

Socializing Europe - solidifying EU citizenship

Citation for published version (APA):

Oršolić Dalessio, T. (2013). *Socializing Europe - solidifying EU citizenship*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Wolf Legal Publishers. <https://doi.org/10.26481/dis.20130701to>

Document status and date:

Published: 01/01/2013

DOI:

[10.26481/dis.20130701to](https://doi.org/10.26481/dis.20130701to)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Summary

The urgency to redefine the European Union project in view of the current crisis brings to the forefront the question about the future of the social aspect of European integration. 'Socializing Europe – Solidifying EU citizenship' addresses this question by focusing on the evolution of the social dimension of the concept of EU citizenship. Since the introduction of this concept twenty years ago, its social aspect is the part that has been most dramatically developed. This book analyzes the hitherto evolution of social rights of EU citizens and addresses the prospect of their future development.

The book starts by finding that this field of European integration has been so far dominated by strong conflicts of interests and goals. On the one hand, there are the interests and goals of preserving the Member States' regulatory autonomy, public purses and social security systems. On the other hand, there are the interests and goals of promoting the freedom of movement in the internal market, strengthening the protection of social rights of Union citizens' and expanding solidarity at the EU level.

To this day, the tensions between these European and national interests and goals have not been addressed in a comprehensive manner. There has been a lack of an elaborate legal and political agenda for development of the European social dimension. Yet, despite the absence of such a comprehensive plan, there have been several important trends in approaching and, ultimately, shaping this aspect of European integration at the European and national level. The book identifies and subsequently evaluates these trends.

At the EU level, the dominant approach in addressing the development of Union citizens' social rights has thus far consisted in random political bargains and a case-by-case approach driven by balancing. This is illustrated through a detailed analysis of the current EU legislation and case law in the social field of EU citizenship. The analysis shows that the concept of EU citizenship has been gradually expanded so as to guarantee protection of certain social rights to European citizens. This is mainly due to the generous interpretation of the Treaty provisions on Union citizenship by the European Court of Justice. As a result of this interpretation, the right to equal treatment in access to social benefits is now provided to all economically inactive Union migrants lawfully residing in a territory of another Member State, as long as their situation falls within the material Treaty scope. However, EU law did not leave the Member States completely powerless in defending their social security systems and public purses. On the contrary, it provided them with a number of defense mechanisms, which limit access of EU citizens to social benefits and function as economic safeguards, protecting the national public finances from unreasonable burdens.

The analysis of the relevant case law and legislation leads to the conclusion that this 'give and take' approach has virtually stripped EU citizens' social rights of all the positive effects arising from the co-called *fundamental status* of Union citizenship. What is more, it has led to a lack of coherency, legal certainty and legitimacy in developing the social dimension of EU citizenship. Therefore, the current approach at the EU level is deemed inadequate for developing this important aspect of European integration.

At the national level, the trend in approaching EU law developments, including those in the social policy field, is rather different. It consists of the frequent conditioning of EU law developments upon the preservation of the state sovereignty. This trend and the deriving 'sovereignty-related' approach have been present throughout the history of European integration. It is the most visible and best elaborated in national constitutional case law dealing with the review of Treaty amendments.

Following a comprehensive analysis of these judgments, it is concluded that the reasoning applied by national highest courts and their followers essentially amounts to the following: So long as changes in EU law do not threaten the state's core sovereign powers, such changes are regarded as compatible with Member States' fundamental constitutional principles and, therefore, as acceptable. According to this approach, it follows that any future developments of EU law will be regarded as permissible so long as they do not represent a serious and existential threat to state sovereignty.

In order to evaluate its exact repercussions and adequacy, this national approach towards EU law developments is employed in the specific field of social rights of EU citizens. This book reveals that the seemingly clear 'sovereignty-related' reasoning in reality amounts to an empty standard of assessment. This is mainly due to the ambivalent character of the notion of sovereignty upon which the approach rests. As such, this approach is capable of generating opposing normative claims, which is demonstrated by relying on different conceptions of sovereignty in its application. It is thus concluded that the 'sovereignty-related' approach fails to provide any meaningful guidance for policy and lawmakers in the social policy field. This, in turn, makes it an inadequate standard for addressing the future of the social dimension of EU citizenship.

Given the perceived lack of an elaborated agenda for addressing developments in this field and the inadequacy of the currently assumed approaches, the question is posed what could then guide the evolution of citizens' social rights as European integration proceeds. How could this significant aspect of the European project be supplied with the needed coherency, transparency and legitimacy?

In the attempt to resolve this dilemma, a search is conducted of alternative ways of constructing the social aspect of European integration. As a result of this search, it is suggested that those concerned with the future of the social rights of EU citizens do not have to look far for the needed inspiration and suitable guidance. Rather, they should turn to one of the fundamental principles of EU law - the principle of subsidiarity.

For subsidiarity to truly provide adequate guidance, however, it is argued that due regard needs to be paid to both its positive and negative side. The positive side of subsidiarity relates to the possibility of intervention of a higher entity vis-à-vis a lower entity. The negative side refers to the limits of such intervention. So far, in the context of European integration, the emphasis has been put only on the negative side of the principle of subsidiarity. Meanwhile, its positive side, which provides for a 'social efficiency criterion', has been rather neglected.

This book suggests that putting equal weight on these two inherently tied aspects of subsidiarity is not only necessary in order to ensure full respect of this fundamental principle of EU law. It is also useful as a guide for policy and lawmaking in the social rights' field of EU citizenship.

It is argued that by shifting the focus of the analysis towards the citizen, the principle of subsidiarity can provide national and European decision-makers with a sense of direction and a framework of legitimacy needed to comprehensibly construct the social dimension of EU citizenship. At the same time, by requiring them to provide justification and engage in mutual control and dialogue, subsidiarity can ensure a more transparent and coherent decision-making process than the one witnessed so far. For these reasons, subsidiarity is recommended as the sensible way of addressing EU citizens' social rights developments, as well as a confidence-building mechanism capable of generating trust in decision-making processes in this field.

This book acknowledges that adopting this kind of approach requires a major paradigm shift. Yet, it is concluded that there are good reasons to do so. Subsidiarity is designed to ensure the protection of distinctiveness between different levels of government and the attainment of mutually envisaged goals in the social rights field. As such, subsidiarity can provide national and EU actors not only with the needed direction, but also help them find a common language. This is essential in order to responsibly and legitimately construct the project of European Union citizenship and its social dimension.

Samenvatting

De dringende noodzaak, gezien de huidige crisis, om het Europese Unie project een nieuwe invulling te geven, roept de vraag op over de toekomst van het sociale aspect van Europese integratie. ‘Socializing Europe – Solidifying EU citizenship’ behandelt deze vraag door te concentreren op de ontwikkeling van de sociale dimensie van het begrip ‘EU-burgerschap’. Sinds de invoering van dit begrip twintig jaar geleden heeft het sociale aspect de meest vergaande ontwikkeling doorgemaakt. In dit boek wordt een analyse gemaakt van de evolutie van de sociale rechten van EU-burgers tot op heden en wordt hun verdere ontwikkelingsperspectief besproken.

De eerste bevinding in dit boek is dat dit onderdeel van Europese integratie tot nu toe werd beheerst door ernstige belangenverstrengeling en doelstellingen. Enerzijds is er het belang bij en het streven naar behoud van de wetgevingsautonomie, overheidsmiddelen en sociale verzekeringsstelsels van de lidstaten. Anderzijds spelen het belang van en het streven naar het bevorderen van vrij verkeer binnen de interne markt, het versterken van de sociale rechten van EU-burgers en het vergroten van de solidariteit op Europees niveau een rol.

De spanningen tussen deze Europese en nationale belangen en doelstellingen zijn tot nu toe niet grondig aangepakt. Het heeft ontbroken aan een uitgebreide juridische en politieke agenda voor de ontwikkeling van een Europese sociale dimensie. Ondanks het ontbreken van een dergelijk uitgebreid plan, zijn er op Europees en nationaal niveau niettemin verscheidene belangrijke tendensen waar te nemen in benadering en uiteindelijke vormgeving van dit aspect van Europese integratie. In dit boek worden deze tendensen eerst vastgesteld, waarna ze worden beoordeeld.

De belangrijkste benadering van hoe moet worden ingespeeld op de ontwikkeling van de sociale rechten van EU-burgers heeft tot nu toe bestaan uit willekeurige politieke afspraken en een casuïstische benadering uit het oogpunt van het vinden van evenwicht. Dit wordt duidelijk gemaakt aan de hand van een gedetailleerde analyse van de huidige EU wetgeving en jurisprudentie met betrekking tot het sociale aspect van het EU-burgerschap. De analyse laat zien dat het begrip 'EU-burgerschap' geleidelijk aan is opgerekt tot het garanderen aan EU-burgers van bescherming van bepaalde sociale rechten. Dit is voornamelijk het gevolg van een ruime interpretatie van de Verdragsbepalingen met betrekking tot EU-burgerschap door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dit heeft tot gevolg gehad dat het recht op gelijke behandeling met betrekking tot toegang tot sociale uitkeringen thans ook van toepassing is op alle, economisch inactieve interne migranten die rechtmatig verblijven op het grondgebied van een andere lidstaat, mits hun situatie valt binnen het materiële toepassingsgebied van het Verdrag. EU-recht heeft de lidstaten echter niet helemaal met lege handen laten staan waar het de verdediging van hun sociale verzekeringsstelsels en openbare middelen betreft. Integendeel, het heeft hun een aantal verdedigingsmiddelen aangereikt, die de toegang van EU-burgers tot sociale uitkeringen beperken en als economische waarborgen functioneren, waardoor de nationale overheidsfinanciën worden beschermd tegen onredelijke lasten.

De conclusie die uit de analyse van relevante jurisprudentie en wetgeving kan worden getrokken, is dat deze 'geven en nemen' benadering de sociale rechten van de EU-burgers praktisch heeft ontdaan van alle positieve effecten die voortvloeien uit de zogenoemde 'primaire hoedanigheid' van EU-burgerschap. Sterker nog, het heeft geleid tot een gebrek aan coherentie, rechtszekerheid en legitimiteit bij het ontwikkelen van de sociale dimensie van het EU-burgerschap. De huidige benadering op Europees niveau wordt daarom niet geschikt bevonden voor het ontwikkelen van dit belangrijke aspect van Europese integratie.

Op nationaal niveau zien we een heel andere tendens in de benadering van ontwikkelingen in het EU-recht, ook van die op het gebied van sociaal beleid. Deze tendens bestaat uit het veelvuldig voorwaardelijk

stellen van behoud van de staatssoevereiniteit. Deze tendens en de daarvan afgeleide ‘soevereiniteit-gerelateerde’ benadering zien we door de hele geschiedenis van de Europese integratie heen. Het duidelijkst en meest uitgewerkt vinden we deze benadering in nationale jurisprudentie inzake constitutionele toetsing van Verdragswijzigingen.

Aan de hand van een uitgebreide analyse van deze uitspraken kan worden vastgesteld dat de argumentatie die door de nationale hoogste rechters en hun navolgers wordt toegepast in beginsel terug te brengen is tot het volgende: zo lang wijzigingen in Europese regelgeving de soevereine bevoegdheden van de staat niet in gevaar brengen, worden deze beschouwd als verenigbaar met de fundamentele staatsrechtelijke beginselen van de lidstaten en om die reden als aanvaardbaar. Uit deze benadering volgt dat alle toekomstige ontwikkeling van het EU-recht kunnen worden beschouwd als toelaatbaar, mits ze geen ernstige en reële bedreiging vormen voor de staatssoevereiniteit.

Om de precieze nadelige gevolgen en de geschiktheid van deze nationale benadering van ontwikkelingen in EU-recht te beoordelen, wordt ze toegepast op het gebied van de sociale rechten van EU-burgers. Dit boek laat zien dat de ogenschijnlijk heldere ‘soevereiniteitsargumentatie’ in wezen niet meer is dan een loze beoordelingsnorm. Dit komt voornamelijk door de ambivalentie die besloten ligt in het begrip ‘soevereiniteit’ waarop de benadering stoelt. Daardoor kan deze benadering tegengestelde normatieve aanspraken genereren, wat tot uiting komt in de uiteenlopende opvattingen van soevereiniteit die worden gehanteerd bij de toepassing ervan. Vastgesteld wordt dat de aan soevereiniteit gekoppelde benadering geen zinnig richtsnoer kan vormen voor beleidsmakers en wetgevers op het gebied van sociaal beleid, waardoor het een ondeugdelijke norm is voor het werken aan de toekomst van de sociale dimensie van het EU-burgerschap.

Gezien het gevoelde gemis van een uitgebreide agenda ten behoeve van het inspelen op ontwikkelingen op dit gebied en de ondeugdelijkheid van de benaderingen waarmee op het ogenblik wordt gewerkt, wordt de vraag gesteld wat voor richtsnoer de geleidelijke ontwikkeling van de sociale rechten van EU-burgers kan ondersteunen bij de voortgang

van het Europese integratieproces. Hoe kan dit belangrijke aspect van het Europese Unie project worden voorzien van de benodigde coherentie, transparantie en legitimiteit?

In een poging een uitweg uit dit dilemma te vinden, wordt een zoektocht ondernomen naar alternatieven ten behoeve van de opbouw van het sociale aspect van Europese integratie. Deze zoektocht levert het idee op dat degenen die begaan zijn met de toekomst van de sociale rechten van EU-burgers niet ver hoeven te zoeken voor de benodigde inspiratie en een geschikt richtsnoer. Ze kunnen hun blik gewoon richten op een van de fundamentele beginselen van EU-recht – het subsidiariteitsbeginsel.

Wil men echter dat subsidiariteit werkelijk als een deugdelijk richtsnoer functioneert, dan, zo wordt gesteld, moet er serieuze aandacht worden besteed aan zowel de positieve als de negatieve kant van subsidiariteit. De positieve kant ziet op de mogelijkheid van interventie door een hoger lichaam ten opzichte van een lager lichaam. De negatieve kant betreft de grenzen aan een dergelijke interventie. Tot nu toe is in het kader van Europese integratie de nadruk uitsluitend gelegd op de negatieve kant van subsidiariteit, terwijl de positieve kant ervan, de kant die een ‘sociaal effect’ criterium biedt, nogal is verwaarloosd.

In dit boek wordt voorgesteld dat toekenning van evenveel gewicht aan deze twee innig verbonden aspecten van subsidiariteit niet alleen noodzakelijk is om volledige eerbiediging van dit fundamentele beginsel van EU-recht te verzekeren, maar dat het tevens gebruikt kan worden als richtsnoer voor beleid en wetgeving op het onderdeel sociale rechten van EU-burgerschap.

Er wordt gesteld dat door het verleggen van de kern van de analyse naar de burger, het subsidiariteitsbeginsel richtinggevend kan zijn voor nationale en Europese besluitvormers en hun een legitimiteitskader kan bieden. Dat is nodig voor een degelijk uitbouw van de sociale dimensie van EU burgerschap. Tegelijkertijd kan subsidiariteit een meer transparant en coherent beleidsvormingsproces creëren dan tot nu toe het geval was door van deze besluitvormers te eisen dat zij zich rechtvaardigen, elkaar controleren en een dialoog met elkaar aangaan.

Om deze redenen wordt subsidiariteit aanbevolen als enerzijds een verstandige manier van omgaan met ontwikkelingen op het terrein van de sociale rechten van EU-burgers en anderzijds een instrument waarmee vertrouwen in het besluitvormingsproces op dit gebied kan worden gekweekt.

In dit boek wordt erkend dat het kiezen voor een dergelijke benadering een behoorlijke paradigmawisseling vergt. Niettemin wordt geconcludeerd dat daarvoor goede redenen zijn. Subsidiariteit is zo vormgegeven dat het het behoud verzekert van het scherpe onderscheid tussen enerzijds de verschillende bestuurslagen en anderzijds het bereiken van wederzijds beoogde doelen op het gebied van sociale rechten. In die zin kan subsidiariteit niet alleen de benodigde richting bieden aan nationale en Europese actoren, maar kan het beginsel ook hulp bieden bij het vinden van een gezamenlijke taal. Dit is essentieel voor een verantwoord en gelegitimeerd bouwen aan het EU-burgerschapproject en zijn sociale dimensie.

Translated by Louise Rayar, B.tr

