



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 15.2.2008  
COM(2008) 85 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE**

**Vijfde verslag over het burgerschap van de Unie  
(1 mei 2004 – 30 juni 2007)**

**[SEC(2008) 197]**

## VERSLAG VAN DE COMMISSIE

### Vijfde verslag over het burgerschap van de Unie (1 mei 2004 – 30 juni 2007)

#### 1. INLEIDING

Steeds meer Europese burgers studeren, huwen, leven of werken in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn. Op 1 januari 2006 oefenden ongeveer 8,2 miljoen EU-burgers hun recht uit om in een andere lidstaat te verblijven<sup>1</sup>.

Uit de resultaten van het opinieonderzoek "Flash Eurobarometer" 2007 over het burgerschap van de Unie<sup>2</sup> blijkt dat Europeanen zich grotendeels bewust zijn van hun status als burgers van de Unie maar beter geïnformeerd wensen te worden over hun rechten. Meer dan drie kwart van de EU-burgers hebben over de term "burger van de Europese Unie" gehoord en weten dat het burgerschap van de Unie automatisch wordt verworven door onderdaan te zijn van een lidstaat. 90% weet dat zij tegelijk burgers van de Unie en onderdanen van lidstaten zijn.

Over de laatste vijf jaar kan een aanzienlijke verbetering worden vastgesteld in het algemene bewustzijn van de Europeanen van hun status als burgers van de Unie. In vergelijking met 2002 beweren dit jaar ongeveer 8% meer Europeanen vertrouwd te zijn met de term "burger van de Unie" en te weten wat die inhoudt terwijl 15% meer ondervraagden zich bewust zijn van het feit dat het burgerschap van de Unie automatisch wordt verworven door een onderdaan van een lidstaat te zijn.

Nochtans voelt minder dan een derde van de ondervraagden (31%) zich "goed geïnformeerd" over zijn rechten als burgers van de Unie.

De Commissie plaatst de burger in de kern van haar beleid en zal de burgers blijven informeren over hun rechten en zal blijven waarborgen dat zij in de hele Unie van die vrijheden kunnen genieten.

Volgens artikel 22 van het EG-Verdrag 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 die betrekking hebben op het burgerschap van de Unie. In dit vijfde verslag wordt de toepassing van die bepalingen in de periode 1 mei 2004 – 30 juni 2007 beoordeeld in het licht van de ontwikkeling van de Unie en wordt de behoefte om de aan burgers van de Unie toegekende rechten te versterken, onderzocht.

In dit verslag wordt de klemtoon gelegd op de juridische kernbepalingen over de rechten van de burgers, te weten **het recht om binnen de EU vrij te reizen en te verblijven** (artikel 18), **het actief en passief kiesrecht in de lidstaat van verblijf bij gemeenteraadsverkiezingen**

---

<sup>1</sup> Eurostat-ramingen (zie bijlage bij dit verslag).

<sup>2</sup> Flash Eurobarometer 213.

en bij verkiezingen voor het Europees Parlement (artikel 19), het recht op bescherming van diplomatieke en consulaire instanties in derde landen (artikel 20), het recht om een verzoekschrift tot het Europees Parlement (EP) te richten en het recht om zich te wenden tot de Ombudsman (artikel 21). Voorts wordt in het verslag aandacht besteed aan vorderingen op gebieden die nauw verband houden met het burgerschap in ruime zin, zoals de gelijke behandeling op basis van nationaliteit en de bescherming van de grondrechten.

## 2. HET BURGERSCHAP VAN DE UNIE

### 2.1. Problemen die verband houden met de verkrijging en het verlies van de nationaliteit

Het EG-Verdrag bepaalt dat een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, burger van de Unie is en dat het burgerschap van de Unie het nationale burgerschap aanvult doch niet in de plaats komt daarvan (artikel 17, lid 1). De aan het EU-Verdrag gehechte verklaring nr. 2 bepaalt 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 en het Europees Hof van Justitie heeft bevestigd dat de verkrijging en het verlies van nationaliteit onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen. De Commissie heeft een aantal klachten, verslagen van NGO's, petitie's en vragen van het Europees Parlement ontvangen over problemen in bepaalde lidstaten die verband houden met de verwerving en het verlies van nationaliteit.

De Commissie is met name op de hoogte van problemen in verband met personen die behoren tot de Russisch sprekende minderheid in **Estland en Letland** die als "**niet-burgers**" worden beschouwd en met de situatie van "**geschrapte personen**" in **Slovenië**. Een andere opgeworpen kwestie heeft betrekking op **de uitbreiding van het burgerschap tot onderdanen van een ander land**, onder meer op grond van het behoren tot een etnische groep.

De Commissie is niet bevoegd om de kwestie van de verkrijging of het verlies van nationaliteit te behandelen. De Commissie heeft er echter, binnen haar bevoegdheid, naar gestreefd bij te dragen aan oplossingen die met deze kwestie verband houden, door integratie te bevorderen en door de haar ter beschikking staande Gemeenschapsinstrumenten te gebruiken, zoals waarborgen dat lidstaten de EG-wetgeving betreffende anti-discriminatie strikt uitvoeren.

### 2.2. Toegang tot het burgerschap van de Unie

Het burgerschap van de Unie wordt verkregen door de verkrijging van de nationaliteit van een lidstaat. Onverminderd het feit dat de lidstaten alleen bevoegd blijven op het gebied van nationaliteitswetgeving onderschreef de Europese Raad in Tampere "*de doelstelling dat derdelanders die reeds gedurende lange tijd legaal in de Unie verblijven de nationaliteit moeten kunnen verkrijgen van de lidstaat van verblijf.*"

In 2004 stelde de Raad de **Gemeenschappelijke basisbeginselen voor integratie** vast die de lidstaten kunnen gebruiken bij de formulering van het integratiebeleid<sup>3</sup>. Een van die beginselen bepaalt dat de participatie van immigranten in het democratische proces en in de

---

<sup>3</sup> Document 14615/04 van de Raad.

formulering van het integratiebeleid hun integratie ondersteunt. In 2005 stelde de Commissie **"Een gemeenschappelijke agenda voor integratie"** vast waarin voorstellen worden gedaan voor maatregelen om de gemeenschappelijke basisbeginselen in praktijk te brengen<sup>4</sup>. Daarin worden suggesties gedaan zoals, op nationaal niveau, de uitwerking van programma's ter voorbereiding op burgerschap en naturalisatie, en, op EU-niveau, de bevordering van onderzoek naar en dialoog over identiteits- en nationaliteitskwessies. In het derde jaarverslag over migratie en integratie<sup>5</sup> wordt het belang van verscheidene vormen van participatief burgerschap voor de integratie van onderdanen van derde landen bevestigd.

In de in juni 2007 aangenomen **conclusies van de Raad over de versterking van het integratiebeleid in de EU door het bevorderen van eenheid in verscheidenheid** worden de lidstaten opgeroepen om, gesteund door de Commissie, de verscheidene opvattingen over participatie en burgerschap te onderzoeken en te verduidelijken en om ervaringen uit te wisselen inzake naturalisatiesystemen.

### **2.3. Bevordering van het Europees burgerschap**

Burgers moeten bewust worden gemaakt van hun Europees burgerschap, van de voordelen ervan alsook van de rechten en verplichtingen ervan, willen zij een gevoel van Europese identiteit ontwikkelen en de Europese integratie ten volle steunen. Initiatieven als het **Communautair actieprogramma ter bevordering van actief Europees burgerschap**<sup>6</sup>, dat werd uitgevoerd in de periode 2004-2006 en het programma **'Europa voor de burger'**<sup>7</sup> voor de periode 2007-2013, bieden de Unie belangrijke instrumenten om actief Europees burgerschap te bevorderen.

## **3. HET RECHT OM BINNEN DE EU VRIJ TE REIZEN EN TE VERBLIJVEN**

### **3.1. Verslag over de drie richtlijnen betreffende het verblijfsrecht van economisch niet-actieve burgers van de Unie**

In april 2006 stelde de Commissie haar derde verslag vast<sup>8</sup> over de toepassing van de drie richtlijnen<sup>9</sup> betreffende het verblijfsrecht van studenten, en economisch niet-actieve en gepensioneerde burgers van de Unie, dat betrekking heeft op de periode 2003-2005.

### **3.2. Richtlijn 2004/38: versterking van het burgerschap**

De belangrijkste ontwikkeling op dit gebied was de inwerkingtreding op 30 april 2006 van Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. De richtlijn

---

<sup>4</sup> COM(2005) 389.

<sup>5</sup> COM(2007) 512.

<sup>6</sup> Beschikking 2004/100/EG van de Raad van 26 januari 2004.

<sup>7</sup> Besluit nr. 1904/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot vaststelling voor de periode 2007-2013 van het programma Europa voor de burger ter bevordering van een actief Europees burgerschap.

<sup>8</sup> COM(2006) 156 definitief.

<sup>9</sup> Richtlijnen 93/96, 90/364 en 90/365, ingetrokken bij Richtlijn 2004/38.

- codificeert de complexe wetgeving en de uitgebreide rechtspraak van het Europees Hof van Justitie in een enkel instrument en creëert een enkele rechtsregeling in de context van het burgerschap,
- vergemakkelijkt de uitoefening van het recht van verblijf door de daaraan verbonden voorwaarden en formaliteiten te vereenvoudigen (bv. door het systeem van verblijfsvergunningen voor burgers van de Unie af te schaffen),
- versterkt de rechten van familieleden (bv. door de rechten betreffende familiehereniging uit te breiden tot geregistreerde partners),
- stelt een onvoorwaardelijk duurzaam verblijfsrecht in na vijf jaar ononderbroken legaal verblijf in het gastland en
- vergroot de bescherming van onderdanen van de EU en hun familieleden tegen verwijdering om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

Burgers kunnen hun versterkte rechten alleen ten volle uitoefenen wanneer zij over die rechten volledig geïnformeerd zijn. De "**Leidraad voor een optimaal gebruik van Richtlijn 2004/38/EG**" heeft als doel de burgers van de Unie meer vertrouwd te maken met de wetgeving door deze om te zetten in een gebruiksvriendelijkere taal<sup>10</sup>. Meer dan 16 000 exemplaren van de leidraad in 19 talen werden in de EU verdeeld.

De **controle van de correcte uitvoering van de richtlijn** is een absolute prioriteit voor de Commissie<sup>11</sup>. Tussen juni 2006 en februari 2007 werden 19 **inbreukprocedures** ingeleid wegens **niet-mededeling** van de tekst van de nationale uitvoeringsmaatregelen: in juni 2007 waren nog 15 procedures open, waarvan er 4 bij het Europese Hof van Justitie aanhangig zijn gemaakt. In 2007 heeft de Commissie een studie opgezet om de **conformiteit van de omzettingbepalingen** te onderzoeken. Bepaalde probleemgebieden van onjuiste uitvoering van de richtlijn zijn echter reeds vastgesteld op basis van individuele klachten, petitie en vragen van het Europees Parlement.

**Uit derde landen afkomstige familieleden** blijven problemen ondervinden, niet alleen met betrekking tot de toelating om het land binnen te komen maar ook bij de afgifte van verblijfskaarten. Zij hebben het recht om bij burgers van de Unie te verblijven op basis van hun familieband alleen, maar sommige lidstaten eisen dat zij documenten voorleggen of procedures ondergaan die niet door de richtlijn zijn toegestaan. De Commissie heeft haar bevoegdheden op grond van artikel 226 van het EG-Verdrag gebruikt om de naleving van de richtlijn te waarborgen en zal dat blijven doen.

Veel klachten hebben betrekking op belemmeringen van het vrij verkeer die burgers van de Unie ondervinden wanneer zij naar een andere lidstaat reizen door de documenten die **grensautoriteiten en luchtvaartmaatschappijen** vragen. In juni 2005 verzocht de Commissie alle lidstaten om na te gaan of de nationale wetgeving en praktijken, met inbegrip van de op en door luchtvaartmaatschappijen toegepaste voorschriften, in overeenstemming

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/frattini/doc/guide\\_2004\\_38\\_ec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/doc/guide_2004_38_ec_en.pdf)

<sup>11</sup> COM(2006) 333 def. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Verslag over de uitvoering van het Haags programma – 2005.

zijn met het EG-recht. Na de interventie van de Commissie waren er op dit specifieke gebied in wezen geen klachten meer.

In een **aantal arresten**<sup>12</sup> heeft het Hof van Justitie herhaald dat het recht om op het grondgebied van de lidstaten te verblijven, door artikel 18 van het EG-Verdrag rechtstreeks aan iedere burger van de Unie wordt toegekend en de noodzaak benadrukt om het recht van vrij verkeer in het licht van de grondrechten uit te leggen en met name van het recht op bescherming van het gezinsleven en het evenredigheidsbeginsel.

### 3.3. Overgangsregelingen op het gebied van het vrij verkeer van werknemers

Momenteel gelden voor onderdanen van acht lidstaten die op 1.5.2004<sup>13</sup> tot de Unie zijn toetreden (EU-8) en voor onderdanen van Bulgarije en Roemenië vanaf de toetreding van deze landen op 1.1.2007 **overgangsregelingen voor een periode van maximum zeven jaar**, ingedeeld in drie verschillende fases.

In mei 2007 hadden negen van de *vijftien* lidstaten<sup>14</sup> hun arbeidsmarkten opengesteld voor de onderdanen van de EU-8 lidstaten en tien van de *vijfentwintig* lidstaten hebben hun arbeidsmarkten opengesteld voor onderdanen van Bulgarije en Roemenië<sup>15</sup>. Andere lidstaten beperken via het nationale recht de toegang van werknemers uit die landen door een regeling voor arbeidsvergunningen toe te passen, zij het vaak met wijzigingen en vereenvoudigde procedures.

In 2006 diende de Commissie een **verslag over de werking van de overgangsbepalingen**<sup>16</sup> in. De Commissie concludeerde dat de mobiliteitsstromen zeer beperkt waren en dat deze stromen positieve gevolgen hebben gehad voor de economieën van de EU-15-lidstaten. De Commissie raadt aan om nauwgezet af te wegen of het handhaven van de beperkingen nog nodig is in het kader van de situatie van hun arbeidsmarkt en van het bewijsmateriaal uit het verslag.

### 3.4. Andere kwesties

Veel EU-burgers hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ook in **Zwitserland** over soortgelijke rechten van vrij verkeer als in de EU te beschikken krachtens de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen<sup>17</sup>. Sinds 1 juni 2007, kunnen EU-burgers uit de EU-15 lidstaten, Cyprus en Malta zonder beperkingen naar Zwitserland reizen en er verblijven. De onderhandelingen betreffende de aanpassing van de EER-Overeenkomst die Richtlijn 2004/38 toepasselijk zou maken in de EVA-lidstaten (Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) zijn aan de gang.

Wat de kwestie van de **repatriëring van stoffelijke resten** betreft, die bij verschillende gelegenheden door het Europees Parlement en in het vierde verslag over het burgerschap werd

---

<sup>12</sup> Zie onder meer de zaken C-200/02 Chen, C-215/03 Oulane, C-157/03 Commissie tegen Spanje, C503/03 Commissie tegen Spanje, C-258/04 Ioannidis, C-1/05 Jia, C-50/06 Commissie tegen Nederland.

<sup>13</sup> Met uitzondering van Cyprus en Malta.

<sup>14</sup> Finland, Griekenland, Ierland, Italië, Portugal, Nederland, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>15</sup> Cyprus, Tsjechië, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië en Zweden.

<sup>16</sup> COM(2006) 48 definitief.

<sup>17</sup> PB L 114 van 30.4.2002.

aangekaart, vallen funeraire diensten binnen de werkingssfeer van de richtlijn betreffende diensten op de interne markt (**Richtlijn 2006/123**). Hoewel dit geen bepaling is die in de hele Unie de repatriëring van stoffelijke resten op uniforme wijze beheerst, zal dit het de aanbieders gemakkelijker maken om dergelijke activiteiten grensoverschrijdend uit te oefenen.

#### 4. ACTIEF EN PASSIEF KIESRECHT

##### 4.1. Verslag over de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2004 en voorbereiding van de verkiezingen van 2009

In december 2006 diende de Commissie een verslag in over de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2004<sup>18</sup>. Terwijl als algemene tendens de deelname aan de verkiezingen voor het Europees Parlement daalt (45% in 2004, 50% in 1999 en 56% in 1994), kan een toename worden vastgesteld in de deelname van EU-burgers die in een andere lidstaat dan hun lidstaat van herkomst wonen. In 2004 schreven meer dan een miljoen EU-burgers zich in als kiezer in hun staat van verblijf, hetgeen neerkomt op ongeveer 12%, in vergelijking met 5,9% in 1994 en 9% in 1999. De **toenemende participatie** wordt verklaard door de grotere mobiliteit van de burgers in de EU en door de inspanningen van de lidstaten om hen over hun rechten te informeren. **Minder EU-burgers stellen zich echter kandidaat voor de verkiezingen**: 62 in 1999 tegenover 57 in 2004 (waarvan er drie werden verkozen). Een mogelijke verklaring voor het lage aantal kandidaten met een andere nationaliteit is de momenteel in richtlijn 93/109<sup>19</sup> vastgestelde lastige procedure om kandidaturen in te dienen.

Om de in het verslag vastgestelde problemen op te lossen heeft de Commissie voorgesteld Richtlijn 93/109 te wijzigen door maatregelen in te voeren die de **last voor kandidaten en lidstaten verlichten** en heeft zij de nodige garanties geboden tegen misbruiken<sup>20</sup>.

##### 4.2. Ontwikkelingen in de rechtspraak

In zijn arresten van 12.9.2006<sup>21</sup> benadrukte het Europees Hof van Justitie dat het op dit ogenblik aan de lidstaten staat om de aspecten van de kiesprocedure voor het EP te regelen die niet op communautair niveau geharmoniseerd zijn, en in het bijzonder te bepalen welke personen over het actief of passief kiesrecht beschikken. Daarbij moeten zij echter het EG-recht naleven, inclusief de algemene beginselen ervan. Dit voorkomt verschillen in behandeling van nationale onderdanen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, tenzij dat verschil objectief gerechtvaardigd is.

##### 4.3. Politieke partijen op Europees niveau

In juni 2007 nam de Commissie een voorstel aan om de oprichting van Europese politieke stichtingen mogelijk te maken. Het voorstel wijzigt Verordening (EG) nr. 2004/2003 over politieke partijen op Europees niveau en de financiering daarvan. Het is gebaseerd op

---

<sup>18</sup> COM(2006)790 Mededeling van de Commissie – Europese verkiezingen 2004 – Verslag van de Commissie over de deelname van burgers van de Unie in de lidstaat van verblijf (Richtlijn 93/109/EG) en over de verkiezingsregelingen (Besluit 76/787, gewijzigd bij Besluit 2002/772).

<sup>19</sup> Richtlijn 93/109/EG van de Raad van 6 december 1993 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 Lid-Staat waarvan zij geen onderdaan zijn

<sup>20</sup> COM(2006)791.

<sup>21</sup> C-145/04 Spanje tegen VK en C-300/04 Eman en Sevinger.

artikel 191 van het EG-Verdrag, dat erkent dat Europese politieke partijen een belangrijke factor zijn voor integratie binnen de Unie en dat zij bijdragen tot de vorming van een Europees bewustzijn en tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie. In totaal tien politieke partijen op Europees niveau krijgen via de verordening financiering, die wordt beheerd door het Europees Parlement. De begroting voor de activiteiten van de politieke partijen op Europees niveau is in 2007 vastgesteld op 10,4 miljoen euro.

#### **4.4. Effectieve participatie van EU-burgers aan het politieke leven van hun lidstaat van verblijf**

Om te waarborgen dat EU-burgers onder dezelfde voorwaarden als nationale onderdanen bij gemeentelijke en Europese verkiezingen hun kiesrecht kunnen uitoefenen in hun lidstaten van verblijf, onderzoekt de Commissie de wetgeving van de lidstaten waarvan de **nationale wetgeving niet toestaat dat EU-burgers met een andere nationaliteit tot politieke partijen toetreden en/of politieke partijen oprichten**. EU-burgers beletten in hun lidstaat van verblijf een politieke partij op te richten of er lid van te worden, kan de effectieve uitoefening van hun passief kiesrecht belemmeren. De Commissie zal de betrokken lidstaten vragen dergelijke beperkingen op te heffen en zal zo nodig haar bevoegdheden krachtens artikel 226 EG-Verdrag gebruiken.

Voorgaande verslagen over burgerschap onderstreepten de bezorgdheid van veel EU-burgers over het feit dat EU-burgers met een andere lidstaat in de meeste lidstaten niet over het recht beschikken **om deel te nemen aan nationale of regionale verkiezingen** in hun land van verblijf. De bezorgdheid van de burgers werd bevestigd door terugkerende vragen van het Europees Parlement en publieke correspondentie gedurende de verslagperiode. De Commissie verzoekt de lidstaten deze kwestie te onderzoeken om de participatie van EU-burgers aan het politieke leven van lidstaat van verblijf te bevorderen.

#### **4.5. Kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen**

Wat ten slotte het kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen betreft, werd Richtlijn 94/80 gewijzigd door Richtlijn 2006/106 waarbij verwijzingen naar de lokale overheden van de nieuwe lidstaten werden toegevoegd.

### **5. DIPLOMATIEKE EN CONSULAIRE BESCHERMING**

Het acquis op het gebied van diplomatieke en consulaire bescherming is zeer beperkt. Naast Besluit (96/409/GBVB) betreffende de opstelling van een nood-reisdocument, bestaat het uit **Besluit 95/553 betreffende bescherming van de burgers van de Europese Unie door de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen**, dat pas in mei 2002 in werking is getreden door de logge wetgevingsprocedures die nodig zijn om het besluit in de lidstaten te kunnen toepassen.

Burgers van de Unie reizen steeds meer naar en wonen steeds meer in derde landen. EUROSTAT<sup>22</sup> schatte dat er in 2005 ongeveer 80 miljoen reizen naar bestemmingen buiten de EU werden gemaakt. De helft van de EU-burgers verwacht naar een derde land te reizen in

---

<sup>22</sup> Databank over bevolking, afdeling over toerisme. De gegevens omvatten vakantie- en zakenreizen van meer dan een dag in 2005.



de komende drie jaar<sup>23</sup>. De **beperkte vertegenwoordiging van lidstaten** in derde landen (in 107 van de 166 derde landen maximaal 10 lidstaten vertegenwoordigd) en de uit recente crisissen opgedane ervaring (namelijk de tsunami in Azië en de crisis in Libanon) hebben aangetoond dat er **ruimte is voor verbetering in de samenwerking** tussen consulaire en diplomatieke autoriteiten.

Na de vaststelling van het **Groenboek van de Commissie over de diplomatieke en consulaire bescherming van burgers van de Unie in derde landen**<sup>24</sup> op 28.11.2006, heeft de Commissie een **Actieplan voor de periode 2007-2009**<sup>25</sup> voorgesteld waarin een aantal maatregelen worden voorgesteld om deze bescherming te verbeteren en een **Aanbeveling** aan de lidstaten om de tekst van artikel 20 in paspoorten op te nemen<sup>26</sup>.

## 6. HET RECHT OM EEN VERZOEKSCHRIFT TOT HET EUROPEES PARLEMENT TE RICHTEN EN HET RECHT OM ZICH TE WENDEN TOT DE OMBUDSMAN

Burgers van de Unie, alsmede iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft het recht om een **verzoekschrift tot het Europees Parlement** te richten betreffende een onderwerp dat tot de werkerreinen van de Gemeenschap behoort en dat hem of haar rechtstreeks aangaat (artikelen 21 en 194 EG-Verdrag). Het Europees Parlement heeft in 2004 1002 verzoekschriften ontvangen (waarvan er 623 ontvankelijk waren), 1032 verzoekschriften in 2005 (waarvan 628 ontvankelijk) en 1021 verzoekschriften in 2006 (waarvan 667 ontvankelijk). Tussen een kwart en een derde van de verzoekschriften houden verband met of geven aanleiding tot inbreukprocedures.

**Er kan ook een klacht worden ingediend bij de Europese ombudsman** over gevallen van wanbeheer bij het optreden van de communautaire instellingen of organen (artikelen 21 en 195 EG-Verdrag). De Ombudsman heeft kennis genomen van een toenemend aantal klachten, hetgeen grotendeels te wijten is aan de toetreding van de nieuwe lidstaten: in 2004 werden 3726 klachten ontvangen, in 2005 3920 en in 2006 3830. Een grote meerderheid van de klachten blijft buiten de bevoegdheid van de Ombudsman vallen of als onontvankelijk beschouwd worden terwijl een zeer grote meerderheid ervan (gemiddeld 94.5% in de periode 2004-2006) door individuele personen wordt ingediend<sup>27</sup>.

Bij **Besluit 2005/46** verleende het Europees Parlement N. Diamandouros een tweede ambtstermijn als Europees Ombudsman met ingang van 11 januari 2005.

## 7. GELIJKE BEHANDELING OP GROND VAN NATIONALITEIT

Het Europees Hof van Justitie heeft op dit gebied verscheidene belangrijke arresten gewezen<sup>28</sup> tijdens de referentieperiode. Het herhaalde dat **de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn** en degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de

<sup>23</sup> Eurobarometer nr. 118 van juli 2006.

<sup>24</sup> COM(2006)712.

<sup>25</sup> COM(2007)767 definitief.

<sup>26</sup> C(2007)5841 definitief.

<sup>27</sup> De jaarlijkse verslagen van de Europese Ombudsman kunnen worden geraadpleegd op <http://www.ombudsman.europa.eu/report/nl/default.htm>

<sup>28</sup> Zie met name de zaken C-456/02 Trojani en C-209/03 Bidar.

uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak verleent op een gelijke behandeling rechtens en dat EU-burgers die legaal in een lidstaat verblijven een beroep kunnen doen op artikel 12 EG-Verdrag in alle situaties die binnen de materiële werkingssfeer van het EG-recht vallen, inclusief die welke betrekking hebben op het recht om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.

Het recht op gelijke behandeling werd verder verduidelijkt door **Richtlijn 2004/38**. Artikel 24, lid 2, staat twee uitzonderingen toe op deze regel. De lidstaten zijn niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen gedurende de eerste drie maanden van verblijf of een langere periode in het geval van een werkzoekende, aan andere EU-burgers dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden. Lidstaten zijn ook niet verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht aan dezelfde personen steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, in de vorm van een studiebeurs of –lening.

In de zaak *Garcia Avello*<sup>29</sup> oordeelde het Hof van Justitie dat de artikelen 12 en 17 EG-Verdrag zich ertegen verzetten dat de overheid van een lidstaat weigert een gunstig gevolg te geven aan een verzoek om naamsverandering met betrekking tot minderjarige kinderen die de dubbele nationaliteit bezitten, wanneer dat verzoek tot doel heeft dat die kinderen de naam kunnen dragen die zij zouden dragen op grond van het recht en de gebruiken van de tweede lidstaat. De Commissie heeft de maatregelen onderzocht die de lidstaten hebben vastgesteld om in overeenstemming te zijn met het arrest en openden in dit verband drie inbreukprocedures tussen oktober 2005 en 2006.

## 8. DE RECHTEN VAN DE BURGERS EFFECTIEF MAKEN

De van burgers ontvangen correspondentie is een wezenlijk middel om inbreuken op het EG-recht door lidstaten op te sporen. De Commissie blijft veel vragen krijgen gebaseerd op de vermeende schending van hun rechten, in het bijzonder het recht op vrij verkeer. Terwijl het recht van vrij verkeer en verblijf wellicht twee van de meest tastbare rechten van de EU-burgers zijn, betekent de veelheid van nationale autoriteiten die de effectieve uitoefening van die rechten kunnen beperken (van grenswachten, immigratiediensten tot gemeenteraden) dat de uitvoering van het EG-recht vaak ongelijkmatig is in de hele EU.

In dit verband moet het succes van het in juli 2002 door de Commissie en de lidstaten opgerichte **SOLVIT** systeem,<sup>30</sup> worden vermeld. SOLVIT helpt EU-burgers en bedrijven bij het vinden van een snelle en pragmatische oplossing voor de problemen die voortvloeien uit de onjuiste toepassing van EG-recht door nationale overheden, binnen een termijn van tien weken. In alle 27 landen en in IJsland, Liechtenstein en Noorwegen zijn SOLVIT-centra opgericht. Alle centra maken deel uit van de nationale overheden terwijl de Commissie de werkzaamheden van het netwerk controleert en bevordert.

Sinds de oprichting ervan is het aantal klachten bij SOLVIT toegenomen van 12 tot 70 per maand. Het gemiddelde oplossingspercentage bedraagt 80% en de tijd die daarvoor nodig was, bedroeg in de periode 2004-2007 ongeveer 65 kalenderdagen. In de meerderheid van de gevallen is een burger met een klacht gekomen en gaat het om verblijfsrechten, sociale zekerheid, de erkenning van beroepskwalificaties en belastingen. SOLVIT doet het zeer goed maar de lidstaten moeten waarborgen dat hun nationale SOLVIT-centra over voldoende personeel beschikken, hetgeen momenteel niet het geval is in bijna de helft van de centra.

---

<sup>29</sup> C-148/02.

<sup>30</sup> Zie <http://ec.europa.eu/solvit> en het SOLVIT jaarverslag SEC (2007)585.

Terwijl de Commissie de uniforme toepassing van het EG-recht door de lidstaten verder zal controleren en haar bevoegdheden krachtens artikel 226 EG verder zal gebruiken om de lidstaten aan te zetten om zo snel mogelijk het EG-recht na te leven, zal zij mechanismen van alternatieve geschillenbeslechting blijven aanmoedigen; deze kunnen bijzonder doeltreffend, efficiënt en minder log zijn voor de oplossing van de problemen van de burgers.

## 9. BURGERSCHAP EN GRONDRECHTEN

De Commissie stelt de grondrechten centraal in al haar beleidsgebieden. In deze context stuurt de **Groep Commissarissen voor grondrechten, non-discriminatie en gelijke kansen** het beleid en waarborgt zij de coherentie van de initiatieven van de Commissie op deze gebieden alsook op het gebied van de integratie van minderheden.

Hoewel de meeste in het **Handvest van de grondrechten van de Europese Unie** opgenomen rechten niet beperkt zijn tot burgers van de Unie, zijn bepaalde rechten verbonden met het burgerschap van de Unie, met name het kiesrecht (artikelen 39 en 40), de vrijheid van verkeer en van verblijf (artikel 45) en het recht op diplomatieke en consulaire bescherming (artikel 46).

### 9.1. Het programma "Grondrechten en burgerschap" 2007-2013

Op 19 april 2007 heeft de Raad een belangrijk instrument aangenomen op het gebied van burgerschap, namelijk **Besluit 2007/252/EG tot vaststelling van het specifieke programma Grondrechten en burgerschap voor de periode 2007-2013** als onderdeel van het algemene programma Grondrechten en justitie<sup>31</sup>. Het programma is een nieuwe impuls voor het EU-beleid inzake grondrechten en burgerschap, waarbij de ontwikkeling van een Europese maatschappij die gebaseerd is op de eerbiediging van de grondrechten, met inbegrip van die welke voortvloeien uit het burgerschap van de Unie, een van de belangrijkste doelstellingen is. De toekenning van financiële steun door de Gemeenschap in het kader van het programma kan geschieden door middel van subsidies of van contracten voor overheidsopdrachten.

### 9.2. Het Europees Bureau voor de grondrechten

Op 1 maart 2007<sup>32</sup> werd het Europees Bureau voor de grondrechten opgericht ter vervanging van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat. Het Bureau heeft ten doel de betrokken communautaire instellingen en lidstaten, wanneer zij het Gemeenschapsrecht uitvoeren, bijstand en expertise te bieden op het gebied van de grondrechten. De drie belangrijkste taken van het bureau hebben betrekking op het verzamelen, analyseren en verspreiden van informatie en gegevens, het opstellen en publiceren van adviezen en verslagen en het versterken van de dialoog met en de bewustmaking van het maatschappelijke middenveld.

---

<sup>31</sup> PB L 110 van 27.4.2007, blz. 33, gerectificeerd in PB L 141 van 2.6.2007, blz. 83.

<sup>32</sup> **Verordening (EG) nr. 168/2007** van 15 februari 2007.