



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.10.2004
KOM(2004)695 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**Fjerde rapport om unionsborgerskab
(1. maj 2001 – 30. april 2004)**

{SEK(2004)1280}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	4
2.	Unionsborgerskab	4
3.	Unionsborgeres rettigheder i medfør af EF-traktatens anden del	5
3.1.	Retten til at færdes og opholde sig frit	5
3.2.	Ligebehandling på grundlag af nationalitet jf. artikel 12	7
3.3.	Stemmeret og valgbarhed	8
3.4.	Ret til diplomatisk og konsulær beskyttelse	9
3.5.	Rettigheder vedrørende udenretslige klagemidler og sprog	9
4.	Styrkelse af unionsborgerskabet ved hjælp af EU's charter om grundlæggende rettigheder	10
5.	Konklusioner	11
	Bilag: Referencer	12

BILAG (i SEK(2004)1280)

- (1) **TIDLIGERE RAPPORTER OM UNIONSBOGERSKAB**
- (2) **UNIONSBOGERSKAB SOM DET OPFATTES AF EUROPÆERNE I RUNDSPØRGER**
- (3) **INFORMATION, UDDANNELSE OG BISTAND I FORBINDELSE MED BORGERRETTIGHEDER**
- (4) **AFLEDT RET VEDTAGET I FORBINDELSE MED RETTIGHEDER JF. EF-TRAKTATENS ANDEN DEL**
- (5) **BORGERE, SOM HAR UDØVET DERES RET TIL FRI BEVÆGELIGHED**
- (6) **ANVENDELSE AF CHARTERET OM GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER**
- (7) **REFERENCER**

1. INDLEDNING¹

Artikel 22 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab pålægger Kommissionen hvert tredje år at aflægge beretning til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om anvendelsen af bestemmelserne i EF-traktatens anden del (Unionsborgerskab). Rapporterne om unionsborgerskab fokuserer derfor på unionsborgernes rettigheder i henhold til EF-traktatens anden del. Dette er Kommissionens fjerde rapport om unionsborgerskab, som dækker perioden fra maj 2001 til april 2004.

Formålet med rapporten er at præsentere udviklingen vedrørende unionsborgerskab og beslægtede rettigheder og at vurdere behovet for andre bestemmelser, som styrker unionsborgernes rettigheder. Med denne rapport opfylder Kommissionen sin forpligtelse i henhold til EF-traktatens artikel 22.

2. UNIONSBOGERSKAB

Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat jf. EF-traktatens artikel 17.

Unionsborgerskabets betydning ligger i, at det giver unionsborgere **egentlige rettigheder** i henhold til EU-lovgivningen. De rettigheder, som unionsborgerne har i henhold til EF-traktatens anden del, kan inddeles i nedenstående fire kategorier:

- en personlig ret til at færdes og opholde sig frit med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil (artikel 18)
- stemmeret og valgbarhed ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor unionsborgeren har bopæl, også selv om vedkommende ikke er statsborger i den pågældende medlemsstat (artikel 19), hvilket kan ses som led i den generelle stemmeret, der garanteres i artikel 190
- medlemsstaternes diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i den pågældende medlemsstat i tredjelande, hvor borgerens egen medlemsstat ikke er repræsenteret (artikel 20)
- udenretslig klageadgang via ombudsmanden og ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet (artikel 21).

Herudover bestemmer EF-traktatens artikel 17, stk. 2, at unionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i traktaten. De vigtigste rettigheder ud over rettighederne i anden del er beskyttelsen mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet jf. artikel 12.

Kommissionen understreger vigtigheden af at **informere og formidle viden** om de rettigheder, som unionsborgerskab giver. Borgerne har ret til at blive gjort bekendt

¹ Annekserne findes i det vedlagte arbejdsdokument SEK(2004)1280.

med disse rettigheder. EU vil føles mere borgernær, hvis der hele tiden er bestræbelser på at forbedre borgernes kendskab til deres rettigheder, give dem let adgang til pålidelige oplysninger om disse rettigheder og sikre tilbagemeldinger på borgernes erfaring med dem.

Erhvervelse og tab af unionsborgerskab er underlagt de nationale lovgivninger. Erklæring nr. 2 til Maastricht-traktaten bekræfter, at spørgsmålet om, hvorvidt en person har en medlemsstats nationalitet, udelukkende afgøres under henvisning til den pågældende medlemsstats egen lovgivning. Adgangen til unionsborgerskab defineres således ved hjælp af de nationale love om nationalitet, herunder betingelserne for naturalisation.

I fuld overensstemmelse med det forhold, at det udelukkende er medlemsstaterne, der er kompetente med hensyn til lovgivning om nationalitet, har Kommissionen præsenteret sine holdninger vedrørende naturalisation af lovlige tilflyttere i meddelelsen om immigration, beskæftigelse og integration i 2003 [1]. Det Europæiske Råd i Tampere i 1999 godkendte det langsigtede mål, at personer, der har opholdt sig længe på en medlemsstats område, bør have mulighed for at opnå bopælsmedlemsstatens nationalitet. Det ville automatisk give disse personer unionsborgerskab også. I meddelelsen ses erhvervelsen af nationalitet som en metode til at lette integrationen af immigranter, og der gives en række anbefalinger vedrørende naturalisation.

Fællesskabsforanstaltninger inden for områderne **uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom** bidrager til at sikre, at borgerne får mulighed for aktiv deltagelse i det europæiske demokrati og samfund. Dette mål forfølges navnlig med opfølgningen til rapporten om konkrete fremtidsmål for uddannelsessystemer [2] og med Kommissionens hvidbog "Et nyt afsæt for europæisk ungdom", som blev vedtaget i november 2001.[3] Det vigtigste er at gøre unionsborgerskab til en realitet ved at give de europæiske borgere, og navnlig unge mennesker, de nødvendige kvalifikationer og involvere dem direkte i den europæiske integrationsproces.

3. UNIONSBORGERES RETTIGHEDER I MEDFØR AF EF-TRAKTATENS ANDEN DEL

3.1. Retten til at færdes og opholde sig frit

Den tredje rapport om unionsborgerskab beskrev allerede behovet for kodificering og konsolidering af Fællesskabets lovgivning om retten til frit at færdes og tage ophold i forbindelse med Kommissionens forslag [4] til **direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område** [5]. Direktiv 2004/38/EF [6] blev endeligt vedtaget den 29. april 2004 og offentliggjort den 30. april 2004. Medlemsstaterne har to år, frem til 30. april 2006, til at iværksætte de nationale instrumenter, der behøves for at opfylde direktivets krav.

Direktivet er et stort skridt fremad, når det gælder retten til frit at færdes og tage ophold set i forhold til den nuværende situation, hvilket er på linje med borgernes forventninger. Det kan potentielt betyde en stor forskel i tilværelsen for de millioner af borgere, som i øjeblikket har bopæl i en anden medlemsstat end deres egen og de mange borgere, som fremover ønsker at have det. Det vil også opmuntre

unionsborgerne til at være mere mobile i hele Europa, hvad der så igen får en positiv indflydelse på konkurrenceevnen og væksten i de europæiske økonomier.

Direktivet kodificerer for det første den udviklede lovgivning og den omfattende retspraksis vedrørende fri bevægelighed og ophold i ét eneste instrument, hvad der gør disse rettigheder tydeligere og mere gennemskuelige for unionsborgerne og de nationale myndigheder. Direktivet ændrer forordning (EØF) nr. 1612/68 [7] om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet og ophæver 9 direktiver [8]. Det erstatter også Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 [9], som skal ophæves af Kommissionen.

For det andet etablerer det én retsramme for fri bevægelighed og ophold i forbindelse med unionsborgerskab, samtidig med at arbejdstagernes opnåede rettigheder bevares.

For det tredje gøres det nemmere at udøve retten til ophold ved hjælp af forenkledede betingelser og formaliteter, etablering af en permanent opholdsret og styrkelse af familiemedlemmers rettigheder.

Unionsborgere vil kunne optage ophold i en medlemsstat i tre måneder med den eneste betingelse, at de skal være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas. For perioder over tre måneder og op til fem år gælder følgende betingelser for opholdet: unionsborgere skal enten være arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, eller have tilstrækkelige midler til sig selv eller deres familie, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, eller, hvis der er tale om studerende, være indskrevet ved en institution, der er godkendt af værtsmedlemsstaten, være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og ved en erklæring eller på anden tilsvarende måde godtgøre over for den relevante nationale myndighed, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

Kravet om en opholdstilladelse er dog afskaffet for unionsborgere. Det erstattes af en mulighed for medlemsstaten til at kræve, at unionsborgere melder sig hos de relevante nationale myndigheder, som umiddelbart udsteder et bevis for registrering.

En anden vigtig nyhed er etableringen af en permanent opholdstilladelse, som opnås efter fem års uafbrudt ophold i værtsmedlemsstaten. Der er ikke længere nogen betingelser herfor. Det vil i høj grad gøre tilværelsen lettere for unionsborgere, som i lang tid har opholdt sig i en medlemsstat. Det vil også give de borgere, som ikke er erhvervsaktive, f.eks. pensionister, ret til samme behandling som landets egne statsborgere.

Direktivet fastsætter klart unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til lige behandling i medlemsstaten og nævner udtrykkeligt undtagelserne fra denne regel. Værtsmedlemsstaten er således ikke forpligtet til at tillægge andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familie ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold, eller til, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold, at yde studiestøtte. Direktivet bestemmer også, at udsendelse ikke bør være en automatisk følge af, at en person benytter en medlemsstats sociale system.

Direktivet bestemmer også – for første gang – at medlemsstaterne skal tillade ophold for en unionsborgers registrerede partner som familiemedlem, såfremt registreret partnerskab i henhold til værtslandets lovgivning betragtes som sidestillet med ægteskab. Medlemsstaterne er i alle tilfælde forpligtet til at lette indrejse og ophold for partnere, som unionsborgeren har et varigt forhold til. Direktivet styrker familiemedlemmers rettigheder ved at give dem en selvstændig opholdsret i tilfælde af unionsborgerens død eller afrejse eller ved opløsning af ægteskabet.

Direktivet omfatter en forbedret definition af medlemsstaternes mulighed for at begrænse unionsborgeres og deres familiemedlemmers opholdsret på grund af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Det fastsætter en række generelle principper, der er fremgået af Domstolens retspraksis, og som medlemsstaterne skal overholde, når de indfører begrænsninger. Navnlig skal foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. Der indføres også en styrket beskyttelse mod udsendelse ved varigt ophold, eller hvis unionsborgeren har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de seneste ti år eller hvis vedkommende er mindreårig.

For så vidt angår **implementeringen af gældende Fællesskabslovgivning om retten til fri bevægelighed og ophold**, har Kommissionen vedtaget en meddelelse om "Arbejdstagernes frie bevægelighed: vejen til fuld udnyttelse af fordele og muligheder" i December 2002 [10]. I marts 2003 vedtog Kommissionen sin anden rapport [11] om gennemførelsen af de tre direktiver [12] om opholdsret for unionsborgere og deres familiemedlemmer, som ikke er økonomisk aktive i værtsmedlemsstaten, der dækkede perioden 1999-2002.

Aftalen [13] mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om personers frie bevægelighed trådte i kraft den 1. juni 2002. Aftalen regulerer **unionsborgeres og schweiziske statsborgeres fri bevægelighed** på grundlag af de gældende EU-regler. Aftalen tilkender de samme leve-, beskæftigelses- og arbejdsforhold, som gælder for egne statsborgere, og omfatter de grundlæggende rettigheder vedrørende indrejse, ophold, beskæftigelse, etablering som selvstændig erhvervsdrivende, studier og ret til sociale ydelser ud fra et princip om ligebehandling for så vidt angår nationalitet.

Den større mobilitet inden for Fællesskabet, herunder det stigende antal pensionerede unionsborgere, som ikke bor i deres hjemland, betyder, at flere og flere unionsborgere dør i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere. Det giver anledning til problemer med **hjemtransport ved dødsfald**. Europa-Parlamentet har opfordret Kommissionen til at påse, at standarder og procedurer i forbindelse med grænseoverskridende hjemtransport ved dødsfald harmoniseres i hele EU [14]. Dette tema kan eventuelt være et område, hvor retten til fri bevægelighed skal styrkes.

3.2. Ligebehandling på grundlag af nationalitet jf. artikel 12

Domstolen har afsagt en række vigtige domme, som styrker beskyttelsen af unionsborgerne i forbindelse med artikel 12, 17 og 18, i den forløbne rapporteringsperiode [15]. Den lægger særlig vægt på forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i forbindelse med unionsborgerskabet: unionsborgerskabet betyder grundlæggende, at unionsborgere behandles på samme

måde som en medlemsstats egne statsborgere på de områder, der er omfattet af traktaten, dog med forbehold af særlige bestemmelser, der udtrykkeligt er fastsat i traktaten og den afledte ret. På den anden side må forskellige situationer ikke behandles ens. Situationer, som er omfattet af fællesskabslovgivningen, er udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, der garanteres af traktaten, herunder navnlig retten til fri bevægelighed.

3.3. Stemmeret og valgbarhed

Valg til Europa-Parlamentet gennemføres i overensstemmelse med principper, som er fælles for alle medlemsstaterne. Disse principper blev fastsat i Rådets afgørelse 2002/772/EF [16] om ændring af akten af 1976 om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet, som Rådet vedtog på grundlag af EF-traktatens artikel 190, stk. 4. Den trådte i kraft den 1. april 2004.

I rapporteringsperioden blev stemmeret og valgbarhed til Europa-Parlamentet udvidet til at omfatte Gibraltar, da Det Forenede Kongerige i maj 2003 vedtog lovgivning, som gav Gibaltars vælgere mulighed for at deltage i disse valg, efter afgørelsen i sagen "*Matthews v. United Kingdom*" [18]. I juli 2003 indgav Spanien en klage mod Det Forenede Kongerige til Kommissionen jf. EF-traktatens artikel 227. Ifølge Spanien er Det Forenede Kongeriges nye lovgivning i modstrid med EF-traktatens artikel 17, 19, 189 og 190 samt bilag II til akten fra 1976. I oktober 2003 opfordrede Kommissionen parterne til at finde en mindelig løsning [19]. Spanien indledte dog en sag mod Det Forenede Kongerige ved EF-Domstolen i marts 2004 [20].

Politiske partier på europæisk plan bidrager til en øget europæisk bevidsthed og til at give udtryk for unionsborgernes politiske vilje (EF-traktatens artikel 191). Forordning 2004/2003/EC [21] om statut for og finansiering af politiske partier på europæisk plan blev vedtaget i november 2003. Den etablerer rammerne for finansiering af europæiske politiske partier via fællesskabsbudgettet.

Unionsborgere har **stemmeret og valgbarhed til Europa-Parlamentet i bopælslandet**. Kommissionen iværksatte en række tiltag som led i forberedelserne til Europa-Parlamentsvalget i 2004 i henhold til direktiv 93/109/EF, herunder en meddelelse med sigte på at sikre, at alle unionsborgere havde adgang til at deltage i valget i juni [22].

For så vidt angår **unionsborgeres stemmeret og valgbarhed ved kommunalvalg**, har Kommissionen aflagt beretning til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktiv 94/80/EF [23] i maj 2002 [24]. Direktivet blev ændret ved Tiltrædelsesakten for de ti nye medlemsstater i 2003, således at de grundlæggende lokale administrationsenheder i de nye medlemsstater blev medtaget i bilaget til direktivet [25].

Som nævnt er retten til fri bevægelighed blevet udvidet til også at omfatte Schweiz. Den fri bevægelighed garanteres også for unionsborgere og statsborgere i Norge, Island og Liechtenstein i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Da unionsborgernes stemmeret og valgbarhed følger af retten til fri bevægelighed og ophold, bør det næste skridt være at **etablere stemmeret og valgbarhed i lokalvalg ved hjælp af aftaler mellem medlemsstaterne og de berørte tredjelande**. I

øjeblikket findes der bilaterale aftaler om retten til at deltage i lokalvalg mellem nogle medlemsstater og EFTA-landene.

Ofte tilbagevendende petitioner, parlamentsspørgsmål og korrespondance fra offentligheden viser mange unionsborgeres bekymring vedrørende manglende stemmeret og valgbarhed jf. den nuværende fællesskabslovgivning: unionsborgere kan stadig fratages vigtige borgerrettigheder, hvis de udøver deres ret til fri bevægelighed, f.eks. **retten til at deltage i nationale eller regionale valg**. Medlemsstaterne giver ikke stemmeret og valgbarhed til nationale eller regionale valg til statsborgere fra andre medlemsstater, som har bopæl på deres område [26]. Inden udvidelsen var der ca. 5 mio. unionsborgere med stemmeret, som havde bopæl i en anden medlemsstat.

3.4. **Ret til diplomatisk og konsulær beskyttelse**

Efter afslutning af de krævede lovgivningsmæssige procedurer i alle medlemsstater trådte afgørelse 95/553/EF [27] om de diplomatiske og konsulære repræsentationers beskyttelse af Den Europæiske Unions borgere i kraft i maj 2002. Den beskyttelse, som ambassaderne tilbyder, kan omfatte bistand i tilfælde af dødsfald, alvorlig ulykke eller sygdom, anholdelse eller tilbageholdelse, eller bistand til ofre for voldshandlinger, eller bistand til og hjemsendelse af nødstedte unionsborgere.

3.5. **Rettigheder vedrørende udenretslige klagemidler og sprog**

Unionsborgerne har ret til at **indbringe andragender for Europa-Parlamentet** vedrørende sager, som berører dem direkte, og som er omfattet af EU's aktiviteter. Parlamentet modtog 1283 andragender i 2001-2002, hvoraf 744 kunne behandles, og i 2002-2003 blev der modtaget 1514 andragender, hvoraf 642 kunne behandles.

Den **europæiske ombudsmand** undersøger klager over fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger udført af Fællesskabets institutioner og organer, med undtagelse af Domstolen eller Retten i Første Instans under udøvelsen af deres domstolsfunktioner. Jacob Söderman var europæisk ombudsmand i rapporteringsperioden frem til udgangen af marts 2003. Europa-Parlamentet udnævnte ved afgørelse 2003/158 [28] Nikiforos Diamandouros som europæisk ombudsmand i januar 2003, og han tiltrådte i april 2003. Antallet af klager, som modtages af ombudsmanden, er steget konstant i rapporteringsperioden: Der blev modtaget 1874 klager i 2001, 2211 i 2002 og 2436 i 2003 [29]. Størstedelen af klagerne kommer fra enkeltpersoner (f.eks. var der i 2002 2041 klager sendt direkte af enkeltpersoner), men mange er enten uden for ombudsmandens mandat eller må afvises (f.eks. ansås 29% af de klager, der blev undersøgt i 2001, for at være omfattet af ombudsmandens mandat).

Retten til at henvende sig på sit modersmål afspejler det generelle princip om god forvaltning. Korrespondance fra offentligheden til Kommissionen behandles i overensstemmelse med kodeksen for god forvaltningsskik, som henviser til EF-traktatens artikel 21, når det gælder korrespondance [30].

4. STYRKELSE AF UNIONSBOGERSKABET VED HJÆLP AF EU'S CHARTER OM GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Der er en nær forbindelse mellem unionsborgerskabet og de grundlæggende rettigheder, der er nedfældet i EU's charter om grundlæggende rettigheder [31]. Med indførelsen af et unionsborgerskab har Unionen placeret individet i centrum for sine aktiviteter. Charteret anvender konceptet om unionsborgerskab i en række bestemmelser [32] og indeholder et særligt kapitel, nemlig kapital V Borgerne i Unionens medlemsstater, med bl.a. de rettigheder, der er anført i EF-traktatens anden del.

I 2001 besluttede Kommissionen, at det under udarbejdelsen af alle forslag til retsakter eller forskrifter, som den skal vedtage, skal kontrolleres, at de er forenelige med charteret [33].

I september 2002 blev der etableret **et ekspertnet vedrørende grundlæggende rettigheder** som svar på en opfordring fra Europa-Parlamentet. Målet er sikre et højt ekspertiseniveau i forhold til medlemsstaterne og til EU som helhed. Dette ekspertnet udarbejder en årlig rapport om, hvordan grundlæggende rettigheder beskyttet i praksis. Ekspertnettet indgav sin første rapport til Kommissionen, årsrapporten for 2002, i marts 2003. Den årlige rapport for 2003 blev afleveret i april 2004.

Der blev afsat 1 mio. EUR på Fællesskabets budget for 2002 til **fremme af oplysningsaktiviteter** i forbindelse med grundlæggende rettigheder. En del af bruget er blevet anvendt til kontrakten vedrørende det nævnte ekspertnet. Resten af midlerne er gået til finansiering af projekter til fremme af bevidstheden om grundlæggende rettigheder i Italien, Det Forenede Kongerige, Sverige, Grækenland og Polen.

Spørgsmålet om charterets **retlige status**, dvs. om det skal gøres obligatorisk, var et fremtrædende punkt i debatten under Det Europæiske Konvent. Resultatet var en indlemmelse af charteret som anden del af Forfatningstraktaten, hvilket vil gøre charteret retligt bindende.

Nice-traktaten forbedrede proceduren for opdagelse af, om en medlemsstat begår en alvorlig overtrædelse af de grundlæggende rettigheder jf. **EU-traktatens artikel 7**. I meddelelsen fra oktober 2003 om 'Artikel 7 i Traktaten om Den Europæiske Union' [34] understregede Kommissionen behovet for en proaktiv politik til beskyttelse af fælles værdier og undersøgte de konkrete og formelle vilkår for at implementere artikel 7 i tilfælde af en alvorlig og vedvarende tilsidesættelse eller en klar risiko for sådanne tilsidesættelser af fælles værdier. Europa-Parlamentets beslutning af april 2004 understøttede en interinstitutionel dialog om et sæt fælles kriterier og principperne for at indlede en procedure i henhold til artikel 7 [35].

Det planlægges at styrke de grundlæggende rettigheder yderligere ved hjælp oprettelsen af et **Agentur for Grundlæggende Rettigheder**, som skal være en udvidelse af det nuværende Observationscenter for Racisme og Fremmedhad i Wien. [36] En offentlig høring vedrørende det fremtidige mandat og opgaverne for agenturet finder sted for øjeblikket.

5. KONKLUSIONER

Unionsborgerskab har i de tolv år, det har eksisteret, udviklet sig til en kilde til reale og konkrete rettigheder.

Kommissionen er af den opfattelse, at bestemmelserne i EF-traktatens anden del om unionsborgeres rettigheder i det store hele anvendes korrekt og uden de store problemer. Medlemsstaterne har gennemført den afledte ret i alle områder, der er omfattet af anden del. De konstaterede problemer skyldes oftest en dårlig gennemførelse eller ukorrekt praksis og ikke en manglende overensstemmelse mellem national lovgivning og fællesskabslovgivning. Oplysninger om den korrekte fortolkning af EU-regler og korrekt anvendelse af borgerrettighederne er af yderste vigtighed. Oplysnings- og formidlingsaktiviteter bør målrettes mod både unionsborgere og nationale myndigheder, som skal forvalte de pågældende rettigheder.

Behovet for at styrke unionsborgernes rettigheder skal også ses i lyset af resultaterne af den mellemstatslige konference, som enedes om Forfatningstraktatens artikel III-13, som svarer til den nuværende artikel 22 i EF-traktaten. Nedenstående punkter kan fremhæves som potentielle indsatsområder, når det gælder at styrke unionsborgernes rettigheder:

- Kommissionen henleder opmærksomheden på klager vedrørende **udenlandske unionsborgeres manglende ret til at stemme og opstille som kandidat i nationale eller regionale valg i bopælsmedlemsstaten**. Beslutninger vedrørende eventuelle foranstaltninger, som skal vedtages i henhold til EF-traktatens artikel 22, stk. 2, kræver dog nøje overvejelser.
- Princippet om personers fri bevægelighed er udvidet til at omfatte Schweiz og gælder også i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Næste skridt kunne være at **give aftaleparternes borgere ret til at vælge og opstille som kandidat i lokalvalg i bopælslandet**. Det kan ske i form af en aftale mellem medlemsstaterne og de berørte tredjelande.
- Der findes ingen EU-dækkende bestemmelse, som på en ensartet måde regulerer **hjemsendelse fra den ene medlemsstat til den anden i tilfælde af dødsfald**. De relevante standarder og procedurer kunne harmoniseres i hele EU. Kommissionen vil overveje eventuelle påkrævede foranstaltninger på grundlag af EF-traktatens artikel 18.
- Forfatningstraktatens artikel III-11 ville overføre beslutningsmyndigheden vedrørende **foranstaltninger, der letter den diplomatiske og konsulære beskyttelse** af unionsborgere til EU og dermed styrke disse rettigheder. Foranstaltninger, som tager udgangspunkt i denne bestemmelse, ville erstatte foranstaltninger, som bygger på EF-traktatens artikel 22, stk. 2.

Endelig understreger Kommissionen værdien af, at bekræfte unionsborgernes rettigheder i Forfatningstraktaten ved at **indarbejde charteret for grundlæggende rettigheder i traktaten** og derved gøre teksten retligt bindende.

BILAG: REFERENCER

- (1) KOM(2003)336.
- (2) KOM(2001)59.
- (3) KOM(2001)681.
- (4) KOM(2001)275.
- (5) KOM(2001)506, s. 8-9.
- (6) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/365/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77.
- (7) EFT L 257 af 19.10.1968, s. 2.
- (8) Direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF.
- (9) EFT L 142 af 30.6.1970, s. 24.
- (10) KOM(2002)694.
- (11) KOM(2003)101.
- (12) Direktiv 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF.
- (13) EFT L 114 af 20.4.2002, s. 6.
- (14) Beslutning 2002/2032(INI), vedtaget på plenarforsamlingen den 4.12.2003.
- (15) Se bl.a. sag C-184/99, *Grzelczyk*, Sml. 2001 I, s. 6193, præmis 31; sag C-224/98, *D'Hoop*, Sml. 2002 I, s. 6191, præmis 28, og sag C 148/02, *Garcia Avello*, Sml. 2003 I, s. 0000, præmis 22 og 23.
- (16) EFT L 283 af 21.10.2002.
- (17) Loven er knyttet som bilag til afgørelse 76/787/EKSF, EØF, Euratom af 20. september 1976, EFT L 278 af 8.10.1976, s. 5.
- (18) Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 18. februar 1999.
- (19) PV(2003)1632, jf. Kommissionens pressemeddelelse IP/03/1479 af 29. oktober 2003.
- (20) Sag C-145/04, *Spanien mod Det Forenede Kongerige*, anlagt den 18. marts 2004, EUT C 106 af 30.4.2004, s. 43.

- (21) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2004/2003 af 4. november 2003 om statut for og finansiering af politiske partier på europæisk plan, EUT L 297 af 15.11.2003, s 1.
- (22) Rådets direktiv 93/109/EF om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, EFT L 329 af 30.12.1993, s. 34. Kommissionens foranstaltninger omfattede vedtagelsen af en beretning om tilladelse til at indføre undtagelsesbestemmelser i henhold til EF-traktatens artikel 19, stk. 2, i januar 2003 (KOM(2003)31), foranstaltninger til støtte for anvendelsen af artikel 13 i direktivet om udveksling af oplysninger med henblik på at hindre borgerne i at afgive stemme mere end én gang og ovennævnte meddelelse fra april (KOM(2003)174), hvori det henstilles, at de nye medlemsstater øjeblikkeligt gennemfører direktivet, og alle medlemsstater tilskyndes til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at unionsborgere og statsborgere fra de nye medlemsstater med bopæl på deres område i god tid bliver optaget på valglisterne for 2004-valget, om nødvendigt endog før den officielle tiltrædelsesdato.
- (23) Rådets 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, EFT L 368 af 31.12.1994, s. 38.
- (24) KOM(2002)260.
- (25) Bilag II.2.D til tiltrædelsesakten, EUT L 236 af 23.9.2003, s. 334.
- (26) Med undtagelse af Det Forenede Kongerige og Irland for så vidt angår irske borgere med bopæl i Det Forenede Kongerige og vice versa.
- (27) Afgørelse truffet af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 19. december 1995, om de diplomatiske og konsulære repræsentationers beskyttelse af Den Europæiske Unions borgere. EFT L 314 af 28.12.1995, s. 73.
- (28) EUT L 65 af 8.3.2003.
- (29) Jf. årsberetningerne 2001, 2002 og 2003 fra Den Europæiske Ombudsmand.
- (30) Den administrative adfærdskodeks for Kommissionen blev fastlagt i Kommissionens afgørelse 2000/633/EF, EKSF, Euratom, EFT L 267 af 20.10.2000, knyttet som bilag til forretningsordenen.
- (31) EFT C 364 af 18.12.2000, s. 1.
- (32) Jf. artikel 12, stk. 2, artikel 15, stk. 2, artikel 39, stk. 1, artikel 40, artikel 42, artikel 43, artikel 44, artikel 45, stk. 1, og artikel 46.
- (33) SEK(2001)380.
- (34) KOM(2003)606.
- (35) Beslutning af 20. april 2004 om Kommissionens meddelelse om artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union, PE 335.128.

- (36) Konklusioner vedtaget af repræsentanterne, forsamlet på stats- og regeringschefniveau den 13. december 2003 i Bruxelles. Bilag til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Bruxelles den 12. og 13. december 2003. 5381/04, s. 27.