



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.05.1997
COM(97) 230 def.

TWEEDE VERSLAG VAN DE COMMISSIE

over het burgerschap van de Unie

SAMENVATTING

Met het burgerschap van de Unie, dat het Verdrag van Maastricht aan de onderdanen van alle Lid-Staten verleent, wordt beoogd het Europese integratieproces relevanter te maken voor de individuele burger door zijn betrokkenheid te vergroten, de bescherming van zijn rechten te verbeteren en het idee van een Europese identiteit te bevorderen.

De praktische voordelen van dit burgerschap zijn duidelijk bijkomend ten opzichte van de voordelen van het nationale burgerschap, omdat het burgerschap van de Unie niet kan worden verkregen of verloren zonder dat de nationaliteit van een Lid-Staat wordt verkregen of verloren.

Het doel van dit tweede verslag, dat de Commissie heeft opgesteld overeenkomstig artikel 8 E, is het evalueren van de wijze waarop de specifieke bepalingen inzake burgerschap van de Unie, die zijn vervat in het Tweede deel van het Verdrag, in de periode 1994-1996 toepassing vonden.

In deze periode is vooruitgang geboekt met de tenuitvoerlegging van de rechten die specifiek verband houden met het burgerschap. Het noodzakelijke wetgevingskader voor de nieuwe rechten is nu vastgesteld. In de praktijk worden bepaalde rechten evenwel nog niet volledig toegepast.

Kiesrecht in de Lid-Staat van verblijf

Het recht deel te nemen aan de verkiezingen van het Europees Parlement is een realiteit voor alle burgers van de Unie die in een Lid-Staat verblijven waarvan zij geen onderdaan zijn. Dit kan echter niet worden gezegd van het recht om deel te nemen aan gemeenteraadsverkiezingen, omdat sommige Lid-Staten de relevante richtlijn nog niet in nationaal recht hebben omgezet.

Een grotere betrokkenheid van de burgers van de Unie vergt een inspanning van de instellingen en de Lid-Staten om de voor de burgers beschikbare informatie te verbeteren. Hoewel enige vooruitgang kan worden bemerkt naar aanleiding van initiatieven als "Burgers van Europa"/"Europa binnen bereik", is het noodzakelijk om verdere

initiatieven te ontplooiën, zo dicht mogelijk bij de burgers zelf. De inspanningen moeten zich richten op een grotere deelname van de burgers als kandidaten en dienen zich daarom toe te splitsen op de bevordering van hun deelname aan het politieke leven in het gastland.

Consulaire en diplomatieke bescherming in derde landen

Er zijn regels vastgesteld inzake consulaire bescherming voor burgers van de Unie in derde landen waar hun eigen Lid-Staat niet vertegenwoordigd is. Ook is overeenstemming bereikt over regels voor de afgifte van een reisdocument voor noodgevallen. Deze instrumenten hebben echter niet dezelfde bindende kracht als de regels die zijn vastgesteld uit hoofde van de EG-regels, omdat zij het resultaat zijn van intergouvernementele samenwerking.

Aangezien de Lid-Staten nog niet de noodzakelijke administratieve procedures of wijzigingen in hun nationale wetgeving hebben opgenomen, is het recht op consulaire en diplomatieke bescherming op basis van de bepalingen van het Verdrag nog niet volledig geïmplementeerd. De Lid-Staten streven echter op informele, bilaterale basis naar toepassing van de voorlopige richtsnoeren die in mei 1993 overeen zijn gekomen.

Het recht een verzoekschrift bij het Europees Parlement in te dienen en het recht zich tot de Ombudsman te wenden

Het vaste gebruik van het Europees Parlement om verzoekschriften te aanvaarden van een ieder die in een Lid-Staat verblijft, blijft zijn waarde bewijzen als belangrijke schakel tussen de burgers en de instellingen. Van het einde van de laatste zittingsperiode (93/94) tot en met de eerste helft van het zittingsjaar 96/97 werden in totaal 4.131 petitie's aan het Europees Parlement gericht.

De eerste Europese Ombudsman werd op 12 juli 1995 benoemd. Sinds zijn indiensttreding eind 1996 heeft de Ombudsman 1.140 klachten ontvangen. Aangezien hij pas sinds iets meer

dan een jaar actief is, kunnen de gevolgen van zijn werk voor de instellingen en de burgers nog niet volledig worden beoordeeld. Daar het echter de functie van de Ombudsman is om de instellingen opener te maken, heeft zijn optreden de instellingen ertoe aangezet een oplossing te vinden voor onjuiste administratieve praktijken.

Vrij verkeer van personen en vrijheid van verblijf

Burgers ondervinden nog steeds moeilijkheden bij de uitoefening van hun rechten op vrij verkeer en op verblijf. Het recht om in een andere Lid-Staat te verblijven is nog steeds onderworpen aan verschillende bepalingen voor verschillende categorieën burgers, omdat het afgeleide gemeenschapsrecht uit twee verordeningen en negen richtlijnen bestaat. Een enkel stelsel van regels die het bestaande recht zouden verduidelijken en een rechtvaardige toepassing ervan mogelijk zou maken, kan echter niet worden ingevoerd, omdat het EG-Verdrag hiertoe geen gemeenschappelijke rechtsbasis biedt.

Momenteel lijkt een herziening van artikel 8 A de enige manier om de afgeleide wetgeving zodanig te veranderen dat hierin rekening wordt gehouden met alle gevolgen van de invoering van het burgerschap van de Unie. Van een aanvullende rechtsbasis kan dit artikel worden opgewaardeerd tot een specifieke rechtsbasis die de mogelijkheid biedt het gecompliceerde stelsel van afgeleide wetgeving te herzien. Dit zou zeker de doorzichtigheid van het gemeenschapsrecht vergroten, de uitvoeringsmaatregelen vergemakkelijken en het begrip onder de burgers van de daadwerkelijk verleende rechten verbeteren.

De weg voorwaarts: het verbeteren van de bekendheid met en het gebruik van de rechten van de burgers

De invoering van het burgerschap van de Unie heeft hogere verwachtingen bij de burgers gewekt over de rechten die zij verleend en nageleefd willen zien. De burgers hebben recht op kennis van deze rechten en op de naleving van deze rechten door de Lid-Staten in de praktijk. Anders zullen de burgers het burgerschap van de Unie beschouwen als een vaag en ongrijpbaar begrip. De Commissie merkt op dat de huidige rechten verder kunnen worden versterkt op twee manieren:

- een voortdurende voorlichtingsinspanning, waardoor de burgers kunnen beschikken over eenvoudige en feitelijke informatie over hun rechten, en
- een bijzondere inspanning van de Commissie en de Lid-Staten om ervoor te zorgen dat deze rechten daadwerkelijk worden nageleefd.

In de komende maanden zal de Commissie kwesties bestuderen die verband houden met het vrije verkeer van personen in het licht van het verslag dat de Groep van hoog niveau op 18 maart 1997 aan de Commissie heeft uitgebracht, van de in het Actieplan voor de interne markt genoemde prioriteitsgebieden en van de conclusies van de Intergoevernementele Conferentie over de herziening van de verdragen. De reacties van de Raad en het Europees Parlement op dit verslag en de respons op het initiatief "Burgers van Europa"/"Europa binnen bereik" zullen de Commissie behulpzaam zijn bij het kiezen van de eventueel verder te nemen maatregelen.

	page
Inleiding	6
I. DE NIEUWE RECHTEN IN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE	7
1. Het recht om deel te nemen aan verkiezingen voor het Europees Parlement en gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf	7
1.1 Algemene beginselen	7
1.2 De reacties van de burgers bij de afgelopen verkiezingen voor het Europees Parlement	9
1.3 De toepassing van Richtlijn 94/80 op gemeenteraadsverkiezingen in 1996	10
1.4 Het vergroten van de participatie van de burgers	10
2. Consulaire en diplomatieke bescherming in voorbereiding	12
3. Niet-gerechtelijke methoden om de rechten van burgers te beschermen	13
3.1 Het recht om verzoekschriften bij het Europees Parlement in te dienen	13
3.1.1 De ervaringen in de laatste drie parlementaire jaren	13
3.2 Het recht zich tot de Ombudsman te wenden	14
II. DE RECHTEN DIE VOORAFGAAND AAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE GOLDEN	15
4. Vrij verkeer van personen	15
4.1 Artikel 8 A van het EG-Verdrag: het recht van toegang en verblijf van de burgers van de Unie	16
4.2. De ervaringen in de laatste drie jaren	17
4.3 Geen herziening van de bepalingen betreffende het recht van verblijf	18
4.4 De noodzaak van een herziening van artikel 8 A	18
4.5 Artikel 7 A en de afschaffing van de controle van personen aan de binnengrenzen	19
III. DE WEG VOORWAARTS: HET VERBETEREN VAN DE BEKENDHEID MET EN HET GEBRUIK VAN DE RECHTEN VAN DE BURGERS	19

Inleiding

Het aan de onderdanen van alle Lid-Staten verleende burgerschap is bedoeld om het Europese integratieproces relevanter te maken voor de individuele burger door zijn betrokkenheid te vergroten, de bescherming van zijn rechten te verbeteren en het idee van een Europese identiteit te bevorderen.

Momenteel gebruikt en geniet een almaar toenemend aantal burgers een reeks algemene rechten en voordelen die aan de Europese Unie worden ontleend, met name ten gevolge van de ontwikkeling van de interne markt. Hiertoe behoren de rechten om in andere Lid-Staten te werken en goederen en diensten te kopen en een grotere keuze aan goederen en diensten te genieten tegen meer concurrerende prijzen, alsmede het recht op een gegarandeerd niveau van bescherming voor de consument en de gezondheid, en gelijke rechten op het werk.

Naast deze algemene rechten bevat het Tweede deel van het EG-Verdrag specifieke bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie en worden daarin de zeven verschillende rechten opgesomd waarop dit verslag betrekking heeft. Omdat het burgerschap van de Unie niet verworven of verloren kan worden zonder verwerving of verlies van de nationaliteit van een Lid-Staat, hebben de hieruit voortvloeiende rechten duidelijk een bijkomend karakter ten opzichte van de rechten die aan de nationaliteit worden ontleend¹. De eerstbedoelde rechten kunnen in de volgende vier categorieën worden ingedeeld:

- een persoonlijk recht op vrij verkeer en verblijf, afhankelijk van de beperkingen en voorwaarden die in het Verdrag en het afgeleide recht zijn vervat;
- het recht om aan de verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraadsverkiezingen deel te nemen in de plaats van verblijf;
- bescherming door de diplomatieke en consulaire autoriteiten van enige andere Lid-Staat in derde landen waar de eigen Lid-Staat van de burger niet vertegenwoordigd is;
- toegang tot niet-gerechtelijke rechtsmiddelen: toegang tot de Ombudsman en het recht om een verzoekschrift in te dienen bij het Europees Parlement.

Deze uiteenlopende rechten zijn onderworpen aan verschillende voorwaarden. In algemene zin kunnen de rechten die voortvloeien uit het burgerschap van de Unie bijvoorbeeld niet worden ingeroepen in nationale situaties met een voor de Lid-Staat zuiver intern karakter. Sommige van de rechten, zoals het kiesrecht, kunnen slechts worden uitgeoefend in een andere Lid-Staat dan de Lid-Staat van herkomst, terwijl andere, zoals de toegang tot de Ombudsman of het indienen van een verzoekschrift bij het Europees Parlement, zich uitstrekken tot alle natuurlijke en rechtspersonen die in een Lid-Staat verblijven of aldaar hun statutaire zetel hebben.

In weerwil van enige beperkingen heeft de invoering van het burgerschap van de Unie geleid tot hogere verwachtingen bij de burgers ten aanzien van de rechten die zij toegekend en beschermd willen zien, vooral wanneer zij naar een andere Lid-Staat verhuizen.

Deze rechten, en de Unie als geheel, zullen in de ogen van de burger slechts geloofwaardig zijn, wanneer zij in de praktijk van nut kunnen zijn. Het burgerschap van de Unie kan slechts het doel dienen dat in artikel B van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt genoemd - versterking van de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de Lid-Staten - indien de toegekende rechten duidelijk bekend en afdwingbaar zijn. Indien dit niet het geval is, is het burgerschap van de Unie een ongrijpbaar begrip voor de burgers, waardoor verwarring ontstaat over de middelen en doelstellingen daarvan, hetgeen zal leiden tot anti-EU-gevoelens.

Het doel van dit verslag, dat door de Commissie is opgesteld overeenkomstig artikel 8 E, eerste alinea, van het Verdrag, is het beoordelen van de toepassing van het burgerschap van de Unie in de praktijk. Op basis van deze beoordeling kan de Raad, met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, besluiten over bepalingen die de Lid-Staten kunnen vaststellen om de reeds verleende rechten kracht bij te zetten of hieraan nieuwe rechten toe te voegen. In de tussentijd worden aangelegenheden betreffende de rechten die voortvloeien uit het burgerschap van de Unie ook behandeld op de Intergoevernementele

¹ De Lid-Staten behouden de volledige bevoegdheid om te bepalen wie voor communautaire doeleinden als onderdanen worden aangemerkt - Verklaring (nr. 2) bij de slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Conferentie over de herziening van de Verdragen. Dit verslag heeft echter geen betrekking op de bescherming van universele mensenrechten; deze behoren momenteel tot de onderwerpen van gesprek op de Intergoevernementele Conferentie.

Maar ongeacht of nieuwe rechten worden toegevoegd of uitsluitend bestaande rechten worden versterkt, moeten de belangen van de burgers een prioriteit voor de Europese integratie blijven, indien men ooit een hechtere unie tussen de volkeren van Europa wil bereiken.

Dit tweede verslag over het burgerschap heeft betrekking op de jaren 1994 tot en met 1996² en is verdeeld in drie onderdelen. Het eerste

onderdeel behandelt de nieuwe rechten die zijn ingevoerd bij het Verdrag betreffende de Europese Unie. In het tweede onderdeel worden de rechten besproken die reeds voorafgaand aan de invoering van het burgerschap van de Unie waren vastgesteld en die betrekking hebben op het vrije verkeer van personen. In beide gevallen worden de rechten besproken, de voortgang bij de tenuitvoerlegging daarvan geanalyseerd en de doeltreffendheid van deze rechten onderzocht. Ten slotte wordt in het derde onderdeel vooruitgeblikt op methoden om de huidige rechten te versterken.

² Eerste verslag van de Commissie over het burgerschap, COM(93) 702 def. van 21 december 1993.

I. DE NIEUWE RECHTEN IN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE

Afgezien van het burgerschap van de Unie, wordt in het Tweede deel van het EG-Verdrag de volgende rechten aan de burgers van de Unie verleend:

- Het recht om te kiezen en zich verkiesbaar te stellen bij verkiezingen voor het Europees Parlement en gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf - artikel 8 B, leden 1 en 2;
- Het recht op diplomatieke en consulaire bijstand in landen waar de Lid-Staat van een burger van de Unie niet vertegenwoordigd is - artikel 8 C;
- Het recht van de burgers van de Unie om een verzoekschrift in te dienen bij het Europees Parlement en om zich tot de Ombudsman te wenden - artikel 8 D.

1. Het recht om deel te nemen aan verkiezingen voor het Europees Parlement en gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf

1.1 Algemene beginselen

Artikel 8 B van het EG-Verdrag verleent de burgers van de Unie die in een andere dan de eigen Lid-Staat verblijven het recht om in de Lid-Staat van verblijf als kiezers of kandidaten deel te nemen aan verkiezingen voor het Europees Parlement en aan gemeenteraadsverkiezingen.

Voor de uitoefening van deze rechten heeft de Raad in 1993 en 1994 met eenparigheid van stemmen twee richtlijnen vastgesteld die gedetailleerde regels bevatten, welke in alle Lid-Staten ten uitvoer moeten worden gelegd: Richtlijn 93/109 voor de verkiezingen voor het Europees Parlement en Richtlijn 94/80/EG voor gemeenteraadsverkiezingen³. Hoewel beide instrumenten bepalingen bevatten die specifiek zijn voor de verkiezingen waarop zij

betrekking hebben, liggen hieraan de volgende gemeenschappelijke beginselen ten grondslag:

- *Geen harmonisatie van de kieswetgeving* - In beide richtlijnen wordt afgezien van enige poging om de nationale kieswetgevingen te harmoniseren. Er worden slechts basisregels ingevoerd, op grond waarvan niet-onderdanen hun rechten zoveel mogelijk op dezelfde voorwaarden als onderdanen kunnen uitoefenen. De bepalingen staan bijvoorbeeld niet in de weg aan

³ Richtlijn 93/109 van de Raad van 6 december 1993, PB nr. L 329/34 van 30.12.1993; Richtlijn 94/80 van de Raad van 19 december 1994, PB nr. L 368 van 31.12.1994, onlangs gewijzigd bij Richtlijn 93/60/EG van 13 mei 1996, PB nr. L 122/12 van 22.5.1996, zodat ook de basiseenheden van de plaatselijke overheden in de drie nieuwe Lid-Staten hieronder vallen.

voorkeursbehandelingen die de Lid-Staten reeds aan bepaalde burgers van de Unie geven. Bovendien laat Richtlijn 93/109, wat de verkiezingen voor het Europees Parlement betreft, artikel 138, lid 3, betreffende de invoering van een eenvormige verkiezingsprocedure onverlet.

- *Keuzevrijheid* - De burgers van de Unie zijn vrij om te kiezen of zij hun rechten al dan niet in hun Lid-Staat van verblijf uitoefenen. Voor de verkiezingen voor het Europees Parlement betekent dit in verband met het verbod om tweemaal te stemmen dat een keuze moet worden gemaakt tussen de Lid-Staat van verblijf en de Lid-Staat van herkomst. Bij gemeenteraadsverkiezingen betekent het uitbrengen van een stem in de Lid-Staat van verblijf niet automatisch dat hetzelfde recht in de Lid-Staat van herkomst verloren gaat: het is aan de Lid-Staten zelf om de voorwaarden te bepalen waarop de onderdanen, die buiten het kiesgebied verblijven, hun kiesrecht kunnen uitoefenen⁴.
- *Gelijke aanspraak op kiesrecht* - Op grond van het beginsel van non-discriminatie moeten EU-burgers op dezelfde voorwaarden als onderdanen van de Lid-Staat van verblijf het kiesrecht genieten, mits zij voldoen aan de voorwaarden die voor de eigen onderdanen in de kieswetgeving van die Lid-Staat zijn vastgesteld. Hiertoe behoren bijvoorbeeld toegang tot dezelfde beroepsprocedures bij omissies of fouten op de kiezerslijst of bij het verzoek om kandidaatstelling, handhaving op de kiezerslijst onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen, enzovoorts. Een belangrijke uitzondering op deze regel is de eerste inschrijving op de kiezerslijst in de Lid-Staat van verblijf. Voor de verkiezingen voor het Europees Parlement moet de burger hiertoe een verzoek indienen om zijn of haar keuzevrijheid te waarborgen. Bij gemeenteraadsverkiezingen kunnen de Lid-Staten zonder kiesplicht kiezen tussen automatische inschrijving en inschrijving op verzoek. De meeste Lid-Staten hebben gekozen voor automatische inschrijving, omdat dit goedkoper lijkt en een grotere opkomst mogelijk maakt.
- *Extraterritoriale gevolgen van de regels inzake diskwalificatie van kandidaten* - Het idee achter dit beginsel is dat vermeden moet worden dat burgers hun burgerrechten eenvoudig kunnen terugkrijgen door naar een andere Lid-Staat te verhuizen. In het geval van de verkiezingen voor het Europees Parlement is het voor personen die het

passief kiesrecht in de eigen Lid-Staat hebben verloren strikt verboden om zich in een andere Lid-Staat kandidaat te stellen. Met betrekking tot gemeenteraadsverkiezingen staat het de Lid-Staten vrij te kiezen of zij personen, die in de Lid-Staat van herkomst het passief kiesrecht hebben verloren, al dan niet verbieden zich kandidaat te stellen.

- *Uitzonderingen slechts bij een bijzondere situatie in een Lid-Staat* - Minimumvoorwaarden voor verblijf die slechts voor buitenlandse burgers van de Unie gelden, zijn in beginsel onverenigbaar met de regel van niet-discriminatie. Artikel 8 B laat echter bij uitzondering afwijkingen toe van het beginsel van gelijke behandeling, wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een Lid-Staat. Beide richtlijnen erkennen dat een afwijking kan worden toegestaan aan Lid-Staten waar het aandeel van niet-nationale burgers van de Unie meer dan 20% van de kiesgerechtigden uitmaakt. In het geval van verkiezingen voor het Europees Parlement mag de minimale verblijfsperiode die kan worden verlangd voordat het kiesrecht wordt toegekend niet meer dan vijf en tien jaar bedragen voor respectievelijk het actief en passief kiesrecht. Luxemburg is de enige Lid-Staat die deze afwijking toepast. In het geval van gemeenteraadsverkiezingen mag de minimum-verblijfsperiode voor de kiezers niet langer zijn dan de termijn waarvoor de gemeenteraad wordt gekozen, en voor de kandidaten niet langer dan tweemaal deze termijn. Twee Lid-Staten komen in aanmerking voor deze afwijking, Luxemburg en België. Deze laatste mag echter slechts minimum-verblijfsperiodes voor kiezers voorschrijven in een beperkt aantal gemeenten en moet het voornemen hiertoe ten minste een jaar voor de verkiezingen kenbaar maken.
- Een adequate voorlichtingscampagne - De Lid-Staten zijn verplicht om de op hun grondgebied verblijvende burgers van de Unie tijdig en voldoende in kennis te stellen van hun nieuwe kiesrechten. Dit is van bijzonder belang, omdat deze rechten niet ten volle kunnen worden uitgeoefend wanneer toereikende informatie ontbreekt.

⁴ Elf Lid-Staten staan niet toe dat hun onderdanen hun stem uitbrengen of zich kandidaat stellen wanneer zij buiten het grondgebied verblijven. In het buitenland verblijvende Griekse en Italiaanse kiezers moeten naar hun land van herkomst terugreizen om hun stem uit te kunnen brengen. Slechts Frankrijk en Spanje laten het kiesrecht van hun in het buitenland verblijvende onderdanen intact.

Afgezien hiervan zijn er bepalingen die specifiek betrekking hebben op aangelegenheden die slechts relevant zijn voor de verkiezingen voor het Europees Parlement of voor de gemeenteraadsverkiezingen. De beide richtlijnen lopen derhalve uiteen wat de volgende bepalingen betreft:

- *Eén stem en één kandidaatstelling voor de verkiezingen voor het Europees Parlement* - Overeenkomstig de Akte uit 1976 betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement⁵ mag niemand meer dan eenmaal zijn stem uitbrengen of zich kandidaat stellen in meer dan één Lid-Staat bij dezelfde verkiezingen. Om dubbele stemmen en dubbele kandidaatstellingen te voorkomen, wisselen de Lid-Staten informatie uit over hun onderdanen die in het buitenland het kiesrecht uitoefenen.
- *Bepaalde functies voorbehouden aan nationale onderdanen bij gemeenteraadsverkiezingen* - In de richtlijn is bepaald dat de Lid-Staten de functies van burgemeester en loco-burgemeester kunnen voorbehouden aan de eigen onderdanen. In de meeste Lid-Staten oefent de burgemeester, en meestal ook de wethouders, een functie van openbaar gezag uit, zoals bijvoorbeeld de functie van hoofd van de plaatselijke politie. Deze afwijking van het non-discriminatiebeginsel strookt derhalve met de bepalingen van de artikelen 48, lid 4, en 55, volgens welke de uitoefening van functies van openbaar gezag worden voorbehouden aan nationale onderdanen. De tenuitvoerlegging van deze bepalingen moet echter geschieden met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en mag de mogelijkheid voor niet-onderdanen om verkozen te worden niet verder beperken dan noodzakelijk is.

1.2 De reacties van de burgers bij de afgelopen verkiezingen voor het Europees Parlement

Een lage participatiegraad

Voorafgaand aan de invoering van artikel 8 B, lid 2, hadden vijf Lid-Staten het kiesrecht reeds onder bepaalde voorwaarden uitgebreid tot onderdanen uit andere Lid-Staten die op hun grondgebied verblijven⁶. Momenteel hebben alle burgers van de Unie die in een Lid-Staat verblijven waarvan zij geen onderdaan zijn de gelegenheid gehad om hun stem uit te brengen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Richtlijn 93/109 werd toegepast op de verkiezingen van juni 1994 en op de eerste

verkiezingen die in september 1995 en oktober 1996 in de drie nieuwe Lid-Staten werden gehouden.

De totale participatie van niet-nationale kiezers in hun Lid-Staat van verblijf liep uiteen van 44,11% in Ierland, waar dit recht reeds sinds 1979 gold, tot 1,55% in Griekenland. De gemiddelde opkomst van niet-nationale burgers van de Unie bedroeg ongeveer 11,81%. Slechts één kandidaat werd als niet-onderdaan in haar Lid-Staat van verblijf verkozen⁷. Deze cijfers moeten in het licht worden gezien van de voortschrijdende daling van de participatie van de nationale kiezer bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, van 63,0% in 1979 tot 56,5% in 1994⁸.

De redenen voor deze relatief geringe deelname zijn talrijk en kunnen deels zijn gelegen in het nieuwe karakter van de rechten. Ook moet worden bedacht dat de vaststelling en toepassing van de nieuwe rechten zeer korte tijd liet voor een volledige voorlichting van zowel de burger als de bevoegde nationale autoriteiten. Richtlijn 93/109, die in december 1993 is vastgesteld, verlangde van de Lid-Staten dat zij de noodzakelijke bepalingen voor de tenuitvoerlegging daarvan uiterlijk op 1 februari 1994 zouden hebben vastgesteld, en werd voor het eerst nauwelijks vier maanden later toegepast, bij de EP-verkiezingen in juni. De strikte termijnen voor registratie en de gebrekkige informatie lijkt een aantal potentiële kiezers van deelname te hebben uitgesloten.

Naast deze kinderziekten moet een fundamenteeler punt in overweging worden genomen. De verkiezingen voor het Europees Parlement zijn verkiezingen voor een enkele instelling, waardoor het "één man-één stem"-beginsel van toepassing is. Een burger van de Unie die besluit zijn stem in de Lid-Staat van verblijf uit te brengen, moet afzien van de mogelijkheid om in zijn Lid-Staat van herkomst te stemmen. De noodzaak om een keuze te maken, was een realiteit voor de meeste in het buitenland wonende burgers van de Unie, aangezien alle Lid-Staten, met uitzondering van Ierland, het kiesrecht voor de verkiezingen

⁵ Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen bij Besluit nr. 76/787/EG van de Raad van 20.9.1976, PB nr. L 278 van 8.10.1976, gewijzigd bij Besluit van de Raad van 1 februari 1993, PB nr. L 33/15 van 9.2.1993.

⁶ Ierland, België, Nederland, het Verenigd Koninkrijk (alleen Ierse burgers) en Italië (alleen kandidaten).

⁷ Mevrouw Wilmya Zimmermann, een in Duitsland verblijvend Nederlands onderdaan.

⁸ Eurobarometer-onderzoek nr. 41, juli 1994.

voor het Europees Parlement toekennen aan hun onderdanen in het buitenland. Zij kunnen deze rechten uitoefenen per post of bij machtiging, of in een consulaat. Omdat de leden van het Europees Parlement op nationale lijsten worden gekozen, gaven talloze burgers de voorkeur aan een kandidaat van hun Lid-Staat van herkomst, waarmee zij zich verbonden konden voelen in een voor hen welbekende politieke context⁹.

De Commissie dient binnenkort een evaluatieverslag in over de toepassing van de richtlijn op de afgelopen verkiezingen voor het Europees Parlement, dat ook gegevens bevat over de verkiezingen die in september 1995 in Zweden en in oktober 1996 in Finland en Oostenrijk werden gehouden. Het verslag bevat tevens een gedetailleerde analyse van de in het voorgaande genoemde aangelegenheden.

1.3 De toepassing van Richtlijn 94/80 op gemeenteraadsverkiezingen in 1996

Uitvoeringsbepalingen nog niet door alle Lid-Staten vastgesteld

Voorafgaand aan de vaststelling van richtlijn 94/80 in december 1994 werd het lokale stemrecht in Ierland, Denemarken, Nederland, Spanje, Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk tot onderdanen van andere Lid-Staten uitgebreid. Met uitzondering van Ierland waren deze rechten onderworpen aan bepaalde voorwaarden, zoals verblijfsduur of wederkerigheidsovereenkomsten.

De richtlijn bood de Lid-Staten een termijn van twee jaar om hun interne wetgeving zodanig aan te passen, dat burgers van de Unie konden deelnemen aan lokale verkiezingen. Gedurende deze termijn besteedden individuele leden van het Europees Parlement en de burgers in het algemeen veel aandacht aan de invoering van dit nieuwe recht en werd via verzoeken om inlichtingen, verzoekschriften en parlementaire vragen nauwlettend toegezien op de uiterste termijn van 1 januari 1996¹⁰.

Op 1 januari 1997 hadden slechts acht Lid-Staten de richtlijn volledig ten uitvoer gelegd. Als hoedster van het Verdrag heeft de Commissie derhalve overeenkomstig artikel 169 van het Verdrag procedures ingeleid tegen de Lid-Staten die hebben verzuimd de nodige bepalingen vast te stellen¹¹.

De eerste maal dat burgers van de Unie op basis van de richtlijn aan gemeenteraads-

verkiezingen deelnamen, was in Berlijn in oktober 1995. Sindsdien is de richtlijn toegepast bij verkiezingen en tussentijdse verkiezingen in Luxemburg, Italië, diverse Duitse deelstaten, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

Gegevens over de participatiegraad bij verkiezingen van burgers van de Unie zijn momenteel niet volledig, omdat deze niet systematisch worden verzameld voor niet-onderdanen. De enige indicatieve opkomstcijfers voor de niet-nationale kiezers hebben betrekking op de Duitse deelstaat Beieren en de Oostenrijkse deelstaat Wenen. In Beieren als geheel schommelde de niet-nationale opkomst tussen 21 en 25%. In Wenen bedroeg het percentage EU-kiezers 35,5%. In beide gevallen was de deelname van niet-nationale kiezers geringer dan de gemiddelde deelname van nationale kiezers.

De Commissie heeft het verzoek gekregen binnen een jaar nadat in alle Lid-Staten gemeenteraadsverkiezingen zijn gepland, ofwel uiterlijk in 2001, een verslag uit te brengen over de toepassing van de richtlijn. Ook moet de Commissie uiterlijk op 31 december 1998 een verslag uitbrengen waarin de rechtvaardiging wordt onderzocht voor de minimum-verblijfsduur die in Luxemburg en België geldt voor burgers van de Unie die geen onderdaan zijn.

1.4 Het vergroten van de participatie van de burgers

Uitbreiding van de beschikbare informatie en bevordering van kandidaatstellingen

De resultaten van de laatste verkiezingen voor het Europees Parlement brachten twee tekortkomingen in de participatie van de burgers van de Unie aan het licht. Eerst en

⁹ Een spontane enquête onder ambtenaren van de Europese instellingen, waarop ongeveer 2% antwoordde, liet zien dat de belangrijkste reden om niet in de Lid-Staat van verblijf te stemmen het feit was dat de verkiezingscampagne zich uitsluitend richtte op interne politieke aangelegenheden. Zie ook Eurobarometer-onderzoek nr. 41 over de factoren die het uitbrengen van een stem mogelijk beïnvloeden.

¹⁰ In de referentieperiode meer dan 19 parlementaire vragen en 8 verzoekschriften.

¹¹ Zie het binnenkort te verschijnen Verslag van de Commissie over het toezicht op de naleving van het gemeenschapsrecht in 1996 - COM (97) 600. De Commissie heeft besloten om met redenen omklede adviezen uit te brengen aan Frankrijk, Griekenland, België, Spanje, Zweden, Oostenrijk (gedeeltelijke tenuitvoerlegging) en Finland (gedeeltelijke tenuitvoerlegging). Opgemerkt dient te worden dat in Zweden de richtlijn weliswaar nog niet ten uitvoer is gelegd, maar dat buitenlanders reeds sinds de jaren zeventig kunnen stemmen, afhankelijk van de verblijfsduur in het land.

vooral was er een gebrek aan informatie over de nieuwe rechten. Ten tweede was er een dramatisch laag percentage succesvolle kandidaten.

Het eerste probleem is relatief gemakkelijk aan te pakken. Omvangrijke voorlichting-scampagnes als "Burgers van Europa"/"Europa binnen handbereik" zouden, gepaard met de inspanningen van de Lid-Staten en een grotere bekendheid met de nieuwe rechten, op termijn voldoende informatie aan burgers moeten bieden. De Lid-Staten zouden uiteraard het voortouw moeten nemen bij de voorlichting, omdat dit een verplichting is waaraan zij moeten voldoen krachtens artikel 12 van Richtlijn 109/93 en artikel 11 van Richtlijn 94/80.

Het tweede probleem is complexer en vergt zorgvuldige overweging. De huidige bepalingen van het Verdrag kennen slechts kiesrecht toe zonder andere politieke rechten als het recht van vergadering en de vrijheid van meningsuiting te noemen. Deze rechten zijn echter wezenlijke voorafgaande voorwaarden voor de zinvolle uitoefening van het kiesrecht.

In het internationale recht zelf, en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in het bijzonder, waarnaar artikel F van het Verdrag betreffende de Europese Unie verwijst, wordt de politieke status van niet-onderdanen beschouwd als een aangelegenheid die nauw verband houdt met de nationale soevereiniteit. De artikelen 10, lid 2, 11, lid 1, en 14 van dit verdrag waarborgen de vrijheid van meningsuiting, van vreedzame vergadering en van vereniging met een ieder, ongeacht nationaliteit. Artikel 16 biedt de verdragsluitende partijen evenwel de mogelijkheid beperkingen op te leggen aan politieke activiteiten van vreemdelingen¹². De toetreding van de Europese Gemeenschap tot het EVRM vormt momenteel het voorwerp van besprekingen in het kader van de Intergoevernementele Conferentie.

Sommige Lid-Staten kennen vergelijkbare regels in hun wetgeving. Deze regels verbinden een aantal voorwaarden aan de politieke activiteiten van niet-onderdanen, zoals het verbod van lidmaatschap van een politieke partij of een algemene verplichting tot politieke neutraliteit ten aanzien van beleidskwesties in het gastland.

Het verband tussen het kiesrecht en de deelname aan het politieke debat wordt duidelijker indien men bedenkt dat in bepaalde Lid-Staten slechts politieke partijen kandidaten kunnen voordragen voor de verkiezingen voor het Europees Parlement en voor gemeenteraadsverkiezingen.

Om ervoor te zorgen dat meer burgers van de Unie die in een Lid-Staat wonen, waarvan zij geen onderdaan zijn, gebruik maken van het passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij gemeenteraadsverkiezingen, zou hun deelname aan het politieke leven van hun Lid-Staat van verblijf moeten worden gestimuleerd. De rol van de politieke partijen, op zowel nationaal als Europees niveau, is uiteraard van zeer groot belang voor het bereiken van dit doel¹³. Ook op nationaal niveau moet echter worden getracht eventuele belemmeringen voor politieke activiteiten van burgers van de Unie weg te nemen.

Het kiesrecht voor burgers van de Unie die geen onderdanen zijn, is het belangrijkste van de nieuwe rechten die door het Verdrag worden verleend. De voordelen van de toepassing daarvan, in termen van een grotere integratie van de burgers van de Unie in de Lid-Staat van verblijf, zullen echter slechts op lange termijn worden gevoeld.

¹² Een recent arrest van het Europees Hof voor de mensenrechten (Zaak 5/1994/452/531, Piermont/Frankrijk) lijkt erop te wijzen dat het begrip "vreemdeling" in artikel 16 van het EVRM niet zou moeten worden toegepast op onderdanen van de Lid-Staten van de EU. Maar bij gebreke van een verdere verduidelijking van deze interpretatie kan artikel F niet worden opgevat als een automatische garantie van politieke rechten voor burgers van de Unie die in een Lid-Staat verblijven waarvan zij geen onderdaan zijn. Evenmin kan hiervoor houvast worden gevonden in de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie inzake de constitutionele tradities die de Lid-Staten als algemene rechtsbeginselen gemeen hebben.

¹³ Zie ook de Resolutie van het Europees Parlement over de grondwettelijke status van Europese politieke partijen, welke is aangenomen op 10.12.1996 - Doc. EP 254.448.

2. Consulaire en diplomatieke bescherming in voorbereiding

Het wetgevingskader voltooid

Artikel 8 C biedt het recht op bescherming door de diplomatieke of consulaire autoriteiten van enige andere Lid-Staat in derde landen waar de Lid-Staat van de betrokken burger niet is vertegenwoordigd, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Lid-Staat. Ook bepaalt dit artikel dat de uitvoeringsmaatregelen middels intergouvernementele samenwerking door de Lid-Staten moeten worden vastgesteld. Deze bepaling vindt zijn weerslag in artikel J.6.

De potentiële praktische uitwerking van deze regel mag niet worden onderschat. Momenteel zijn er slechts vier niet-EU-landen waar geen enkele Lid-Staat een ambassade heeft¹⁴. Daarentegen zijn er 17 landen waar slechts twee Lid-Staten zijn vertegenwoordigd.

In mei 1993 werd een eerste reeks richtsnoeren vastgesteld voor de bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie door diplomatieke vestigingen van Lid-Staten in derde landen, welke vier maanden later van kracht werd. De werkzaamheden aan het wetgevingskader zijn sindsdien voortgezet, en op 19 december 1995 werd een belangrijke stap voorwaarts gemaakt: de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, stelden twee besluiten vast, de eerste met betrekking tot de bescherming van burgers van de Unie door diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen¹⁵, en de tweede betreffende de uitvoeringsmaatregelen die door consulaire ambtenaren moeten worden genomen¹⁶.

Consulaire bescherming wordt geboden in geval van overlijden, een ernstig ongeluk of een ernstige ziekte, arrestatie of detentie, en aan slachtoffers van geweldsmisdrijven. Ook kan de bescherming worden uitgebreid tot het verlenen van bijstand aan en de repatriëring van in moeilijkheden verkerende burgers en kunnen de diplomatieke vertegenwoordigingen of consulaten ook in andere situaties bijstand aan burgers bieden.

De besluiten zijn nog niet volledig ten uitvoer gelegd, omdat nog niet alle Lid-Staten de nodige uitvoeringsmaatregelen hebben genomen. Voorlopig hebben de nationale autoriteiten hun respectieve diplomatieke en

consulaire posten in derde landen verzocht het besluit zo veel mogelijk toe te passen. De uitvoeringsmaatregelen zullen vijf jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd.

Op 25 juni 1996 hebben de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, de regels vastgesteld voor de afgifte van een reisdocument voor noodgevallen¹⁷. Dit document kan voor één terugreis worden afgegeven aan onderdanen van een Lid-Staat van de EU die in een derde land in moeilijkheden verkeren, bijvoorbeeld omdat hun reisdocumenten verloren of ontvreemd zijn. Evenals de besluiten uit 1995 zullen deze bepalingen slechts in werking treden wanneer alle Lid-Staten de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen hebben genomen.

Om deze maatregelen aan het grote publiek kenbaar te maken, zijn de Lid-Staten en de Commissie de tekst overeengekomen van een gemeenschappelijke folder over "Consulaire bescherming voor burgers van de Europese Unie"¹⁸. Deze folder bevat een duidelijke uiteenzetting van de praktische stappen die in moeilijkheden verkerende burgers moeten nemen en van het type bijstand dat van ambassades en consulaten van andere Lid-Staten kan worden verwacht. De folder zal verkrijgbaar zijn op de door elke Lid-Staat voor de eigen onderdanen te bepalen wijze, en zal bovendien deel uit gaan maken van het voorlichtingsinitiatief "Burgers van Europa"/"Europa binnen bereik".

Aangezien deze regels nog niet van kracht zijn, is een evaluatie in dit stadium nog niet mogelijk.

¹⁴ De Russische Federatie, Japan, de VS, China en Zwitserland.

¹⁵ Besluit 95/553/EG in PB nr. L 314/73 van 28.12.1995.

¹⁶ Niet verschenen in het Publikatieblad.

¹⁷ Besluit 96/409/GBVB in PB nr. L 168/4 van 6.7.1996.

¹⁸ Doc. SN 3230 van 17 juni 1996.

3. Niet-gerechtelijke methoden om de rechten van de burgers van de Unie te beschermen

Met de invoering van het burgerschap van de Unie werden in het Verdrag ook niet-gerechtelijke mechanismen voor de bescherming van de burgers opgenomen. Deze gratis rechtsmiddelen zijn het recht om een verzoekschrift bij het Europees Parlement in te dienen en het recht om klachten tot de Europese Ombudsman te richten.

Hoewel het EP en de Ombudsman zeer uiteenlopende taken hebben, hebben de burgers nog geen duidelijk beeld van hun specifieke bevoegdheden, zoals blijkt uit het aantal niet-ontvankelijke verzoekschriften en klachten. Derhalve is er intensief naar gestreefd coördinatieprocedures tussen deze beide lichamen vast te stellen om te waarborgen dat de klachten van burgers daadwerkelijk worden behandeld. Het Comité Verzoekschriften en de Ombudsman wisselen derhalve nu, waar passend en met instemming van de opsteller, klachten en verzoekschriften uit.

3.1 Het recht om verzoekschriften bij het Europees Parlement in te dienen

Ruime toegang

Artikel 8 D geeft elke burger van de Unie het recht een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten.

Dit is echter geen geheel nieuw recht, omdat het reeds deel uitmaakte van het reglement van orde van het Europees Parlement. Het valt zelfs te herleiden tot 1953, toen de Vergadering van de EGKS een aantal bepalingen inzake verzoekschriften opnam in haar reglement van orde. De toegevoegde waarde van artikel 8 D is dat een institutioneel gebruik opgewaardeerd is tot een recht met een specifieke rechtsbasis, die het Europees Parlement de mogelijkheid biedt om samenwerking en inlichtingen te verlangen van de Europese instellingen en de nationale autoriteiten.

De burgers van de Unie zijn de voornaamste begunstigen van dit recht, maar niet de enige, omdat artikel 138 D het uitbreidt tot elke natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een Lid-Staat. In de praktijk zijn de verzoekschriften derhalve een niet-gerechtelijke methode om individuele en collectieve rechten te beschermen voor alle ingezetenen in juridische zin, ongeacht of zij al dan niet onderdaan zijn van een der Lid-Staten.

Artikel 138 D van het Verdrag bepaalt dat de verzoekschriften betrekking dienen te hebben op een onderwerp dat tot de werkerterreinen van de Gemeenschap behoort, terwijl het reglement van orde van het Parlement verwijst naar de kring van activiteiten van de Unie. Aangezien hiertoe ook aangelegenheden van de tweede en derde pijler behoren (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken), heeft zich in de praktijk een uitbreiding van de werkingssfeer voorgedaan. Het Comité Verzoekschriften van het Europees Parlement acht verzoekschriften momenteel ontvankelijk wanneer zij betrekking hebben op de inhoud van de verdragen of op het afgeleide recht, op aangelegenheden die verband houden met de voorzienbare ontwikkelingen in de Gemeenschap, of op de activiteiten van een instelling of lichaam van de Gemeenschap. Op haar beurt heeft de Commissie deze brede interpretatie van de regels door het Comité Verzoekschriften gevolgd.

3.1.1 De ervaringen in de laatste drie parlementaire jaren

Een gestage stroom verzoekschriften

Verzoekschriften zijn een belangrijke schakel tussen de burgers en de instellingen. De instellingen krijgen hierdoor een beeld van de zorgen en behoeften van individuele burgers, van tekortkomingen in de wetgeving van de Gemeenschap of in administratieve handelingen, alsmede van de heersende publieke opinie. Voor de burgers zelf zijn de verzoekschriften een ruim toepasbaar rechtsmiddel, waarvoor minder stringente ontvankelijkheidscriteria gelden dan voor klachten aan de Commissie en/of de Ombudsman.

Sinds het einde van de laatste zittingsperiode (1993/1994) tot de eerste helft van het parlementaire jaar 1996/1997 werden in totaal 4.131 verzoekschriften aan het Europees Parlement gericht¹⁹. De tendens van een jaarlijkse toename van ongeveer 20% gaf in de afgelopen twee jaar een kentering te zien doordat het aantal ingediende verzoekschriften met ongeveer 14% daalde. Van de 2.239 ontvankelijk verklaarde verzoekschriften

¹⁹ Zie de jaarrapporten van het Comité Verzoekschriften (Docs EP 218.896, EP 217.615; EP 212.500, EP 208.029).

hadden er 899 betrekking op rechten van de burger, en met name op sociale zaken (erkenning van ziekteverzekeringen en pensioenrechten), het vrije verkeer van personen (verblijfsvergunningen), belastingen en de erkenning van diploma's in de Lid-Staat van verblijf. Deze verzoekschriften getuigen van de diverse technische problemen die de burgers ondervinden bij overschrijding van de grenzen. Ook de zorg voor het milieu en de bescherming van de consument zijn vaak voorkomende onderwerpen van verzoekschriften.

De meeste van deze verzoekschriften worden door het EP aan de Commissie gezonden, die de gevraagde informatie verstrekt of, in voorkomende gevallen, inbreukprocedures start tegen de betrokken Lid-Staat wegens schending van het gemeenschapsrecht. Gedurende de verslagperiode werden 13 gevallen van vermoedelijke inbreuken ontdekt als rechtstreeks gevolg van een verzoekschrift aan het Europees Parlement²⁰.

Hoewel door de beperkte bevoegdheden van de betrokken instellingen niet voor alle petitie's een bevredigende oplossing kan worden bereikt, heeft het optreden van het EP en de Commissie er in een aantal afzonderlijke gevallen toe geleid dat nationale wetgeving werd gewijzigd, internationale overeenkomsten werden ondertekend en particuliere ondernemingen en autoriteiten hun onwettige werkwijzen herzagen²¹. Om de wijze te verbeteren waarop verzoekschriften worden behandeld, vindt een voortdurende en vruchtbare dialoog plaats tussen de Commissie en het Comité Verzoekschriften.

3.2 Het recht zich tot de Ombudsman te wenden

De eerste Ombudsman van de Europese Unie

Artikel 8 D, lid 2, bepaalt dat elke burger van de Unie zich tot de Ombudsman kan wenden. Het kader voor deze actie is vervat in artikel 138 E, dat dit recht uitbreidt tot alle natuurlijke of rechtspersonen met verblijfplaats of statutaire zetel in een Lid-Staat. Evenals het geval is met het recht om verzoekschriften in te dienen, staat het recht zich tot de Ombudsman te wenden open aan alle ingezetenen in juridische zin, ongeacht of zij al dan niet onderdaan zijn van een der Lid-Staten.

De Ombudsman heeft tot taak vermeende gevallen van wanbeheer bij het optreden van de communautaire instellingen of organen te onderzoeken, met uitzondering van het Hof

van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg bij de uitoefening van hun gerechtelijke taak. Handelingen van nationale autoriteiten²² of van internationale organisaties vallen buiten het werkterrein van de Ombudsman.

De Ombudsman voert volledig onafhankelijk onderzoeken uit, op eigen initiatief of naar aanleiding van een klacht. Hij kan echter niet een autoriteit gelasten een besluit te wijzigen of compensatie te bieden middels betaling van een schadevergoeding of vernietiging van besluiten. Deze rol is voorbehouden aan het Gerecht van eerste aanleg en het Hof van Justitie bij de uitoefening van hun gerechtelijke taak.

Op 9 maart 1994 heeft het Europees Parlement gedetailleerde regels vastgesteld over het statuut en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van de taak van de Ombudsman²³. Deze regels, bekend als het Statuut van de Ombudsman, bevatten de voorwaarden waaronder een klacht kan worden ingediend, de procedure die bij het onderzoek moet worden gevolgd en nadere regels over samenwerking met de overige instellingen.

De heer Jacob Södermann, voorheen Fins Ombudsman, werd op 12 juli 1995 door het Europees Parlement benoemd tot eerste Ombudsman van de Unie²⁴. Hij trad in functie in Straatsburg na voor op 27 september 1995 voor het Hof van Justitie de eed voor dit ambt te hebben afgelegd.

Op 22 april 1996 bracht de Ombudsman zijn eerste jaarverslag uit²⁵. Dit verslag bevatte nadere informatie over de regels inzake de ontvankelijkheid van klachten en de bij

²⁰ Zie het Twaalfde (1994) en Dertiende (1995) jaarlijkse verslag van de Commissie over de toepassing van het gemeenschapsrecht, respectievelijk PB nr. C 254/1 van 29.10.1994 en PB nr. C 303/1 van 14.10.1996. Zie ook het binnenkort te verschijnen Veertiende verslag over 1996 - cit..

²¹ Voorbeelden van specifieke gevallen zijn vervat in de jaarlijkse verslagen van het Comité Verzoekschriften.

²² Dit geldt zelfs wanneer de nationale autoriteit verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de wetgeving of het beleid van de Gemeenschap.

²³ 94/262/EGKS, EG, Euratom: Besluit van het Europees Parlement van 9 maart 1994 inzake het statuut van de Europese ombudsman en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van zijn ambt, zie PB nr. L 113/15 van 4.5.1994. Dit besluit is vastgesteld nadat de Commissie hierover advies had uitgebracht en de Raad hieraan zijn goedkeuring had gehecht.

²⁴ Zie PB nr. L 225/17 van 22.9.1996.

²⁵ Zie PB nr. C 234/1 van 12 augustus 1996. Zie ook de reactie van het EP op het verslag, doc. PE 217.098.

²⁶ Doc. MF 0006, nog niet gepubliceerd.

onderzoeken gevolgd procedures. Ook werd in het verslag de aandacht gevestigd op het onverwachts grote aantal niet-ontvankelijke klachten (bijna 80%). Dit aantal daalt langzaam, zoals bleek uit het tweede jaarverslag dat op 21 april 1997 bij het Europees Parlement werd ingediend²⁶.

Sinds zijn aantreden eind december 1996 heeft de Ombudsman 1.140 klachten ontvangen. Hiervan werd in 921 gevallen de ontvankelijkheid getoetst. Slechts 34% van de gevallen bleek onder het mandaat van de Ombudsman te vallen. De belangrijkste instellingen waarop de onderzoeken betrekking hadden, waren de Europese Commissie (187 gevallen), het Europees Parlement (19 gevallen), de Raad van de Europese Unie (4 gevallen) en de Rekenkamer (5 gevallen). In 210 gevallen werd een onderzoek gestart; in 102 gevallen was dit onderzoek eind december 1996 afgerond. In 82 gevallen werd geen wanbeheer geconstateerd²⁷.

Eind december 1996 had de Ombudsman de Commissie in 166 gevallen om inlichtingen verzocht. In 113 vermeende gevallen van wanbeheer is informatie overgelegd. Naar aanleiding hiervan kon de procedure in 35 gevallen vóór 31 december 1996 worden beëindigd. Momenteel worden derhalve nog 131 gevallen onderzocht. De meeste van deze klachten hebben betrekking op doorzichtigheid en op toegang tot informatie, alsmede op fraude, het milieu, contracten tussen

de Commissie en particuliere ondernemingen, en aanwervingsprocedures. De samenwerking met de Commissie is tot dusver soepel verlopen, zoals de Ombudsman zelf herhaaldelijk heeft aangegeven.

In 1996 heeft de Ombudsman drie onderzoeken op eigen initiatief gestart, welke alle verband hielden met informatie en doorzichtigheid. Het eerste had betrekking op de regels inzake de toegang tot documenten van andere instellingen dan de Commissie en de Raad, waar reeds een gedragscode geldt²⁸. Het tweede onderzoek had betrekking op de informatieverstrekking tijdens de aanwervingsprocedure, en de derde op de informatie die wordt gegeven aan burgers die bij de Commissie klagen over een vermeende inbreuk op het gemeenschapsrecht.

Aangezien de Europese Ombudsman nog geen jaar actief is, kan nog geen algemene beoordeling worden gemaakt van het effect van zijn werkzaamheden op de instellingen en de burgers. Desondanks moet worden bedacht dat het de functie van de Ombudsman is om de instellingen opener en democratischer te maken en dat zijn optreden de relevante instellingen er onvermijdelijk toe aanzet actie te ondernemen tegen onwenselijke administratieve praktijken.

²⁷ SEC (97) 731 van 20 februari 1997.

²⁸ Gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie (93/730/EG), zie PB nr. L 340/41 van 31.12.1993.

II. DE RECHTEN DIE VOORAFGAAND AAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE GOLDEN

4. Vrij verkeer van personen

Het vrije verkeer van personen omvat twee begrippen die vanuit verschillende invalshoeken in het Verdrag zijn opgenomen. Artikel 8 A, dat in het Tweede deel van het Verdrag over het burgerschap van de Unie is opgenomen, verleent elke burger van de Unie het recht om, op bepaalde voorwaarden, vrij op het grondgebied van de Lid-Staten te reizen en te verblijven. Artikel 7 A, dat deel uitmaakt van het Eerste deel van het Verdrag inzake de beginselen, heeft betrekking op de voltooiing van de interne markt en behelst onder meer de afschaffing van de controle aan de binnengrenzen van de Lid-Staten. Deze

afschaffing van de controle geldt voor elke persoon, ongeacht nationaliteit. Indien dit niet het geval zou zijn, zou artikel 7 A geen enkel rechtsgevolg hebben²⁹.

Ten behoeve van de duidelijkheid wordt de ontwikkeling in de afgelopen drie jaar van de in artikel 8 A en artikel 7 A vervatte rechten afzonderlijk behandeld.

²⁹ Mededeling van de Commissie van 8 mei 1992 - SEC (92) 877 def.

4.1 Artikel 8 A van het EG-Verdrag: het recht van toegang en verblijf van de burgers van de Unie

Ingewikkelde regelgeving

Het begrip "vrije verkeer van personen" krijgt door het Verdrag betreffende de Europese Unie meer gewicht: dit recht wordt toegekend aan elke burger van de Unie en wordt nu beschouwd als een fundamenteel en persoonlijk recht dat losstaat van enige economische activiteit.

In het Witboek inzake het "Europees Sociaal Beleid"³⁰ heeft de Commissie er op gewezen dat het met het oog op de invoering van het burgerschap van de Unie en de totstandbrenging van de interne markt noodzakelijk is de in het afgeleide recht vervatte voorwaarden voor het vrije verkeer van personen aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

Artikel 8 A vormt echter niet de enige rechtsbasis voor alle rechten die het vrije verkeer van burgers in de Unie mogelijk maken. Evenmin treedt dit artikel in de plaats van de andere bestaande rechtsgronden die betrekking hebben op specifieke categorieën personen, waarvoor in het afgeleide recht verschillen en beperkingen zijn vastgesteld.

Momenteel wordt het recht van toegang en verblijf van de burgers van de Unie bepaald door een ingewikkeld stelsel van regelgeving, bestaande uit twee verordeningen (van de Commissie) en negen richtlijnen. Deze teksten, die gebaseerd zijn op diverse rechtsgronden in het EG-Verdrag, hebben betrekking op verschillende categorieën begunstigen en bevatten soms specifieke rechten die zijn voorbehouden aan de categorie waartoe de begunstigde behoort. Ook dient het belang te worden benadrukt van andere wetgevingsinstrumenten, zoals met name die betreffende de coördinatie van de nationale sociale-zekerheidsstelsels, waarvan de toepassing indirect gevolgen heeft voor het verblijf. De navolgende opsomming beperkt zich tot de instrumenten die rechtstreeks betrekking hebben op toegang en verblijf.

1. Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap³¹;
2. 68/360/EEG: Richtlijn van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het

verblijf van de werknemers der Lid- Staten en van hun familie binnen de Gemeenschap³²;

3. 73/148/EEG: Richtlijn van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten³³;
4. Verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid Staat na er een betrekking te hebben vervuld³⁴;
5. 75/34/EEG: Richtlijn van de Raad van 17 december 1974 betreffende het recht van onderdanen van een Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat verblijf te houden na er een werkzaamheid anders dan in loondienst te hebben uitgeoefend³⁵;
6. 90/364/EEG: Richtlijn van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht³⁶;
7. 90/365/EEG: Richtlijn van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd³⁷;
8. Richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten³⁸;
9. 64/221/EEG: Richtlijn van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid³⁹;
10. 72/194/EEG: Richtlijn van de Raad van 18 mei 1972 ter uitbreiding van de werkingssfeer van 64/221/EEG tot de werknemers die het recht uitoefenen om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat na er een betrekking te hebben vervuld⁴⁰;

³⁰ COM (94) 333 van 27 juli 1994.

³¹ PB nr. L 257 van 19.10.1968, blz. 2.

³² PB nr. L 257 van 19.10.1968, blz. 13.

³³ PB nr. L 172 van 28.06.1973, blz. 14.

³⁴ PB nr. L 142 van 30.06.1970, blz. 24.

³⁵ PB nr. L 14 van 20.01.1975.

³⁶ PB nr. L 180 van 13.07.1990.

³⁷ PB nr. L 180 van 13.07.1990.

³⁸ PB nr. L 317 van 18.12.1993.

³⁹ PB nr. L 56 van 4.4.1964, blz. 850.

⁴⁰ PB nr. L 121 van 26.05.1972.

11.75/35/EEG: Richtlijn van de Raad van 17 december 1974 houdende uitbreiding van de werkingssfeer van Richtlijn nr. 64/221/EEG tot de onderdanen van een Lid-Staat die het recht op voortgezet verblijf op het grondgebied van een andere Lid-Staat uitoefenen na er een werkzaamheid anders dan in loondienst te hebben uitgeoefend⁴¹;

4.2 De ervaringen in de laatste drie jaren

Uiteenlopende resultaten

Over de praktische toepassing van de door het gemeenschapsrecht geboden rechten in het kader van het vrije verkeer van personen heeft de Commissie het volgende geconstateerd:

- *De omzetting in de Lid-Staten van de richtlijnen van de Raad, met name die met betrekking tot het recht van verblijf van gepensioneerden, studenten en inactieven, heeft niet altijd op bevredigende wijze plaatsgevonden, waardoor de Commissie diverse inbreukprocedures heeft moeten inleiden.* Van de tien procedures die zijn ingeleid (de nieuwe Lid-Staten niet meegerekend) wegens incorrecte omzetting van deze drie richtlijnen, zijn er zeven nog niet afgerond, terwijl de procedure wegens niet-omzetting van de richtlijnen inzake gepensioneerden en inactieven heeft geleid tot een veroordeling van Duitsland door het Hof van Justitie⁴². Met betrekking tot de werknemers in loondienst heeft het Hof van Justitie bij arrest van 20 februari 1997 (zaak C-344/95) België veroordeeld wegens schending van de bepalingen inzake de modaliteiten en formaliteiten voor verblijf.
- De toepassing van het recht waarop de burgers krachtens het gemeenschapsrecht aanspraak kunnen maken, stuit op moeilijkheden die voornamelijk verband houden met *onjuiste* of zeer belastende *administratieve praktijken*. In dit opzicht kan de praktijk worden vermeld waarbij voor de afgifte van een verblijfskaart of een visum aan een lid van de familie van een burger van de Unie een groot aantal documenten moet worden overgelegd, waarover het gemeenschapsrecht niets bepaalt⁴³.
- *Het gemeenschapsrecht is niet aangepast aan bepaalde specifieke situaties.* In het Groenboek over "Onderwijs - opleiding - onderzoek: de belemmeringen voor transnationale mobiliteit" worden derhalve een aantal voorbeelden besproken⁴⁴, zoals die van de stagiaire en de vrijwilliger.

- *Het verblijfsrecht in de Unie wordt door de burgers vaak onterecht als een onvoorwaardelijk recht gezien, dat voor een ieder geldt, en zelfs voor onderdanen in de eigen Lid-Staat.* Dit geldt met name bij de situatie van de onderdaan die in zijn eigen Lid-Staat woont met zijn gezinsleden uit een derde land, welke situatie in beginsel niet in het afgeleide recht is geregeld⁴⁵, terwijl dit recht wel bestaat voor de burger van de Unie die geen onderdaan van die Lid-Staat is. Door het unieke karakter van het burgerschap van de Unie wordt een dergelijk verschil verkeerd opgevat, vooral wanneer de nationale bepalingen op het gebied van de gezinshereniging stringenter zijn dan die van het gemeenschapsrecht. Sommige Lid-Staten passen de beginselen van het gemeenschapsrecht echter toe op beide situaties.

- De lacunes en obstakels die nog in de weg staan aan de volledige uitoefening van het recht op vrij verkeer van personen, maken *wetgevingsinitiatieven* noodzakelijk⁴⁶. Deze obstakels houden voornamelijk verband met de uitbreiding van de reikwijdte van het vrije verkeer in de Unie van een vrij verkeer van werknemers tot een vrij verkeer van personen dat meer wegheeft van het verkeer binnen eenzelfde Lid-Staat. De Commissie is zich bewust van deze moeilijkheden en heeft op 24 januari 1996 een *Groep van hoog niveau op het gebied van het vrije verkeer van personen* benoemd, die belast is met het bestuderen en evalueren van de problemen en het voorstellen van oplossingen op dit gebied. Het verslag van deze groep, dat op 18 maart aan de Commissie is voorgelegd, brengt deze situaties in herinnering en zal aandachtig door de instellingen moeten worden bestudeerd.

⁴¹ PB nr. L 14 van 20.01.1975, blz. 14.

⁴² Twaalfde, dertiende en veertiende verslag van de Commissie over de toepassing van het gemeenschapsrecht, supra, en arrest van het Hof van Justitie van 20 maart 1997 in zaak C 96/97, nog niet gepubliceerd.

⁴³ Het verslag over de interne markt van de Commissie, 1994, Luxemburg, Eur-op, blz. 50.

⁴⁴ COM (96) 462 def.

⁴⁵ Arrest van 7 juli 1992 in zaak nr. C370/90, jurispr. 1992, I-4265.

⁴⁶ De Commissie heeft in 1989 voorstellen ingediend, onder meer over de verbetering van de verblijfsvoorwaarden voor werknemers in loondienst, zie PB nr. C 100/6 van 21.4.1989 en PB nr. C 119 van 15.5.1990.

4.3 Geen herziening van de bepalingen betreffende het recht van verblijf

Een veelvoudigheid van rechtsgronden

Sinds het laatste verslag van de Commissie over het burgerschap is geen enkele nieuwe wetgevingsbepaling vastgesteld om het recht om vrijelijk op het grondgebied van de Lid-Staten te verblijven verder te vergemakkelijken of te vereenvoudigen.

Naast de grote verscheidenheid van communautaire teksten op het gebied van toegang en verblijf, die in het voorgaande zijn opgesomd, is er nog een uitgebreide jurisprudentie van het Hof van Justitie. De versnippering van de communautaire wetgeving werpt de vraag op, hoe de burgers precies kennis kunnen nemen van hun rechten op het gebied van het vrije verkeer en verblijf in de gehele Unie, en in welke mate de communautaire teksten doorzichtig zijn.

De noodzaak van een herziening van de wetgevingsinstrumenten, die door de Commissie reeds was ondertekend⁴⁷, werd in december 1993 door de Europese Raad van Brussel bevestigd⁴⁸. Deze doelstelling kon echter niet door de Commissie worden verwezenlijkt in verband met de juridische en institutionele moeilijkheden die zich bij een dergelijke herziening voordoen⁴⁹.

Het uitwerken van één tekst, waarin op coherente wijze al het afgeleide recht is samengevat dat van toepassing is op burgers van de Unie en hun familieleden, stuit in het huidige kader van het EG-Verdrag op grote juridische bezwaren. Deze hangen samen met de diversiteit van de rechtsgronden van de bestaande teksten, waarvoor artikel 8 A niet als enige rechtsbasis in de plaats kan treden. Ook bestaan er verschillen in de procedures voor de vaststelling van deze teksten.

4.4 De noodzaak van een herziening van artikel 8 A

Eén enkele rechtsbasis

Met artikel 8 en 8 A is het vrije verkeer van personen het hoofdbestanddeel van het burgerschap van de Unie geworden. In conceptueel opzicht vormen deze artikelen zowel het punt van samenkost van diverse rechten (de rechten die reeds voor de inwerkingtreding van het VEU bestonden en de rechten die hierbij zijn ingevoerd) als het vertrekpunt voor nieuwe ontwikkelingen.

Het zou logisch zijn indien deze artikelen in onderlinge samenhang nieuwe rechten zouden doen ontstaan voor toegang tot en verblijf in de

Referentie	Rechtsbasis	Procedure
Richtlijn 64/221 van de Raad	art 56 (2)	189B - medebeslissing
Richtlijn 68/360 van de Raad	art 49	189B medebeslissing
Verordening 1612/68 van de Raad	art 49	189B medebeslissing
Richtlijn 72/194 van de Raad	art 49 en 56 (2)	189B-medebeslissing
Richtlijn 73/148 van de Raad	art 54 (2) art 63 (2)	189B-medebeslissing gekwal. meerd. na advies EP
Richtlijn 75/34 van de Raad	art 235	eenstemmigheid na advies EP
Richtlijn 75/35 van de Raad	art 56 (2) art 235	189B-medebeslissing eenstemmigheid na advies EP
Richtlijn 90/364 van de Raad	art 235	eenstemmigheid na advies EP
Richtlijn 90/365 van de Raad	art 235	eenstemmigheid na advies EP
Richtlijn 93/96 van de Raad	art 7 EEG (6 EG)	189C
Verordening 1251/70 van de Commissie	artikel 48 (3)d	Commissie, na raadpleging EP

Lid-Staten van de Unie, zoals het geval is voor de politieke rechten. Artikel 8 A is evenwel slechts een aanvullende basis, die niet in de plaats kan treden van nader gepreciseerde - en meestal categoriale - rechtsgronden als de artikelen 49, 54, 56 en 6 van het EG-Verdrag.

Het handhaven van afzonderlijke en categoriale rechtsgronden kan zinvol zijn voor het vaststellen van begeleidende sociale maatregelen voor het vrije verkeer van personen (bijvoorbeeld erkenning van diploma's, sociale en fiscale voordelen, enzovoorts), maar deze benadering is minder geschikt voor de aspecten die betrekking hebben op verkeer en verblijf. Hiervoor zou een enkele rechtsbasis moeten gelden, die past in het kader van het burgerschap van de Unie en aldus een werkelijke hervorming van het recht van toegang en verblijf mogelijk maakt. Artikel 8 A zou dan ook in deze zin moeten worden herzien tijdens de huidige Intergoevernementele conferentie.

⁴⁷ Verslag van de Commissie aan de Europese Raad over de aanpassing van de bestaande wetgeving aan het subsidiariteitsbeginsel, COM (93) 545 def. van 24 november 1993.

⁴⁸ Conclusies van de Raad - Bull. EG nr. 12, 1993, blz. 14, punt 1.14.

⁴⁹ Verslag over de werking van het Verdrag betreffende de Europese Unie, SEC (95) 731, blz. 8 en 33.

4.5 Artikel 7 A en de afschaffing van de controle van personen aan de binnengrenzen

De Europese Unie

Volgens de Europese Akte diende de interne markt op 31 december 1992 te zijn voltooid met de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen. Wat de afschaffing van de controle van personen aan de binnengrenzen betreft, tonen de discussies die in alle instellingen van de Unie zijn gehouden het verschil in opvattingen ten aanzien van zowel het nagestreefde doel als de middelen ter verwezenlijking daarvan.

De maatregelen die zijn gericht op een hoog veiligheidsniveau in de ruimte zonder binnengrenzen en die een voorwaarde vormen voor de afschaffing van de controle van personen van ongeacht welke nationaliteit, zijn nog niet alle vastgesteld of ten uitvoer gelegd. Overigens is een deel van deze maatregelen gebaseerd op het EG-Verdrag, terwijl andere slechts kunnen worden vastgesteld in het kader van Titel VI van het VEU.

De Commissie heeft op 24 augustus 1995 drie aanvullende voorstellen ingediend⁵⁰ ter voltooiing van het stelsel van wetgevingsinstrumenten waarvan de toepassing de volledige verwezenlijking van de doelstelling van artikel 7 A op het gebied van het vrije verkeer van personen mogelijk moet maken.

De burgers van de Unie kunnen niet op tastbare wijze de volledige gevolgen van de interne markt ondervinden zonder afschaffing van de controle van personen aan de binnengrenzen.

Schengen en de herziening van de verdragen

Sinds 26 maart 1995 bestaat tussen zeven Lid-Staten (Duitsland, België, Spanje, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Portugal) een ruimte zonder binnengrenzen in het kader van

de Overeenkomst van Schengen. Deze Lid-Staten hebben de controle van personen, ongeacht nationaliteit, aan hun gemeenschappelijke grenzen afgeschaft en alle noodzakelijke begeleidende maatregelen ten uitvoer gelegd voor de totstandbrenging van een zowel vrije als veilige ruimte.

Momenteel wordt ernaar gestreefd om in de loop van 1997 de toetreding tot deze ruimte zonder grenzen mogelijk te maken van drie andere Lid-Staten die tot de Schengen-overeenkomsten zijn toegetreden (Italië, Griekenland en Oostenrijk). Op 19 december 1996 zijn instrumenten ondertekend voor de toetreding van Denemarken, Finland en Zweden en is een samenwerkingsovereenkomst met Noorwegen en IJsland ondertekend om de handhaving van het acquis van de Noordse Unie van paspoorten mogelijk te maken. De Schengen-groep omvat aldus dertien Lid-Staten.

Het Schengen-initiatief was vanaf het begin gericht op de verwezenlijking van de doelstelling van artikel 7 A. De Intergoevernementele Conferentie bestudeert momenteel tevens de mogelijkheid tot integratie van Schengen in het Verdrag om deze doelstelling in de gehele Unie te verwezenlijken. Dit onderzoek past in de bredere discussie over de eventuele invoering van het beginsel van flexibiliteit in het Verdrag.

⁵⁰ COM (95) 347, PB nr. C 289/16 van 30.10.1995; COM (95) 346, PB nr. C 306/5 van 17.11.1995; COM (95) 348, PB nr. C 307/18 van 18.11.1995. Twee van deze voorstellen zijn gewijzigd naar aanleiding van het advies van het Europees Parlement - zie COM (97) 106 def. van 20.3.1997. Tot de reeds goedgekeurde en ten uitvoer gelegde begeleidende maatregelen behoren Verordening (EG) nr. 2317/95 van de Raad van 25 september 1995 ter bepaling van de derde Staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit moeten zijn van een visum, PB nr. L 234 van 3.10.1995 en Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad van 29 mei 1995 betreffende de invoering van een uniform visummodel, PB nr. L 164 van 14.7.1995. Tot de maatregelen waarover nog besprekingen worden gevoerd, behoort de door de Commissie voorgestelde ontwerp-overeenkomst betreffende de controle van personen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten, PB nr. C 11 van 15.1.1994.

III. DE WEG VOORWAARTS: HET VERBETEREN VAN DE BEKENDHEID MET EN HET GEBRUIK VAN DE RECHTEN VAN DE BURGERS

Het burgerschap van de Unie is een realiteit. Als gevolg van de Unie genieten burgers nu een groot aantal rechten die hun dagelijks leven beïnvloeden. In de afgelopen drie jaar is verdere concrete vooruitgang geboekt bij de tenuitvoerlegging van rechten die specifiek verband houden met het burgerschap van de Unie. De Raad van Ministers van de EU heeft

wetgeving vastgesteld, die EU-onderdanen die in een andere Lid-Staat wonen het recht geven om in hun land van verblijf te kiezen bij verkiezingen voor het Europees Parlement en bij gemeenteraadsverkiezingen. De regeringen van de EU zijn regels overeengekomen inzake het bieden van consulaire bescherming aan EU-onderdanen in derde landen waar de eigen

Lid-Staat niet is vertegenwoordigd. Er is een Europese Ombudsman benoemd om klachten te behandelen over administratieve onregelmatigheden van de instellingen en lichamen van de Gemeenschap.

De burgers moeten kennis kunnen nemen van de rechten die zij aan de EU ontleen en hebben het recht om deze in de praktijk door de Lid-Staten nageleefd te zien. Anders zullen de burgers het burgerschap opvatten als een vaag en ongrijpbaar begrip dat in de praktijk weinig betekent.

De burgers zullen van mening zijn dat de EU voor hen rechtstreeks voordelen oplevert, indien de Commissie en de Lid-Staten er gezamenlijk voor zorgen dat:

- er duurzaam naar wordt gestreefd de algemene bekendheid met de rechten bij de burgers te verbeteren en een structuur te bieden waardoor burgers gemakkelijk toegang hebben tot betrouwbare informatie over hun rechten en kunnen reageren over hun ervaringen.
- de regels en procedures die door de Lid-Staten overeen zijn gekomen, in de praktijk worden toegepast en de burgers daardoor de rechten kunnen genieten waarop zij aanspraak hebben.

Communicatie

Het vergroten van de bekendheid - bevordering van de dialoog

"Burgers van Europa" / "Europa binnen bereik" werd op 26 november 1996 gestart om de burgers beter bekend te maken met de rechten en mogelijkheden waarover zij in de Unie beschikken. Het initiatief is de grootste voorlichtingscampagne die ooit door de Commissie en het Europees Parlement is ondernomen. Deze instellingen werken nauw samen met de Lid-Staten en met niet-goevernementeel organisaties. Het initiatief past in de belofte die voorzitter Santer in januari 1995 uitsprak in zijn inaugurale rede tot het Europees Parlement.

Het mechanisme is eenvoudig. Via advertenties en de pers worden de burgers ervan op de hoogte gebracht dat zij rechten genieten ten gevolge van de EU en worden zij uitgenodigd om gratis of tegen een laag tarief een telefoonnummer te bellen of Internet te raadplegen voor meer informatie. Naargelang hun specifieke belangstelling kunnen de burgers korte, gebruikersvriendelijke gidsen over algemene onderwerpen opvragen of

downloaden van Internet. Deze gidsen zijn verkrijgbaar in de elf officiële talen van de EU, plus het Luxemburgs, Welsh, Gaelic, Catalaans, Baskisch en Galicisch.

De gidsen worden begeleid door een groot aantal gedetailleerde informatiebladen waarin precies uiteen wordt gezet wat de burger in elke Lid-Staat moet doen om een specifiek afzonderlijk recht uit te kunnen oefenen. Deze bladen bevatten nuttige contactadressen van nationale autoriteiten en vermelden de beroepsmiddelen waarover de burgers beschikken. Elk nationaal informatieblad is verkrijgbaar in alle officiële talen van de Unie.

Wat de rechtstreekse vraag naar gidsen en informatiebladen betreft, hebben meer dan 450.000 personen contact opgenomen met Burgers van Europa/Europa binnen bereik. Meer dan 200.000 personen hebben gebeld, en meer dan 250.000 personen hebben ruim 1,7 miljoen documenten gedownload van de Internet-site van Burgers van Europa/Europa binnen bereik. De meeste reacties kwamen tot dusver uit Italië, Spanje, Frankrijk en Duitsland. In percentage van huishoudens kwamen de meeste reacties uit Ierland en Spanje. Ook kwam er veel respons uit Luxemburg, Portugal, Griekenland en Finland. Mensen met specifieke praktische problemen kunnen gebruik maken van de "Wegwijzerdienst" van Burgers van Europa/Europa binnen bereik. Zij kunnen een enkel telefoonnummer bellen en worden dan verbonden met een deskundige die informeel advies geeft over hun probleem en hen voor verdere hulp "de weg wijst" naar de relevante nationale en lokale organisaties. Het doel van de wegwijzerdienst is het versterken van de rol van nationale en lokale instanties die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van het gemeenschapsrecht.

De meest voorkomende onderwerpen bij de eerste 1.000 "wegwijzerzaken" houden verband met sociale-zekerheidsrechten, de erkenning van kwalificaties, de registratie van motorvoertuigen, het recht van verblijf en vestiging, dubbele belastingen, gelijke behandeling en studie in een andere Lid-Staat. De verzoeken om inlichtingen worden door de Commissie geanalyseerd om na te gaan waar de wetgeving moet worden vereenvoudigd of beter moet worden toegepast, of waar de administratieve procedures kunnen worden verbeterd. Burgers van Europa/Europa binnen bereik biedt ook steun aan projecten die voornamelijk door niet-goevernementeel organisaties worden geleid en die erop gericht zijn de informatie over de rechten van de burgers op de interne markt te verspreiden.

Momenteel zijn er vier gidsen in voorbereiding voor publicatie in de herfst. Deze hebben betrekking op het kopen van goederen en diensten op de interne markt, het reizen binnen de EU, gelijke kansen, en gezondheid.

De Commissie, het Parlement en de Lid-Staten moeten zich voortdurend inspannen om te zorgen voor een hoog niveau van feitelijke informatie, die steeds zal worden bijgewerkt om de burgers een betrouwbare bron van informatie te verschaffen voor de uitoefening van hun rechten. Deze noodzaak van een ononderbroken voorlichtingsinspanning werd ook gesignaleerd in de conclusies van de Groep van hoog niveau op het gebied van het vrije verkeer van personen onder leiding van mevrouw Simone Veil. Op grond van haar ervaring is de Commissie van mening dat een permanent mechanisme noodzakelijk is voor een dialoog met de burger over de inhoud en de uitoefening van zijn rechten. Hiertoe heeft de Commissie specifieke voorstellen ingediend. Deze initiatieven moeten ertoe bijdragen dat het proces van de Europese integratie relevanter wordt voor de individuele burger.

Tenuitvoerlegging

Verbetering van de samenwerking - vergroting van de doorzichtigheid

De grootste verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht ligt bij de Lid-Staten zelf. Deze rol moet vooral actief zijn omdat volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie de nationale rechter een Lid-Staat ertoe kan verplichten schadevergoeding aan een klager te betalen wegens schending van het gemeenschapsrecht⁵¹. De Commissie moet er echter, als hoedster van de verdragen, zorg voor dragen dat de Lid-Staten hun verantwoordelijkheid nakomen.

Vanuit het oogpunt van de burger is het allereerst van belang dat de verleende rechten op grondige wijze toepassing vinden in de praktijk. In dit verband moeten de burgers met hun klachten toegang hebben tot snelle en effectieve kanalen. De Lid-Staten moeten duidelijk onderscheiden contactpunten instellen voor burgers die in hun eigen of een andere Lid-Staat problemen ondervinden.

De samenwerking met de Lid-Staten zou evenwel verder kunnen worden vergroot, bijvoorbeeld door uitbreiding van de samenwerking tussen nationale overheden, die reeds bestond voor de tenuitvoerlegging van de

interne-marktwetgeving, tot gebieden die specifiek betrekking hebben op rechten van burgers⁵². Hierbij zouden bijvoorbeeld regelmatig bijeenkomsten kunnen worden georganiseerd tussen de bij de tenuitvoerlegging betrokken partijen. Deze preventieve maatregel kan bijdragen tot een gezamenlijke cultuur, waarin probleemgebieden kunnen worden ontdekt en een onjuiste toepassing van de overeengekomen regels kan worden vermeden. De Lid-Staten zouden onderling ook doelmatiger communicatiekanalen tot stand moeten brengen voor de uitwisseling van informatie. Hiertoe zouden zij "clearingdiensten" moeten instellen voor het oplossen van problemen die door hun tegenhangers in andere Lid-Staten worden gesignaleerd. Deze gedecentraliseerde structuren zouden zo veel mogelijk problemen met betrekking tot de rechten van burgers moeten oplossen, op pragmatische en snelle wijze, waardoor juridische procedures vermeden kunnen worden.

Indien een probleem niet via informele contacten kan worden opgelost, kan een juridische procedure nodig blijven. In dit geval hebben burgers de mogelijkheid om op nationaal niveau het recht van de EU in te roepen en eventueel de schade vergoed te krijgen die zij ondervinden als gevolg van een inbreuk op het gemeenschapsrecht. In de praktijk doen zich echter twee belangrijke obstakels voor. Ten eerste zijn de regels ingewikkeld, en ten tweede is er een gebrek aan kennis van het recht van de EU bij advocaten, rechters en andere juridische beroepsbeoefenaars. Het Robert Schuman-project is een voorbeeld van de wijze waarop een betere kennis van het gemeenschapsrecht kan worden aangemoedigd. Verdere inspanningen zijn echter nodig voor een vereenvoudiging en een grotere bekendheid van de bestaande regels.

Harerzijds zal de Commissie voortdurend toezicht blijven houden op de toepassing van

⁵¹ Arrest van 14.11.1991 in gevoegde zaken 6-9/90, jurispr. 1991, I-5357 (Frankovich), arrest van 5.3.1996 in gevoegde zaken C-46-48/93, jurispr. 1996, I-1029 (Brasserie du Pêcheur), arrest van 23.5.1996 in zaak C-5/94, jurispr. 1996, I-2553 (Lomas), arrest van 8.10.1996 in zaak C-178/94, jurispr. 1996 (Dillenkofer).

⁵² Zie de Resolutie van de Raad van 8 juli 1996 inzake samenwerking tussen de overheden voor de tenuitvoerlegging van de wetgeving op de interne markt, waarin de Commissie en de Lid-Staten worden opgeroepen om als prioriteit de mogelijkheid te onderzoeken om op de overige gebieden de samenwerking te versterken, PB nr. C 224/4 van 1.8.1996. Zie ook de Resolutie van de Raad van 16 juni 1994, PB nr. C 179/1 van 1.7.1994 en het voortgangverslag van de Commissie, COM (96) 20 def. van 29.1.1996.

het gemeenschapsrecht en gehoor blijven geven aan individuele klachten van burgers⁵³. Bij de uitvoering van haar plicht om na te gaan of de regels correct zijn toegepast, zal de Commissie niet aarzelen het licht te werpen op enige discrepantie tussen de politieke verklaringen van de Lid-Staten over steun voor de interne markt en hun werkelijke staat van dienst met betrekking tot de naleving van de regels inzake de rechten van burgers van de Unie. Door een grotere doorzichtigheid in haar inbreukprocedures zal de Commissie "sociale controle" tussen de Lid-Staten aanmoedigen, evenals de uitoefening van druk door de burgers op Lid-Staten die nalatig zijn bij de naleving van de rechten van de burgers van de EU. Ook dienen de inbreukprocedures zelf te worden versneld, zodat zo snel mogelijk gevolg wordt gegeven aan de klachten van individuele burgers. Hiertoe zal een herverdeling van middelen tussen de diensten van de Commissie noodzakelijk zijn.

De inbreukprocedures van de Commissie tegen afzonderlijke Lid-Staten zullen derhalve een centrale rol blijven spelen, met name wanneer

er blijvend problemen zijn en/of wanneer Lid-Staten weigeren samen te werken bij informele pogingen om een probleem op te lossen.

Nieuwe initiatieven

In de komende maanden zal de Commissie aandacht besteden aan aangelegenheden betreffende het vrije verkeer van personen in het licht van het verslag dat de Groep van hoog niveau op 18 maart 1997 aan de Commissie heeft overgelegd, van de prioriteitsgebieden die zijn aangewezen in het Actieplan voor de interne markt, en van de conclusies van de Intergoevernementele Conferentie over de herziening van de verdragen. De reacties van de Raad en het Europees Parlement en de respons op het initiatief Burgers van Europa/Europa binnen bereik zullen de Commissie verder van dienst zijn bij de keuze van eventueel nog te nemen maatregelen.

⁵³ Een klachtenformulier van de Commissie is gepubliceerd in PB nr. C 26/7 van 1.2.1989. Het gebruik daarvan wordt aangemoedigd, maar klachten kunnen ook eenvoudigweg worden ingediend door een brief aan de Commissie te richten met zo veel mogelijk informatie over het betrokken geval.