

NOTA

van:	het Praesidium
aan:	de Conventie
Betreft:	Het democratisch leven van de Unie

Deel I van de Grondwet, Titel VI: Het democratisch leven van de Unie

Inhoud van het document:

- **bladzijde 2: Voornaamste elementen**
- **bladzijde 4: Indicatieve tabel: de voorgestelde artikelen over het democratisch leven ten opzichte van de bestaande verdragen**
- **bladzijde 5: Tekst van de artikelen 33 tot en met 37**
- **bladzijde 8: Tekst van de artikelen 33 tot en met 37 met toelichting**

I. Voornaamste elementen

1. De vraag hoe de instellingen aan democratische legitimiteit en transparantie konden winnen, stond centraal in de Verklaring van Laken. Van bij de eerste besprekingen in de Conventie is duidelijk gebleken dat de burgers hoge verwachtingen koesteren ten aanzien van de transparantie van het wetgevingsproces in de Unie en het nader tot de burgers brengen van de Unie, onder meer door een dialoog tussen de instellingen en de burgers over de activiteiten van de Unie, via verenigingen en de civiele samenleving.
2. De ontwerp-artikelen 33 tot en met 37 gaan over het democratisch leven van de Unie. Zij vestigen een aantal beginselen die de burger tot het besef kunnen brengen dat:
 - hij kan meewerken aan de totstandkoming van de handelingen van de Unie;
 - hij het besluitvormingsproces van de Unie kan volgen en derhalve evalueren.
3. Het eerste daarvan, ontwerp-artikel 33, is een nieuwe tekst, waarin het beginsel wordt gevestigd dat de burgers gelijk zijn voor de instellingen van de Unie. Ontwerp-artikel 34 geeft gestalte aan de wezenlijke kenmerken van de participerende democratie en biedt een kader en geeft invulling aan de dialoog die tussen de instellingen en de civiele samenleving reeds brede ingang heeft gevonden.
4. Ontwerp-artikel 35 beschrijft de rol van de Europese ombudsman en bevat enkele delen van artikel 195, lid 1, VEG.
5. Ontwerp-artikel 35 bis beschrijft de rol van de politieke partijen op Europees niveau. De tekst is gebaseerd op artikel 191 VEG.
6. Ontwerp-artikel 36 bepaalt dat de werkzaamheden van de instellingen van de Unie transparant moeten zijn. In de tekst zijn elementen overgenomen uit artikel 1 VEU, namelijk dat de besluiten in zo groot mogelijke openheid moeten worden genomen, en wordt bepaald dat het proces dat in de vaststelling van de Europese wetten en kaderwetten resulteert, transparant zal zijn: zowel het Europees Parlement als de Raad zullen tijdens dat proces in het openbaar vergaderen. Het artikel bevat ook de bepalingen van artikel 255 VEG over het recht van de burgers op toegang tot de documenten van de instellingen.

7. Ontwerp-artikel 37 voorziet in één rechtsgrondslag voor de bescherming van persoonsgegevens, zowel voor de bescherming van die gegevens door de instellingen als door de lidstaten wanneer zij optreden op een gebied dat onder de werkingssfeer van het recht van de Unie valt. De tekst is gebaseerd op de bestaande communautaire regeling zoals die voortvloeit uit Richtlijn 95/46 van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van gegevens, met als rechtsgrondslag artikel 95 VEG voor het optreden van de lidstaten, en artikel 286 VEG voor de instellingen van de Unie.
8. Ontwerp-artikel 37 neemt Verklaring nr. 11 betreffende de status van kerken en niet-confessionele organisaties, die aan het Verdrag van Amsterdam is gehecht, op in de Grondwet en voegt een nieuw lid toe over de dialoog van de Europese instellingen met die kerken en organisaties (parallelisme met de dialoog met verenigingen en de civiele samenleving, waarin wordt voorzien door ontwerp-artikel 24).
9. In het voorontwerp van oktober (CONV 369/02) was voorzien dat artikelen over de eenvormige kieswet voor de verkiezing van het Europees Parlement, en de stemregels van de instellingen van de Unie in titel VI zouden worden opgenomen. Het Praesidium is nu van oordeel dat die artikelen kunnen worden ondergebracht in titel IV "De instellingen van de Unie".

II. Indicatieve tabel: de voorgestelde artikelen over het democratisch leven ten opzichte van de bestaande verdragen

	Nieuwe artikelen	Artikelen waarin bepalingen uit de bestaande verdragen gedeeltelijk of sterk gewijzigd zijn overgenomen	Artikelen die ongewijzigd of licht gewijzigd uit de bestaande verdragen zijn overgenomen
<u>Artikel 33</u> : beginsel van democratische gelijkheid	✓		
<u>Artikel 34</u> : beginsel van een participerende democratie	✓		
<u>Artikel 35</u> : de Europese ombudsman		✓	
<u>Artikel 35 bis</u> : de politieke partijen op Europees niveau		✓	
<u>Artikel 36</u> : transparantie van de werkzaamheden van de Unie		✓	
<u>Artikel 36 bis</u> : bescherming van persoonsgegevens		✓	
<u>Artikel 37</u> : status van kerken en niet-confessionele organisaties		*	

* Verklaring nr. 11, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam

N.B. De toelichting in afdeling IV van het document geeft aan in hoeverre de diverse ontwerp-artikelen op een of meer bestaande artikelen zijn gebaseerd en wat in voorkomend geval de wijzigingen en nieuwe elementen zijn. Voor een preciezer beeld van de grondslag van de artikelen dient men de toelichting te raadplegen.

TEKST VAN DE ARTIKELN 33 TOT EN MET 37

Artikel 33: Beginsel van democratische gelijkheid

De werking van de Unie is gegrond op het beginsel van gelijkheid van de burgers. Zij genieten gelijke aandacht van de instellingen van de Unie.

Artikel 34: Beginsel van een participerende democratie

1. Iedere burger heeft het recht aan het democratisch leven van de Unie deel te nemen.
2. De instellingen van de Unie bieden de burgers en de representatieve verenigingen via passende kanalen de mogelijkheid hun mening over alle gebieden van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden.
3. De instellingen van de Unie voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met de representatieve verenigingen en de civiele samenleving.

Artikel 35: De Europese ombudsman

Er wordt een ombudsman benoemd om kennis te nemen van, onderzoek te voeren naar en verslag te doen van klachten over gevallen van wanbeheer in de instellingen van de Unie.

Artikel 35 bis: De politieke partijen op Europees niveau

De politieke partijen op Europees niveau dragen bij tot de vorming van het Europees bewustzijn en tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie.

Artikel 36: Transparantie van de werkzaamheden van de instellingen van de Unie

1. Om goed bestuur te bevorderen en de deelneming van de civiele samenleving te waarborgen werken de instellingen van de Unie in zo groot mogelijke openheid.
2. Het Europees Parlement, alsook de Raad wanneer hij beraadslaagt over een wetgevingsvoorstel, vergaderen in het openbaar.
3. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats in een lidstaat heeft een recht op toegang tot de documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, welke vorm deze documenten ook hebben, alsmede tot de documenten van de door deze instellingen opgerichte agentschappen en organen.
4. De algemene beginselen, de voorwaarden en de beperkingen die, op grond van openbare of particuliere belangen, aan de uitoefening van het recht op toegang tot de documenten verbonden zijn, worden volgens de wetgevingsprocedure door het Europees Parlement en de Raad vastgesteld.
5. De in lid 2 bedoelde instellingen, agentschappen en organen stellen in hun reglementen van orde specifieke bepalingen betreffende de toegang tot hun documenten vast.

Artikel 36 bis: Bescherming van persoonsgegevens

1. Eenieder heeft recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens.
2. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de wetgevingsprocedure de voorschriften vast betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen en organen van de Unie, alsook door de lidstaten bij de uitoefening van activiteiten die onder de werkingssfeer van het recht van de Unie vallen, alsmede de voorschriften betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

Artikel 37: De status van kerken en niet-confessionele organisaties

1. De Europese Unie eerbiedigt en doet geen afbreuk aan de status die kerken en religieuze verenigingen en gemeenschappen volgens het nationale recht in de lidstaten hebben.
2. De Europese Unie eerbiedigt evenzeer de status van levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties.
3. De Europese Unie voert een regelmatige dialoog met die kerken en organisaties, met inachtneming van hun identiteit en hun specifieke bijdrage.

*

* *

TEKST VAN DE ARTIKELEN 33 TOT EN MET 37 MET TOELICHTING**Artikel 33: Beginsel van democratische gelijkheid**

De werking van de Unie is gegrond op het beginsel van gelijkheid van de burgers. Zij genieten gelijke aandacht van de instellingen van de Unie.

Toelichting:

Artikel 33 introduceert het algemene beginsel van gelijkheid der burgers voor de Europese instellingen. Deze moeten in hun betrekkingen met de Europese burgers met dat beginsel rekening houden.

Artikel 34: Beginsel van een participerende democratie

1. Iedere burger heeft het recht aan het democratisch leven van de Unie deel te nemen.
2. De instellingen van de Unie bieden de burgers en de representatieve verenigingen via passende kanalen de mogelijkheid hun mening over alle gebieden van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden.
3. De instellingen van de Unie voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met de representatieve verenigingen en de civiele samenleving.

Toelichting:

1. *Dit artikel biedt een kader en geeft invulling aan de dialoog die tussen de instellingen en de civiele samenleving reeds brede ingang heeft gevonden (opgemerkt zij dat de sociale dialoog een plaats krijgt in deel II van de Grondwet, in de bepalingen over de sociale politiek, zoals thans in het VEG).*
2. *Lid 2 gaat over fora, internetchats en andere soortgelijke voorzieningen die de instellingen nu al bieden.*
3. *In lid 3 worden naast de civiele samenleving de verenigingen vermeld omdat er verenigingen zijn met een ander karakter dan de civiele samenleving (werkgeversverenigingen, vakbonden, verenigingen die de belangen van de regio's en de territoriale gemeenschappen behartigen, enz.).*

Artikel 35: De Europese ombudsman

Er wordt een ombudsman benoemd om kennis te nemen van, onderzoek te voeren naar en verslag te doen van klachten over gevallen van wanbeheer in de instellingen van de Unie.

Toelichting :

Dit artikel, dat gebaseerd is op artikel 195 VEG, laat de burger weten dat hij kan opkomen tegen wanbeheer. De gedetailleerde bepalingen zullen in deel II van de Grondwet worden opgenomen.

Artikel 35 bis: De politieke partijen op Europees niveau

De politieke partijen op Europees niveau dragen bij tot de vorming van het Europees bewustzijn en tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie.

Toelichting :

Dit artikel is geïnspireerd op artikel 191 VEG en de formulering van artikel 12, lid 2, van het Handvest.

Artikel 36: Transparantie van de werkzaamheden van de instellingen van de Unie

1. Om goed bestuur te bevorderen en de deelneming van de civiele samenleving te waarborgen werken de instellingen van de Unie in zo groot mogelijke openheid.
2. Het Europees Parlement, alsook de Raad wanneer hij beraadslaagt over een wetgevingsvoorstel, vergaderen in het openbaar.

3. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats in een lidstaat heeft een recht op toegang tot de documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, welke vorm deze documenten ook hebben, alsmede tot de documenten van de door deze instellingen opgerichte agentschappen en organen.
4. De algemene beginselen, de voorwaarden en de beperkingen die, op grond van openbare of particuliere belangen, aan de uitoefening van het recht op toegang tot de documenten verbonden zijn, worden volgens de wetgevingsprocedure door het Europees Parlement en de Raad vastgesteld.
5. De in lid 2 bedoelde instellingen, agentschappen en organen stellen in hun reglementen van orde specifieke bepalingen betreffende de toegang tot hun documenten vast.

Toelichting :

1. *Het eerste lid geeft aan dat de instellingen van de Unie met het oog op goed bestuur besluiten nemen in zo groot mogelijke openheid (herhaling van het begrip "openheid" uit artikel 1, tweede alinea, VEU ("Dit Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.")).*
2. *Lid 2 van het artikel gaat over de transparantie van het wetgevingswerk van het Europees Parlement en de Raad. In de eerste zin is de zinsnede "beraadslaging van de Raad" gebruikt om het volledige stadium van de wetgevende beraadslaging van de Raad te bestrijken, van het eerste debat van de Raad over een wetgevingsvoorstel tot de vaststelling ervan. Indien de Conventie zou besluiten de instelling van een Wetgevende Raad aan te bevelen, zou de verwijzing naar de Raad in dit lid moeten worden gepreciseerd.*
3. *Lid 3 is gebaseerd op artikel 255 VEG en artikel 42 van het Handvest van de grondrechten. In deze teksten wordt het recht op toegang verder uitgebreid tot de documenten van de door de wetgever opgerichte agentschappen en organen, zulks overeenkomstig de gemeenschappelijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 173 van 27.6.2001, blz. 5) betreffende Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43). In deze gemeenschappelijke verklaring is namelijk het volgende bepaald: "Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie komen overeen dat de agentschappen en soortgelijke organen die door de wetgever in het leven zijn geroepen, ten aanzien van de toegang tot hun documenten voorschriften dienen te hebben die in overeenstemming zijn met deze verordening. [...]"*

4. *Lid 4 van het artikel is gebaseerd op artikel 255, lid 2, in een versie die is bijgewerkt wat de verwijzing naar de procedure betreft, en waarin de termijn voor de vaststelling van de nadere voorschriften is weggelaten. De tekst bevat eveneens de term "voorwaarden", hetgeen beantwoordt aan de omschrijving van de werkingssfeer van Verordening nr. 1049/2001 in artikel 1, onder a). Artikel 255, lid 2, bepaalt dat de Raad "binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam [...] volgens de procedure van artikel 251 de algemene beginselen en de beperkingen [bepaalt] ...".*
5. *Het laatste lid is gebaseerd op artikel 255, lid 3.*

Artikel 36 bis: Bescherming van persoonsgegevens

1. Eenieder heeft recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens.
2. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de wetgevingsprocedure de voorschriften vast betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen en organen van de Unie, alsook door de lidstaten bij de uitoefening van activiteiten die onder de werkingssfeer van het recht van de Unie vallen, alsmede de voorschriften betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

Toelichting:

1. *Algemeen artikel betreffende de bescherming van persoonsgegevens waarmee wordt voorzien in één enkele rechtsgrondslag voor de bescherming van gegevens door zowel de instellingen als de lidstaten (in de uitoefening van onder de werkingssfeer van het recht van de Unie vallende activiteiten).*
2. *Het eerste lid is een herhaling van het eerste lid van artikel 8 van het Handvest van de grondrechten: "Eenieder heeft recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens".*
3. *Lid 2 is gebaseerd op de bestaande communautaire regeling (Richtlijn 95/46 betreffende de bescherming van gegevens¹, met als rechtsgrondslag artikel 95 VEG voor het optreden van de lidstaten, en artikel 286 VEG voor de instellingen).*

¹ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

Ter vergelijking, artikel 286 VEG:

"1. Met ingang van 1 januari 1999 zijn de besluiten van de Gemeenschap inzake de bescherming van personen met betrekking tot de verwerking en het vrije verkeer van persoonsgegevens van toepassing op de instellingen en organen die bij of op grond van dit Verdrag zijn opgericht.

Vóór de in lid 1 genoemde datum stelt de Raad volgens de procedure van artikel 251 een onafhankelijk controleorgaan in dat belast is met het toezicht op de toepassing van die besluiten van de Gemeenschap op de instellingen en organen van de Gemeenschap, en neemt hij zo nodig andere bepalingen terzake aan."

Ter vergelijking, volgens artikel 3, lid 2, van Richtlijn 95/46 zijn "de bepalingen van deze richtlijn [...] niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens [...] die met het oog op de uitoefening van niet binnen de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht vallende activiteiten geschiedt zoals die bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie ...".

4. *De vraag of voor de bescherming van persoonsgegevens in één enkele rechtsgrondslag moet worden voorzien, is gerezen naar aanleiding van de redactie van de JBZ-artikelen, meer bepaald van artikel 21 (hoofdstuk 4, politieke samenwerking) van het tweede deel van het Verdrag. In de toelichting bij het ontwerp van artikel 21 (CONV 614/03, blz. 31) wordt uitgelegd dat artikel 30 VEU - waaraan de redactie van artikel 21 grotendeels is ontleend - bepaalt dat de uitwisseling van informatie tussen nationale diensten, alsmede tussen hen en Europol geschiedt "onder voorbehoud van passende bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens" en dat de bepalingen inzake de bescherming van gegevens op grond daarvan in de diverse instrumenten van de derde pijler zijn opgenomen. Voorts wordt daarin toegelicht dat in artikel 21 een specifieke verwijzing naar de bescherming van gegevens had kunnen worden opgenomen om zo een rechtsgrondslag te scheppen voor de handhaving en de verdere ontwikkeling van deze bepalingen voor de huidige "derde pijler". In plaats daarvan lijkt het na de afschaffing van de pijlers echter logischer te voorzien in een algemene regeling voor de bescherming van persoonsgegevens die zowel de huidige communautaire regeling (Richtlijn 95/46 betreffende de bescherming van gegevens, gebaseerd op artikel 95 VEG voor het optreden van de lidstaten, en op artikel 286 VEG voor de instellingen) als het optreden in de huidige "derde pijler" bestrijkt.*

Artikel 37: De status van kerken en niet-confessionele organisaties

1. De Europese Unie eerbiedigt en doet geen afbreuk aan de status die kerken en religieuze verenigingen en gemeenschappen volgens het nationale recht in de lidstaten hebben.

2. De Europese Unie eerbiedigt evenzeer de status van levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties.
3. De Europese Unie voert een regelmatige dialoog met die kerken en organisaties, met inachtneming van hun identiteit en hun specifieke bijdrage.

Toelichting:

1. *De leden 1 en 2 zijn een letterlijke weergave van de tekst van Verklaring nr. 11 betreffende de status van kerken en niet-confessionele organisaties, die aan het Verdrag van Amsterdam is gehecht.*
 2. *Lid 3 specificeert dat de Unie een dialoog voert met de in de leden 1 en 2 bedoelde kerken en organisaties (zoals met de verenigingen en de civiele samenleving, zie artikel 34).*
-