

DEN EUROPÆISKE UNION
RÅDET

Bruxelles, den 9. juni 1997 (10.06)
(OR. F)

8856/97

LIMITE

INST 38

ORIGINAL

FØLGESKRIVELSE

fra: D.F. WILLIAMSON, generalsekretær for Europa-
Kommissionen

modtaget den: 28. maj 1997

til: J. TRUMPF, generalsekretær for Rådet for Den Europæi-
ske Union

Vedr.: Anden rapport fra Europa-Kommissionen om unionsborgerskab

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument KOM(97)
230 endelig udg.

Bilag: KOM(97) 230 endelig udg.





KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.05.1997

KOM(97) 230 endelig udg.

ANDEN RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

om unionsborgerskab

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

CHICAGO, ILLINOIS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

CHICAGO, ILLINOIS

RESUMÉ

Unionsborgerskabet, som alle EU-landenes statsborgere har fået tillagt via Maastricht-traktaten, har til formål at inddrage de enkelte borgere i Europas integrationsproces ved at øge deres deltagelse, ved at sikre en øget beskyttelse af deres rettigheder og ved at fremme idéen om en europæisk identitet.

Det er klart, at de praktiske fordele, som unionsborgerskabet medfører, er et supplement til dem, der følger af nationalt statsborgerskab, da unionsborgerskab ikke kan erhverves eller for den sags skyld mistes, uden at et nationalt statsborgerskab erhverves eller mistes.

Formålet med denne anden rapport, der er udarbejdet af Kommissionen i overensstemmelse med artikel 8 E, er at få en vurdering af, hvorledes de specifikke bestemmelser vedrørende unionsborgerskab, der er indeholdt i traktatens anden del, har været anvendt i perioden fra 1994 til 1996.

I denne periode er der sket fremskridt, hvad angår gennemførelsen af de specifikke rettigheder, der knytter sig til statsborgerskab. Rådet har vedtaget den lovgivning, der er nødvendig for håndhævelsen af disse nye rettigheder. Lad dette være sagt, i praksis, visse rettigheder bliver endnu ikke fuldt udnyttet.

Stemmeret og valgbarhed i bopælslandet

Retten til at deltage ved valget til Europa-Parlamentet er i dag også en realitet for alle de unionsborgere, der er bosiddende i en medlemsstat, hvis nationalitet de ikke har. Det samme kan ikke siges om retten til at deltage i lokalvalg, da visse medlemsstater endnu ikke har gennemført det relevante direktiv.

Skal man sikre unionsborgerne en øget deltagelse, må der gøres en indsats både fra institutionernes og medlemsstaternes side med henblik på at informere borgerne bedre. Selv om der skulle kunne konstateres visse fremskridt som følge af initiativer, såsom "Borgere i EU", skal der dog gøres en yderligere indsats, hvor den enkelte borger i videst muligt omfang er inddraget. Der må påtages forpligtelser for at tilskynde borgerne

til at opstille som kandidater, således at deres deltagelse i det politiske liv i værtslandet øges.

Konsulær og diplomatisk beskyttelse i tredjelande

Der er blevet vedtaget regler med henblik på at sikre unionsborgere en konsulær beskyttelse i de tredjelande, hvor deres hjemlande ikke er repræsenterede. Ligeledes er der blevet vedtaget regler om udstedelse af nødpass. Disse foranstaltninger har ikke samme bindende karakter som regler vedtaget i henhold til EF-reglerne, da de er resultatet af et mellemstatsligt samarbejde.

Da medlemsstaterne endnu ikke har indført de nødvendige regler og forandringer i deres lovgivning, er retten til konsulær og diplomatisk beskyttelse - på basis af traktatens bestemmelser - endnu ikke en realitet. Men medlemsstaterne følger dog på et uformelt og bilateralt grundlag de midlertidige retningslinjer, der blev vedtaget i maj 1993.

Petitionsret over for Europa-Parlamentet samt retten til at henvende sig til ombudsmanden

Europa-Parlamentets faste praksis med at modtage petitioner fra en hvilken som helst, der er bosiddende i en medlemsstat, er værdifuld, idet det skaber en vigtig forbindelse mellem borgerne og institutionerne. Fra udgangen af Parlamentets sidste valgperiode (1993/1994) og indtil anden halvdel af parlamentsåret 1996/1997 modtog Europa-Parlamentet 4 131 petitioner.

Den første europæiske ombudsmand blev udpeget den 12. juli 1995. Siden han indtog sit embede i udgangen af december 1995 har ombudsmanden modtaget 1 140 klager. Da ombudsmanden kun har fungeret i lidt mere end et år, kan man endnu ikke give en generel vurdering af, hvilke konsekvenser hans arbejde har haft for institutionerne og borgerne. Men da ombudsmandens opgave er at gøre institutionerne mere åbne og styrke den demokratiske kontrol, har han tilskyndet de institutioner, der har været i søgelyset, til at rette op på uhensigtsmæssig administrativ praksis.

Ret til fri bevægelighed samt ret til ophold

Borgerne støder stadig på vanskeligheder, når de ønsker at udøve deres ret til fri bevægelighed og deres ret til ophold. Retten til ophold i en anden medlemsstat er stadig underkastet forskellige bestemmelser, der finder anvendelse på forskellige kategorier af borgere, da den sekundære EF-lovgivning består af to forordninger og ni direktiver. Men der vil næppe blive indført ét enkelt regelsæt, således at man kunne få afklaret de nuværende regler og sikre en rimelig håndhævelse, da EF-traktaten ikke indeholder det nødvendige fælles retsgrundlag.

På nuværende tidspunkt synes den eneste måde, hvorpå man kan ændre den sekundære lovgivning, således at den også tager hensyn til alle implikationerne af unionsborgerskabets indførelse, at være en revision af artikel 8 A. Fra at være et supplerende retsgrundlag kunne det "opkvalificeres" til et specifikt retsgrundlag, således at man på basis heraf kan revidere sekundære lovkomplekser. Dette ville uden tvivl øge gennemsigtigheden i EF-lovgivningen og lette gennemførelsesforanstaltninger samt øge borgernes forståelse af, hvilke rettigheder de reelt får tillagt.

Den næste etape: øge borgernes bevidsthed og forbedre udøvelsen af deres rettigheder

Indførelsen af begrebet unionsborgerskab har øget borgernes forventninger med hensyn til deres rettigheder og mulighederne for at få dem håndhævet. Borgerne har krav på at vide, hvilke rettigheder de har, og til at få dem respekteret i praksis af medlemsstaterne. I modsat fald vil borgerne betragte unionsborgerskabet som et vagt og abstrakt begreb. Kommissionen er af den opfattelse, at disse rettigheder kan styrkes yderligere via to vigtige initiativer:

- der skal sikres en løbende information, der giver borgerne adgang til simple og faktuelle oplysninger vedrørende deres rettigheder, og
- Kommissionen og medlemsstaterne skal gøre en særlig indsats for at sikre, at rettighederne reelt bliver overholdt.

I de kommende måneder vil Kommissionen se nærmere på spørgsmål vedrørende den fri bevægelighed for personer i lyset af den rapport, der er udarbejdet af et højtstående panel, og som blev forelagt for Kommissionen den 18. marts 1997. Herudover vil den se på prioriterede områder, der er angivet i aktionsplanen for det indre marked og i konklusionerne fra regeringskonferencen vedrørende revision af traktaterne. Rådet og Europa-Parlamentets reaktion på denne rapport samt de reaktioner, der vil følge af "Borger i EU-initiativet" vil give Kommissionen et nyttigt fingerpeg om, i hvilken retning den bør gå.

INDLEDNING.....	6
I. DE NYE RETTIGHEDER, DER ER BLEVET INDFØRT VED TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION.....	7
1. RET TIL AT DELTAGE VED VALG TIL EUROPA-PARLAMENTET OG VED KOMMUNALE VALG I BOPÆLSLANDET.....	7
1.1 Fælles principper.....	7
1.2 Borgernes reaktion på de sidste valg til Europa-Parlamentet.....	9
1.3 Anvendelse af direktiv 94/80/EF på de kommunalvalg, der fandt sted i 1996.....	9
1.4 Borgernes valgdeltagelse skal øges.....	10
2. KONSULÆR OG DIPLOMATISK BESKYTTELSE.....	11
3. UDENRETSLIGE FORANSTALTNINGER TIL BESKYTTELSE AF EU-BORGERNES RETTIGHEDER.....	12
3.1 Petitionsret over for Europa-Parlamentet.....	12
3.1.1 Erfaringerne fra de tre sidste parlamentsår.....	12
3.2 Retten til at henvende sig til ombudsmanden.....	13
II. RETTIGHEDER, DER EKSISTEREDE FORUD FOR TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION.....	14
4. RETTEN TIL FRI BEVÆGELIGHED.....	14
4.1 EF-traktatens artikel 8 A: Unionsborgernes ret til indrejse og ophold.....	14
4.2 Erfaringerne fra de tre seneste år.....	15
4.3 Bestemmelserne om retten til ophold er ikke blevet kodificeret.....	16
4.4 Nødvendigheden af at revidere artikel 8 A.....	17
4.5 Artikel 7 A og afskaffelse af personkontrollen ved de indre grænser.....	17
III. NÆSTE ETAPE: FORBEDRING AF FORSTÅElsen FOR OG ADGANGEN TIL BORGERNES RETTIGHEDER.....	18

Indledning

Det unionsborgerskab, der er tillagt borgerne i samtlige medlemsstater, har til formål i højere grad at inddrage den enkelte borger i den europæiske integrationsproces ved at øge deres deltagelse, styrke beskyttelsen af deres rettigheder og fremme idéen om en europæisk identitet.

I dag nyder et stadigt større antal EU-borgere godt af en række generelle rettigheder og fordele, der er afledt af Den Europæiske Union, og dette navnlig som resultat af virkeliggørelsen af det indre marked. Dette indbefatter bl.a. ret til at arbejde og købe varer og tjenesteydelser i andre medlemsstater, ligesom de også nyder godt af et større udvalg af varer og tjenesteydelser til mere konkurrencedygtige priser og herudover drager fordel af et sikret forbrugerbeskyttelsesniveau, sundhedsbeskyttelse og lige chancer på arbejdspladsen.

Ud over disse generelle rettigheder indeholder EF-traktatens anden del en række specifikke bestemmelser vedrørende unionsborgerskab, og der opføres heri forskellige rettigheder, som skal omtales i denne rapport. Da unionsborgerskab ikke kan opnås eller for den sags skyld mistes, uden at man har opnået eller mistet statsborgerskab i en medlemsstat, er det klart, at de praktiske fordele supplerer de med et nationalt statsborgerskab forbundne fordele¹. Disse fordele kan inddeles i følgende fire kategorier:

- en personlig ret til fri bevægelighed samt ret til ophold, forudsat at visse bestemmelser, der er fastsat i traktaten og den sekundære lovgivning, er opfyldt
- ret til at deltage i valg til Europa-Parlamentet og i kommunalvalg på det sted, hvor man er bosiddende
- diplomatisk og konsulær beskyttelse af en medlemsstats myndigheder, der er repræsenteret i et tredjeland, hvor borgerens hjemland ikke er repræsenteret
- adgang til udenretslige genoprettende foranstaltninger i form af adgang til at henvende sig til en ombudsmand og ret til at fremsætte en petition over for Europa-Parlamentet.

Disse rettigheder er underkastet forskellige betingelser. Generelt kan rettigheder, der er affødt af unionsborgerskabet, f.eks. ikke påberåbes i situationer, der har ren national

karakter. Visse af rettighederne, såsom valgretten, kan kun udøves i et andet land end hjemlandet, mens andre rettigheder, såsom adgang til en ombudsmand eller retten til at fremsætte en petition over for Europa-Parlamentet, gælder for alle fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i en medlemsstat.

Men på trods af visse begrænsninger har indførelsen af unionsborgerskabet i praksis givet borgerne visse forventninger med hensyn til de rettigheder, som de mener at kunne påberåbe sig, og som nyder særlig beskyttelse, når de flytter til en anden medlemsstat.

Disse rettigheder og Unionen som helhed vil kun være troværdige i borgernes øjne, hvis rettighederne kan håndhæves i praksis. Unionsborgerskabet kan rent faktisk kun forfølge de mål, der er opstillet i traktatens artikel B, og som bl.a. går ud på at styrke beskyttelsen af EU-statsborgernes rettigheder og interesser - forudsat at de tillagte rettigheder er utvetydige og kan tvangshåndhæves - da unionsborgerskabet i modsat fald blot vil være et abstrakt begreb, der skaber forvirring med hensyn til formålet hermed, således at det kan afstedkomme negative følelser over for EU.

Formålet med denne rapport, der er udarbejdet af Kommissionen i overensstemmelse med traktatens artikel 8 E, stk. 1, er at give en vurdering af, hvordan unionsborgerskabet fungerer i praksis. På grundlag af denne vurdering kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter at have hørt Europa-Parlamentet vedtage bestemmelser med henblik på at styrke eller supplere de rettigheder, som medlemsstaterne måtte vedtage. I mellemtiden vil spørgsmål vedrørende de af unionsborgerskabet affødte rettigheder også blive drøftet på regeringskonferencen om revisionen af traktaterne. I nærværende rapport berøres spørgsmålet om beskyttelse af menneskerettighederne imidlertid ikke, da det er et anliggende, som regeringskonferencen for øjeblikket drøfter.

Men hvad enten der indføres nye rettigheder, eller de nuværende blot styrkes, må borgeren have førsteprioritet ved den europæiske integration, hvis der nogensinde skal opnås en tættere union mellem det europæiske folk.

¹ Medlemsstaterne har stadig enekompetence til at afgøre, hvem de anser som deres egne statsborgere - Erklæring nr. 2, der er vedføjet traktaten om Den Europæiske Union.

Denne anden rapport om unionsborgerskabet vedrører perioden fra 1994 til 1996² og er inddelt i tre hovedafsnit. Det første omhandler de nye rettigheder, der er blevet indført ved traktaten om Den Europæiske Union. I det andet hovedafsnit gennemgås de rettigheder, der allerede eksisterede før indførelsen af unionsborgerskabet, og som vedrører fri bevægelighed. I begge afsnit beskrives de

tildelte rettigheder, og fremskridtene med hensyn til deres gennemførelse analyseres, ligesom det undersøges, hvor effektive de har været. I det tredje og sidste hovedafsnit ses der på, hvorledes de nuværende rettigheder kan styrkes yderligere.

² Kommissionens første rapport om unionsborgerskabet KOM(93) 702 endelig udg. af 21. december 1993.

I. DE NYE RETTIGHEDER, DER ER BLEVET INDFØRT VED TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION

Sideløbende med indførelsen af et unionsborgerskab fik Unionens borgere - i henhold til EF-traktatens anden del - tillagt følgende nye rettigheder:

- retten til at stemme og opstille som kandidat ved valg til Europa-Parlamentet og ved lokalvalg i bopælslandet - artikel 8 B, stk. 1 og 2
- retten til enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse i de lande, hvor en unionsborgers hjemland ikke er repræsenteret - artikel 8 C
- unionsborgernes ret til at indgive en petition til Europa-Parlamentet samt ret til at henvende sig til ombudsmanden - artikel 8 D.

1. 1. Ret til at deltage ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunalvalg i bopælslandet

1.1 Fælles principper

Ved EF-traktatens artikel 8 B tillægges unionsborgere, der er bosiddende i en anden medlemsstat end hjemlandet, ret til i bopælslandet at deltage - både som vælger eller som kandidat - ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunalvalg.

Med henblik på udøvelsen af denne ret vedtog Rådet i 1993 og 1994 ved enstemmighed to direktiver, der indeholder de nærmere regler, som medlemsstaterne skal gennemføre, nemlig henholdsvis direktiv 93/109 om valg til Europa-Parlamentet og direktiv 94/80/EF om kommunale valg³. Selv om disse to direktiver indeholder bestemmelser, der er specifikke for de valg, som de vedrører, gælder der dog følgende fælles principper:

- *De nationale valglove harmoniseres ikke* - Man har ikke i de to direktiver forsøgt at harmonisere de nationale valglove. Direktiverne har blot indført grundlæggende regler, der kan sikre, at udenlandske EU-borgere så vidt muligt kan udøve deres rettigheder under samme vilkår som indenlandske statsborgere. Direktiverne er f.eks. ikke til hinder for, at en favorbehandling, som medlemsstaterne allerede har indrømmet bestemte

unionsborgere, opretholdes. Hvad angår valg til Europa-Parlamentet, indskrænker direktiv 93/109 i øvrigt ikke gyldigheden af artikel 138, stk. 3, om indførelse af en ensartet valgprocedure.

- *Valgfrihed* - Unionsborgeren kan frit vælge, hvorvidt han vil udøve sin valgret i bopælslandet eller ej. Hvad angår valg til Europa-Parlamentet, må unionsborgeren dog - på grund af forbuddet mod at stemme to gange ved samme valg - vælge mellem bopælslandet eller hjemlandet. Er der tale om kommunalvalg, vil udøvelsen af stemmeret i bopælslandet ikke automatisk medføre, at den tilsvarende ret mistes i hjemlandet: det er op til medlemsstaterne selv at fastsætte de betingelser, under hvilke deres nationale statsborgere, der er bosiddende uden for hjemlandet, bevarer deres stemmeret⁴.

³ Rådets direktiv 93/109 af 6. december 1993 i EFT L 329 af 30.12.1993, s. 34. Rådets direktiv 94/80 af 19. december 1994 i EFT L 368 af 31.12.1994, for nyligt ændret ved Rådets direktiv 96/30/EF af 13. maj 1996 i EFT L 122 af 22.5.1994, s. 12, hvori man indfører lokale organer i de tre nye medlemsstater.

⁴ I elleve medlemsstater kan indenlandske statsborgere ikke stemme eller opstille som kandidat, hvis de er bosiddende i udlandet. Græske og italienske vælgere, der bor i udlandet, skal rejse tilbage til deres hjemlande for at stemme. Kun Frankrig og Spanien lader deres statsborgere, der er bosiddende i udlandet, beholde deres stemmeret fuldt ud.

- *Lige adgang til stemmeret* - På grundlag af princippet om forbud mod diskrimination skal EU-borgere have valgret på samme vilkår som statsborgere i bopælslandet, forudsat at de opfylder de betingelser, som er fastsat i bopælslandets valglov, og som gælder for bopælslandets egne statsborgere. Dette indebærer f.eks. adgang til samme klagemuligheder, hvis der er fejl og mangler i valglisten eller i opstillingslisten, eller hvis det drejer sig om at forblive indskrevet på valglisten på samme vilkår som indenlandske statsborgere osv.

Den vigtigste undtagelse fra denne regel vedrører den første optagelse på valglisten i bopælslandet. Ved valg til Europa-Parlamentet skal borgeren indgive en ansøgning for at bevare sin stemmeret. Ved kommunalvalg kan de medlemsstater, hvor stemmeafgivning ikke er obligatorisk, frit vælge mellem et system, hvor man automatisk opføres på valglisten, og et system, hvor det kun sker efter ansøgning. I de fleste medlemsstater sker optagelsen på valglisten automatisk, da det er billigst og tilskynder til den største deltagelse.

- *De ekstraterritoriale virkninger af regler om kandidatudelukkelse* - Tanken bag dette princip er at undgå, at borgere kan få deres borgerlige rettigheder igen blot ved at flytte fra en medlemsstat til en anden. Hvad angår valg til Europa-Parlamentet, er det strengt forbudt, at personer, der har fortabt deres ret til at opstille som kandidat i deres hjemland, lader sig vælge i en anden medlemsstat. Ved kommunalvalg står det medlemsstaterne frit for at forbyde borgere, der har fortabt deres valgbarhed i bopælslandet, at lade sig opstille som kandidat.
- *Kun en særlig situation i en medlemsstat kan berettigede undtagelser* - Minimumskravet om fast bopæl, som alene gælder for udenlandske unionsborgere, er i princippet uforeneligt med princippet om forbud mod diskrimination. Men rent undtagelsesvis hjemler artikel 8 B mulighed for undtagelse fra princippet om ligebehandling, når det er berettiget på grund en særlig situation i en medlemsstat. I begge direktiver hjemles de medlemsstater, hvis andel af udenlandske unionsborgere overstiger 20% af vælgerne, ret til at indføre undtagelsesbestemmelser.

Hvad angår valg til Europa-Parlamentet, må minimumskravet til bopælsperiodens varighed som betingelse for valgret ikke overstige henholdsvis fem og ti år for

vælgere og kandidater. Luxembourg er den eneste medlemsstat, der har indført en sådan undtagelse.

Ved kommunalvalg må minimumskravet til bopælsperiodens varighed ikke overstige den kommunale myndigheds valgperiode, når der er tale om stemmeret, og ikke overstige den dobbelte valgperiode, når der er tale om valgbarhed. To medlemsstater har indført en sådan undtagelse, nemlig Luxembourg og Belgien. Sidstnævnte land må kun stille minimumskrav til bopælsperiodens varighed for vælgere i bestemte kommuner og skal give meddelelse om deres intentioner i så henseende et år, før valget finder sted.

- *En fyldestgørende informationskampagne* - Medlemsstaterne skal i behørig tid og på fyldestgørende måde informere de unionsborgere, der er bosiddende på deres område, om deres nye valgrettigheder. Dette er et meget vigtigt aspekt, da de nye rettigheder ikke kan udøves fuldt ud, hvis der ikke gives en fornøden information.

Når dette er sagt, skal det nævnes, at der er bestemmelser, som er specifikke for spørgsmål, der kun vedrører Europa-Parlamentet eller kommunalvalg. De to direktiver er forskellige, hvad angår følgende bestemmelser.

- *Kun én enkelt stemme og kun ét enkelt kandidatur ved valg til Europa-Parlamentet* - I overensstemmelse med akten fra 1976 om valg af medlemmer til Europa-Parlamentet⁵ er det forbudt at vælge eller lade sig opstille som kandidat i mere end én medlemsstat ved samme valg. For at undgå dobbeltvalg eller dobbelt kandidatur udveksler medlemsstaterne oplysninger om de af deres statsborgere, som udøver deres stemmerettigheder i udlandet.
- Visse poster er forbeholdt indenlandske statsborgere, men kun ved kommunalvalg - I henhold til direktivet kan medlemsstaterne lade posterne som borgmester og viceborgmester være forbeholdt deres egne statsborgere. I de fleste medlemsstater udøver borgmesteren og i et vist omfang også kommunalbestyrelsesmedlemmerne offentlig myndighed som f.eks. at føre tilsyn med den lokale politistyrke. Denne undtagelse fra princippet om forbud mod diskrimination er således i overensstemmelse med artikel 48, stk. 4, og

⁵ Akt om almindelige valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet, knyttet til Rådets afgørelse 76/787/EØF af 20.9.1976 i EFT L 278 af 8.10.1976, som ændret ved Rådets afgørelse af 1. februar 1993 i EFT L 33 af 9.2.1993, s. 15.

RAPPORT OM

artikel 55, hvorefter udøvelse af offentlig myndighed kan forbeholdes de indenlandske statsborgere. Men håndhævelsen af denne bestemmelse skal ske under overholdelse af proportionalitetsprincippet og må ikke i unødigt omfang begrænse andre medlemsstaters statsborgeres mulighed for at blive valgt.

1.2 Borgernes reaktion på de sidste valg til Europa-Parlamentet

En lav stemmeprocent

Før indførelsen af artikel 8 B, stk. 2, havde fem medlemsstater allerede udvidet valgetten til statsborgere fra andre medlemsstater, som var bosiddende på deres område, forudsat at visse betingelser var opfyldt⁶. I dag har alle unionsborgere, der er bosiddende i en medlemsstat, hvori de ikke er statsborgere, haft lejlighed til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet. Direktiv 93/109 fandt anvendelse ved valgene i juni 1994 og ved de første valg, der blev afholdt i de tre nye medlemsstater i september 1995 og oktober 1996.

Udenlandske vælgeres samlede valgdeltagelse i deres bopælsland var på mellem 44,11% i Irland (hvor de fik valget i 1979) og 1,55% i Grækenland. Disse udenlandske EU-borgeres gennemsnitlige valgdeltagelse var på 11,81%. Kun én udenlandsk EU-kandidat blev valgt i bopælslandet⁷. Disse tal skal sammenholdes med det stadige fald i indenlandske vælgeres deltagelse i valg til Europa-Parlamentet, nemlig fra 63,0% til 56,5% i 1994⁸.

Grundene til denne relativt lave valgdeltagelse er mange og kan til dels tilskrives det forhold, at denne valget er en nyskabelse. Man bør også tage hensyn til det forhold, at vedtagelsen og gennemførelsen af de nye regler ikke levede meget tid til at informere både borgerne og de nationale myndigheder fuldt ud. Direktiv 93/109, der blev vedtaget i december 1993, pålagde medlemsstaterne at indføre de nødvendige gennemførelsesbestemmelser senest den 1. februar 1994 og blev første gang anvendt kun fire måneder efter, nemlig ved valget til Europa-Parlamentet i juni. Strenge frister for optagelse på valglisten sammenholdt med utilstrækkelig information synes at have udelukket en række potentielle vælgere.

Bortset fra disse begyndervanskeligheder rejser der sig ét mere fundamentalt spørgsmål. Valg til Europa-Parlamentet er valg til én enkelt institution, hvilket vil sige, at princippet om én mand én stemme finder anvendelse. En

unionsborger, der beslutter sig for at stemme i sit bopælsland, må dermed renoncere på muligheden for at stemme i sit hjemland. Nødvendigheden af at foretage dette valg var en realitet for de fleste udenlandsborgere, fordi alle medlemsstaterne på nær Irland giver stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet til deres egne statsborgere, der er bosiddende i udlandet. Udenlandsborgere kan udøve deres stemmeret enten ved brev eller ved fuldmagt eller på et konsulat. Da medlemmerne af Europa-Parlamentet vælges fra nationale valglisten, foretrækker de fleste borgere at stemme på en kandidat i deres hjemland, som de kan forbinde med en fortrolig politisk kontekst⁹.

Kommissionen vil snart forelægge en rapport med en evaluering af direktivets anvendelse ved det sidste valg til Europa-Parlamentet. Rapporten vil også indeholde oplysninger om de valg, der fandt sted i Sverige i september 1995 og i Finland og Østrig i oktober 1996. Rapporten vil desuden indeholde en detaljeret analyse af de ovennævnte spørgsmål.

1.3 Anvendelse af direktiv 94/80/EF på de kommunalvalg, der fandt sted i 1996

Ikke alle medlemsstaterne har vedtaget gennemførelsesbestemmelser

Før vedtagelsen af direktiv 94/80 i december 1994 var retten til at deltage i lokalvalg udvidet til statsborgere fra andre medlemsstater i Irland, Danmark, Nederlandene, Spanien, Sverige, Finland og Det Forenede Kongerige. På nær Irland lod ovennævnte lande udøvelsen af denne stemmeret være knyttet til visse betingelser som f.eks. minimumskrav til bopælsperiodens varighed eller krav om gensidige aftaler.

I henhold til direktivet havde medlemsstaterne en frist på to år til at tilpasse deres nationale lovgivning, således at unionsborgerne kunne få ret til at deltage i lokalvalg. I løbet af denne periode har interessen været stor både hos medlemmerne af Europa-Parlamentet og hos

⁶ Irland, Belgien, Nederlandene, Det Forenede Kongerige (kun for irske borgere) og Italien (kun for kandidater).

⁷ Wilmya Zimmermann, nederlandsk statsborger, der er bosiddende i Tyskland.

⁸ Eurobarometer nr. 41, juli 1994.

⁹ En uofficiel undersøgelse blandt EU-ansatte, hvor ca. 2% svarede, viste, at den vigtigste grund til, at de ikke havde stemt i deres bopælsland, var det forhold, at valgkampagnen udelukkende fokuserede på interne politiske spørgsmål. Jf. også Eurobarometer nr. 41 vedrørende de eventuelle faktorer, der influerer på stemmeprocenten.

borgerne generelt for indførelsen af denne nye valgret og forud for den fastsatte tidsfrist, nemlig den 1. januar 1996, blev der fremsat en lang række anmodninger om oplysninger, petitioner og parlamentariske forespørgsler¹⁰.

Pr. 1. januar 1997 var der kun otte medlemsstater, der fuldt ud havde gennemført direktivet. Kommissionen har derfor i sin egenskab af traktatens vogter indledt overtrædelsesprocedurer i henhold til traktatens artikel 69 over for de medlemsstater, der ikke har vedtaget de nødvendige love¹¹.

Unionsborgerne tog for første gang del i kommunalvalg på grundlag af direktivet i Berlin i oktober 1995. Siden da har direktivet været anvendt ved valg og suppleringsvalg i Luxembourg, Italien, i flere tyske og østrigske delstater samt i Finland og Det Forenede Kongerige.

Tallene vedrørende unionsborgernes valgdeltagelse er endnu ikke fuldstændige, da de ikke systematisk er blevet udarbejdet for EU-udlændinge. Man har kun statistiske oplysninger for udenlandske vælgere vedrørende den tyske delstat Bayern og den østrigske delstat Wien. I Bayern som helhed var EU-udlændinges valgdeltagelse på mellem 21% og 25%. I Wien tegnede EU-vælgere sig for en procentdel på 35,5%. I begge tilfælde lå EU-udlændinges valgdeltagelse under gennemsnittet for de nationale vælgere.

Kommissionen skal fremlægge en rapport om direktivets anvendelse inden for et år efter, at de planlagte kommunalvalg i samtlige medlemsstater har fundet sted, nemlig i 2001. Kommissionen vil også den 31. december 1998 fremlægge en rapport med en undersøgelse af, om de i Luxembourg og Belgien gældende minimumskrav til varigheden af udenlandske unionsborgeres bopælsperiode er berettiget.

1.4 Borgernes valgdeltagelse skal øges

Informationen skal forbedres, og det skal være lettere at opstille som kandidat

Resultatet af det sidste valg til Europa-Parlamentet viste, at der var to problemer i forbindelse med EU-borgernes valgdeltagelse. Frem for alt var der ikke tilstrækkelige oplysninger om den nye valgret. For det andet var antallet af opstillede EU-borgere, der blev valgt, ekstremt lavt.

Det første problem er ret let at løse. Omfattende oplysningskampagner, såsom

"Borger i EU" sammenholdt med en indsats fra medlemsstaternes side, og hvor EU-borgerne gøres mere fortrolige med deres nye valgret, skulle med tiden sikre borgerne den fornødne information. Medlemsstaterne skal naturligvis være primus motor, hvad angår udbredelse af oplysninger, da dette er en forpligtelse, som påhviler dem i henhold til artikel 12 i direktiv 93/109 og artikel 11 i direktiv 94/80.

Det andet problem er mere komplekst og skal undersøges mere indgående. De nuværende traktatbestemmelser giver blot stemmeret uden at sige noget om andre politiske rettigheder såsom foreningsfrihed og ytringsfrihed. Men disse frihedsrettigheder er en logisk forudsætning for en effektiv udøvelse af stemmeretten.

International ret som sådan og navnlig Den Europæiske Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder (EMK), hvortil der henvises i traktatens artikel F, anser EU-udlændinges politiske status som et anliggende, der er nært knyttet til national suverænitet. I henhold til menneskerettighedskonventionens artikel 10, stk. 2, artikel 11, stk. 1, og artikel 14 indrømmes alle ytringsfrihed og ret til at deltage i fredelige forsamlinger, og dette uanset de pågældendes nationalitet. Men i henhold til artikel 16 kan de kontraherende parter begrænse udlændinges politiske aktiviteter¹². Som led i regeringskonferencen drøftes for øjeblikket mulighederne for Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af menneskerettighedskonventionen.

Visse medlemsstater har lignende regler i deres lovgivning. Ifølge disse regler er udlændinges politiske aktiviteter underkastet visse betingelser, såsom et forbud mod at blive medlem af et politisk parti eller en generel

¹⁰ Over nitten forespørgsler i Parlamentet og otte petitioner i referenceperioden.

¹¹ Jf. Kommissionens rapport om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten i 1996 - KOM(97)600 Kommissionen har besluttet at fremsende begrundede udtalelser til Frankrig, Grækenland, Belgien, Spanien, Sverige, Østrig og Finland (for kun delvis gennemførelse af direktivet). Det skal bemærkes, at udlændinge, der har været bosiddende i Sverige, har haft stemmeret i dette land siden 70'erne, selv om direktivet ikke er blevet gennemført, dog forudsat at de har haft bopæl i en vis periode i det pågældende land.

¹² En nyere dom afsagt af Den Europæiske Menneskeretsdomstol (sag 5/1994/452/531, Piemont mod Frankrig) synes at antyde, at begrebet udlænding i menneskerettighedskonventionens artikel 16 ikke skal anvendes på EU-statsborgere. Men i mangel af en yderligere præcisering af denne fortolkning, kan den i artikel F indeholdte henvisning ikke siges automatisk at garantere, at EU-borgere, der er bosiddende i en medlemsstat, hvori de ikke er statsborgere, kan udøve politiske rettigheder. Der er heller ikke noget at hente i EF-Domstolens retspraksis vedrørende forfatningsmæssige traditioner, der er fælles for medlemsstater som generelle retsprincipper.

forpligtelse til politisk neutralitet over for politiske spørgsmål i værtslandet.

Forbindelsen mellem stemmeret og deltagelse i den politiske debat er så meget desto mere tydelig, når man tænker på, at kun politiske partier i visse lande er berettiget til at opstille kandidater ved valg til Europa-Parlamentet og ved lokalvalg.

For i højere grad at sikre, at EU-borgere, der er bosiddende i en medlemsstat, hvori de ikke er statsborgere, kan udnytte deres ret til at opstille som kandidat ved valg til Europa-Parlamentet og ved lokalvalg, er det vigtigt at fremme deres muligheder for at deltage i det politiske liv i bopælslandet. De politiske partiers rolle på såvel nationalt som europæisk

plan er naturligvis af altafgørende betydning for virkeliggørelsen af dette mål¹⁵. Men også på nationalt plan må der udfoldes bestræbelser for at fjerne eventuelle hindringer for EU-borgeres politiske aktiviteter.

Den omstændighed, at udenlandske EU-borgere har fået tillagt stemmeret, er uden tvivl den vigtigste nye rettighed, der er blevet tillagt ved traktaten. Men det er sandsynligvis først på langt sigt, at stemmerettens anvendelse vil få positive virkninger i form af, at EU-borgeren bliver mere integreret i sit værtsland.

¹⁵ Se også Europa-Parlamentets beslutning om de politiske partiers forfatningsmæssige stilling vedtaget den 10.12.1996 dok. PE 254.448.

2. Konsulær og diplomatisk beskyttelse

Lovgrundlage

I henhold til artikel 8 C nyder enhver unionsborger i tredjelande, hvor hans hjemland ikke er repræsenteret, enhver medlemsstats diplomatisk og konsulære myndigheders beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i den pågældende medlemsstat. Det er ligeledes fastsat, at medlemsstaterne skal udarbejde de nødvendige gennemførelsesbestemmelser via et mellemstatsligt samarbejde. Denne bestemmelse er afspejlet i artikel J.6.

Denne regel kan potentielt få en betydelig praktisk virkning. På nuværende tidspunkt er det kun i fem tredjelande, hvor ikke samtlige medlemsstater er repræsenteret¹⁶. Og i sytten tredjelande er kun to medlemsstater repræsenteret.

I maj 1993 vedtog man de første retningslinjer for beskyttelsen af unionsborgere, hvis hjemlande ikke var repræsenteret i tredjelande. Disse retningslinjer trådte i kraft fire måneder efter vedtagelsen. Siden da har man videreført lovgivningsarbejdet og der blev foretaget et vigtigt skridt den 19. december 1995. Repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, der var forsamlet i Rådet, vedtog to afgørelser. Den første vedrørte de diplomatisk og konsulære repræsentationers beskyttelse af Den Europæiske Unions borgere¹⁵, og den anden vedrørte gennemførelsesforanstaltninger, som skal vedtages af konsulaterne¹⁶.

Der skal ydes konsulær beskyttelse i tilfælde af dødsfald, alvorlig ulykke eller sygdom.

arrestation eller tilbageholdelse og over for volds ofre. Assistance til nødstedte EU-borgere og hjemsendelse er også forudsat, samt mulighed for, at diplomatisk repræsentation eller konsulære embedsmænd kan yde assistance til EU-borgere under andre omstændigheder.

Disse afgørelser er endnu ikke fuldt ud gennemført, da ikke alle medlemsstaterne har vedtaget de nødvendige foranstaltninger. Men indtil videre er diplomatisk repræsentation og konsulater i tredjelande blevet bedt om af deres respektive nationale myndigheder at gennemføre afgørelserne i det omfang det er muligt. De pågældende bestemmelser skal ifølge planen revideres fem år efter deres gennemførelse.

Den 25. juni 1996 fastlagde repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, der var forsamlet i Rådet, reglerne for udstedelse af nødpass¹⁷. Nødpasset udstedes for én hjemrejse til EU-statsborgere, der er nødstedt i et tredjeland, fordi de f.eks. har mistet eller fået stjålet deres pas. Ligesom for 1995-afgørelsernes vedkommende vil disse bestemmelser først få retsvirkning, når samtlige medlemsstater har vedtaget de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger.

¹⁵ Rusland, Japan, USA, Kina og Schweiz.

¹⁶ Afgørelse 95/553/EF i EFT L 314 af 28.12.1995.

¹⁶ Endnu ikke offentliggjort i EFT.

¹⁷ Afgørelse 96/409/FUSP i EFT L 168 af 6.7.1996.

For at den brede offentlighed skal blive gjort bekendt med ovennævnte muligheder er Kommissionen og medlemsstaterne blevet enige om at udsende en fælles brochure om konsular beskyttelse af EU-borgere¹⁸. Heri angives det klart, hvilke praktiske skridt den nødstedte borger skal tage, og hvilken form for assistance de kan få fra andre medlemsstaters ambassader og konsulater. Brochuren vil ikke alene blive distribueret af medlemsstaterne til

deres borgere, men vil også kunne rekvireres på Kommissionens delegationer i tredjelande og vil indgå i Kommissionens informationsmateriale om "Borger i EU".

Da disse regler endnu ikke er trådt i kraft, er det ikke muligt på nuværende stadium at foretage en evaluering heraf.

¹⁸ Dok. SN 3230/96 af 17. juni 1996.

3. Udenretslige foranstaltninger til beskyttelse af EU-borgernes rettigheder

Da unionsborgerskabet blev indført, forudså man samtidig i traktaten indførelsen af en udenretslig mekanisme til beskyttelse af borgerne. De fik således mulighed for gratis at fremsætte petitioner over for Europa-Parlamentet og at indgive klage til den europæiske ombudsmand.

Selv om Europa-Parlamentet og ombudsmanden varetager særskilte funktioner, er borgerens opfattelse af, hvad deres respektive kompetence er, endnu ikke helt klar, hvilket fremgår af en række petitioner og klager, som man har måttet afvise. Der er derfor blevet gjort en stor indsats for at indføre koordinerede procedurer mellem disse to organer for derved at sikre, at borgernes klager rent faktisk kan tages til behandling. Petitionsudvalget og ombudsmanden udveksler derfor nu klager og petitioner, hvor de finder det hensigtsmæssigt og med ophavsmandens samtykke.

3.1 Petitionsret over for Europa-Parlamentet

En vidtgående rettighed

I henhold til artikel 8 D har EU-borgeren petitionsret over for Europa-Parlamentet.

Dette er imidlertid ikke en helt ny ret, da den allerede eksisterede i henhold til Europa-Parlamentets forretningsorden. Den kan således føres tilbage til 1953, hvor EKSF-forsamlingen indførte bestemmelser om petitioner i sin egen forretningsorden. Artikel 8 D, der taler om andragender og ikke petitioner, har den fortjeneste, at den ophøjer en forfatningsmæssig praksis til en ret, der er hjemlet i et specifikt retsgrundlag, der giver Europa-Parlamentet ret til at anmode de europæiske institutioner og de nationale myndigheder om samarbejde og oplysninger.

Det er først og fremmest EU-borgerne, der drager fordel af denne rettighed, men de er så sandelig ikke de eneste, da artikel 138 D udvider denne rettighed til at omfatte alle fysiske og juridiske personer, der er bosiddende, eller som har hjemsted i en medlemsstat. Petitioner er derfor i praksis et udenretslig middel til at beskytte individuelle og kollektive rettigheder til fordel for alle personer, der er lovligt bosiddende i Unionen, hvad enten de er statsborgere i en medlemsstat eller ej.

I henhold til traktatens artikel 138 D skal petitioner henhøre under områder, som Fællesskabet beskæftiger sig med, mens man i Parlamentets forretningsorden henviser til Unionens virkefelt. Da dette omfatter anden og tredje grundpille (fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og samarbejde på det retslige og indenrigspolitiske område) er der i praksis tale om en udvidelse af anvendelsesområdet. Europa-Parlamentets Petitionsudvalg accepterer i dag petitioner, hvis de vedrører indholdet af traktaterne eller den sekundære lovgivning, eller hvis de refererer til forhold, der er relevante for den forventede udvikling i Fællesskabet, eller endelig hvis de vedrører en institutions eller et EF-organs aktiviteter. Kommissionen har for sit vedkommende fulgt Petitionsudvalget i dets brede fortolkning af reglerne.

3.1.1 Erfaringerne fra de tre sidste parlamentsår

En stadig strøm af petitioner

Petitioner er et vigtigt forbindelsesled mellem borgerne og EU-institutionerne. De giver således institutionerne et billede af den enkelte borgers bekymringer og behov og understreger mangler i EF-lovgivningen eller i den administrative behandling, ligesom de også afspejler den offentlige opinion i dag. For borgerne er petitionsretten et vigtigt retsmiddel, som kan anvendes efter mindre

strengere kriterier end klager til Kommissionen og/eller ombudsmanden.

Fra udgangen af sidste valgperiode (1993/94) til første halvdel af parlamentsåret 1996/97 blev der alt i alt indgivet 4 131 petitioner til Europa-Parlamentet¹⁹. Den opadgående tendens, hvor der stort set er en stigning på 20% pr. år har til dels vendt sig i de to sidste år, hvor antallet af indgivne petitioner faldt med ca. 14%. Ud af 2 239 petitioner, der blev taget til behandling, vedrørte 899 borgernes rettigheder og herunder navnlig rettigheder i forbindelse med sociale sager (anerkendelse af rettigheder vedrørende sygeforsikring og pensionsrettigheder), ligesom de også vedrørte den fri bevægelighed (opholdstilladelser) beskæftning og bopælslandenes anerkendelse af eksamensbeviser. Disse petitioner giver et billede af de forskellige tekniske problemer, som borgerne støder på, når de rejser fra et EU-land til et andet. Der bliver tillige ofte rejst spørgsmål vedrørende miljø og forbrugerbeskyttelse.

De fleste af disse petitioner indgives af parlamentsmedlemmer til Kommissionen, som giver de ønskede oplysninger eller eventuelt indleder overtrædelsesprocedure over for den medlemsstat, der måtte have overtrådt EU-lovgivningen. I løbet af den periode, som denne rapport dækker, blev der konstateret 14 tilfælde af formodede overtrædelser som direkte resultat af petitioner til Europa-Parlamentet²⁰.

Selv om det ikke er alle petitioner, der fører til et tilfredsstillende resultat som følge af de involverede institutioners begrænsede beføjelser, har Europa-Parlamentets og Kommissionens indskriden i visse individuelle sager ført til, at nationale love er blevet ændret, at internationale aftaler er blevet indgået, og at de administrative myndigheder har ændret en ulovlig praksis²¹. For at forbedre behandlingen af petitioner er der en konstant og frugtbar dialog mellem Kommissionen og Petitionsudvalget.

3.2 Retten til at henvende sig til ombudsmanden

Den Europæiske Unions første ombudsmand

I henhold til artikel 8 D, stk. 2, kan enhver unionsborger henvende sig til ombudsmanden. Rækkevidden af hans beføjelser er angivet i artikel 138 E, der udvider denne ret til også at gælde for fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat. Ligesom for petitionsrettens vedkommende gælder retten til at henvende sig til ombudsmanden for alle lovligt bosiddende borgere, hvad enten de er EU-statsborgere eller ej.

Ombudsmanden har til opgave at undersøge sager, hvor EF-institutionerne eller andre EF-organer (dog med undtagelse af EF-Domstolen og Førsteinstansretten, når de fungerer som retsinstans), hævdes at gøre sig skyldig i dårlig administration. Handlinger udført af nationale myndigheder²² eller af internationale organer falder uden for ombudsmandens kompetenceområde.

Ombudsmanden foretager undersøgelser i fuld uafhængighed enten på eget initiativ eller på foranledning af en klage. Men han kan ikke pålægge en administrativ myndighed at ændre en afgørelse eller foretage genopretning ved at yde erstatning eller annullere en administrativ afgørelse. Det er en opgave, der er forbeholdt Førsteinstansretten og EF-Domstolen som led i udøvelsen af deres domstolsmyndighed.

Europa-Parlamentet vedtog den 9. marts 1994²³ detaljerede regler for udøvelsen af ombudsmandshvervet. Disse regler, der benævnes ombudsmandsstatutten, fastsætter dels betingelserne for indgivelse af klage, dels den procedure, der skal følges ved undersøgelser og dels bestemmelser for samarbejde med andre institutioner.

Jakob Söderman, en tidligere finsk ombudsmand, blev den 12. juli 1995²⁴ udpeget af Europa-Parlamentet som Unionens første ombudsmand. Han trådte i funktion i Strasbourg efter at have været taget i ed ved EF-Domstolen den 27. september 1995.

Den 22. april 1996 offentliggjorde ombudsmanden sin første årsberetning²⁵. Den indeholder detaljerede oplysninger om reglerne for behandling af klager samt om den procedure, der følges under ombudsmandens undersøgelser. I beretningen påpeges også den forbausende høje procentdel (nærværd 80%) af indgivne klager, der måtte afvises. Denne tendens er dog for nedadgående, hvilket også

¹⁹ Jf. Petitionsudvalgets årsberetninger (dok. PE 218.896, PE 217.615, PE 212.500, PE 208.029)

²⁰ Jf. Kommissionens tolvte (1994), trettende (1995) årsberetning om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten, i henholdsvis EFT C 254 af 29.10.1994, EFT C 303 af 14.10.1996. Se også den kommende fjortende beretning for 1996 - jf. ovenfor.

²¹ I Petitionsudvalgets årsberetninger kan man finde eksempler på specifikke tilfælde.

²² Denne undtagelse gælder selv om vedkommende nationale myndighed er ansvarlig for gennemførelsen af Fællesskabets lovgivning eller politik.

²³ Europa-Parlamentets afgørelse 94/262/EKSF/EF/Euratom af 9. marts 1994 vedrørende ombudsmandens statut og de almindelige betingelser for udøvelsen af hans hverv, se EFT L 113 af 4.5.1994. Denne afgørelse blev vedtaget, efter at Kommissionen havde fremsat sin udtalelse og Rådet havde givet sin godkendelse.

²⁴ Se EFT L 225 af 22.9.1996.

²⁵ Se EFT C 234 af 12.8.1996, se også Europa-Parlamentets reaktion på beretningen, dok. PE 217.098.

fremgår af den anden årsrapport, der blev forelagt Europa-Parlamentet den 21. april 1997²⁶.

Siden ombudsmanden trådte i funktion ved udgangen af december 1996, har han modtaget 1 140 klager. Af alle disse sager har man i 921 tilfælde undersøgt, om de kunne tages til behandling. Kun 34% af klagerne viste sig at falde inden for ombudsmandens kompetence. De institutioner, der primært er genstand for undersøgelser, er Europa-Kommissionen (187 tilfælde), Europa-Parlamentet (19 tilfælde), Rådet for Den Europæiske Union (4 tilfælde) og Revisionsretten (5 tilfælde). Ud af 210 tilfælde, hvor der blev iværksat en undersøgelse, blev 102 afsluttet ved udgangen af december 1996. I 82 sager nåede ombudsmanden til den konklusion, at der ikke var tale om dårlig administration²⁷.

Ved udgangen af december 1996 havde ombudsmanden anmodet Kommissionen om oplysninger vedrørende 166 sager. Der blev fremsendt oplysninger i 113 sager, hvor der hævdedes at være tale om dårlig administration. Men af disse sager blev 35 henlagt den 31.12.1996. På indværende tidspunkt er der således 131 sager, der er ved at blive undersøgt. De fleste af disse klager vedrører følgende: gennemsigtighed, aktindsigt, bedrageri, miljøspørgsmål, kontrakter mellem Kommissionen og private virksomheder og ansættelsesproceduren. Samarbejdet med Kommissionen har indtil

videre ikke givet anledning til problemer, således som ombudsmanden selv har givet udtryk for ved adskillige lejligheder.

I 1996 iværksatte ombudsmanden tre undersøgelser på eget initiativ, hvor de alle vedrørte spørgsmålet om information og gennemsigtighed. Den første vedrørte de regler for aktindsigt, som følges af de andre EF-institutioner end Kommissionen og Rådet, som allerede har deres egen adfærdskodeks²⁸. Den anden undersøgelse vedrørte oplysninger om ansættelsesproceduren, mens den tredje undersøgelse vedrørte de oplysninger, der gives borgere, der klager til Kommissionen, idet de påstår EF-lovgivningen er blevet overtrådt.

Da den europæiske ombudsmand kun har fungeret i lidt over et år, kan der endnu ikke gives en samlet vurdering af, hvilke konsekvenser hans arbejde har haft for institutionerne og borgerne. Men det skal understreges, at formålet med ombudsmandsinstitutionen er at gøre institutionerne mere åbne og demokratiske, og hans virke vil uvægerligt tilskynde de institutioner, der gøres til genstand for en undersøgelse, til at rette op på en uhensigtsmæssig administrativ praksis.

²⁶ Dok. ME 006 endnu ikke offentliggjort.

²⁷ SEC(897) 731 af 20.2.1997.

²⁸ Adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (93/730/EF) i EFT L 340 af 31.12.1993

II. RETTIGHEDER, DER EKSISTEREDE FORUD FOR TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION

4. Retten til fri bevægelighed

Den frie bevægelighed for personer bygger på to begreber, der har hver sit traktatsretlige grundlag. Artikel 8 A, der er indføjet i traktatens anden del vedrørende unionsborgerskabet, giver for det første enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om end på visse betingelser. Artikel 7 A derimod, der er indføjet i traktatens første del om principperne, indgår som et led i oprettelsen af det indre marked og indebærer ret til at passere medlemsstaternes indre grænse uden kontrol. Afskaffelsen af kontrollen gælder for alle personer, uanset deres nationalitet, da artikel 7 A ellers ikke ville have nogen praktisk virkning²⁹.

Af klarhedshensyn vil spørgsmålet om de tre sidste års udvikling med hensyn til de

rettigheder, der er tillagt ved artikel 8 A og artikel 7 A, blive behandlet særskilt nedenfor.

4.1 EF-traktatens artikel 8 A: *Unionsborgernes ret til indrejse og ophold*

Begrebet fri bevægelighed er blevet styrket ved traktaten om Den Europæiske Union: som en ret, der er tillagt enhver unionsborger, betragtes den nu som en grundlæggende og personlig rettighed inden for Det Europæiske Fællesskab, dvs. en rettighed, der kan udøves, selv om der ikke er tale om nogen økonomisk virksomhed.

²⁹ Kommissionens meddelelse af 8. maj 1992 - SEC(92) 877 endelig udg.

I Kommissionens hvidbog om "Europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik"³⁰ påpegede Kommissionen i øvrigt med henblik på gennemførelsen af unionsborgerskabet og det indre marked, at det var nødvendigt på ny at undersøge de betingelser, der var fastsat i den afledte ret for udøvelsen af personers fri bevægelighed.

Men artikel 8 A udgør ikke det altomfattende retsgrundlag, hvorfra man kan udlede alle unionsborgerens rettigheder til fri bevægelighed. Artikel 8 A træder ikke i stedet for andre eksisterende retsgrundlag, der tager sigte på specifikke personkategorier, for hvilket den sekundære lovgivning har fastsat specielle regler.

I dag er unionsborgerens ret til indrejse og ophold reguleret ved et helt lovkompleks, der består af to forordninger (hvoraf den ene er en kommissionsforordning) og ni direktiver. Disse retsakter, der er udstedt med hjemmel i forskellige traktatbestemmelser vedrører forskellige personkategorier og fastsætter af og til specifikke rettigheder, der er forbeholdt den personkategori, som den konkrete retsakt vedrører. Man bør ligeledes nævne andre vigtige retsakter, hvor man bl.a. har koordineret de nationale sociale sikringsordninger, hvis anvendelse indirekte kan få virkning på en unionsborgers ophold. I listen nedenfor er kun medtaget de retsakter, som direkte vedrører unionsborgeres ret til indrejse og ophold.

1. Rådets forordning 1612/68/EF om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet³¹
2. Rådets direktiv 68/360/EF om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer³²
3. Rådets direktiv 73/148/EF om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser³³
4. Kommissionens forordning 1251/70/EF om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér³⁴
5. Rådets direktiv 75/34/EF om retten for statsborgere i en medlemsstat til at blive boende på en anden medlemsstats område efter dér at have udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed³⁵
6. Rådets direktiv 90/364/EF om opholdsret³⁶

7. Rådets direktiv 90/365/EF om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsvirksomhed³⁷
8. Rådets direktiv 93/96/EF om opholdsret for studerende³⁸
9. Rådets direktiv 64/221/EF om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed³⁹
10. Rådets direktiv 72/194/EF om udvidelse af anvendelsesområdet for direktiv 64/221/EF til også at omfatte arbejdstagere, som udnytter retten til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér⁴⁰
11. Rådets direktiv 75/35/EF om udvidelse af anvendelsesområdet for direktiv 64/221/EF til også at omfatte de statsborgere i en medlemsstat, som udøver retten til at blive boende på en anden medlemsstats område efter dér at have udøvet selvstændig virksomhed⁴¹.

4.2 Erfaringerne fra de tre seneste år

Blandede resultater

Hvad angår gennemførelsen af de rettigheder, som EU-lovgivningen hjemler vedrørende personers fri bevægelighed, kan Kommissionen konstatere følgende:

- medlemsstaternes gennemførelse af rådsdirektiverne, herunder navnlig dem, der vedrører opholdsret til fordel for

³⁰ KOM(94) 333 af 27.7.1994.

³¹ EFT L 257 af 19.10.1968, s. 2.

³² EFT L 257 af 19.10.68, s. 13.

³³ EFT L 172 af 28.6.1973, s. 14.

³⁴ EFT L 142 af 30.6.1970, s. 24.

³⁵ EFT L 14 af 20.1.1975.

³⁶ EFT L 180 af 13.7.1990.

³⁷ EFT L 180 af 13.7.1990.

³⁸ EFT L 317 af 18.12.1993.

³⁹ EFT L 56 af 4.4.1964, s. 850.

⁴⁰ EFT L 121 af 26.5.1972.

⁴¹ EFT L 14 af 20.1.1975, s. 14.

pensionister, studerende og personer, der er ophørt med at arbejde, *kan ikke siges altid at have været tilfredsstillende*, og Kommissionen har derfor indledt en række overtrædelsesprocedurer. Ud af ti procedurer, der oprindeligt blev indledt (de nye medlemsstater er ikke medregnet) på grund af ukorrekt gennemførelse af disse tre direktiver, verserer syv stadig, mens den procedure, der blev indledt på grund af manglende gennemførelse af de to direktiver om pensionister og personer, der er ophørt med at arbejde, har ført til, at EF-Domstolen domfældte Tyskland⁴². Hvad angår lønmodtagere, domfældte EF-Domstolen Belgien ved en dom af 20. februar 1997 (sag C-344/95) for overtrædelse af bestemmelserne om opholdsret.

- gennemførelsen af de rettigheder, som borgerne kan gøre krav på i henhold til EU-lovgivningen, støder på vanskeligheder, som primært skyldes ukorrekt eller urimeligt restriktiv *administrativ praksis*. Man kan som eksempel nævne den praksis, hvor der kræves en lang række dokumenter, der ikke er hjemlet i EU-lovgivningen⁴³ som betingelse for udstedelse af en opholdstilladelse eller et visum til en unionsborgers familiemedlem
- *fællesskabsretten er dårligt tilpasset visse specifikke situationer*. Grønbogen om "almen uddannelse - erhvervsuddannelse - forskning; hindringer for mobilitet over grænserne" nævner således nogle eksempler⁴⁴, som f.eks. praktikanter og frivilligs situation
- *borgeren tror ofte med urette, at retten til ophold inden for Unionen er en ubetinget ret*, der gælder for alle - selv for statsborgere i deres eget hjemland. Dette gælder navnlig, når der er tale om en statsborger i sit eget hjemland, hvis familiemedlemmer er statsborgere i tredjelande - dvs. en situation, der principielt ikke er omfattet af den sekundære lovgivning⁴⁵, hvorimod en sådan ret gælder for unionsborgeren, der ikke er statsborger i den pågældende medlemsstat. Som følge af unionsborgerskabets enhedskarakter finder man en sådan forskel uretfærdig, navnlig når de nationale bestemmelser vedrørende familiesammenføring er strengere end dem, der følger af EU-lovgivningen. Men visse medlemsstater anvender dog de samme EU-retlige principper i begge tilfælde.
- det er nødvendigt med *lovgivningsinitiativer*⁴⁶ for at udfylde de lakuner og fjerne de

vanskeligheder, der stadig er til hinder for, at personers fri bevægelighed kan udøves fuldt ud. Disse hindringer skyldes hovedsagelig, at anvendelsesområdet for den fri bevægelighed inden for Unionen har ændret sig, idet det fra at have været fri bevægelighed for arbejdstagere i stedet er blevet fri bevægelighed for personer, hvilket i højere grad svarer til den situation, der gøres gældende inden for et land. Kommissionen var opmærksom på disse vanskeligheder og nedsatte derfor den 24. januar 1996 *en arbejdsgruppe på højt niveau, der skulle drøfte spørgsmålet vedrørende personers frie bevægelighed*, og som skulle undersøge problemer på dette område, evaluere dem og foreslå løsninger. Arbejdsgruppen har udarbejdet en rapport, der blev forelagt for Kommissionen den 18. marts, og som i vidt omfang tog disse situationer op til vurdering. Kommissionen vil gennemgå rapporten nøje.

4.3 Bestemmelserne om retten til ophold er ikke blevet kodificeret

Siden Kommissionens sidste rapport om unionsborgerskabet er der ikke blevet vedtaget nye lovbestemmelser, der kan lette eller forenkle retten til frit at opholde sig inden for Unionen.

Foruden de mange forskellige EU-retsakter vedrørende retten til indrejse og ophold findes der også en righoldig retspraksis fra EF-Domstolens side. EU-bestemmelserne om emnet er meget spredte og medfører derfor, at unionsborgerne har svært ved at vide nøjagtigt, hvilke rettigheder de har, hvad angår fri bevægelighed og ret til ophold inden for Unionen, ligesom det også medfører manglende gennemsigthed.

Kommissionen har således konstateret⁴⁷, at det er nødvendigt at kodificere de forskellige

⁴² Kommissionens tolvte, trettende og fjortende beretning om kontrol med anvendelsen af fællesskabsretten, jf. ovenfor, og EF-Domstolens dom af 20. marts 1997 i sag C-96/95, endnu ikke offentliggjort.

⁴³ Kommissionens beretning om det indre marked - 1994, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 50.

⁴⁴ KOM(96) 62 endelig udg.

⁴⁵ Dom af 7.7.1992, sag C 370/90, Sml. I 1992, s. 4265.

⁴⁶ Kommissionen forelagde i 1989 en række forslag, der bl.a. tog sigte på at forbedre lønmodtagernes ret til ophold - EFT C 100 af 21.4.1989, s. 6, og EFT C 119 af 15.5.1990.

⁴⁷ Kommissionens rapport til Det Europæiske Råd om tilpasning af gældende lovgivning til nærhedsprincippet: KOM(93) 545 endelig udg. af 24. november 1993.

retsakter, hvilket også er blevet bekræftet af Det Europæiske Råd i Bruxelles i december 1993⁴⁸. Men Kommissionen har ikke kunnet gennemføre dette mål, fordi en sådan kodificering giver anledning til juridiske og forfatningsmæssige problemer⁴⁹.

Udarbejdelsen af enhedstekst, hvor man samler hele den sekundære lovgivning, der gælder for unionsborgerne og deres familie, vil nemlig støde på betydelige juridiske problemer på grund af EF-traktatens nuværende udformning. Problemerne skyldes også, at de eksisterende retsakter har mange forskellige retsgrundlag, som EF-traktatens artikel 8 A ikke kan erstatte som ét fælles retsgrundlag. Der er også forskelle med hensyn til den procedure, der er blevet fulgt ved de forskellige EF-retsaktors vedtagelse.

Reference	Retsgrundlag	Procedure
Rådets direktiv 64/221	artikel 56, stk. 2	189B - fælles beslutningstagning
Rådets direktiv 68/360	artikel 49	189B - fælles beslutningstagning
Rådets forordning 1612/68	artikel 49	189B - fælles beslutningstagning
Rådets direktiv 72/194	artikel 49 og 56, stk. 2	189B - fælles beslutningstagning
Rådets direktiv 73/148	artikel 54, stk. 2 artikel 63, stk. 2	189B - fælles beslutningstagning kvalificeret flertal efter udtalelse fra EP
Rådets direktiv 75/34	artikel 235	enstemmighed efter udtalelse fra EP
Rådets direktiv 75/35	artikel 56, stk. 2 artikel 235	189B - fælles beslutningstagning enstemmighed efter udtalelse fra EP
Rådets direktiv 90/364	artikel 235	enstemmighed efter udtalelse fra EP
Rådets direktiv 90/365	artikel 235	enstemmighed efter udtalelse fra EP
Rådets direktiv 93/96	artikel 7 (EØF) (6 EF)	189C
Kommissionens forordning 1251/70	artikel 48, stk. 3, litra d)	Kommissionen efter høring af EP

4.4 Nødvendigheden af at revidere artikel 8 A

Et enkelt retsgrundlag

Med EF-traktatens artikel 8 og 8 A blev personers frie bevægelighed et vigtigt element i unionsborgerskabet. Rent begrebsmæssigt konvergerer disse artikler flere rettigheder (nemlig dem, der eksisterede før ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union, og de rettigheder, der udtrykkeligt skabtes ved denne traktat). Endelig er disse to artikler udgangspunktet for en ny udvikling.

Rent logisk set skulle disse artikler kombineret afføde ret til indrejse og ophold i EU-landene, således som det er tilfældet for politiske rettigheders vedkommende. Men artikel 8 A er kun et supplerende retsgrundlag, der ikke kan erstatte mere præcise retsgrundlag, der for de flestes vedkommende vedrører bestemte personkategorier - såsom artikel 49, 54, 56 og 6 i EF-traktaten.

Mens bibeholdelsen af særskilte retsgrundlag for særskilte persongrupper er en hensigtsmæssig løsning, når der er tale om gennemførelsen af sociale foranstaltninger som supplement til personers fri bevægelighed (f.eks. gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, sociale og skattemæssige fordele osv.) er en sådan fremgangsmåde mindre begrundet, når der er tale om aspekter i relation til borgernes ret til at færdes og opholde sig i EU-lande. Aspekter af denne art skal reguleres på basis af ét enkelt retsgrundlag, der befinder sig i kapitlet om unionsborgerskabet, og som således giver mulighed for reelt at få samlet bestemmelserne om ret til indrejse og ret til ophold. Artikel 8 A skal derfor revideres i så henseende i forbindelse med den igangværende regeringskonference.

4.5 Artikel 7 A og afskaffelse af personkontrollen ved de indre grænser

Den Europæiske Union

I henhold til Den Europæiske Fællesakt skulle det indre marked være gennemført pr. 31. september 1992 med etableringen af et område uden grænser. Hvad angår fjernelsen af personkontrollen ved de indre grænser, har de

⁴⁸ Konklusionerne fra Det Europæiske Råd - Bull. 12-1993, s. 14, punkt I.14.

⁴⁹ Rapport om traktaten om Den Europæiske Union, SEK(95) 731, s. 8 og 33.

drøftelser, der har fundet sted i alle Unionens institutioner vist, at der er forskellige opfattelser både med hensyn til det tilsigtede mål og med hensyn til, hvorledes det skal virkeliggøres.

Der er således endnu ikke blevet vedtaget og gennemført foranstaltninger, der tager sigte på at opnå et højt sikkerhedsniveau inden for det indre marked, hvilket er en forudsætning for afskaffelsen af personkontrollen, uanset de pågældendes nationalitet. I øvrigt er sagen den, at en del af disse foranstaltninger er baseret på EF-traktaten, mens andre kun kan gennemføres på grundlag af bestemmelserne i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union.

Den 24. august 1995 fremlagde Kommissionen tre yderligere forslag⁵⁰, der således skulle supplere alle de retsakter, der er forudsætningen for, at det i artikel 7 A opstillede mål kan virkeliggøres fuldt ud, hvad angår personers frie bevægelighed.

Unionsborgeren vil ikke i praksis føle, at der er blevet realiseret et indre marked, medmindre personkontrollen ved de indre grænser afskaffes.

Schengen-aftalen og revisionen af traktaterne

Med virkning fra 26. marts 1995 realiserede syv medlemsstater (nemlig Tyskland, Belgien, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Portugal) et område uden indre grænser som led i gennemførelsen af Schengen-aftalen: disse medlemsstater har afskaffet personkontrollen uden hensyntagen til nationalitet ved deres fælles grænser og har gennemført de ledsageforanstaltninger, der er

nødvendige for at få etableret et område, der både er frit og sikkert.

Der er bestræbelser i gang, for at tre andre medlemsstater (Italien, Grækenland og Østrig), som har underskrevet Schengen-aftalen, kan slutte sig til dette område uden indre grænser i løbet af 1997. Den 19. december 1996 blev de instrumenter, der er forudsætningen for Danmarks, Finlands og Sveriges tiltrædelse af Schengen-aftalen, underskrevet, ligesom også en samarbejdsaftale med Norge og Island med det formål at bevare den nordiske pasunion. Schengen-gruppen består således herefter af tretten medlemsstater.

Formålet med Schengen-initiativet har altid været at få gennemført det i artikel 7 A opstillede mål: en interstatslig konference er således i færd med at undersøge mulighederne for at få Schengen-aftalen inkorporeret i traktaten for herved at få realiseret dette mål for hele Unionens vedkommende. Denne undersøgelse er et led i de mere generelle drøftelser om en eventuel indførelse af et fleksibilitetsprincip i traktaten.

⁵⁰ KOM(95) 347 i EFT C 289 af 30.10.1995, s. 16; KOM(95) 346 i EFT C 306 af 17.11.1995, s. 5; KOM(95) 348 i EFT C 307 af 18.11.1995, s. 18. To af disse forslag er blevet ændret som resultat af Europa-Parlamentets udtalelse - jf. KOM(97) 106 endelig udg. af 20.3.1997. Blandt de ledsageforanstaltninger, der allerede er blevet godkendt og gennemført, kan nævnes: Forordning EF/2317/95 af 25.9.1995 om fastsættelse af de tredjelands, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, jf. EFT L 254 af 3.10.1995 og forordning EF/1683/95 af 25.9.1995 om ensartet udformning af visa, jf. EFT L 164 af 14.7.1995. Blandt foranstaltninger, der stadig er til drøftelse, kan nævnes det af Kommissionen foreslåede konventionsudkast vedrørende kontrol med personer ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, jf. EFT C 11 af 15.1.1994.

III. NÆSTE ETAPE: FORBEDRING AF FORSTÅElsen FOR OG ADGANGEN TIL BORGERNES RETTIGHEDER

Unionsborgerskabet er en realitet. Som et resultat af Unionen nyder borgerne nu en lang række rettigheder, der indvirker på deres dagligdag. Inden for de seneste tre år er der sket yderligere konkrete fremskridt hen imod gennemførelsen af rettigheder, der specielt knytter sig til unionsborgerskabet. Ministerrådet har vedtaget lovgivning, der giver unionsborgere, der bor i et andet land end deres eget, ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunalvalg i deres bopælsland. EU-landene har vedtaget regler, hvorefter der gives konsular beskyttelse i tredjelands til unionsborgere, hvis hjemland ikke er repræsenteret i vedkommende tredjeland. Der er blevet udnævnt en

europæisk ombudsmand, der skal behandle klager over administrative uregelmæssigheder begået af EU-institutionerne eller andre EU-organer.

Borgerne har ret til at blive gjort bekendt med de rettigheder, de har fået tillagt, og til at få rettighederne håndhævet i praksis i medlemsstaterne. I modsat fald vil borgerne betragte unionsborgerskabet som et vagt og abstrakt begreb af beskeden praktisk rækkevidde.

Borgerne vil føle, at Den Europæiske Union giver dem direkte fordele, hvis Kommissionen og medlemsstaterne i fællesskab sikrer:

- at der gøres en stadig indsats for at forbedre borgernes bevidsthed om deres rettigheder og for at skabe en struktur, der giver borgerne let adgang til pålidelige oplysninger om deres rettigheder og til at give tilbagemelding om deres erfaringer
- at de regler og procedurer, som medlemsstaterne allerede har fastsat til gennemførelse af borgernes rettigheder, anvendes i praksis, således at borgeren dermed kan drage fordel af de rettigheder, som han har krav på

Kommunikation

Øget bevidsthed og fremme af dialogen

"Borger i EU"-initiativet blev lanceret den 26. november 1996 for at øge befolkningens bevidsthed om de rettigheder og muligheder, de har inden for Unionen. Dette initiativ er den mest omfattende oplysningskampagne, som er blevet lanceret af Kommissionen og Europa-Parlamentet, der arbejder i nært samarbejde med medlemsstaterne og ikke-statslige organisationer. "Borger i EU"-initiativet konkretiserer den forpligtelse til at bringe Unionen nærmere til borgeren, som Kommissionens formand, Jacques Santer, påtog sig i sin åbningstale til Europa-Parlamentet i januar 1995.

Den valgte mekanisme er simpel. Befolkningen informeres via oplysningskampagner og pressen om, at de har visse rettigheder som et resultat af Den Europæiske Union, og de opfordres til gratis eller til en nedsat tarif at ringe til et telefonnummer eller konsultere Internettet for at få yderligere oplysninger. Som svar på deres specielle interesser kan borgeren anmode om - eller selv downloade direkte fra Internettet - korte brugervenlige brochurer om generelle emner. Disse brochurer foreligger på elleve officielle EU-sprog plus på luxembourgsk, walisisk, gælisk, catalansk, baskisk og galicisk.

Til brochurerne er der knyttet en lang række foldere, hvori man nøjagtigt angiver, hvad borgeren skal gøre i det enkelte land for at udøve en bestemt individuel rettighed. Folderne giver nyttige kontaktpunkter med de nationale myndigheder og angiver endvidere eventuelle klage muligheder. De enkelte nationale foldere er udgivet på alle Unionens officielle sprog.

Over 450 000 borgere har kontaktet de tjenestegrene, der forestår "Borger i EU"-initiativet, og direkte anmodet om brochurer og foldere. Over 200 000 har foretaget

telefonopkald, og over 250 000 borgere har downloadet mere end 1,7 millioner dokumenter fra "Borger i EU" på Internettet. Der er kommet telefonopringninger fra alle EU-landene. Indtil dato har de fleste opkald fundet sted i Italien, Spanien, Frankrig og Tyskland. Som en procentdel af husholdningerne rangerer Irland og Spanien øverst. Responsen har også været stor i Luxembourg, Portugal, Grækenland og Finland.

Borgere, der har specifikke praktiske problemer, kan benytte den såkaldte vejviserservice i tilslutning til "Borger i EU"-initiativet. De skal da blot ringe på det samme telefonnummer, hvor de så bliver omstillet til en ekspert, der giver dem uformelle råd om deres problemer og videresender dem til de relevante nationale og lokale organisationer med henblik på yderligere hjælp. Formålet med denne vejviserservice er at styrke de nationale og lokale organers rolle, som har til opgave at administrere EU-lovgivningen.

De hyppigst forekommende spørgsmål i de første 1 000 vejviserservicesager vedrører rettigheder i forbindelse med social sikkerhed, gensidig anerkendelse af kvalifikationer, registrering af motorkøretøjer, ret til ophold og etablering, dobbeltbeskatning, ligestilling og mulighederne for at studere i andre medlemsstater. De modtagne anmodninger om oplysninger bliver analyseret af Kommissionen med henblik på at få en idé om, hvor lovgivningen skal forenkles eller overholdes bedre, eller hvor de administrative procedurer kan forbedres.

De tjenestegrene, der står for "Borger i EU"-initiativet, yder også støtte til projekter, der primært styres af ikke-statslige organisationer, og som tager sigte på at udbrede kendskabet til borgernes rettigheder i det indre marked. Herudover er man for øjeblikket ved at udarbejde fire brochurer, der skal offentliggøres til efteråret, og som vedrører køb af varer og tjenesteydelser i det indre marked, rejser inden for EU, lige muligheder og sundhedsspørgsmål.

Der må gøres en stadig indsats fra Kommissionens, Parlamentets og medlemsstaternes side for at sikre, at borgerne via en lang række praktiske oplysninger, der til stadighed ajourføres, får en pålidelig informationskilde for udøvelsen af deres rettigheder. At en sådan stadig indsats er nødvendig af hensyn til borgernes information kom også til udtryk i de konklusioner, man var nået frem til i den arbejdsgruppe på højt niveau, der beskæftiger sig med personers fri

bevægelighed, og som ledes af Simone Veil. På grundlag af den indhøstede erfaring finder Kommissionen, at det er nødvendigt at etablere en permanent dialog med borgerne om, hvilke rettigheder de har, og hvordan de udøver dem, og Kommissionen har med dette formål for øje fremsat specifikke forslag. Disse initiativer skulle bidrage til at gøre den europæiske integrationsproces mere relevant for den enkelte borger.

EF-lovgivningens gennemførelse

Styrkelse af samarbejdet - øget gennemsigtighed

Medlemsstaterne har det primære ansvar for EU-lovgivningens gennemførelse. Denne opgave er særdeles vigtig, da EF-Domstolen har fastslået, at de nationale domstole kan pålægge medlemsstaterne at betale erstatning til en klager på grund af overtrædelse af EF-lovgivning⁵¹. Men Kommissionen skal som traktatens vogter sikre, at medlemsstaterne opfylder deres forpligtelse.

Set fra borgernes synspunkt er det primært vigtigt at sikre, at de rettigheder, de har fået tillagt, overholdes nøje. Dette forudsætter hurtig og effektiv klageadgang. Medlemsstaterne skal etablere kontaktpunkter, som borgerne kan henvende sig til, hvis de støder på problemer i deres hjemland eller i en anden medlemsstat.

Samarbejdet med medlemsstaterne kan dog forbedres yderligere f.eks. ved, at det samarbejde, der eksisterer mellem de nationale administrationer, og som allerede var indført med henblik på gennemførelsen af lovgivningen vedrørende det indre marked, udvides til også at omfatte områder, der specielt berører borgernes rettigheder⁵². Dette ville f.eks. åbne mulighed for at forbedre den bilaterale informationsudveksling mellem Kommissionens tjenestegrene og de myndigheder, der varetager EF-lovgivningens gennemførelse i medlemsstaterne, for derved at få indkredset de områder, hvor der er problemer, og for at undgå, at de vedtagne regler anvendes forkert.

Medlemsstaterne har også brug for mere effektive kommunikationskanaler, hvorigennem de kan udveksle oplysninger til hinanden. Medlemsstaterne bør indføre en slags clearingcentraler, hvor de løser problemer, som de har fået forelagt af deres kolleger i andre medlemsstater. Ved hjælp af denne decentraliserede struktur skulle man kunne få løst så mange problemer vedrørende borgernes rettigheder som muligt på en

pragmatisk måde, således at man undgår, at domstolene skal ind i billedet.

Hvis uformelle kontakter ikke løser et problem, kan det være nødvendigt at gå til domstolene. I så fald har borgeren mulighed for at påberåbe sig EU-lovgivningen på nationalt plan samt for at opnå erstatning for skade, som de måtte have lidt på grund af overtrædelse af EU-lovgivningen. Men noget sådant rejser to store problemer af praktisk art. For det første er reglerne meget komplicerede, og for det andet er kendskabet til EU-lovgivningen beskedent blandt advokater, dommere og andre praktiserende jurister i medlemsstaterne. Robert Schuman-projektet er et eksempel på, hvordan man kan udbrede et bedre kendskab til EU-lovgivningen. Men der skal også gøres en yderligere indsats for at forenkle de eksisterende regler og få udbredt kendskabet hertil.

Kommissionen vil for sit vedkommende fortløbende føre tilsyn med anvendelsen af EU-lovgivningen og opfølge individuelle klager, som borgerne indgiver⁵³. Som led i Kommissionens pligt til at kontrollere, om EU-reglerne er blevet gennemført korrekt, vil Kommissionen ikke tøve med at påpege diskrepanser mellem medlemsstaternes politiske erklæringer, hvad angår deres støtte til det indre marked og deres effektive overholdelse af reglerne vedrørende borgernes rettigheder inden for EU. Ved at sikre større gennemsigtighed omkring overtrædelsesprocedurerne vil Kommissionen tilskynde til, at der fra de andre medlemsstater og i endnu højere grad fra borgerne bliver lagt pres på de medlemsstater, der ikke strikte overholder borgernes EU-rettigheder. Endvidere skal behandlingen af overtrædelsesprocedurer fremskyndes, således at klager fra individuelle borgere bliver behandlet så hurtigt som muligt. Men for at nå dette mål er det nødvendigt, at Kommissionen får flere ressourcer.

⁵¹ Dom af 14.11.1991, de forenede sager C 6-9/90, Sml. I 1991, s. 5337 (Frankovich), dom af 5.3.1996, de forenede sager C 46-48/93, Sml. I 1996, s. 1029 (Brasserie du Pêcheur), dom af 23.5.1996, sag C 5/94, Sml. I 1996, s. 2553 (Lomas), sag C 178/94, Sml. 1996 (Dillenkofer).

⁵² Rådets resolution af 8. juli 1996 om det administrative samarbejde mellem administrationerne om håndhævelsen af lovgivningen om det indre marked. I resolutionen opfordres Kommissionen og medlemsstaterne til at undersøge, hvorledes man inden for andre områder kan opprioritere en styrkelse af det administrative samarbejde, jf. EFT C 224 af 1.8.1996, s. 4. Jf. også Rådets resolution af 16. juni 1994 i EFT C 179 af 1.7.1994, s. 1, og Kommissionens rapport om de opnåede fremskridt KOM(96) 20 endelig udg. af 29.1.1996.

⁵³ I EFT C 26 af 1.2.1989, s. 7, er der offentliggjort en standardformular, der skal benyttes, når der indgives en klage til Kommissionen. Det henstilles til borgerne, at de bruger denne standardformular, om end der også kan indgives klage til Kommissionen blot ved at fremsende en skrivelse, der indeholder så mange oplysninger om sagen som muligt.

REPORT OM

De overtrædelsesprocedurer, som Kommissionen iværksætter over for de enkelte medlemsstater, vil derfor fortsat spille en altafgørende rolle, navnlig når der er tale om tilbagevendende problemer, og/eller tilfælde, hvor medlemsstaterne nægter at samarbejde på et uformelt grundlag med henblik på at løse et problem.

Nye initiativer

I de kommende måneder vil Kommissionen se nærmere på en række spørgsmål vedrørende personers fri bevægelighed i lyset af den rapport, som den højtstående arbejdsgruppe forelagde Kommissionen den 18. marts 1997, samt i lyset af de prioriterede områder, der er anført i aktionsplanen for det indre marked og i konklusionerne fra regeringskonferencen om en revision af traktaterne. Rådets og Europa-Parlamentets reaktion på denne rapport, samt reaktionen på "Borger i EU"-initiativet vil også give Kommissionen en idé om, hvilke foranstaltninger der herefter skal træffes.

unionsborgerskab

ISSN 0254-1459

KOM(97) 230 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

06 10 02 04

Katalognummer : CB-CO-97-224-DA-C

ISBN 92-78-19786-6

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg