

**DA**

**DA**

**DA**



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.10.2010  
KOM(2010) 602 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**I HENHOLD TIL ARTIKEL 25 I TEUF**

**om fremskridt hen imod et effektivt unionsborgerskab 2007-2010**

{KOM(2010) 603 endelig}

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

## I HENHOLD TIL ARTIKEL 25 I TEUF

### om fremskridt hen imod et effektivt unionsborgerskab 2007-2010

#### 1. INDLEDNING

I henhold til artikel 25 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter "TEUF") skal Kommissionen hvert tredje år at aflægge rapport til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om gennemførelsen af bestemmelserne i traktatens anden del. Denne rapport fremlægges sammen med "Rapporten om unionsborgerskab 2010: Fjernelse af hindringerne for unionsborgernes rettigheder" og gør status over den vigtigste udvikling, der er sket inden for unionsborgerskab i perioden fra 1. juli 2007 til 30. juni 2010<sup>1</sup>. Udviklingen med hensyn til unionsborgernes stemmeret og ret til at stille op som kandidat ved valg til Europa-Parlamentet er der nærmere redegjort for i rapporten om evaluering af valget til Europa-Parlamentet 2009<sup>2</sup>, der vedtages sammen med rapporten om unionsborgerskab 2010.

#### 2. UDVIKLINGEN MED HENSYN TIL RETTIGHEDER KNYTTET TIL UNIONSBOGERSKAB

##### 2.1. De nye retlige og institutionelle rammer

Ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten styrkede begrebet unionsborgerskab og de rettigheder, der er knyttet til det, på flere måder.

Afsnit II i traktaten om Den Europæiske Union (herefter "TEU") giver unionsborgerskabet en mere fremtrædende plads, idet det er indsat blandt bestemmelserne om de demokratiske principper (artikel 9 i TEU), og skaber en stærkere forbindelse mellem borgerskab og demokrati (artikel 10 og 11 i TEU).

Ved at supplere det rettighedskompleks, der er knyttet til unionsborgerskabet, med en ny ret, borgerinitiativet, giver den nye traktat unionsborgerne mulighed for at deltage mere intensivt i det demokratiske liv i Unionen. I henhold til artikel 11, stk. 4, i TEU kan "et antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, tage initiativ til at opfordre Kommissionen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne".

---

<sup>1</sup> Den femte rapport om unionsborgerskab blev aflagt den 15. februar 2008 og omhandlede perioden 1. maj 2004 til 30. juni 2007 - (KOM(2008) 85).

<sup>2</sup> KOM(2010) 605.

Det har været et af Kommissionens højest prioriterede mål at træffe bestemmelser om den praktiske tilrettelæggelse af gennemførelsen af dette nyt instrument, og den har den 31. marts 2010 fremsat et forslag til forordning<sup>3</sup> med henblik på at indføre enkle, brugervenlige og let tilgængelige procedurer og sikre, at instrumentet ikke misbruges.

Lissabontraktaten styrker yderligere forbindelserne mellem unionsborgerskab og ikke-forskelsbehandling. Anden del af TFEU har nu overskriften "ikke-forskelsbehandling og unionsborgerskab" og indeholder bestemmelserne om forbud mod forskelsbehandling – både på grundlag af nationalitet, jf. artikel 18 (før artikel 12 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, herefter "EF-traktaten"), og på andet grundlag (køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering), jf. artikel 19 (før artikel 13 i EF-traktaten)<sup>4</sup>.

Med hensyn til den nærmere beskrivelse af unionsborgerskabet fremhæves det i Lissabontraktaten, at det er et supplement (på fransk og engelsk "et tillæg til") til det nationale statsborgerskab, mens det tidligere i EF-traktatens artikel 17 blev beskrevet som et supplement til det nationale statsborgerskab.

Artikel 20, stk. 2, i TEUF er blevet udbygget i forhold til den tidligere artikel 17 i EF-traktaten, idet bestemmelsen udtrykkeligt opregner unionsborgernes rettigheder (og forpligtelser) og ved tilføjelsen af ordene "bl.a." gør det klart, at listen ikke er udtømmende. Endvidere medfører ophævelsen af søjlestrukturen i Den Europæiske Union<sup>5</sup>, at der bliver et videre anvendelsesområde for unionsborgerskabet, hvilket bekræftes af, at det i artiklen bestemmes, at unionsborgerne har de rettigheder og er underlagt de forpligtelser, der er indeholdt i traktaterne.

Lissabontraktaten giver unionsborgere, der ikke er repræsenterede, en øget rettighed til at nyde andre medlemsstaters konsulære og diplomatiske myndigheders beskyttelse, idet det er nedfældet som en klar individuel rettighed i artikel 20, stk. 2, litra c), i TEUF og mere detaljeret reguleret i artikel 23 i TEUF. Artikel 23, stk. 2, i TEUF giver Kommissionen mulighed for at tage initiativ til lovgivning i form af forslag til direktiver om de koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette denne beskyttelse, hvorved man er gået væk fra den tidligere mellemstatslige beslutningsproces. Med hensyn til den konsulære beskyttelse i praksis bestemmes det i artikel 35 i TEU, at de diplomatiske og konsulære missioner og Unionens delegationer skal bidrage til dens iværksættelse.

De rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet i anden del af traktaten, er endvidere nedfældet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (afsnit V, "borgerrettigheder"). Det retligt bindende charter om grundlæggende rettigheder, der er blevet et kompas for al EU-politik, udgør et væsentligt fremskridt, for så vidt angår Den Europæiske Unions politiske engagement i grundlæggende rettigheder.

---

<sup>3</sup> KOM(2010) 119.

<sup>4</sup> På grund af tidsrammen for nærværende rapport vil gennemførelsen af disse bestemmelser blive gennemgået i den næste rapport i henhold til artikel 25 i TEUF.

<sup>5</sup> De tre søjler, der tidligere udgjorde den grundlæggende struktur i EU i henhold til traktaten om Den Europæiske Union var fællesskabssøjlen, svarende til de tre fællesskaber. Det Europæiske Fællesskab, Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom) og det tidligere Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) (første søjle), søjlen for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, jf. afsnit V i EU-traktaten (anden søjle) og søjlen for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, jf. afsnit VI i EU-traktaten (tredje søjle).

## 2.2 Erhvervelse og tab af unionsborgerskab

### 2.2.1. Information og statistiske oplysninger

Ajourførte oplysninger om erhvervelse og tab af statsborgerskab i medlemsstaterne og information om regler om unionsborgerskab og udviklingen i de politiske retningslinjer herom findes på websiden for Det Europæiske Observationscenter for Statsborgerskab<sup>6</sup>, der blev lanceret i januar 2009 og hovedsageligt finansieres af Kommissionen<sup>7</sup>.

Ifølge en rapport fra Eurostat<sup>8</sup>, der udkom for nylig, var der i 2008 696 000 personer, der erhvervede statsborgerskab i medlemsstaterne (mod 707 000 i 2007). De nye unionsborgere kom hovedsageligt fra Afrika (29 % af det samlede antal tilfælde af erhvervelse af borgerskab), Europa uden for de 27 EU-medlemsstater (22 %), Asien (19 %) og Nord- og Sydamerika (17 %)<sup>9</sup>.

Der var 59 449 statsborgere i en af medlemsstaterne, der opnåede statsborgerskab i en anden medlemsstat, og de udgjorde 8,5 % af det samlede antal. I absolutte tal var de største grupper af statsborgere i en EU-medlemsstat, der blev statsborger i en anden medlemsstat, portugisere, der blev statsborgere i Frankrig (7 778 personer), rumænerne, der blev statsborgere i Ungarn (5 535 personer), og polakker, der blev statsborgere i Tyskland (4 245 personer).

### 2.2.2. Udviklingen i retspraksis

I dom af 2. marts 2010 i sag C-135/08, Rottmann, har Den Europæiske Unions Domstol nærmere redegjort for en betingelse, den til stadighed har anvendt i retspraksis, om at medlemsstaterne skal overholde EU-retten, når de udøver deres beføjelser med hensyn til statsborgerskab<sup>10</sup>.

Domstolen udtalte, at denne betingelse ikke berører det folkeretlige princip om, at medlemsstaterne har kompetence til at fastsætte betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, men fastslår princippet – når der er tale om unionsborgere – om, at udøvelsen af denne kompetence, i det omfang den berører de rettigheder, der tildeles og beskyttes ved Unionens retssystem, kan underkastes domstolsprøvelse i forhold til EU-retten.

Den fastslog derfor, at en afgørelse om at tilbagekalde naturalisation som den i hovedsagen omhandlede, hvor konsekvensen af tilbagekaldelsen er, at den pågældende ud over statsborgerskabet i naturalisationsmedlemsstaten mister unionsborgerskabet, bør prøves af de nationale retter under hensyn til proportionalitetsprincippet i forhold til EU-retten, ud over den prøvelse, som der efter omstændighederne skal foretages af, om afgørelsen er et uforholdsmæssigt indgreb i henhold til national ret.

---

<sup>6</sup> <http://eudo-citizenship.eu>.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm).

<sup>8</sup> Statistics in Focus, 36/2010 "Acquisitions of citizenship slightly declining in the EU", <http://ec.europa.eu/eurostat>.

<sup>9</sup> En mere omfattende redegørelse for sammenhængen mellem statsborgerskab, borgerskab og integration af tredjelandstatsborgere kan findes i kapitel 5 i Håndbog om integration for politiske beslutningstagere og praktikere (tredje udgave).

<sup>10</sup> Se bl.a. sag C-369/90, Micheletti m.fl., Sml. 1992 I, s. 4239, præmis 10, sag C-179/98, Mesbah, Sml. 1999 I, s. 7955, præmis 29, og sag C-200/02, Zhu og Chen, Sml. 1994 I, s. 9925, præmis 37.

Domstolen udtalte, at henset til den betydning, som den primære EU-ret tillægger unionsborgerskabet, bør de nationale retter tage hensyn til de eventuelle virkninger, denne beslutning har for den berørte person og for hans familiemedlemmer, for så vidt angår fortabelsen af de rettigheder, enhver unionsborger nyder godt af. Det er vigtigt særligt at undersøge, om denne fortabelse står i et rimeligt forhold til

- grovheden af den lovovertrædelse, den pågældende har begået
- hvor lang tid der er forløbet mellem beslutningen om naturalisation og beslutningen om tilbagekaldelse, og
- den pågældendes mulighed for at generhverve sit oprindelige statsborgerskab.

Kommissionen vil tilskynde til initiativer og projekter med henblik på at erhverve og dele viden og udveksle erfaringer om betingelser og procedurer for at fratage statsborgerskabet i en medlemsstat og dermed unionsborgerskabet, at udbrede god praksis og om nødvendigt fremme koordineringen uden dog at gribe ind i den nationale kompetence.

### *2.2.3. Problemer i forbindelse med erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab*

Med hensyn til spørgsmål angående statsborgerskab har Kommissionen i løbet af rapporteringsperioden besvaret ca. 130 individuelle forespørgsler, 18 spørgsmål fra Europa-Parlamentet og 5 andragender.

I rapporteringsperioden ændrede en række medlemsstater deres lovgivning om erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab. Efter EU-retten reguleres betingelserne for at opnå og fortabe statsborgerskab i medlemsstaterne udelukkende i national ret i hver medlemsstat. Det står alle medlemsstater frit for at fastsætte betingelserne for erhvervelse og fortabelse af deres statsborgerskab. Dette folkeretlige princip er der ingen af traktatens bestemmelser, der ændrer, og som anført ovenfor er det blevet bekræftet i Domstolens faste retspraksis.

Medmindre rettigheder, der er tillagt ved og beskyttes af EU's retsorden, bliver berørt af medlemsstaternes udnyttelse af deres kompetence med hensyn til statsborgerskab, falder spørgsmål herom ikke inden for EU-retten, og Kommissionen har ingen beføjelser til at gribe ind i disse spørgsmål.

Kommissionen støtter inden for sit ansvarsområde alle bestræbelser på at finde en løsning på disse spørgsmål og gør sit for at fremme et godt forhold i den ånd af gensidig forståelse og samarbejde, der kendetegner forholdet mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union.

## **2.3. Unionsborgernes frie bevægelighed og ret til ophold**

### *2.3.1. Foranstaltninger til at sikre en korrekt gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF*

Vedtagelsen af direktiv 2004/38/EF<sup>11</sup> den 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område medførte en væsentlig forøgelse af effektiviteten af og adgangen til denne rettighed, idet direktivet

---

<sup>11</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77.

kodificerede den relevante lovgivning, der hidtil havde været gældende, og retspraksis, forenkledede de gældende EU-regler og gjorde dem klarere og strømlinede de nationale procedurer.

Kommissionen fulgte indgående de foranstaltninger, der blev truffet på nationalt plan til gennemførelse af direktivet inden fristen den 30. april 2006 og vedtog den 10. december 2008 en rapport om direktivets anvendelse<sup>12</sup>, hvori den påpegede en lang række problematiske spørgsmål.

For at rette op på situationen og sikre, at EU-retten anvendes korrekt på nationalt og lokalt plan, har Kommissionen

- vejledt medlemsstaterne om den korrekte implementering af EU-lovgivningen om fri bevægelighed og fremmet udveksling af god praksis
- bestræbt sig på en streng og konsekvent håndhævelse og
- forbedret borgernes adgang til oplysninger om, hvordan de i praksis kan udnytte deres rettigheder.

Den 9. juli 2009 vedtog Kommissionen en **meddelelse om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF**<sup>13</sup>. For at løse de mest problematiske spørgsmål vedrørende korrekt anvendelse af EU-retten om fri bevægelighed, som var blevet påpeget i rapporten, gav meddelelsen medlemsstaterne detaljerede retningslinjer med henblik på at opnå en reel forbedring for alle unionsborgere.

I 2008 nedsatte Kommissionen en **gruppe bestående af eksperter** i den praktiske implementering af direktiv 2004/38/EF **fra medlemsstaterne**. Gruppen er formelt blevet nedsat i december 2009 og har holdt regelmæssige møder for at udveksle synspunkter, viden og bedste praksis med hensyn til spørgsmål angående anvendelsen af de EU-retlige regler om fri bevægelighed, herunder om bekæmpelse af misbrug og svig.

I løbet af 2009 og 2010 har Kommissionen afholdt **strukturelle bilaterale møder** med medlemsstaterne for at løse alle de konstaterede mangler i de nationale gennemførelsesforanstaltninger og for at finde hensigtsmæssige løsninger, herunder iværksættelse af traktatbrudssager, hvor det har været nødvendigt.

Den 19. marts 2010 vedtog Kommissionen en afgørelse om en **håndbog om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa**<sup>14</sup>, der indeholder operationelle instrukser, bedste praksis og anbefalinger om, hvordan reglerne om behandling af visumansøgninger som fastsat i visumkodeksen<sup>15</sup> skal anvendes af myndighederne. Håndbogen indeholder et kapitel særligt om behandlingen af visumansøgninger fra familiemedlemmer til EU-statsborgere og skulle medføre en reel forbedring med hensyn til visse vedvarende problemer med korrekt anvendelse af de EU-retlige regler om fri bevægelighed.

---

<sup>12</sup> KOM(2008) 840.

<sup>13</sup> KOM(2009) 313.

<sup>14</sup> K(2010) 1620.

<sup>15</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks), EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1.

Den 13. juli 2010 vedtog Kommissionen meddelelsen "**Bekræftelse af arbejdstagernes fri bevægelighed: rettigheder og den vigtigste udvikling**"<sup>16</sup>, der har til formål at give et generelt billede af EU's vandrende arbejdstagers ret til fri bevægelighed og at skabe øget bevidsthed om og fremme deres rettigheder.

Derudover hjælper **internetportalen Dit Europa**<sup>17</sup> unionsborgerne til at kende deres rettigheder og finde praktiske tips, der kan hjælpe dem, når de skal flytte inden for Den Europæiske Union.

Kommissionen har også netop udgivet en **forenklet og læservenlig vejledning for unionsborgere om friheden til at flytte og bo i Europa**<sup>18</sup>.

### 2.3.2. *Behandlede forespørgsler og klager*

I løbet af rapporteringsperioden har Kommissionen besvaret en lang række forespørgsler fra enkeltpersoner angående spørgsmål om fri bevægelighed og ophold (ca. 770 i 2007, 1 070 i 2008, 1 000 i 2009 og 340 fra januar til juli 2010), hvoraf den registrerede 64 i det centrale klageregister i 2007, 81 i 2008, 255 i 2009 og 128 i januar til juli 2010. Den besvarede også ca. 240 spørgsmål fra Europa-Parlamentet og 85 andragender vedrørende unionsborgernes frie bevægelighed.

Derudover modtog SOLVIT<sup>19</sup> en række forespørgsler om fri bevægelighed og ret til ophold for unionsborgere og deres familiemedlemmer, som det behandlede. Statistikken for rapporteringsperioden viser en væsentlig støt stigning i den procentvise andel, som problemer, der er forelagt SOLVIT vedrørende fri bevægelighed og ophold, udgør, idet de er steget fra 15 % af sagsmængden i SOLVIT i 2007 til 20 % i 2008 og 38 % i 2009, hvor spørgsmål i forbindelse med ophold blev det område, hvor der blev indgivet flest klager (549 sager blev behandlet og afsluttet, og heraf blev de 92 % løst). I de første seks måneder af 2010 modtog SOLVIT (ud af en samlet mængde på knap 7 000 forespørgsler) 1 314 forespørgsler om fri bevægelighed og opholdsrelaterede spørgsmål.

På nuværende tidspunkt er der iværksat 63 traktatbrudssager mod medlemsstaterne angående unionsborgernes frie bevægelighed og ret til ophold.

### 2.3.3 *Eksempler på spørgsmål, Kommissionen har taget stilling til*

Et eksempel på konkrete resultater af Kommissionens initiativer til at sikre en korrekt anvendelse af EU-reglerne om fri bevægelighed og ophold vedrører konsekvenserne af Domstolens dom af 25. juli 2008 i sag C-127/08, Metock m.fl.<sup>20</sup>. I dommen havde Domstolen fastslået, at nationale regler, der opstiller en betingelse om, at tredjelandsfamiliemedlemmer til unionsborgere skal have haft forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat, for at få ret til ophold, var i strid med EU-retten.

---

<sup>16</sup> KOM(2010) 373.

<sup>17</sup> <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide\\_free\\_movement.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf).

<sup>19</sup> SOLVIT er et online netværk til problemløsning, hvor medlemsstaterne samarbejder om at finde løsninger på problemer, der skyldes, at en offentlig myndighed ikke anvender lovgivningen om det indre marked korrekt.

<sup>20</sup> Sml. 2008 I, s. 6241.



Som påpeget i Kommissionens rapport af 10. december 2008 om anvendelsen af direktiv 2004/38/EF gav denne dom anledning til betydelige kontroverser i visse medlemsstater, der var bekymrede for, at dette kunne gøre det lettere for tredjelandsstatsborgere at få "lovliggjort" deres situation ved at gifte sig med en unionsborger. Domstolen påpegede i sin dom, at direktiv 2004/38/EF ikke er til hinder for, at medlemsstaterne kan bekæmpe misbrug af EU-rettigheeder, herunder proformaægteskaber, jf. direktivets artikel 35.

Siden da har Kommissionen haft en tæt samarbejde med medlemsstaterne både bilateralt og i ekspertgruppen angående fri bevægelighed for unionsborgere for at sikre, at de nationale myndigheder kan træffe effektive foranstaltninger og udveksle oplysninger for at bekæmpe misbrug og svig, og at alle medlemsstaterne samtidig ændrer deres regler, så de bliver bragt i overensstemmelse med dommen.

En af de vigtigste sager, der blev behandlet i rapporteringsperioden, angik den forsinkelse i sagsbehandlingen, der var for ansøgninger om opholdstilladelse vedrørende unionsborgere og deres familier hos Det Forenede Kongeriges myndigheder. Siden oktober 2008 har Kommissionen registreret over 250 individuelle klager indgivet af unionsborgere og deres familier, hvori de gør gældende, at de britiske myndigheder ikke har overholdt sagsbehandlingsfristerne i national ret og EU-retten for behandlingen af ansøgninger om opholdstilladelse. Efter at der blev taget kontakt til Det Forenede Kongerige, har de britiske myndigheder iværksat en omfattende plan og i den forbindelse foretaget en væsentlig forøgelse (400 %) af antallet af sagsbehandlere, der træffer afgørelse om EU-ansøgninger, og sagsbehandlingstiden for nye ansøgninger er bragt i overensstemmelse med en passende servicestandard som krævet i henhold til direktiv 2004/38/EF. Dette eksempel viser, at det i mange tilfælde kan få virkninger til fordel for unionsborgerne og deres familiemedlemmer, hvis der fremmes en dialog med medlemsstaterne. Kommissionen overvåger fortsat situationen nøje.

#### *2.3.4. Prioritering for fremtiden*

De væsentligste foranstaltninger, Kommissionen vil træffe med hensyn til spørgsmål om fri bevægelighed, behandles i rapporten om unionsborgerskab 2010, som nærværende rapport vedlægges.

Håndhævelse af reglerne vil få høj prioritet. Efter en gennemgang af lovgivningen og praksis i medlemsstaterne med hensyn til anvendelse af de EU-retlige regler om fri bevægelighed og ophold og på baggrund af bilaterale kontakter med medlemsstaterne iværksætter Kommission nu - hvor det er nødvendigt - traktatbrudssager om gennemførelse af direktiv 2004/38/EF og vil fortsat behandle centrale traktatbrudssager om spørgsmål vedrørende urigtig anvendelse af reglerne om fri bevægelighed, herunder angående overholdelse af forbuddet mod forskelsbehandling.

Det vil fortsat prioriteres højt at dele informationer om bekæmpelse af misbrug og svig i forbindelse med fri bevægelighed, og dette vil foregå inden for rammerne af ekspertgruppen angående fri bevægelighed for unionsborgerne. Kommissionen har endvidere til hensigt at fremme brug af den bedste praksis for at opnå en nem og effektiv administrativ behandling af spørgsmål angående den fri bevægelighed og for at sikre, at de ansatte, der sidder ved i skrankerne hos de lokale/regionale/statslige myndigheder har tilstrækkeligt kendskab til den relevante EU-ret.

I 2013 vil Kommissionen udarbejde en rapport om anvendelsen af de EU-retlige regler om fri bevægelighed, hvori den vil foretage en samlet vurdering af reglernes virkning og udpege områder, hvor der bør foretages forbedringer.

#### **2.4. Valgret**

Unionsborgere, der bor i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, er sikret en ret til at deltage (som vælgere og som kandidater) i kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet i den pågældende stat på samme betingelser som statens egne borgere.

Med hensyn til spørgsmål angående valgret har Kommissionen i løbet af rapporteringsperioden besvaret ca. 170 individuelle forespørgsler, 30 spørgsmål fra Europa-Parlamentet og 9 andragender. I den samme periode blev der iværksat traktatbrudsprocedurer mod 18 medlemsstater, der havde undladt inden fristens udløb at give meddelelse om gennemførelsesforanstaltningerne til direktiv 2006/106/EF om nærmere regler for valgret ved kommunale valg under hensyn til Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse<sup>21</sup>.

En række breve fra unionsborgere, andragender og spørgsmål fra Europa-Parlamentet vedrørte det forhold, at landets statsborgere i henhold til lovgivningen i en række medlemsstater mister deres valgrettigheder, hvis de flytter og tager ophold i en anden medlemsstat efter en vis periode. I disse tilfælde mister unionsborgerne muligheden for at udøve deres stemmeret i henhold til national ret som følge af, at de har udnyttet deres ret til fri bevægelighed. Dette væsentlige spørgsmål tages op i rapporten om unionsborgerskab 2010 med henblik på at samarbejde med medlemsstaterne for at undgå, at disse situationer fortsat opstår.

Som nævnt ovenfor foretages der i en beretning om evaluering af gennemførelsen af de EU-retlige regler om EU-valg og implementeringen af dem i forbindelse med valget til Europa-Parlamentet i 2009, som vedtages sammen med nærværende rapport, en gennemgang af udviklingen i løbet af rapporteringsperioden og af de yderligere foranstaltninger, der påtænkes.

Kommissionen vil afgive en rapport indeholdende en vurdering af gennemførelsen og implementeringen af de relevante EU-retlige regler (direktiv 94/80/EF<sup>22</sup>) i 2011.

#### **2.5. Konsulær beskyttelse**

Unionsborgere, der rejser til eller har bopæl i et land uden for EU, hvor den pågældendes medlemsstat ikke er repræsenteret, har ret til at nyde enhver anden medlemsstats konsulære og diplomatiske myndigheders beskyttelse på samme vilkår som den pågældende stats borgere.

Kommissionen vil fremlægge en meddelelse i marts 2011 om "Konsulær beskyttelse i tredjelande: EU-borgeres stilling, situationen nu og fremover", som gør status over EU's

---

<sup>21</sup> Rådets direktiv 2006/106/EF af 20. november 2006 om tilpasning af direktiv 94/80/EF om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, på grund af Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse, EUT L 363 af 20.12.2006, s. 409.

<sup>22</sup> Rådets direktiv af 19. december 1994 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, EFT L 368 af 31.12.1994, s. 38.

bidrag til effektiv konsular beskyttelse i tredjelande som anført i Kommissionens handlingsplan 2007-2009<sup>23</sup> og giver retningslinjer for, hvad der bør ske fremover under hensyn til den indhøstede erfaring og den nye retlige regulering.

## **2.6. Retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet og klager til Ombudsmanden**

Enhver unionsborger samt fysiske og juridiske personer med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat er berettiget til at indgive andragender til Europa-Parlamentet om forhold, der henhører under områder, som EU beskæftiger sig med, og som vedrører den pågældende direkte (artikel 24 og 227 i TEUF). Europa-Parlamentet modtog 1 506 andragender i 2007, 1 849 i 2008 og 1 924 i 2009.

Der kan også indsendes klager til Den Europæiske Ombudsmand vedrørende fejl og forsømmelser i forbindelse med EU-institutionernes eller –organernes aktiviteter (artikel 24 og 228 i TEUF). Antallet af klager indgivet til Ombudsmanden inden for hans kompetenceområde var 870 i 2007, 802 i 2008 og 727 i 2009. I samme periode modtog Ombudsmanden mange flere klager, som ansås for at falde uden for hans kompetenceområde eller for ikke at kunne antages til realitetsbehandling (2 401 i 2007, 2 544 i 2008 og 2 392 i 2009).

## **2.7. Almindelig bevidsthed om unionsborgernes rettigheder**

En Flash Eurobarometer-undersøgelse, der blev foretaget i marts 2010<sup>24</sup>, målte borgernes bevidsthed om de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskab, hvilket gjorde det muligt at foretage en sammenligning med resultaterne af to tidligere undersøgelser, der blev foretaget i 2002 og 2007.

Der er fortsat en stor andel af de adspurgte, der er bekendte med udtrykket "unionsborger": Langt størstedelen (79 %) angav, at de i en vis grad var bekendt med udtrykket. Samlet set er andelen af borgere i EU15-medlemsstaterne, der angiver, at de aldrig har hørt udtrykket, faldet fra en tredjedel (32 %) i 2002 til en fjerdedel (24 %).

I de sidste tre år er forskellen i kendskab til begrebet mellem de lande, der allerede var medlemmer inden 2004, og EU12-medlemsstaterne blevet udlignet: Borgerne i EU12-medlemsstaterne er nu mere fortrolige med begrebet unionsborgerskab end dem, der bor i EU15-medlemsstaterne. Der var kun 13 % af borgerne i EU12-medlemsstaterne, der angav, at de aldrig havde hørt udtrykket, i forhold til 24 % i EU15-medlemsstaterne (24 %).

Kun 43 % af de adspurgte unionsborgere sagde, at de ved, hvad udtrykket betyder, og halvdelen af de adspurgte (48 %), at de "ikke var velinformede" om deres rettigheder som unionsborgere. Faktisk anser under en tredjedel (29 %) sig selv for at være "velinformede" om deres rettigheder som unionsborgere, og kun 3 % anså sig selv for at være "meget velinformeret". Disse tal har ikke ændret sig siden 2007. Denne stabilitet skyldes formentlig, at et stort flertal var bevidst om disse rettigheder allerede i 2007.

Der er næsten ingen usikkerhed med hensyn til det "automatiske" ved unionsborgerskabet. 9 ud af 10 af de adspurgte er klar over, at de både er unionsborgere og nationale statsborgere

---

<sup>23</sup> KOM(2007) 767.

<sup>24</sup> Flash Eurobarometer 294, unionsborgerskab, marts 2010.

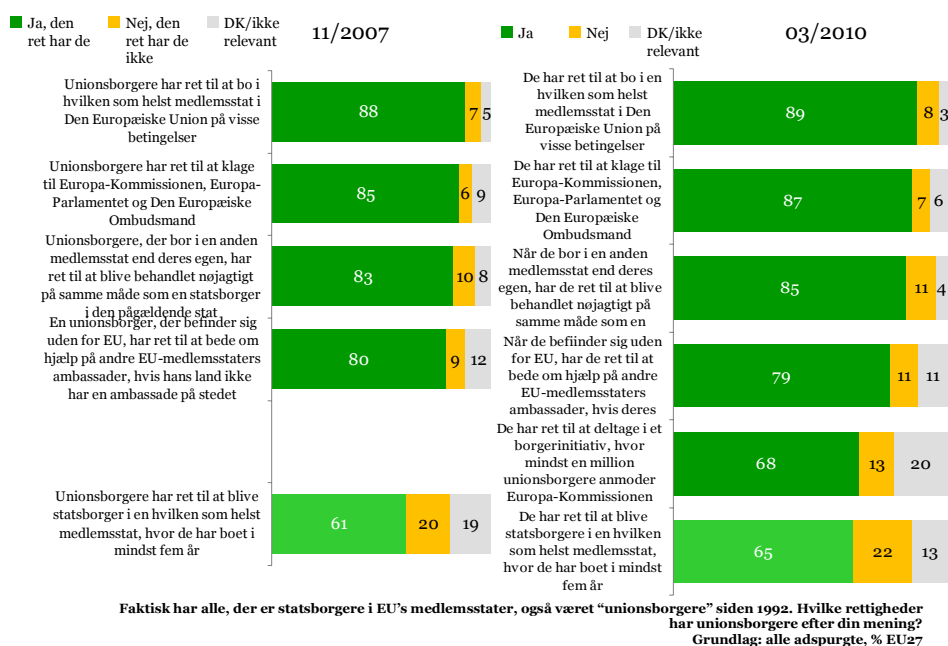
samtidig (samme procentvise andel som i 2007). Ca. en femtedel af de adspurgte tror imidlertid, at de "skal bede om at blive unionsborger", eller at de kan "vælge at være unionsborger" (begge 20 %).

De adspurgte var bedst bekendt med deres ret til at tage ophold som unionsborgere. 89 % vidste, at de havde ret til at bo i en hvilken som helst medlemsstat, når visse betingelser var opfyldt (plus to procentpoint i forhold til 2007). Der var også en høj grad af bevidsthed om retten til at indgive klage til Kommissionen, Europa-Parlamentet og Ombudsmanden (87 %, plus to procentpoint i forhold til 2007) og til at blive behandlet på samme måde som landets statsborgere i andre medlemsstater (85 %, plus to procentpoint i forhold til 2007).

Omtrent syv ud af ti unionsborgere (68 %) var bevidste om deres nyvundne ret til at deltage i et borgerinitiativ.

Når de adspurgte blev stillet over for det urigtige udsagn "en unionsborger har ret til at erhverve statsborgerskab i en hvilken som helst medlemsstat, hvor han har boet i mindst fem år", var der kun 22 %, der vidste, det var forkert, mens de 13 % ikke var i stand til eller ikke var villige til at besvare spørgsmålet.

**Viden om unionsborgernes rettigheder, 2007-2010**



## 2.8. Statistiske oplysninger om unionsborgere, der har udnyttet deres ret til fri bevægelighed og til frit at tage ophold

Som det fremgår af tabellen i bilaget til denne meddelelse, var der pr. 1. januar 2009 ca. 11,7 millioner unionsborgere, der havde bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke var statsborgere. Dette giver ikke nødvendigvis et sandt billede af det samlede antal unionsborgere, der faktisk benytter deres ret til fri bevægelighed og til frit at tage ophold, idet visse kategorier af vandrende unionsborgere ikke optræder i disse statistikker.

Kriteriet for, om en person medtages i gruppen "med sædvanlig bopæl" i det rapporterende land, er ophold af mindst 12 måneders varighed<sup>25</sup>. Mange unionsborgere, der er på forretnings- eller ferierejse, de, som rejser for at levere eller modtage tjenesteydelser eller for at tage på arbejde, og de, som har bopæl i en anden medlemsstat end deres egen i under tolv måneder, (f.eks. Erasmus-studerende i ni måneder, praktikanter osv.) er ikke medtaget.

Mange unionsborgere – navnlig dem, der ikke forventer at tage varigt ophold, eller som jævnligt rejser tilbage til hjemlandet (såsom studerende, ugependlere, folk med hjem i to medlemsstater) – lader sig muligvis ikke registrere eller gør det først, når de har en grund til det, f.eks. når de begynder at arbejde. En vigtig faktor er, at folk eventuelt ikke kan se nogen særlig grund til at lade sig registrere, når de rejser væk.

Det er også muligt for personer, som tilbringer lange perioder i to medlemsstater, at blive registreret med bopæl i begge medlemsstater. Tilsvarende antager en række medlemsstater, at studerende, der forlader landet for at studere i udlandet, kun er midlertidigt bortrejst og lader dem derfor stå i registret.

Som led i det løbende program for at forbedre statistikken om migration planlægger Eurostat at gennemføre et pilotprojekt for at vurdere, om det ville være praktisk muligt at have et system til udveksling af individuelle oplysninger mellem medlemsstaternes registre for at afhjælpe nogle af disse problemer.

## **2.9. Finansiell programmering**

### *2.9.1. Programmet "Europa for borgerne"*

Kommissionen gennemfører med et samlet budget på 215 mio. EUR "Europa for borgerne"-programmet, der er indført for perioden 2007 til 2013<sup>26</sup> for at fremme borgerdeltagelse, skabe en følelse hos borgerne af at høre til i Den Europæiske Union, fremme tolerance og gensidig forståelse og udvikle en europæisk identitet. Programmet har til formål at gøre det muligt for borgerne at deltage i opbygningen af Europa gennem udvekslinger, debatter, overvejelser, formidling og andre aktiviteter, og dets prioriteter for de enkelte år omfatter EU's fremtid og grundlæggende værdier, demokratisk deltagelse, interkulturel dialog og EU-politikernes konsekvenser for samfundet. Det omfatter aktioner såsom samarbejde mellem venskabsbyer, borgerprojekter, støtte til tænketanke og organisationer i civilsamfundet osv. Omkring en million borgere deltager hvert år i projekter under programmet.

### *2.9.2. Programmet "Grundlæggende rettigheder og medborgerskab"*

Kommissionen yder støtte til rettigheder afledt af unionsborgerskabet gennem programmet "Grundlæggende rettigheder og medborgerskab", der er oprettet for perioden 2007-2013 som led i det generelle program "grundlæggende rettigheder og retfærdighed" med et samlet

---

<sup>25</sup> Oplysningerne i denne tabel, som medlemsstaterne har indgivet til Eurostat, vedrører begreberne "sædvanlig bopæl", "indvandring" og "udvandring" som defineret i artikel 2, stk. 1, litra a), b) og c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 862/2007 af 11. juli 2007 om EF-statistikker over migration og international beskyttelse og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 311/76 om udarbejdelse af statistik vedrørende udenlandske arbejdstagere, EUT L 199 af 31.7.2007, s. 23.

<sup>26</sup> Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1904/2006/EF af 12. december 2006 om programmet Europa for Borgerne til fremme af et aktivt medborgerskab i Europa (2007-2013), EUT L 378 af 27.12.2006, s. 32.

budget på 93,8 mio. EUR<sup>27</sup> Et af formålene er at fremme udviklingen af et europæisk samfund på grundlag af respekt for grundlæggende rettigheder, heriblandt de rettigheder, der er afledt af unionsborgerskabet. En af prioriteterne ved finansiering af projekter har været at støtte initiativer til oplysning og undervisning i medborgerkundskab med henblik på unionsborgernes aktive deltagelse i Unionens demokratiske liv og særligt deltagelse i valg til Europa-Parlamentet og kommunale valg.

### 2.9.3. 7. rammeprogram for forskning: Tematisk program for samfundsvidenskaber og humaniora

Kommissionen finansierer forskning inden for samfundsvidenskaber og humaniora bl.a. med det formål at udbrede kendskabet til unionsborgerskab og for at øge bevidstheden og udbrede forskningsresultater i de akademiske kredse og blandt politiske beslutningstagere, organisationer i civilsamfundet og den bredere offentlighed. Navnlig er et helt forskningsområde med et budget på ca. 125 mio. EUR for perioden 2007-2013 viet til "Borger i Den Europæiske Union", der særligt vedrører spørgsmål med henblik på at opnå, at unionsborgerne føler, at EU er deres, og deltager aktivt i forbindelse med den fremtidige udvikling i den udvidede Europæiske Union<sup>28</sup>.

## 3. KONKLUSIONER

Rapporten gør status over den vigtigste udvikling på området rettigheder knyttet til unionsborgerskabet og udgør et væsentligt element i grundlaget for at fastlægge yderligere aktioner i rapporten om unionsborgerskab 2010, navnlig med hensyn til retten til fri bevægelighed og til frit at tage ophold, konsulær beskyttelse af unionsborgere, der ikke er repræsenterede i udlandet, og borgernes valgret og valgbarhed i kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, de har bopæl i.

Fra næste år vil Kommissionen hvert år foretage en vurdering af traktatbestemmelserne om de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet, i forbindelse med årsberetningen om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder, der skal aflægges for første gang i slutningen af 2011.

Dette skulle gøre det muligt for Kommissionen hvert tredje år at forelægge en mere velfunderet problemidentifikation for så vidt angår situationen og de hindringer, borgerne fortsat står over for, og fremlægge forslag til afhjælpning heraf med henblik på at styrke rettighederne knyttet til unionsborgerskabet.

---

<sup>27</sup> Rådets afgørelse 2007/252/EF af 19. april 2007 om et særprogram om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed, EUT L 110 af 27.4.2007, s. 33.

<sup>28</sup> Yderligere oplysninger om, hvordan det tematiske program for samfundsvidenskaber og humaniora, der finansieres under det 7. rammeprogram for forskning, fungerer, og resultaterne heraf kan fås her: [http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html).

## BILAG

	ABSOLUTTE TAL					PROCENTVISE ANDELE			
	2009	Samlet befolkning	Landets statsborgere	Ikke-statsborgere i landet	Statsborgere i andre EU-medlemsstater	Tredjelandsstatsborgere	Landets statsborgere	Ikke statsborgere i landet	Statsborgere i andre EU-medlemsstater
Belgien*	10666866	9695418	971448	659423	312025	90,9	9,1	6,2	2,9
Bulgarien	7606551	7582592	23838	3532	20306	99,7	0,3	0,0	0,3
Tjekkiet	10467542	10060001	407541	145814	261727	96,1	3,9	1,4	2,5
Danmark	5511451	5191263	320033	108667	211366	94,2	5,8	2,0	3,8
Tyskland	82002356	74816435	7185921	2530706	4655215	91,2	8,8	3,1	5,7
Estland	1340415	1124918	214437	9632	204805	83,9	16,0	0,7	15,3
Irland	4450030	3938139	504068	364836	139232	88,5	11,3	8,2	3,1
Grækenland	11260402	10330872	929530	161611	767919	91,7	8,3	1,4	6,8
Spanien	45828172	40177204	5650968	2274158	3376810	87,7	12,3	5,0	7,4
Frankrig	64366894	60629345	3737549	1302351	2435198	94,2	5,8	2,0	3,8
Italien	60045068	56153773	3891295	1131767	2759528	93,5	6,5	1,9	4,6
Cypern	796900	668700	128200	:	:	83,9	16,1		
Letland	2261294	1857281	404013	9406	394607	82,1	17,9	0,4	17,5
Litauen	3349872	3308367	41505	2511	38994	98,8	1,2	0,1	1,2
Luxembourg	493500	277991	214848	185354	29494	56,3	43,5	37,6	6,0
Ungarn	10030975	9844610	186365	109804	76561	98,1	1,9	1,1	0,8
Malta	413607	395472	18128	8245	9883	95,6	4,4	2,0	2,4
Nederlandene	16485787	15766293	637136	290417	346719	95,6	3,9	1,8	2,1
Østrig	8355260	7484556	864397	316995	547402	89,6	10,3	3,8	6,6
Polen	37867903	37830413	35933	10315	25618	99,9	0,1	0,0	0,1
Portugal	10627250	10184148	443102	84727	358375	95,8	4,2	0,8	3,4
Rumænien	21498616	21466951	31354	6041	25313	99,9	0,1	0,0	0,1
Slovenien	2032362	1961639	70554	4195	66359	96,5	3,5	0,2	3,3
Slovakiet	5412254	5359709	52545	32709	19836	99,0	1,0	0,6	0,4
Finland	5326314	5183058	142288	51923	90365	97,3	2,7	1,0	1,7
Sverige	9256347	8694223	547664	255571	292093	93,9	5,9	2,8	3,2
Det Forenede Kongerige*	61175586	57154800	4020800	1614800	2406000	93,4	6,6	2,6	3,9
EU	498929574	467138171	31675460	11675510	19871750	93,6	6,3	2,3	4,0

\*Dataene for Belgien and Det Forenede Kongerige vedrører 2008.

**DA**

**DA**