



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.10.2004
COM(2004)695 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**Vierde verslag over het burgerschap van de Unie
(1 mei 2001 – 30 april 2004)**

{SEC(2004)1280}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	4
2.	Burgerschap van de Unie	4
3.	Rechten die aan de burgers van de Unie worden toegekend in deel twee van het EG-Verdrag.....	5
3.1.	Recht van vrij verkeer en verblijf.....	5
3.2.	Artikel 12: geen onderscheid naar nationaliteit	8
3.3.	Actief en passief kiesrecht	8
3.4.	Recht op diplomatieke en consulaire bescherming.....	9
3.5.	Rechten op het gebied van buitengerechtelijke verhaalsmogelijkheden en taal	10
4.	Meer inhoud voor het burgerschap van de Unie krijgt dankzij het Handvest van de grondrechten.....	10
5.	Conclusies	11
	Bijlage: met verwijzing	13

BIJLAGEN (in SEC(2004)1280)

- (1) **VORIGE VERSLAGEN OVER HET BURGERSCHAP VAN DE UNIE**
- (2) **HET EUROPEES BURGERSCHAP DOOR DE OGEN VAN DE EUROPEANEN IN OPINIE-ONDERZOEKEN**
- (3) **INFORMATIE, ONDERWIJS EN BIJSTAND OP HET GEBIED VAN DE RECHTEN VAN DE BURGERS**
- (4) **SECUNDAIRE WETGEVING DIE VERBAND HOUDT MET DE RECHTEN DIE ZIJN VASTGELEGD IN HET TWEEDE DEEL VAN HET EG-VERDRAG**
- (5) **BURGERS DIE GEBRUIK HEBBEN GEMAAKT VAN HET RECHT VAN VRIJ VERKEER**
- (6) **TOEPASSING VAN HET HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN**
- (7) **REFERENTIES**

1. INLEIDING¹

Volgens artikel 22 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap moet de Commissie om de drie jaar aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité verslag uitbrengen over de toepassing van de bepalingen van het tweede deel van het EG-Verdrag (Burgerschap van de Unie). De verslagen over het burgerschap van de Unie hebben dus betrekking op de rechten die de burgers van de Unie genieten op grond van het tweede deel van het EG-Verdrag. Dit vierde verslag van de Commissie over het burgerschap van de Unie bestrijkt de periode van mei 2001 tot april 2004.

Dit verslag heeft ten doel de ontwikkelingen te schetsen op het gebied van het burgerschap van de Unie en de daarmee samenhangende rechten en na te gaan of er verdere bepalingen moeten worden vastgesteld ter aanvulling van de rechten van de burgers van de Unie. Met dit verslag voldoet de Commissie aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 22 van het EG-Verdrag.

2. BURGERSCHAP VAN DE UNIE

Artikel 17 van het EG-Verdrag bepaalt dat iedereen die de nationaliteit van een lidstaat bezit, burger van de Unie is.

Het belang van het burgerschap van de Unie schuilt in het feit dat EU-burgers **reële rechten** kunnen ontleen aan het Gemeenschapsrecht. De rechten die bij het tweede deel van het EG-Verdrag aan de burgers van de Unie worden verleend, kunnen in vier categorieën worden verdeeld:

- een persoonlijk recht op vrij verkeer en verblijf, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en het afgeleide recht zijn vastgesteld (artikel 18);
- actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf, ook al is de betrokkene geen onderdaan van die lidstaat (artikel 19), wat kan worden beschouwd als een uiting van de in artikel 190 gewaarborgde algemene verkiezingen;
- bescherming door de diplomatieke en consulaire instanties van een van de andere lidstaten, in een land waar de eigen lidstaat niet is vertegenwoordigd (artikel 20);
en
- toegang tot buitengerechtelijke verhaalsmogelijkheden, via de Ombudsman en door middel van het recht om een verzoekschriftschrift in te dienen bij het Europees Parlement (artikel 21).

Daarnaast bepaalt artikel 17, lid 2, van het EG-Verdrag dat de burgers van de Unie de rechten genieten en onderworpen zijn aan de plichten die bij dit Verdrag zijn

¹ De bijlagen bevinden zich in het bijgevoegde werkdocument SEC(2004)1280.

vastgesteld. Buiten het tweede deel is het belangrijkste recht vervat in artikel 12, dat bescherming biedt tegen elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit.

De Commissie hecht groot belang aan **informatie en communicatie** over de rechten die aan het burgerschap van de Unie zijn gekoppeld. De burgers hebben het recht om van deze rechten op de hoogte te zijn. Burgers zullen zich meer met de EU verwant voelen als zij voortdurend op hun rechten worden gewezen, gemakkelijke toegang krijgen tot betrouwbare informatie over hun rechten en zelf feedback kunnen geven over hun ervaringen.

Voor het **verkrijgen en het verliezen van het burgerschap** gelden nationale regels. In de aan het Verdrag van Maastricht gehechte verklaring (nr. 2) betreffende de nationaliteit van een lidstaat wordt bevestigd dat de vraag of een persoon de nationaliteit van deze of gene lidstaat bezit, uitsluitend wordt geregeld door verwijzing naar het nationale recht van de betrokken staat. De toegang tot het burgerschap van de Unie wordt dus geregeld via nationale wetten inzake nationaliteit, waar ook de voorwaarden voor naturalisatie onder vallen.

Met volledige inachtneming van het feit dat de bevoegdheid voor de nationaliteitswetten bij de lidstaten ligt, heeft de Commissie in 2003 haar standpunten over de naturalisatie van legale migranten uiteengezet in de mededeling over immigratie, werkgelegenheid en integratie.[1] De Europese Raad van Tampere van 1999 onderschreef de doelstelling dat onderdanen van derde landen die al gedurende lange tijd legaal in de Unie verblijven de nationaliteit moeten kunnen verkrijgen van de lidstaat van verblijf. Hiermee zou ook automatisch het burgerschap van de Unie worden verkregen. In de mededeling van de Commissie wordt het verkrijgen van de nationaliteit gezien als een manier om de integratie van immigranten te bevorderen en worden aanbevelingen gedaan met betrekking tot naturalisatie.

Communautaire maatregelen op het gebied van **onderwijs, opleiding en jongeren** dragen ertoe bij dat burgers beter in staat worden gesteld actief deel te nemen aan het democratisch bestel van de Europese samenleving. Deze doelstelling wordt met name nagestreefd in het kader van de follow-up van het verslag over de concrete toekomstige behoeften van onderwijsstelsels [2], en van het witboek van de Commissie "Een nieuw elan voor Europa's jeugd" van november 2001 [3]. Het belangrijkste uitgangspunt daarbij is, dat het burgerschap concreet gestalte moet krijgen door de Europese burgers, en met name jonge mensen, voldoende vaardigheden te laten ontwikkelen en rechtstreeks bij het Europese integratieproces te betrekken.

3. RECHTEN DIE AAN DE BURGERS VAN DE UNIE WORDEN TOEGEKEND IN DEEL TWEE VAN HET EG-VERDRAG

3.1. Recht van vrij verkeer en verblijf

In het derde verslag over het burgerschap van de Unie werd al vastgesteld dat de wetgeving inzake vrij verkeer en verblijf moet worden gecodificeerd en geconsolideerd in het kader van het voorstel van de Commissie [4] voor een **Richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied**

van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden [5]. Richtlijn 2004/38/EG [6] werd uiteindelijk op 29 april 2004 vastgesteld en op 30 april 2004 gepubliceerd. De lidstaten hebben twee jaar de tijd, tot 30 april 2006, om de nationale instrumenten in werking te doen treden die nodig zijn om aan de richtlijn te voldoen.

De richtlijn betekent een belangrijke stap vooruit op het gebied van vrij verkeer en verblijf en beantwoordt aan de verwachtingen van de burgers. Deze richtlijn kan een enorm verschil maken voor de miljoenen burgers die momenteel in een andere dan hun eigen lidstaat verblijven, en ook voor alle anderen die dat in de toekomst willen gaan doen. Ook de mobiliteit van de EU-burgers zal er in de gehele Unie door worden bevorderd, wat weer een positieve uitwerking zal hebben op het concurrentievermogen en de groei van de Europese economieën.

Met deze richtlijn worden in de eerste plaats het complexe wetgevingscorpus en de uitvoerige jurisprudentie over vrij verkeer en verblijf in een enkel instrument gecodificeerd, waardoor deze rechten zowel voor de burgers van de Unie als voor de nationale overheden duidelijker en transparanter worden. De richtlijn wijzigt Verordening (EEG) nr. 1612/68 [7] van de Raad betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap en behelst de intrekking van 9 richtlijnen [8]. Bovendien komt zij in de plaats van Verordening (EEG) nr. 1251/70 [9], die door de Commissie moet worden ingetrokken.

In de tweede plaats ontstaat met deze richtlijn een enkele regeling voor vrij verkeer en verblijf in het kader van het burgerschap van de Unie, terwijl de verworven rechten van werknemers behouden blijven.

In de derde plaats wordt het met deze richtlijn gemakkelijker om het recht van vrij verblijf uit te oefenen, doordat de voorwaarden en formaliteiten worden vereenvoudigd, er een duurzaam verblijfsrecht wordt ingesteld en familieleden meer rechten krijgen.

Burgers van de Unie mogen gedurende drie maanden in een lidstaat verblijven zonder enige andere voorwaarde dan dat zij in het bezit moeten zijn van een geldig identiteitsbewijs of paspoort. Voor een verblijf van meer dan drie maanden, tot maximaal vijf jaar, gelden wel voorwaarden: burgers van de Unie moeten werknemer of zelfstandige zijn of over voldoende middelen beschikken om ervoor te zorgen dat zij of hun familieleden niet ten laste van het socialebijstandstelsel komen van het gastland, en bovendien over een algemene ziektekostenverzekering beschikken; studenten moeten ingeschreven staan bij een erkende onderwijsinstelling, een algemene ziektekostenverzekering hebben en de bevoegde nationale autoriteiten door middel van een verklaring of op een andere manier ervan verzekeren dat zij over voldoende middelen beschikken om niet ten laste te komen van het socialebijstandssysteem van het gastland.

Burgers van de Unie hoeven echter niet langer over een verblijfskaart te beschikken. In plaats daarvan kunnen de lidstaten burgers van de Unie verplichten zich te laten registreren bij de bevoegde nationale autoriteiten, die vervolgens onmiddellijk een registratiebewijs verstrekken.

Een andere belangrijke vernieuwing is de invoering van een duurzaam verblijfsrecht, dat na vijf jaar onafgebroken verblijf in de gastlidstaat automatisch wordt verworven. Hieraan zijn verder geen voorwaarden verbonden. Dit zal het leven van burgers van de Unie die langdurig in een lidstaat verblijven aanzienlijk vergemakkelijken. Bovendien krijgen hierdoor degenen die niet economisch actief zijn, zoals gepensioneerden, recht op dezelfde behandeling als nationale onderdanen.

In de richtlijn wordt duidelijk vastgesteld dat burgers van de Unie en hun familieleden in het gastland recht hebben op dezelfde behandeling als nationale onderdanen en worden de uitzonderingen op deze regel uitdrukkelijk beschreven. Deze houden in dat de lidstaten niet verplicht zijn om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht degenen die geen werknemer, zelfstandige of familielid van een werknemer of zelfstandige zijn, gedurende de eerste drie jaar van het verblijf sociale bijstand te verlenen of in het kader van een studie een beurs voor levensonderhoud te verstrekken. De richtlijn bepaalt ook dat iemand die wel een beroep doet op de sociale bijstand van het gastland, niet automatisch het land mag worden uitgezet.

In deze richtlijn is voor het eerst bepaald dat de lidstaten de geregistreerde partner van een burger van de Unie dienen te beschouwen als familielid, indien de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijk stelt met een huwelijk. Alle lidstaten dienen in elk geval de toegang en het verblijf van partners met wie burgers van de Unie een duurzame relatie hebben, te vergemakkelijken. De richtlijn geeft familieleden meer zekerheid, in de vorm van een onafhankelijk verblijfsrecht bij overlijden of vertrek van de burger van de Unie of bij beëindiging van een huwelijk.

De richtlijn bevat ook een betere beschrijving van de mogelijkheid van de lidstaten om het verblijfsrecht van burgers van de Unie en hun familieleden te beperken in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid. De richtlijn stelt, op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie, een aantal algemene beginselen vast die de lidstaten moeten volgen bij het opleggen van beperkingen. Daarbij is met name bepaald dat maatregelen op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid in overeenstemming moeten zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd mogen zijn op het gedrag van de betrokkene zelf. De richtlijn biedt ook extra bescherming tegen uitzetting van personen met een duurzaam verblijfsrecht, burgers van de Unie die de voorafgaande tien jaar in de gastlidstaat hebben verbleven en minderjarigen.

In het kader van de **toepassing van het bestaande Gemeenschapsrecht inzake het recht van vrij verkeer en verblijf** heeft de Commissie in december 2002 haar goedkeuring gehecht aan de mededeling: "Vrij verkeer van werknemers: de voordelen en mogelijkheden volledig benutten" [10]. In maart 2003 heeft de Commissie haar tweede verslag [11] uitgebracht over de toepassing van de drie richtlijnen [12] betreffende het verblijfsrecht van burgers van de Unie en hun familieleden die niet economisch actief zijn in het gastland. Dit verslag heeft betrekking op de periode 1999-2002.

De overeenkomst [13] tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds en de Zwitserse Bondsstaat anderzijds over het vrije verkeer van personen is op 1 juni 2002 van kracht geworden. Deze overeenkomst regelt **het vrije verkeer van personen voor EU-burgers en Zwitserse onderdanen** op basis van de regels die in

de EU gelden. Wederzijds gelden dezelfde woon- en werkvoorwaarden als voor nationale onderdanen en wordt, zonder discriminatie naar nationaliteit, uitgegaan van gelijke behandeling met betrekking tot de fundamentele rechten inzake toegang, verblijf, werk, vestiging als zelfstandige, studie en sociale zekerheid.

Door de toenemende intracommunautaire mobiliteit, bijvoorbeeld van het groeiende aantal gepensioneerde burgers van de Unie dat buiten de eigen lidstaat verblijft, overlijden steeds meer burgers van de Unie in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn. Daarbij doet zich het probleem voor van de **repatriëring van het stoffelijk overschot**. Het Europees Parlement heeft er bij de Commissie op aangedrongen ervoor te zorgen dat de normen en procedures voor grensoverschrijdend vervoer van stoffelijke resten in de EU worden geharmoniseerd [14]. Dit kan worden beschouwd als een mogelijk nieuw terrein waarop het recht van vrij verkeer moet worden aangevuld.

3.2. Artikel 12: geen onderscheid naar nationaliteit

Het Hof van Justitie heeft in de verslagperiode in een aantal belangrijke arresten de bescherming van de burgers van de Unie in het kader van de artikelen 12, 17 en 18 aangescherpt [15]. Het Hof acht het beginsel dat discriminatie op grond van nationaliteit verboden is van bijzonder belang in het kader van het burgerschap van de Unie: de status van burger van de Unie houdt in dat degenen die in een gelijke situatie verkeren, binnen de werkingssfeer van het Verdrag ongeacht hun nationaliteit recht hebben op een gelijke behandeling in rechte, onder voorbehoud van de uitdrukkelijk vastgelegde uitzonderingen. Anderzijds moeten verschillende situaties niet op dezelfde manier worden behandeld. Onder situaties binnen de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht valt ook de uitoefening van de grondrechten die door het Verdrag worden gewaarborgd, met name het recht van vrij verkeer.

3.3. Actief en passief kiesrecht

De verkiezingen voor het Europees Parlement verlopen in alle lidstaten volgens dezelfde beginselen. Deze beginselen zijn vastgelegd in Besluit 2002/772/EG [16] tot wijziging van de Akte van 1976 [17] betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement, dat door de Raad is vastgesteld op basis van artikel 190, lid 4, van het EG-Verdrag. Het besluit is op 1 april 2004 in werking getreden.

In de verslagperiode is het actief en het passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement uitgebreid tot Gibraltar, nadat het Verenigd Koninkrijk in mei 2003 naar aanleiding van de zaak *Matthews tegen Verenigd Koninkrijk* [18] nationale wetgeving had aangenomen om het electoraat op Gibraltar in staat te stellen deel te nemen aan deze verkiezingen. Spanje heeft in juli 2003 bij de Commissie een klacht ingediend tegen het Verenigd Koninkrijk op grond van artikel 227 van het EG-Verdrag. Volgens Spanje vormt de nieuwe wetgeving van het Verenigd Koninkrijk een schending van de artikelen 17, 19, 189 en 190 van het EG-Verdrag en van Bijlage II bij de Akte van 1976. In oktober 2003 heeft de Commissie de partijen verzocht een minnelijke schikking te treffen [19]. Niettemin heeft Spanje in maart 2004 bij het Hof van Justitie een zaak tegen het Verenigd Koninkrijk aangehangig gemaakt [20].

Europese politieke partijen dragen bij tot de vorming van een Europees bewustzijn en tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie (artikel 191 van het EG-Verdrag). In november 2003 is Verordening (EG) nr. 2004/2003/EG over Europese politieke partijen vastgesteld. Daarin wordt een kader geschetst voor de financiering van Europese politieke partijen uit de Gemeenschapsbegroting.

Burgers van de Unie **kunnen in de lidstaat van verblijf deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement**. De Commissie heeft verschillende maatregelen getroffen om de verkiezingen van 2004 voor te bereiden overeenkomstig Richtlijn 93/109/EG; zij heeft bijvoorbeeld een mededeling uitgebracht om ervoor te zorgen dat alle Unie van de burgers konden deelnemen aan de verkiezingen van juni [22].

Over het **actief en passief kiesrecht van burgers van de Unie bij gemeenteraadsverkiezingen** heeft de Commissie gerapporteerd in haar verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Richtlijn 94/80/EG[23] van mei 2002[24]. De richtlijn werd in 2003 gewijzigd door de toetredingsakte van tien nieuwe lidstaten, waarbij de primaire lokale lichamen van de nieuwe lidstaten werden opgenomen in de bijlage bij de richtlijn [25].

Zoals hierboven al werd opgemerkt, geldt het recht van vrij verkeer ook voor Zwitserland. In de Europese Economische Ruimte is het vrije verkeer van personen ook gewaarborgd voor burgers van de Unie en onderdanen van Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. Omdat het actief en passief kiesrecht van burgers van de Unie voortvloeit uit de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf, zouden **de lidstaten en de betrokken derde landen** als volgende stap **elkaars burgers door middel van overeenkomsten het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen kunnen toekennen**. Momenteel kunnen burgers op grond van bilaterale overeenkomsten tussen bepaalde lidstaten en de EVA-landen deelnemen aan gemeenteraadsverkiezingen in het land van verblijf.

Uit vele verzoekschriften, parlementaire vragen en correspondentie van het publiek blijkt dat veel burgers zich bezorgd maken over een leemte in het kiesrecht volgens het huidige Gemeenschapsrecht: het komt nog steeds voor dat burgers van de Unie belangrijke burgerrechten worden ontnomen als gevolg van het uitoefenen van het recht op vrij verkeer, met name **het recht om deel te nemen aan nationale of regionale verkiezingen**. De lidstaten kennen geen actief of passief kiesrecht bij nationale of regionale verkiezingen toe aan onderdanen van andere lidstaten die op hun grondgebied verblijven[26]. Voor de uitbreiding verkeerden ongeveer vijf miljoen burgers van de Unie die de stemgerechtigde leeftijd hadden bereikt en die in een andere lidstaat verbleven, in deze situatie.

3.4. **Recht op diplomatieke en consulaire bescherming**

Nadat in alle lidstaten de benodigde wetgevingsprocedures waren afgerond, is Besluit 95/553/EG [27] betreffende bescherming van de burgers van de Unie door de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen van de lidstaten in niet-lidstaten, in mei 2002 in werking getreden. Bescherming van ambassades kan betrekking hebben op bijstand bij sterfgevallen, ernstige ongevallen of ernstige ziekten, bij arrestatie of detentie, bijstand aan slachtoffers van geweldsmisdrijven of hulp aan en repatriëring van in moeilijkheden verkerende burgers van de Unie.

3.5. Rechten op het gebied van buitengerechtelijke verhaalsmogelijkheden en taal

Burgers van de Unie hebben het recht een **verzoekschrift in te dienen bij het Europees Parlement** over zaken die hen rechtstreeks betreffen en die binnen de werkterreinen van de Europese Unie vallen. Het Parlement heeft in 2001-2002 1283 verzoekschriften ontvangen, waarvan er 744 niet-ontvankelijk waren, en in 2002-2003 1514, waarvan er 642 niet-ontvankelijk waren.

De **Europese Ombudsman** behandelt klachten over wanbeheer bij het optreden van de communautaire instellingen of organen, met uitzondering van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg bij de uitoefening van hun gerechtelijke taak. In de verslagperiode werd het ambt van Europees Ombudsman tot eind maart 2003 bekleed door de heer Jacob Söderman. In april 2003 werd hij opgevolgd door heer Nikiforos Diamandouros, die in januari 2003 bij Besluit 2003/158 [28] door het Europees Parlement was benoemd tot Europese ombudsman. Tijdens de verslagperiode is het aantal klachten bij de Ombudsman gestaag toegenomen: 1874 klachten in 2001, 2211 in 2002 en 2436 in 2003 [29]. Het merendeel van de klachten komt van particulieren (2041 in 2002), maar daarbij gaat het vaak om klachten die buiten het mandaat van de Ombudsman vallen of niet-ontvankelijk zijn (in 2001 viel 29% van de klachten binnen het mandaat).

Het **recht om de eigen taal te gebruiken** is een aspect van het algemene beginsel van goed bestuur. Brieven van het publiek aan de Commissie worden behandeld overeenkomstig de bestuurlijke gedragscode, waarin wordt verwezen naar artikel 21 van het EG-Verdrag [30].

4. MEER INHOUD VOOR HET BURGERSCHAP VAN DE UNIE KRIJGT DANKZIJ HET HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN

Het burgerschap van de Unie en de grondrechten die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn nauw met elkaar verweven[31]. Met de invoering van het burgerschap van de Unie heeft de Europese Unie het individu tot middelpunt van haar activiteiten gemaakt. In het handvest wordt het begrip "burgerschap van de Unie" op verschillende plaatsen gebruikt [32] en is een afzonderlijk hoofdstuk over het burgerschap opgenomen (hoofdstuk V), waarin de rechten van de burgers zijn vervat die in het tweede deel van het EG-Verdrag worden genoemd.

In 2001 heeft de Commissie besloten dat bij ieder voorstel voor een rechtsinstrument en bij alle regels en voorschriften vooraf moet worden nagegaan of deze overeenstemmen met het handvest. [33]

In september 2002 werd op verzoek van het Europees Parlement een **netwerk van deskundigen op het gebied van de grondrechten** opgericht. Dit netwerk moet zorgen voor een hoge mate van deskundigheid in de afzonderlijke lidstaten en de Europese Unie als geheel. Het netwerk brengt jaarlijks een verslag uit over de manier waarop de grondrechten in de praktijk worden gewaarborgd. In maart 2003 werd het eerste jaarverslag (over 2002) ingediend bij de Commissie. Het jaarverslag 2003 verscheen in april 2004.

Om **voorlichtingsacties** met betrekking tot de grondrechten **te bevorderen**, werd hiervoor in de begroting 2002 1 miljoen euro uitgetrokken. Een deel daarvan is gebruikt voor het contract betreffende het hierboven beschreven netwerk. Met de rest heeft de Commissie in Italië, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Griekenland en Polen projecten gefinancierd die erop waren gericht de grondrechten onder de aandacht te brengen.

De kwestie van de **juridische status** van het handvest, dat wil zeggen de vraag of het handvest bindend moet zijn of niet, was een belangrijk punt van discussie in de Conventie over de toekomst van Europa. Uiteindelijk werd het handvest als deel II opgenomen in het grondwettelijk verdrag, waardoor het juridisch bindend wordt.

Met het verdrag van Nice werd de procedure voor het constateren van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de grondrechten op grond van **artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie** verbeterd. In haar mededeling van oktober 2003 over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie [34] beklemtoont de Commissie dat er een actief beleid moet worden gevoerd om de gemeenschappelijke waarden te eerbiedigen en onderzoekt zij de materiële en de formele voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van artikel 7 in geval van een ernstige schending of van een duidelijk gevaar van een ernstige schending van de gemeenschappelijke waarden. In zijn resolutie van april 2004 heeft het Europees Parlement zich uitgesproken voor een interinstitutionele dialoog over gemeenschappelijke criteria en uitgangspunten voor het inleiden van de procedure van artikel 7 [35].

De bescherming van de grondrechten wordt verder aangescherpt door middel van de geplande oprichting van een **bureau voor de grondrechten**, dat gestalte moet krijgen in de vorm van een uitbreiding van het bestaande Europese waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat. [36] In de toekomst zal er een openbare raadpleging gebeuren met een mandaat en taken van het Bureau dat nu bezig is met overleg te plegen.

5. CONCLUSIES

Het burgerschap van de Unie heeft zich in de afgelopen twaalf jaar ontwikkeld tot een bron van reële en concrete rechten.

De Commissie stelt vast dat de bepalingen van het tweede deel van het EG-Verdrag over de rechten van de burgers van de Unie over het algemeen correct en zonder grote problemen worden toegepast. In de lidstaten wordt het bestaande afgeleide recht op alle gebieden die onder het tweede deel van het Verdrag vallen, toegepast. De gesignaleerde problemen vloeien meestal voort uit een onjuiste toepassing en incorrecte werkwijzen, en niet zozeer uit het feit dat de nationale wetgeving niet in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht. Informatie over de juiste interpretatie van de regels van de Unie en de juiste toepassing van de rechten van de burgers is van cruciaal belang. Informatie- en communicatieactiviteiten moeten zowel op de burgers van de Unie zijn gericht als op de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor zaken die verband houden met deze rechten.

Aanvulling van de rechten van de burgers van de Unie moet ook worden gezien in het licht van de resultaten van de intergouvernementele conferentie die het grondwettelijk verdrag heeft opgesteld, waarvan artikel III-13 overeenkomt met artikel 22 van het EG-Verdrag. In elk geval kunnen de volgende punten worden genoemd als mogelijke aanvullingen op de rechten van de burgers van de Unie:

- De Commissie wijst op de klachten over het ontbreken van het **actief en passief kiesrecht bij nationale en regionale verkiezingen in de lidstaat van verblijf voor burgers van de Unie die geen onderdaan zijn van die lidstaat**. Beslissingen over eventuele maatregelen in het kader van artikel 22, lid 2, van het EG-Verdrag moeten echter zorgvuldig worden overwogen.
- Het vrij verkeer van personen is uitgebreid tot Zwitserland en is ook gewaarborgd in de Europese Economische Ruimte. Als volgende stap zou **voor onderdanen van de overeenkomstsluitende partijen het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf** kunnen worden ingevoerd. Dit kan gebeuren door middel van een overeenkomst tussen de lidstaten en de betrokken derde landen.
- Er bestaat geen uniforme regeling in de EU voor de **repatriëring van een stoffelijk overschot** naar een andere lidstaat. De desbetreffende normen en procedures zouden in de gehele Unie kunnen worden geharmoniseerd. De Commissie zal nagaan welke maatregelen eventueel moeten worden getroffen, op basis van artikel 18 van het EG-Verdrag.
- Bij artikel III-11 van het grondwettelijk verdrag wordt de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot **maatregelen ter bevordering van de diplomatieke en consulaire bescherming** van burgers van de Unie bij de Unie gelegd, waardoor de positie van deze rechten sterker zou worden. Maatregelen op basis van deze bepaling zouden in de plaats komen van maatregelen op basis van artikel 22, lid 2, van het EG-Verdrag.

Tot slot wijst de Commissie op het grote belang van het feit dat de rechten van de burgers van de Unie in het grondwettelijk verdrag worden bevestigd doordat **het Handvest van de grondrechten** in dit verdrag wordt opgenomen en daarmee juridisch bindend wordt.

BIJLAGE: VERWIJZINGEN

- (1) COM(2003)336.
- (2) COM(2001)59.
- (3) COM(2001)681.
- (4) COM(2001)275.
- (5) COM(2001)506, blz. 8-9
- (6) Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77.
- (7) PB L 257 van 19.10.1968, blz. 2.
- (8) Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG.
- (9) PB L 142 van 30.6.1970, blz. 24.
- (10) COM(2002)694.
- (11) COM(2003)101.
- (12) Richtlijnen 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG.
- (13) PB L 114 van 20.4.2002, blz. 6.
- (14) Resolutie 2002/2032(INI), goedgekeurd in de plenaire zitting van 4.12.2003.
- (15) Zie onder meer zaak C-184/99, *Grzelczyk*, Jurispr. 2001, blz. I-6193, punt 31; zaak C-224/98, *D'Hoop*, Jurispr. 2002, blz. I-6191, punt 28, en zaak C-148/02, *Garcia Avello*, Jurispr. 2003, blz. I-0000, punten 22 en 23.
- (16) PB L 283 van 21.10.2002.
- (17) De Akte is gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van 20 september 1976, PB L 278 van 8.10.1976, blz. 5.
- (18) Arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 18 februari 1999.
- (19) PV(2003)1632, zie persmededeling van de Commissie IP/03/1479 van 29 oktober 2003.

- (20) Zaak C-145/04, *Spanje/Verenigd Koninkrijk*, aanhangig gemaakt op 18 maart 2004, PB C 106 van 30.4.2004, blz. 43.
- (21) Verordening (EG) nr. 2004/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende het statuut en de financiering van politieke partijen op Europees niveau, PB L 297 van 15.11.2003, blz. 1.
- (22) Richtlijn 93/109/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn, PB L 329 van 30.12.1993, blz. 34. De acties van de Commissie omvatten de goedkeuring van een verslag over de toekenning van een afwijking overeenkomstig artikel 19, lid 2, van het EG-verdrag (COM(2003)31); maatregelen ter ondersteuning van de toepassing van artikel 13 van de richtlijn betreffende gegevensuitwisseling om te voorkomen dat burgers dubbel stemmen en de bovengenoemde mededeling van april (COM(2003)174) waarin de nieuwe lidstaten worden aanbevolen de richtlijn onverwijld om te zetten en alle lidstaten worden aanbevolen de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de burgers van de Unie en de onderdanen van de nieuwe lidstaten die op hun grondgebied verblijven tijdig vóór de verkiezingen van 2004 worden ingeschreven op de kiezerslijsten, zo nodig voor de officiële toetredingsdatum.
- (23) Richtlijn 94/80/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn, PB L 368 van 31.12.1994, blz. 38.
- (24) COM(2002)260.
- (25) Bijlage II.2.D van het Toetredingsverdrag, PB L 236 van 23.9.2003, blz. 334.
- (26) Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Ierland wat betreft Ierse burgers die in het Verenigd Koninkrijk verblijven en omgekeerd.
- (27) Besluit van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 18 december 1995 betreffende bescherming van de burgers van de Europese Unie door de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen. PB L 314 van 28.12.1995, blz. 73.
- (28) PB L 65 van 8.3.2003.
- (29) Zie de jaarverslagen over 2001, 2002 en 2003 van de Europese ombudsman.
- (30) De bestuurlijke gedragscode voor de Commissie is vastgesteld bij Besluit 2000/633/EG, EGKS, Euratom van de Commissie, PB L 267 van 20.10.2000, gehecht aan het reglement van orde.
- (31) PB C 364 van 18.12.2000, blz. 1.
- (32) Zie bijv. de artikelen 12, lid 2, 15, lid 2, 39, lid 1, 40, 42, 43, 44, 45, lid 1, en 46.
- (33) SEC(2001)380.

- (34) COM(2003)606.
- (35) Resolutie aangenomen op 20 april 2004 betreffende de mededeling van de Commissie over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, PE 335.128.
- (36) Conclusies van de op 13 december 2003 op het niveau van staatshoofden of regeringsleiders in Brussel bijeengekomen vertegenwoordigers van de lidstaten. Gehecht aan de Conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel van 12 en 13 december 2003, 5381/04, blz. 27.