



DE BURGERS VAN DE EUROPESE UNIE EN HUN RECHTEN

De rechten van individuele burgers en het Europees burgerschap zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 9 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Ze spelen een cruciale rol bij de vorming van een Europese identiteit. Er kunnen sancties aan een lidstaat worden opgelegd, indien sprake is van een schending van fundamentele waarden van de Unie.

RECHTSGROND

Artikelen 2, 3, 7 en 9 t/m 12 VEU, artikelen 18 t/m 25 VWEU en artikelen 39 t/m 46 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ([4.1.2](#)).

DOELSTELLINGEN

Het EU-recht brengt een aantal individuele rechten tot stand **die rechtstreeks afdwingbaar zijn** bij de rechter, zowel op horizontaal niveau (tussen individuen) als op verticaal niveau (tussen het individu en de staat). In de geest van het vrije verkeer van personen dat is vastgelegd in de Verdragen, ontstond al in de jaren zestig het idee om een Europees burgerschap in het leven te roepen, waarbij nauw omschreven rechten en plichten zouden horen. Na voorbereidende werkzaamheden vanaf halverwege de jaren zeventig werd in het VEU, dat in 1992 in Maastricht werd aangenomen, de volgende doelstelling opgenomen: "de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten van de Unie door de instelling van een burgerschap van de Unie". Er werd een nieuw deel van het EG-Verdrag (voormalige artikelen 17 t/m 22) gewijd aan dit burgerschap.

Zoals het burgerschap van een lidstaat verwijst naar een relatie tussen de burger en de lidstaat, verwijst het burgerschap van de EU naar een relatie tussen de burger en de EU, met rechten, plichten en deelname aan het politieke leven. Deze relatie moet de kloof overbruggen die ontstaat doordat burgers van de EU steeds meer te maken krijgen met communautaire maatregelen, terwijl (grond)rechten, plichten en deelname aan democratische processen zich vrijwel uitsluitend op nationaal niveau afspelen. Krachtens artikel 15, lid 3, VWEU heeft iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat recht op toegang tot documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie. In artikel 16 VWEU is het recht op de bescherming van persoonsgegevens verankerd ([4.2.8](#)). In artikel 2 VEU is de volgende bepaling opgenomen: "De waarden waarop de Unie berust, zijn



eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren".

In artikel 7 VEU is een bepaling van het Verdrag van Nice (1.1.4.) overgenomen, waarin tegelijkertijd een preventiemechanisme wordt ingesteld voor het geval er een "duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden door een lidstaat" en een sanctiemechanisme bij constatering van een "ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat". Eerst verzoekt de Commissie de Europese Raad met eenparigheid van stemmen een dergelijke schending te constateren (artikel 7, lid 2). Hiermee wordt een procedure in gang gezet die ertoe kan leiden dat de stemrechten van die lidstaat in de Raad worden geschorst. Dit mechanisme trad in 2017 voor het eerst in werking. Het werd toen ingezet tegen Polen vanwege de hervorming van het Poolse hoogerechtshof.

Daarnaast is het belangrijk om de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten/EU-burgers in de betrekkingen van de Unie met de rest van de wereld te versterken (artikel 3, lid 5, VEU).

RESULTATEN

De rechtsgrond voor de burgerrechten op EU-niveau is lange tijd voornamelijk gelegen geweest in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU). Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is de rechtsgrond uitgebreid naar een echt Europees burgerschap.

A. Definitie van het EU-burgerschap

Overeenkomstig artikel 9 VEU en artikel 20 VWEU wordt onder een burger van de EU elke persoon verstaan die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Nationaliteit wordt bepaald volgens de nationale wetgeving van die lidstaat. Het burgerschap van de Unie is geen vervanging van het nationale burgerschap maar een aanvulling erop. Het omvat een aantal rechten en plichten die een aanvulling vormen op de rechten en plichten die voortvloeien uit het burgerschap van een lidstaat. In zaak C-135/08 Janko Rottmann vs. Freistaat Bayern verduidelijkt advocaat-generaal Poiares Maduro van het Hof van Justitie het verschil (punt 23):

"Het gaat om twee begrippen die onlosmakelijk met elkaar verbonden en tegelijkertijd autonoom zijn. Het burgerschap van de Unie veronderstelt de nationaliteit van een lidstaat, maar het is ook een ten opzichte van het begrip nationaliteit autonoom juridisch en politiek begrip. De nationaliteit van een lidstaat geeft niet alleen toegang tot de door het gemeenschapsrecht verleende rechten; zij maakt ons ook tot burgers van de Unie. Het Europees burgerschap is meer dan een complex van rechten die, op zichzelf, ook zouden kunnen worden verleend aan personen die dit burgerschap niet bezitten. Het veronderstelt het bestaan van een band van politieke aard tussen de Europese burgers, al is dit geen band die bestaat uit het behoren tot een volk. [...] Het berust op hun wederzijdse verbintenis om hun respectieve politieke gemeenschappen open te stellen voor andere Europese burgers en een nieuwe vorm van burgerlijke en politieke solidariteit op Europese schaal in het leven te roepen.



Deze band vereist niet het bestaan van een volk, maar berust op het bestaan van een Europese politieke ruimte, waaruit rechten en verplichtingen ontstaan. Doordat het burgerschap niet het bestaan van een volk impliceert, laat het begripsmatig de koppeling met de nationaliteit los. Zoals een schrijver opmerkt, is het radicaal vernieuwend karakter van het Europees burgerschap hierin gelegen dat "de Unie behoort aan, bestaat uit, burgers die per definitie niet dezelfde nationaliteit hebben". Integendeel, door van de nationaliteit van een lidstaat een voorwaarde te maken voor het zijn van Europees burger, hebben de lidstaten willen aangeven dat deze nieuwe vorm van burgerschap de primaire verbondenheid met onze nationale politieke gemeenschappen niet ter discussie stelt. Zodoende vormt deze band met de nationaliteit van de verschillende lidstaten een erkenning van het feit er een burgerschap kan bestaan (en werkelijk bestaat) dat niet door nationaliteit wordt bepaald.

Dit is het mirakel van het burgerschap van de Unie: het versterkt de banden die ons verbinden met onze staten (daar wij Europese burgers zijn juist doordat wij burgers zijn van onze staten) en maakt ons tegelijkertijd vrij (daar wij nu burgers zijn buiten onze staten om). Het Europees burgerschap wordt bereikt via de nationaliteit van een lidstaat, die wordt geregeld door het nationale recht, maar, zoals elke vorm van burgerschap, is het de basis van een nieuwe politieke ruimte, waaruit rechten en verplichtingen ontstaan die door het gemeenschapsrecht worden bepaald en niet afhankelijk zijn van de staat. [...] Dit is de reden dat, hoewel de nationaliteit van een lidstaat voorwaarde is voor toegang tot het burgerschap van de Unie, evengoed de aan dit burgerschap verbonden rechten en verplichtingen niet ongefundeerd door die nationaliteit kunnen worden beperkt."

Als het Verenigd Koninkrijk zich terugtrekt uit de EU, zou er een beslissing moeten worden genomen over de verworven rechten van Britse onderdanen die in een andere lidstaat wonen, evenals over die van EU-burgers die in het Verenigd Koninkrijk wonen. In de loop der jaren hebben alle lidstaten hun onderdanen een juridisch erfgoed aan rechten verleend en het EU-recht brengt ook een aantal individuele rechten tot stand die, volgens de jurisprudentie van het HvJ-EU, rechtstreeks afdwingbaar zijn bij de rechter (*Van Gend & Loos*). Inperkingen van dat juridisch erfgoed zouden kunnen worden beschouwd als een zaak van het nationale recht middels het welke dit juridisch erfgoed wordt uitgevoerd. Mocht de wet waarmee het Verenigd Koninkrijk zich terugtrekt uit de Unie tot intrekking van de werking van de Verdragen leiden, dan zullen deze in principe in het Verenigd Koninkrijk niet langer kunnen worden ingeroepen voor de rechter.

B. Inhoud van het burgerschap (artikel 20 VWEU)

De status van burger van de Unie houdt voor alle burgers van de Unie in:

- het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven (artikel 21 VWEU) ([4.1.3](#));
- het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen (artikel 22, lid 1, VWEU) in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat (zie voor de regelgeving over deelname aan gemeenteraadsverkiezingen



Richtlijn 94/80/EG van 19 december 1994 en voor de regelgeving over de verkiezingen voor het Europees Parlement Richtlijn 93/109/EG van 6 december 1993) ([1.3.4.](#));

- het recht op bescherming door de diplomatieke en consulaire instanties van een andere lidstaat op het grondgebied van derde landen (die geen deel uitmaken van de EU) waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat;
- het recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten en zich tot de ombudsman te wenden (beide artikel 24, VWEU) die door het Europees Parlement is aangesteld om kennis te nemen van gevallen van wanbeheer van de instellingen en organen van de Unie. Deze procedures zijn respectievelijk vastgelegd in de artikelen 227 en 228 VWEU ([1.3.16](#) en [4.1.4](#));
- het recht om zich in een van de talen van de lidstaten te richten tot de instellingen of organen van de Unie en in die taal antwoord te krijgen (artikel 24, vierde alinea, VWEU);
- het recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, onder bepaalde voorwaarden (artikel 15, lid 3, VWEU).

C. Werkingssfeer

Tot op heden gaat het Europees burgerschap (het stemrecht vormt een uitzondering) in principe inhoudelijk niet verder dan de systematisering van reeds erkende rechten (met name de vrijheid van verkeer, het verblijfsrecht en het petitierecht), met dien verstande dat deze rechten nu in het kader van een politiek project zijn vastgelegd in het primaire recht.

In afwijking van de constitutionalistische oriëntatie die de Europese landen kennen sinds de Verklaring van de rechten van de mens en de burger in 1789 in Frankrijk werd aangenomen, zijn aan het burgerschap van de Unie geen garanties verbonden met betrekking tot de grondrechten. In artikel 6 VEU is weliswaar vastgelegd dat de Unie de rechten uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkent en dat zij zal toetreden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, maar er wordt niet nader omschreven wat de juridische status van het Europees burgerschap is.

Tot op heden vloeien uit het Europees burgerschap geen plichten voort voor de burgers van de Unie, hoewel dit in artikel 20, lid 2, VWEU wel zo is geformuleerd. Dit vormt een principiële verschil met het burgerschap van een lidstaat.

D. Europees burgerinitiatief ([4.1.5](#))

Artikel 11, lid 4, VEU voorziet in een nieuw recht voor de burgers van de Unie: "Wanneer ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, kunnen zij het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen". De voorwaarden voor het indienen en de ontvankelijkheid van een dergelijk burgerinitiatief zijn neergelegd



in Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad. De belangrijkste bepalingen ervan worden omschreven in [4.1.5.](#)

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Door de rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement oefenen de burgers van de Unie een van de fundamentele rechten van de Europese Unie uit, namelijk democratische participatie in het politieke besluitvormingsproces in Europa (artikel 39 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). Met betrekking tot de procedure voor de verkiezing van zijn leden heeft het Parlement altijd geijverd voor de instelling van een uniform kiesstelsel in alle lidstaten. In artikel 223 van het VWEU is vastgelegd dat het Parlement daartoe een ontwerp opstelt ("de nodige bepalingen voor de rechtstreekse algemene verkiezing van zijn leden volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben"). De Raad stelt vervolgens (met eenparigheid van stemmen en na goedkeuring door een meerderheid van de EP-leden) de vereiste bepalingen vast. Deze bepalingen treden in werking nadat zij door de lidstaten overeenkomstig hun respectievelijke grondwettelijke bepalingen zijn goedgekeurd ([1.3.4.](#)).

Het Parlement heeft er altijd op aangedrongen dat het EU-burgerschap voorzien zou worden van een groot aantal rechten en heeft ervoor gepleit dat het burgerschap op autonome wijze door de Unie gedefinieerd zou worden, opdat de burgers van de EU een onafhankelijke status zouden genieten. Daarnaast heeft het Parlement van meet af aan nadrukkelijk verzocht om de rechten van de mens en de grondrechten vast te leggen in het primaire recht, en om de burgers van de EU het recht te geven om schendingen van die rechten door instellingen van de EU of door lidstaten voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (resolutie van 21 november 1991).

Bij de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam heeft het Parlement zijn verzoek tot uitbreiding van de rechten van EU-burgers opnieuw naar voren gebracht en heeft het kritiek geuit op het feit dat in het Verdrag geen noemenswaardige vooruitgang is geboekt op dit vlak, zowel met betrekking tot de individuele rechten als de collectieve rechten.

Overeenkomstig de verzoeken van het Parlement is in artikel 263, vierde alinea, VWEU, bepaald dat iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep kan instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.

Met betrekking tot de toegang tot documenten heeft het Parlement op 17 december 2009 een resolutie aangenomen over de verbeteringen die doorgevoerd moeten worden in de regelgeving rond de toegang tot documenten na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Daarin wijst het EP onder meer op de noodzaak om het toepassingsgebied van [Verordening \(EG\) nr. 1049/2001](#) uit te breiden naar alle instellingen en organen die niet onder de oorspronkelijke tekst vallen.

Voor het Europees burgerinitiatief geldt dat vertegenwoordigers van de Commissie drie maanden na de indiening van een burgerinitiatief een vergadering beleggen



met de organisatoren. Ook worden de organisatoren in de gelegenheid gesteld hun initiatief tijdens een openbare hoorzitting in het Europees Parlement te presenteren. De hoorzitting wordt georganiseerd door de ter zake bevoegde commissie (artikel 211 van het Reglement van het Europees Parlement).

Voor wat betreft de in artikel 7 VEU bedoelde mechanismen om sancties op te leggen aan een lidstaat heeft het Parlement zowel het initiatiefrecht (artikel 7, lid 1) om het eerste mechanisme in werking te stellen als het recht om democratische controle uit te oefenen, aangezien zijn goedkeuring vereist is voor de toepassing van de mechanismen (artikel 7, lid 2).

Ten aanzien van de controversiële kwestie van "gouden visa", waarbij achtereenvolgens sprake is van de verkoop van het nationale burgerschap en de verkoop van het EU-burgerschap door bepaalde lidstaten, een en ander om buitenlandse investeerders aan te trekken, verklaart het Parlement in zijn [resolutie van 16 januari 2014](#) dat de waarden en verworvenheden die verband houden met het EU-burgerschap niet in geld uit te drukken zijn.

Udo Bux
05/2019

