qualifizierten Minderheit der Mitgliedstaaten (ein Prozent der Wähler in mindestens fünf Mitgliedstaaten) oder eine qualifizierte Minderheit der Parlamente der Mitgliedstaaten sollte befugt sein, eine EU-weite Volksabstimmung über jede beliebige Maßnahme der EU – auch über Haushaltsentscheidungen – in Gang zu setzen. Die Volksabstimmung wird von einer unabhängigen Institution überwacht, die das Verfahren, die Quoren und die Formulierung der Frage festlegt. Die Kosten des Referendums werden von der Europäischen Union getragen. Das Ziel einer flexibleren Berücksichtigung des Bürgerwillens sollte auch in Artikel 1 des EU-Vertrages verankert werden.
- B) Maßnahmen, die das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung erhöhen
1. Um die Kosten wirtschaftlicher Tätigkeit in der EU zu senken,

sollte jede beliebige Richtlinie oder Verordnung der EU von einer qualifizierten Minderheit der Parlamente der Mitgliedstaaten und einer einfachen Mehrheit des Ministerrates außer Kraft gesetzt werden können. Die Entscheidung kann nicht vom Europäischen Parlament oder vom Gerichtshof der EU aufgehoben werden.

2. Der Bruch der No-bail-out-Regel (Art. 125 AEUV) muss korrigiert werden. Mitglieder der Eurozone, die wiederholt die Bestimmungen gegen übermäßige Haushaltsdefizite (Art. 126 AEUV) verletzen, sollten automatisch aus der Währungsunion – aber nicht aus der Europäischen Union – ausscheiden müssen. Die Staaten, die der EU, aber nicht der Eurozone angehören, sollten nicht verpflichtet sein, die Aktivitäten der Eurozone finanziell zu unterstützen.
3. Die Entschuldung der überschuldeten Mitgliedstaaten sollte einem geordneten Verfahren folgen, in dem nur die Bretton-Woods-Institutionen einen bevorzugten Gläubigerstatus genießen.
4. Die Europäische Zentralbank sollte aufhören, Anleihen der Mitgliedstaaten zu kaufen. Sie sollte keine monetäre Haushaltsfinanzierung betreiben.
5. Die Europäische Union sollte in Artikel 4 EUV dem Euro und den Währungen der anderen EU-Mitgliedstaaten den gleichen Status zuerkennen.
6. Die EU sollte weder eine eigene Steuer einführen noch die Angleichung der nationalen Steuern vorantreiben, denn dies würde zu einer Erhöhung der Steuerlast führen.
7. Um die TTIP-Verhandlungen zu erleichtern, sollte das Europäische

Parlament gemäß Art. 218 AEUV einem beschleunigten Verfahren zustimmen, das nur die Annahme oder Ablehnung des Verhandlungsergebnisses zulässt.

8. In Anbetracht der Haushaltsbelastungen, die die zunehmende Migration zwischen den EU-Staaten und in die EU-Staaten verursacht, sollte jeder Mitgliedstaat das Recht besitzen, die Zuwanderung aus anderen Staaten zu begrenzen. Die Grundprinzipien des Schengen-Abkommens – Freizügigkeit und keine Diskriminierung nach der Nationalität – sollten bestehen bleiben, aber von Fall zu Fall von den einzelnen Mitgliedstaaten außer Kraft gesetzt werden können.

Annex 1 Reform Proposals of the Five Presidents and Others.

Synopsis of current proposals for reforming euro-area governance

Proposal	Proposer(s)	Arguments in favour	Arguments against
1. "Euro-area Fiscal Stabilisation Function"	5 Presidents	macroeconomic stabilisation	Keynesian fine-tuning
2. "Euro-area Treasury"	Trichet, 5 Presidents, Hollande, Coeuré, Schäuble	same	same
3. "Euro-area Parliament"	Hollande	control of Euro-area Treasury	majority from over-indebted countries (286: 210)
4. "Full-time Presidency of Euro-area"	5 Presidents	centralisation	decentralisation
5. Commissioner coordinating macroeconomic policy	Macron, Gabriel	macroeconomic stabilisation	Keynesian fine-tuning
6. Euro-area tax: surcharge on VAT, fin. transaction tax, corporate tax	Monti-Committee, Schäuble	same	tax competition, vertical tax externalities
7. Minimum corporate tax	Hollande, Schäuble	level playing field	tax cartel, different needs
8. Harmonisation of labour law, e.g. minimum wage	Hollande, Macron	level playing field	regulatory cartel, different needs
9. European unemployment insurance	Padoan	risk sharing, stabilisation	moral hazard, different needs
10. Economic coherence as additional target of monetary policy (ECB)	Rajoy	not only price stability	lack of predictability
11. "Single European Capital Markets Supervisor"	5 Presidents	centralisation	specialisation
12. "Euro-area Deposit Insurance"	5 Presidents, Guindos, Padoan	risk sharing, level playing field	moral hazard, competitive distortion
13. ESM credit line to Single Resolution Fund	5 Presidents	risk sharing	moral hazard
14. Independent competition authority	Schäuble	separation of powers	
15. Independent guardian of the treaties	Schäuble	same	

Annex 2

Zu den britischen Vorschlägen:

1. Einwanderung: vgl. Empfehlung B8.
2. Souveränität: vgl. Empfehlungen unter A, z. B. A1.
3. Die Beziehungen zwischen den Mitgliedern und den Nicht-Mitgliedern der Eurozone: vgl. Empfehlungen A4 und B5.
4. Wettbewerbsfähigkeit: vgl. Empfehlung B1.

Annex 3 "Proposal of a Constitution for Europe" (ECG 1993):

Summary of the Legal Text

***A PROPOSAL FOR A EUROPEAN
CONSTITUTION***

***Report by the
EUROPEAN CONSTITUTIONAL GROUP***

December 1993

European Constitutional Group

Members

Prof Dr Peter Bernholz, Institut für Volkswirtschaft, WWZ, Universität Basel

Dr Francisco Cabrillo, Catedratico de la Universidad Complutense, Madrid

Dr Gert Dahlmanns, Director, Frankfurter Institut

Prof Jacques Garello, University of Aix-en-Provence

Prof Dr Dr Christian Kirchner LL.M., Faculty of Law, Humboldt University, Berlin

Henri Lepage, Institut Euro 92, Paris

Prof Dr Angelo M Petroni, University of Bologna

Prof Dr Joachim Rückert, Institut für Rechtsgeschichte
Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt-am-Main

Prof Pascal Salin, Université Paris-IX-Dauphine

Prof Dr Friedrich Schneider, Department of Economics, Johannes Kepler
University of Linz

Peter Stein, Stein Brothers AB, Stockholm

Prof Dr Roland Vaubel, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Universität
Mannheim

Frank Vibert, Director, European Policy Forum, London

Group Secretariat:

Ruth Martin
European Policy Forum
20 Queen Anne's Gate
London SW1H 9AA

Tel: (71)-222 0733
Fax: (71)-222 0554

The Group wishes to acknowledge the work of Michael Upton, Advocate, Scots Bar, Edinburgh and Clerk to the Law Reform & Legislation Committee of the Scots Bar in Part III of this report.

A PROPOSAL FOR A EUROPEAN CONSTITUTION**PART I INTRODUCTION AND SUMMARY****Tab 1a Introduction****Tab 1b Summary of Main Points****PART II PRINCIPLES AND THEIR APPLICATION****Tab 2a Statement of Constitutional Principles****Tab 2b Institutional Choices****Tab 2c Consolidated Statement of Proposals****PART III LEGAL TEXT****Tab 3a The Constitution****Tab 3b Table Relating Existing Treaties to the Constitution**

SUMMARY OF MAIN POINTS

This paper summarises the main constitutional proposals of the European Constitutional Group. It also outlines the key considerations underlying the Group's discussions of selected points of importance.

1 Principles (Tab 2a)

A durable constitutional structure for the Union must be founded on solid constitutional values. The Group puts forward ten principles that should underpin constitutional arrangements for the European Union. (Subsequent page reference numbers are to pages in Tab 2a).

(a) The Proposals: Particularly important among the ten constitutional principles proposed by the Group are the following:

- : The starting point of the constitution must be a clear recognition of the fundamental importance of the value of individual liberty. Liberty is not conferred by government. The legitimacy of Union structures rests on powers flowing up from the people (page 2).
- : There must be a better definition of Union purposes (page 3) together with a clear demarcation of jurisdictions (page 9).
- : The rules that govern the exercise of Union powers should differ according to the different areas for collective action (page 4).
- : Constitutional defences must be incorporated against the growth of central bodies. It must also allow for shifting perceptions of what is best done collectively by the Union so that powers can be adjusted (page 8).
- : The constitution should provide for a strong system of institutional checks and balances (page 10).

These principles are intended to ensure that Europe's constitutional arrangements are based on popular support. A structure imposed from above will not last.

(b) Key Considerations - The Choice of Values:

The Group considered alternative values to individual liberty as the founding principle of the constitution. Alternatives include expressions of social harmony in Europe (such as 'cohesion') and the value of European unity itself.

The tragedies experienced by Europe in this century owe much to philosophies that have emphasised the collective over the individual. The Group concluded that the constitution could not afford to repeat this mistake. European unity is a strongly desirable objective but only insofar as it provides for a Europe where individual freedoms can flourish. An emphasis on the individual is fully compatible with recognising the value of those voluntary associations in society based on community, locality, region and nation on which social harmony in Europe can be built.

II Institutional Arrangements (Tab 2b)

The institutional proposals of the Group are based, first, on achieving a clear separation of powers between the Union institutions and, second, on a recognition that the separation of powers will not by itself achieve the decentralisation and diffusion of power in the European Union that is an essential requirement for a free society. The proposed arrangements for the distribution of powers and the attribution of responsibilities in the Union address both aspects. (Tab 2b outlines the reasons for these choices and Tab 2c gives further detail in certain areas).

(a) The Proposals Institutional highlights of the report include:

- : provisions to strengthen the role of the Council of Ministers vis à vis the Commission. New voting arrangements are proposed to make sure that the Council of Ministers can function effectively with larger membership (Tab 2b pages 2-6).
- : a two chamber parliamentary review process with delegates of national parliaments introduced as a formal element into Union procedures for legislative review. The purpose is to strengthen the legitimacy of collective action in the Union. The Chamber of National Parliamentarians would have a constitutional role so as to better preserve the balance stipulated in the Union constitution between collective action by the Union and individual measures by the Member States. The directly elected Chamber of the Union would also gain extra responsibilities (Tab 2b pages 7-9). (See also Tab 2c pages 7-8).
- : a new judicial body (the Union Court of Review) which will help guarantee the maintenance of a diversified system of law applicable within the Union. The aim is to improve the quality of constitutional adjudication in the Union. Union law under the existing Court of Justice would be applied as superior law within a defined and limited area between international law, national law and other applicable jurisdiction such as that provided by the European Convention on Human Rights. A system of diversified law is much more likely to offer protection to individuals and to a decentralised system of Union government than according a dominant role to a single Court such as the Court of Justice that has a vested interest in the extension of a single superior law (Tab 2b pages 11-14).
- : a new independent Competition Authority for the Union. The intent is to achieve a more transparent and impartial system in the Union and the Member States against the abuse of market power and against distortions to the market provided by State and Union regulation and aids (Tab 2c page 8).

(b) Key Considerations**The Separation of Powers:**

In discussing institutional arrangements in the Union the Group considered how best to achieve a clear separation of powers. It has long been considered desirable that constitutions should provide for a clear separation of powers between those that exercise the executive function in the sense of giving political direction, those in the legislative branch that subject legislation to scrutiny and review, those that exercise judicial powers, and those that administer. The purpose is first to ensure good government - for example that justice is not politicised and that administrators remain impartial. Secondly separation helps ensure that each branch will act to keep the other in check and acting within its powers. Thirdly it enables responsibility to be sharply defined.

Such a separation is not achieved under present arrangements. In particular the Commission exercises a mix of judicial, political, administrative and legislative functions. The arrangements proposed by the Group in order to achieve a separation of powers are illustrated in Chart A. Their purpose is to achieve a clear attribution of responsibility.

The Diffusion of Powers:

The Group also considered the related issue of how the distribution of powers could best be made compatible with a system of decentralised powers in the Union. The separation of powers does not by itself achieve a diffusion of powers. This is because the different branches of a Union structure can work together to accumulate powers at the centre. For example under present arrangements the Court of Justice, the European Parliament and the Commission can all act together to extend the powers of the Union.

In order to achieve a diffusion of powers the Group's proposals envisage a more prominent role for the regions within Member States and through the Committee of the Regions. But the key issue is the role of the institutions of the nation state (governments, parliaments and judiciaries).

The Group considered that the way in which the role of the institutions of the Member State is articulated has an intimate connection with the preservation of individual liberties in Europe. The Member State is and will remain an important focus of voluntary association within Europe; in most cases the institutions of the Member State have an inherited legitimacy that can in turn help legitimise collective action by the Union; they provide a natural building block for a system where powers are delegated from the bottom up rather than conferred down from the top; and by maintaining alternative approaches to issues of public policy they can contribute to the evolution of best practice in Europe and to the preservation of minorities that may be right. In each of these roles the Member State can help maintain a system of diffused power in Europe essential for individual liberty. It would, in addition, be foolish not to take advantage of those constitutional arrangements that they possess to protect the freedoms of their citizens.

The institutional proposals of the Group thus build in the role of the governments of the Member State to provide political direction in the Union, national parliaments (together with the Committee of the Regions) to help ensure that the Union legislates in accord with the provisions of the constitution and members of national judiciaries in the Union Court of Review who will see that Union competencies are not exceeded. The proposals are illustrated in Chart B.

III Processes and Powers (Tab 2c)

A constitution that is based on proposed outcomes is inherently fragile since no system of government can guarantee outcomes. The emphasis has to be on process. This includes clearer definitions of what can be best done by the Member States acting collectively together in the Union, those policies that are better framed in a broader international framework and those that are best left to individual Member States.

(a) Proposals

Among the proposals in the report on the powers and procedures of the Union are the following: (page references are to Tab 2c unless otherwise stated).

- : the powers and procedures proposed in relation to the external commercial policy of the Union, foreign, security and defence policy are framed in the context of the international rule of law. (pages 11-12)
- : On social policy the report proposes that the Union will benefit more by learning from a diversity of national approaches. Social aims and aspirations can then be framed close to those who are the intended beneficiaries and in the light of the different social traditions of the Member States and varying individual preferences at different income levels. The aim should be to learn from best practice. (page 13)
- : it is proposed that the "subsidiarity" procedures agreed at the 1992 Edinburgh Council become entrenched within the constitution. While the procedures will have a general applicability, the Chamber of Parliamentarians supported by the Committee of Regions would have a special responsibility in seeing that they are observed. This will help ensure that powers within the Union are exercised in a manner that reflects the distinctions in the constitution between what is best done by Union members acting together and what is best left to the Member States.(pages 6-7).
- : the proposals provide for a strong fiscal constitution as well as a clear monetary constitution. The objective is to prevent abuse by the Union of its powers to spend and to help ensure that fiscal transfers do not become a source of friction in the Union and an obstacle to enlargement. It would be deception for the richer Member States to hold out the prospect to the poorer that they will finance a comparable level of social welfare across the Union. Improved standards of living must be earned through productivity gains. (Tab 2c pages 12-13; see also Tab 2b pages 15-17).
- : more flexible arrangements to accommodate new Member States are envisaged. In this way the opportunities in Europe presented by the end of the Cold War will not be squandered by the appearance of new types of barrier in Europe. (page 5).

(b) Key Consideration - Effectiveness of the Union

The Group considered the proposed powers and procedures in conjunction with its proposed institutional arrangements in order to assess whether the total sum of its proposals would enable the Union to act effectively in necessary areas.

The key components in the improved system of checks and balances are the Chamber of Parliamentarians, the Union Court of Review and the entrenchment of the subsidiarity procedures.

At the same time, the proposals facilitate action in the Union

- : by containing clearer definitions of when Union action is necessary;
- : through the role of the Chamber of Parliamentarians in sorting out unnecessary legislative proposals;
- : by improving decision-taking procedures in the Council (particularly in the context of removing market barriers);
- : by a clearer delineation of the separate responsibilities of the different institutions of the Union.

The new decision-taking procedures proposed for the Council and Parliament provide for a better articulation of the views of the smaller as well as large Member States of the Union. They enable action to be taken while protecting the rights of minorities.

The progress of the Union is not a matter of facilitating the promulgation of laws by some far-seeing elite. The more the Union can be tied together by the institutions and experience of voluntary association the less it will need the bonds of central law and regulation. The greater the scope in Europe for best practices to evolve through the discovery process of the market and through the vitality of competing jurisdictions the less the Union will be prone to the failures of even the best orchestrated system of central government. No Union will last, however imposing its central authority may appear, unless its powers and institutional arrangements flow upwards from the consent of individuals.

IV Structure of the Union Constitution (Tab 3a)

A final recommendation of the report is that the main contents of the Union constitution should be accessible to any interested reader. The existing Treaties are impenetrable. The next round of institutional and other changes cannot take the shape of a further set of amendments to an already twice amended Treaty of Rome. Therefore the final part of the Group's report puts its constitutional proposals into legal form.

The legal structure of the Union presented in this report will be seen in some Member States as 'Federal' and in others as 'Confederal' since the terms are used in different senses within Europe. Implicit in the report is the view that collective action in the European Union has unique features. Mere transplants from other systems are not possible or desirable. What is proposed has been guided by what is thought to be the best form of Union most suited to Europe's special character.