



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 01.07.1998
KOM(1998) 403 endelig udg.

18 FEB. 1999

ORIGINAL

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet
om opfølgningen af anbefalingerne fra gruppen på højt plan
om den frie bevægelighed for personer

**Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet
om opfølgningen af anbefalingerne fra gruppen på højt plan
om den frie bevægelighed for personer**

Den 24. januar 1996 anmodede Kommissionen gruppen på højt plan om den frie bevægelighed for personer med Simone Veil som formand om at indkredse de problemer, der er på dette område, vurdere dem og fremskomme med forslag.

Den 18. marts 1997 forelagde gruppen på højt plan en rapport, der indeholder over 80 anbefalinger inddelt i syv hovedområder, der er relevante for de unionsborgere, der ønsker at kunne færdes frit i EU, nemlig:

- indrejse og ophold
- adgang til beskæftigelse
- sociale rettigheder og familiestatus
- skattemæssig og finansiell status
- kulturelle rettigheder
- den særlige situation for statsborgere fra tredjelande
- beskyttelse af borgernes rettigheder.

Kommissionen finder, at gruppens rapport giver en fremragende vurdering af de forskellige problemer, som borgerne støder på i forbindelse med udøvelsen af retten til fri bevægelighed.

Derfor indgår mange af gruppens anbefalinger i Kommissionens handlingsplan for det indre marked fra juni 1997¹ og i den mere specifikke handlingsplan for arbejdskraftens frie bevægelighed fra november 1997². Andre anbefalinger er ikke mere aktuelle eller skal revurderes på grund af den nye retlige situation, der opstår, når Amsterdam-traktaten er trådt i kraft. Denne meddelelse omhandler væsentligst to aspekter af den frie bevægelighed, der er blevet undersøgt af gruppen på højt plan, nemlig indrejse- og opholdsret og behovet for at sikre en bedre oplysning af borgerne om deres rettigheder. Som bilag vedlægges en statusrapport over opfølgningen af alle gruppens anbefalinger.

Indrejse- og opholdsret

Som nævnt i rapporten fra gruppen på højt plan var indrejse- og opholdsretten oprindelig knyttet til udøvelse af en erhvervsaktivitet. Rettighederne blev, blandt andet som følge af den afledte ret, gradvis udvidet til at omfatte samtlige borgere. Denne gradvise udvidelse har imidlertid ført til en opdeling af de omfattede personer, der ikke længere passer til nutidens mobilitet, og heller ikke til indførelsen af et unionsborgerskab.

Man kan således konstatere, at den nuværende EU-lovgivning især tager sigte på arbejdstagere og deres familie, der ønsker at bosætte sig i en anden medlemsstat definitivt eller for en meget lang periode. Derimod passer lovgivningen ikke til de borgere, der

¹ Jf. CSE(97) 1 endelig udg.

² Jf. KOM(97) 586 endelig udg.

udøver deres ret til mobilitet for en begrænset periode eller på deltid (studerende, praktikanter, unge volontører, midlertidigt udsendte, omrejsende selvstændige, grænsearbejdere, pensionister med flere bopæle osv.). Det er vanskeligt at vurdere størrelsen af disse personkategorier. Man må imidlertid forvente en stigning, bl.a. som følge af den europæiske integration, udviklingen i leve- og arbejdsvilkårene, de unges stigende behov for et studie- eller uddannelsesophold i en anden medlemsstat, teknologiske innovationer på kommunikationsområdet og en udbygning af transportnettet.

Endvidere blev der med traktaten om Den Europæiske Union indført en artikel 8 A om unionsborgerskab, hvorefter enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på en anden medlemsstats område. På den måde bliver disse rettigheder en integrerende del af alle unionsborgeres retssystem, der bør formaliseres i fælles retsregler.

Kommissionen finder det derfor nødvendigt at harmonisere retsstillingen for alle EU-borgere i medlemsstaterne, uanset om de udøver erhvervsmæssig virksomhed eller ikke. De overordnede retningslinjer i Kommissionens forslag er derfor følgende:

- i det omfang, det er muligt, indførelse af et fælles regelsæt for fri bevægelighed efter artikel 8 A for alle unionsborgere og medlemmer af deres familie
- ny tilgang til udøvelse af opholdsretten, navnlig ved at begrænse forpligtelsen til at besidde en opholdstilladelse til de situationer, hvor det er berettiget
- afklaring af situationen for de medlemmer af en unionsborgers familie, der er statsborgere i et tredjeland
- klarere afgrænsning af mulighederne for at inddrage en unionsborgers opholdsret.

En sådan revision af retten til at rejse og tage ophold inden for rammerne af reglerne om unionsborgerskabet er et så omfattende arbejde, at man ikke må forvente resultater på kort sigt for unionsborgerne. Derfor foreslår Kommissionen sideløbende med denne meddelelse at foretage en ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og direktiv (EØF) nr. 360/68 om arbejdstageres fri bevægelighed, indrejse- og opholdsret. En sådan ændring skal forbedre den nuværende situation for arbejdstagere og medlemmer af deres familie, der færdes i EU, hvilket er i overensstemmelse med Kommissionens handlingsplan fra november 1997. I den henseende erkendte Det Europæiske Råd på sit møde den 20. november 1997 betydningen af arbejdstagernes mobilitet for at styrke medlemsstaternes arbejdsmarkeder.

Der vil ligeledes inden årets udgang blive foreslået en reform og forenkling af reglerne for samordning af de sociale sikringssystemer.

Bedre information af borgerne

Arbejdet med at fremme den frie bevægelighed for personer har mange aspekter, hvilket de mange emner, der behandles i gruppens rapport, vidner om.

Det understreges flere gange i rapporten, at det er nødvendigt at forbedre informationen af borgerne om de rettigheder, der følger af EU-lovgivningen, ligesom det er nødvendigt med en bedre uddannelse og information af alle, der er involveret i udøvelsen af den frie bevægelighed.

I den henseende er det relevant at nævne de initiativer, Kommissionen allerede har taget:

- På Det Europæiske Råds møde i Cardiff den 15. og 16. juni 1998 blev der iværksat en "dialog med borgerne og erhvervslivet", der er en udbygning af "Borger i EU"-initiativet, der bl.a. har til formål at give konkrete oplysninger om borgernes rettigheder, besvare deres spørgsmål og henvise til de rette kompetente myndigheder, hvis der opstår vanskeligheder
- udgivelse af en guide for jobsøgere i EU ("Route map for job seekers in the EU"), der er udarbejdet som svar på de spørgsmål, borgerne har stillet i forbindelse med "Borger i EU"-initiativet
- udvikling og forbedring af EURES-nettet, der giver oplysninger om jobtilbud og leve- og arbejdsvilkår i medlemsstaterne
- udvikling og konsolidering af Euro-jus-nettet, der sikrer rådgivning og juridisk bistand via Kommissionens repræsentationskontorer i medlemsstaterne
- fortsættelse og udbygning af "Karolus"-programmet om udveksling og uddannelse af nationale embedsmænd, der er beskæftiget med det indre marked; "Robert Schuman"-programmet, der går ud på at gøre de juridiske erhverv bekendt med EU-retten; "Jean Monnet"-programmet for universitetsmiljøet og "Grotius"-programmet om udveksling inden for de juridiske erhverv
- støtte til udvikling af Eurodesk-nettet, der skal sikre information om alle spørgsmål vedrørende ungdommen og de organisationer, der beskæftiger sig med dens rettigheder.

Konklusion

Formålet med denne meddelelse er at give et overblik over Kommissionens opfølgning af anbefalingerne fra gruppen på højt plan på to vigtige områder, hvoraf det ene kræver lovgivning, og det andet bidrager til at bringe EU nærmere på borgerne.

For det første områdes vedkommende har Kommissionen vedtaget lovgivningsmæssige forslag om styrkelse af arbejdskraftens frie bevægelighed og iværksat en detaljeret analyse af begrebet unionsborgerskab og de retlige følger for borgernes ret til indrejse og ophold i andre medlemsstater.

BILAG

Status over opfølgningen af anbefalingerne fra gruppen på højt plan om den frie bevægelighed for personer

Indledning

Rapporten fra gruppen på højt plan om den frie bevægelighed for personer, der havde Simone Veil som formand (herefter benævnt "gruppens rapport"), som blev forelagt Kommissionen den 18. marts 1997, har fremkaldt stor interesse hos en række organisationer og institutioner, bl.a. Europa-Parlamentet. Den metodiske konsekvens og kvaliteten af analyserne har høstet anerkendelse og gjort det muligt at påbegynde overvejelser om, hvilke konkrete initiativer, der skal tages for at sikre et egentligt område med fri bevægelighed for personer i Den Europæiske Union.

I den forbindelse forpligtede formanden for Kommissionen sig til at gøre status over situationen senest et år efter forelæggelsen af rapporten.

Formålet med denne rapport er at gøre status over situationen og især redegøre for Kommissionens opfølgning af anbefalingerne i gruppens rapport.

Kommissionens mandat til gruppen var at identificere de nuværende og potentielle hindringer, som de europæiske borgere støder på i forbindelse med udøvelsen af deres ret til frit at rejse og arbejde i EU. Gruppen skulle bl.a. undersøge, hvordan de nuværende retlige instrumenter anvendes, og hvordan de kan forbedres eller gøres mere effektive, samt komme med anbefalinger til nye foranstaltninger som supplement til de talrige nuværende retsregler, der vil kunne fjerne visse hindringer eller løse de problemer, som EU endnu ikke har behandlet.

Gruppens rapport indeholder over 80 anbefalinger.

Som opfølgning på gruppens rapport skal der først nævnes de tre væsentligste EU-instrumenter, der er vedtaget siden forelæggelsen af rapporten, og som vil få betydning for den frie bevægelighed for personer.

For det første blev **Amsterdam-traktaten** vedtaget den 19. juni 1997 og undertegnet den 2. oktober samme år. Denne traktat indfører bestemmelser i EF-traktaten, der vil gøre det lettere at opfylde målsætningen om fri bevægelighed for personer, både hvad angår fjernelse af kontrol ved medlemsstaternes grænser og retten til at færdes frit og frit at tage ophold i en af medlemsstaterne.

For det andet godkendte Det Europæiske Råd i Amsterdam **handlingsplanen for det indre marked**, hvis fjerde strategiske målsætning er at skabe et indre marked for alle borgere¹. De seks initiativer, der er under udvikling inden for rammerne af denne strategiske målsætning, omhandler fjernelse af grænsekontrol, ajourføring af reglerne om opholdsret, beskyttelse af de sociale rettigheder, fremme af arbejdskraftens bevægelighed i EU, beskyttelse af forbrugernes rettigheder, folkesundhed og miljø og endelig fremme

¹ CSE (97) 1, endelig udg., 4. juni 1997.

af dialogen med borgerne. Den halvårslige resultattavle for det indre marked² giver mulighed for at måle, hvorledes hvert enkelt initiativ i handlingsplanen skrider frem.

For det tredje skal det nævnes, at Kommissionen den 12. november 1997 offentliggjorde en **handlingsplan for arbejdskraftens frie bevægelighed**, der er en reaktion på visse af gruppens anbefalinger³.

I Kommissionens program for 1998 nævnes det ligeledes, at Kommissionen på grundlag af gruppens rapport vil arbejde for reel gennemførelse af princippet om personers frie bevægelighed. I Europa-Parlamentets beslutning om rapporten anmodes Rådet og Kommissionen om at iværksætte samtlige anbefalinger i rapporten fra gruppen om den frie bevægelighed for personer.

Af nemhedsgrunde er denne statusrapport baseret på de samme syv kapitler som gruppens rapport. Opfølgningen af den særlige rapport om tillægspension⁴ findes i kapitel 3 om sociale rettigheder og familiestatus.

1. - Indrejse og ophold

I gruppens rapport nævnes de hindringer, der fortsat er i forbindelse med udøvelse af retten til frit at færdes og tage ophold i medlemsstaterne. Hindringerne kan opdeles i tre kategorier, nemlig fortsat grænsekontrol, mangelfuld administrativ praksis og lovgivningsmæssige huller.

- Fortsat kontrol ved de indre grænser

Kommissionen er naturligvis enig med gruppen i, at så længe der fortsat er kontrol ved de indre grænseovergange, kan borgerne ikke mærke alle følgerne af det indre marked. De drøftelser, der har fundet sted i alle EU-institutionerne har vist, at der er meningsforskelle både om mål og midler for at sikre et højt beskyttelsesniveau i et område med fri bevægelighed. Kommissionens forslag fra 1995 om supplerende af de retlige instrumenter blev ikke vedtaget. Derimod byggede Amsterdam-traktaten videre på de fremskridt, der var nået inden for rammerne af det mellemstatslige Schengen-samarbejde og indarbejdede dem i en EU-sammenhæng, fastsatte en frist på fem år til at nå målet og vedtog ad hoc løsninger for Det Forenede Kongerige, Irland og Danmark i form af forskellige protokoller, der er bilagt traktaten. Man kan herefter konstatere, at retten til frit at bevæge sig omkring er indført i ni medlemsstater, og der er endnu en medlemsstat, der forbereder sig på at komme med i denne første gruppe.

- Mangelfuld administrativ praksis

De breve, Kommissionen modtager, de talrige klager fra borgere af de andragender, der indgives til Europa-Parlamentet, bekræfter gruppens eksempler på mangelfuld administrativ praksis og det begrundede i de nye initiativer, som Kommissionen annoncerede i handlingsplanen for det indre marked, og som allerede er trådt i kraft, navnlig beslutningen om at fremskynde den interne sagsbehandling i forbindelse med

² Nr. 1, november 1997, SEC (97)XXXI; nr. 2, maj 1998, SEC (98)XXX.

³ KOM(97) 586 endelig udg. af 12. november 1997.

⁴ Betænkning fra gruppen på højt niveau vedtaget den 28. og 29. november 1996 vedlagt rapporten fra gruppen på højt plan om den frie bevægelighed for personer.

klager og overtrædelsesprocedurer ifølge EF-traktatens artikel 169 og gøre sagsbehandlingen mere gennemsigtig for borgerne (se den seneste rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten). Endvidere vil Kommissionen fremlægge en fortolkende meddelelse om anvendelsen af direktiv 64/221/EØF om offentlig orden, sikkerhed og sundhed.

- Lovgivningsmæssige huller

Kommissionen er enig med gruppen på højt plan i, at det er nødvendigt at fremlægge nye forslag for at ændre og forenkle udøvelsen af retten til fri bevægelighed for personer, bl.a. for fuldt ud at drage konsekvensen af indførelsen af unionsborgerskabet. Den mest ambitiøse metode er klart helt at ændre alle rettigheder og pligter i relation til rejse og ophold for unionsborgere og deres familiemedlemmer. Denne målsætning blev allerede nævnt af Det Europæiske Råd i Bruxelles i 1993, men den blev ikke gennemført, bl.a. på grund af problemer i forbindelse med forskellige retsgrundlag og lovgivningsmæssige procedurer afhængig af, hvilken kategori, den borger, der udøver sin ret til fri bevægelighed, tilhører⁵.

Indførelsen af unionsborgerskabet og en ny bestemmelse i artikel 18, stk. 2, i Amsterdam-traktaten (tidligere artikel 8 A) om fælles beslutningstagning efter artikel 251 (tidligere artikel 189 B)) skulle gøre det nemmere at fremsætte forslag om en revision, der kan give en sammenhængende og fuldstændig løsning af de retlige og administrative hindringer, som gruppen på højt plan nævner.

Kommissionen har derfor fremsat nye forslag om arbejdstagere i forbindelse med denne statusrapport. Formålet med disse forslag er at ændre forordning 1612/68 og direktiv 68/360/EØF efter retningslinjerne i handlingsplanen for arbejdskraftens frie bevægelighed⁶, hvorved de ligger på linje med flere af anbefalingerne fra gruppen på højt plan. Kommissionen vil som nævnt i handlingsplanen for det indre marked ikke undlade at fremsætte yderligere relevante forslag.

I den henseende vil en rapport om anvendelsen af de tre direktiver om opholdsret for studerende, pensionister og ikke-erhvervsaktive gøre det muligt at definere de lovgivningsmæssige huller, der skal udfyldes.

Endelig skal nævnes dom af 12. maj 1998 i "Sala"-sagen⁷, hvori EF-Domstolen fastslog, at det er i modstrid med fællesskabsretten, når en medlemsstat kræver, at statsborgere fra andre medlemsstater, der har tilladelse til at opholde sig på den pågældende medlemsstats område, skal fremvise en behørigt udfærdiget opholdstilladelse udstedt af de nationale myndigheder for at kunne modtage uddannelsesstøtte, hvorimod det af medlemsstatens egne statsborgere kun kræves, at de har bopæl i medlemsstaten. Dommen er vigtig, da den fastslår princippet om ikke-diskriminering af EU's borgere på områder, der henhører under fællesskabsretten, ved en kombineret anvendelse af traktatens artikel 6, 8 og 8 A.

⁵ Der henvises i den henseende til Kommissionens anden rapport om unionsborgerskab (KOM(97) 230 endelig udg. af 27. maj 1997).

⁶ KOM (97) 586 endelig udg. af 12. november 1997.

⁷ Sag C-85/96.

2. - Adgang til beskæftigelse

Hvad angår **adgangen til ansættelse i den offentlige administration** har EF-Domstolen i sin retspraksis fastsat kriterier, der gør det muligt at definere de områder, der er forbeholdt de nationale statsborgere efter EF-traktatens artikel 48, stk. 4. Ifølge denne retspraksis skal Kommissionen sikre, at medlemsstaterne fjerner alle begrænsninger for adgang til ansættelse i offentlige sektorer.

Med hensyn til følgerne af det generelle princip om gensidig anerkendelse i samtlige offentlige sektorer i medlemsstaterne er der sket fremskridt, og drøftelserne fortsætter med og mellem medlemsstaterne. Hvad angår det særlige spørgsmål om anerkendelse af erhvervskompetence erhvervet i en anden medlemsstat skal det nævnes, at EF-Domstolen i "Kalliope"-dommen af 15. januar 1998⁸ fastslog, at en klausul i en kollektiv overenskomst for en medlemsstats offentlige administration var ugyldig, fordi den ikke tog højde for beskæftigelse inden for et tilsvarende aktivitetsområde i en anden medlemsstats offentlige administration. Denne retspraksis blev ligeledes bekræftet af dommen af 12. marts 1998 i sagen "Kommissionen mod Grækenland"⁹. Princippet om ligestilling af erhvervskarrierer er blevet indarbejdet i forslaget til ændring af forordning 1612/68; dette princip skulle væsentligst få virkninger for offentlige ansættelser (se nedenfor).

Med hensyn til **anerkendelse af eksamensbeviser** skal der mindes om, at direktivet om fri udøvelse af advokaterhvervet blev vedtaget den 16. februar 1998¹⁰.

Endvidere forelagde Kommissionen i december 1997 inden for rammerne af SLIM-initiativet (enkelt lovgivning for det indre marked) et forslag til direktiv, der bl.a. har til formål at forenkle og modernisere de syv sektorrelaterede direktiver for de lovregulerede erhverv (sygeplejersker, tandlæger, dyrlæger, jordemødre, arkitekter, farmaceuter og læger)¹¹. Direktivforslaget indeholder ligeledes nogle af gruppens anbefalinger (forpligtelse til i forbindelse med en anmodning om anerkendelse af et eksamensbevis at tage højde for den erfaring, der er høstet efter opnåelsen af den omhandlede eksamen; mulighed for at godkende uddannelser, som EU-borgere har taget i tredjelande).

Endelig er der i Rådet netop opnået politisk enighed om et ændret forslag til direktiv fra februar 1996¹² om en ordning for anerkendelse af eksamensbeviser for de former for erhvervsvirksomhed, der er omfattet af direktiverne om liberalisering og overgangsforanstaltninger, og til supplering af den generelle ordning for anerkendelse af eksamensbeviser. Forslaget er en konsolidering af omkring tredive direktiver om adgang til lovregulerede erhverv på basis af erhvervskvalifikationer opnået i hjemlandet, og forslaget supplerer disse, i og med at der for disse aktiviteter indføres en procedure til anerkendelse af eksamensbeviser.

⁸ Sag C-15/96.

⁹ Sag C-187/96.

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået, EFT L 77 af 14. marts 1998.

¹¹ KOM (97) 638 endelig udg. af 2. december 1997.

¹² EFT C 264 af 30. august 1997.

Hvad angår vurdering og godskrivning af **erhvervskvalifikationer** er der iværksat flere pilotprojekter inden for rammerne af Sokrates- og Leonardo da Vinci-programmerne.

Som det nævnes i gruppens rapport har Rådet i den henseende anmodet om, at der foretages en gennemførlighedsanalyse af indførelsen af et "erhvervspas". Det fremgik imidlertid af slutrapporten for projektet "individuel portefølje" fra 1995, at der er tekniske og kulturelle hindringer for, at en sådan portefølje kan blive et effektivt værktøj, der sikrer gennemsigtighed for kompetencer og kvalifikationer.

Forslaget til en kommissionsbeslutning om indførelse af et EU-bevis ("EUROPASS - Uddannelse")¹³ for unge, der følger en vekseluddannelse, herunder en lærlingeuddannelse, og som har en eller flere uddannelsesophold i en anden medlemsstat, for hvilket Rådet nu har fastlagt en fælles holdning, der skulle være klar ultimo 1998, viser, at det er muligt at styrke denne gennemsigtighed uden at røre ved medlemsstaternes kompetence. Kommissionen er i øjeblikket ved at undersøge muligheden for at bruge samme fremgangsmåde som for EUROPASS -Uddannelse inden for videreuddannelse. Hovedproblemet er, om den kompetence, der erhverves i løbet af en erhvervskarriere, er flytbar, uanset om kompetencen er erhvervet ved formelle kvalificerende uddannelsesforløb, eller den er et resultat af en virksomhedsspecifik uddannelse ledsaget af nye validerings- og godkendelsesmetoder som foreslået i Kommissionens hvidbog "Undervise og lære: På vej mod det kognitive samfund".

Kommissionen gør i øjeblikket en indsats på flere fronter for at overvinde disse vanskeligheder og forbedre informationsudvekslingen.

Endvidere foreslog Kommissionen at indføre princippet om erhvervsmæssig ligestilling i forslaget til revision af forordning 1612/68. Formålet med dette princip er at sikre, at der tages højde for de forhold eller begivenheder, der i en given medlemsstat har retlige eller faglige følger, også når de indtræffer i en anden medlemsstat. Dette princip vil således blive anvendt på erhvervskvalifikationer, der er opnået i andre medlemsstater, således at de vil gælde i værtsmedlemsstaten.

Som nævnt i handlingsplanen for arbejdskraftens frie bevægelighed ønsker Kommissionen at inddrage arbejdsmarkedets parter i gennemførelsen af den frie bevægelighed. Kommissionen mener, at en sådan inddragelse kan give anledning til indførelse af ordninger, der fremmer gennemsigtigheden og sammenligneligheden af erhvervskvalifikationer. Det samme gælder inden for anerkendelse af eksamensbeviser, hvor arbejdsmarkedets parter også har deltaget og givet udtryk for deres synspunkter på ekspertmøder.

For at styrke deltagelse af arbejdsmarkedets parter forelagde Kommissionen endvidere i forbindelse med revisionen af forordning 1612/68 et forslag om sammenlægning af de nuværende rådgivende udvalg om henholdsvis arbejdskraftens frie bevægelighed og koordinering af sociale sikringsordninger. Dette nye udvalg, som er en sammenlægning af de tidligere trepartsudvalg (medlemsstater, arbejdstagere og fagforeninger) vil blive et højt kvalificeret diskussions- og analyseforum for alle spørgsmål om arbejdstagernes mobilitet i Europa, herunder beskæftigelsespolitik, sygesikringsforhold, anerkendelse af kvalifikationer osv.

¹³ Se fodnote 23.

Endelig gør Kommissionen en stor indsats for at forbedre den praktiske oplysning for jobsøgende. Siden forelæggelsen af gruppens rapport er EURES-nettet, der oplyser om jobtilbud og leve- og arbejdsvilkår, blevet udbygget, så det ved udgangen af 1997 omfattede 477 Euro-arbejdsformidlere. Ifølge handlingsplanen for det indre marked og handlingsplanen om arbejdskraftens frie bevægelighed skal denne ordning udbygges, bl.a. i de grænseoverskridende områder.

3. - Sociale rettigheder og familiestatus

Amsterdam-traktaten ændrer ikke enstemmighedsreglen efter artikel 51, som det blev foreslået i gruppens rapport.

Rapporten indeholder en række anbefalinger, der har til formål at forenkle reglerne for samordning af de **sociale sikringssystemer**.

I handlingsplanen om arbejdskraftens frie bevægelighed forpligtede Kommissionen sig til inden udgangen af 1998 at fremlægge et forslag om ændring og forenkling af forordning 1408/71 om samordning af de sociale sikringsordninger¹⁴. Denne lovgivning er endvidere valgt til tredje fase af SLIM-initiativet.

Hvad angår en udvidelse af samordningen af de sociale sikringsordninger til også at omfatte de særlige ordninger for tjenestemænd, vedtog Rådet den 29. juni 1998¹⁵ en del af Kommissionens forslag fra 13. december 1991¹⁶. Kapitlet om studerende og ikke-erhvervsaktive i dette forslag diskuteres stadig.

Kommissionen gør en stor indsats for, at forslagene om at udvide det materielle anvendelsesområde for forordning 1408/71 til at omfatte førtidspensioner og bevarelse af arbejdsløshedsunderstøttelse, der stadig behandles i Rådet, vedtages før Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse. Det er Kommissionens hensigt i forbindelse med forslaget til forenkling og reform af forordning 1408/71 og 574/72 at indarbejde retningslinjerne i disse to forslag, hvis de endnu ikke er vedtaget af Rådet.

Gruppens rapport understregede ligeledes behovet for at sikre en bedre information af borgerne om deres rettigheder hvad angår samordning af de sociale sikringssystemer. Kommissionen følger i den henseende en global informationsstrategi både for samtlige borgere og for mere målrettede grupper, som f.eks. de juridiske erhverv eller arbejdsmarkedets parter. Strategien tager bl.a. udgangspunkt i en offentliggørelse af forskellige foldere, hvori der redegøres for EU-reglerne på sygesikringsområdet, herunder EF-Domstolens retspraksis. Der vil blive gjort en sådan indsats i 1998, hvor man bl.a. vil lancere et nyhedsbrev, der skal udkomme hvert kvartal, og som henvender sig til et meget bredt publikum i hele EU; der vil ligeledes blive organiseret seminarer i medlemsstaterne med deltagelse af alle de erhverv, der er impliceret i anvendelsen af koordineringsreglerne, og som har til formål at skabe debat om medlemsstaternes problemer med anvendelsen af samordningsreglerne. Endelig vil en sådan debat give

¹⁴ Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet; ajourført af Rådets forordning (EF) 118/97 af 2. december 1996 (EFT L 28 af 30. januar 1997).

¹⁵ Rådets forordning (EF) nr. ... af 29. juni 1998.

¹⁶ EFT C 46 af 20. februar 1992.

input til overvejelserne om en reform og forenkling af samordningsreglerne, hvilket vil være et afgørende skridt i retning af mere gennemsigtige EU-regler for borgerne.

En af gruppens anbefalinger var at gøre de nationale edb-baserede sygesikringskort læsbare i hele EU. Selv om teknologien giver de sociale sikringsorganer mulighed for at indføre sådanne kort, mener Kommissionen, at en sådan generel indførelse rejser en række administrative og organisatoriske problemer, som f.eks. standardisering af de informationer og data, der lagres på kortet, sproglige problemer, komplekse sociale sikringsregler på nationalt niveau og EU-niveau samt store strukturforskelle mellem de kompetente institutioner i de forskellige medlemsstater. Endvidere kræver en effektiv anvendelse af et kort, der skal erstatte nogle af E-formularerne, at der forefindes en teleinfrastruktur mellem de kompetente organer, der svarer til den, banksektoren oprettede før den massive indførelse af bankkort. Moderniseringsprojekterne om teleudveksling af data på det sociale sikringsområde har gjort det muligt at oprette nogle forbindelser til teleudveksling af data på formularer på pensionsområdet. Projekterne har imidlertid krævet en reorientering af medlemsstaternes mål og midler. Kommissionen erkender, at situationen i medlemsstaterne er vanskelig og kompleks, men spørgsmålet undersøges, og man forsøger at foreslå løsninger for de nationale myndigheder.

Endelig nævner Kommissionen i handlingsplanen om arbejdskraftens frie bevægelighed, at den vil fremme det grænseoverskridende samarbejde, herunder også på det sociale sygesikringsområde. Det skal endvidere bemærkes, at man i forslaget om ændring af forordning 1612/68 henviser til grænsearbejdere med en generel bestemmelse¹⁷.

Det skal endvidere nævnes, at EF-Domstolen i to domme af 28. april 1998, "Decker" og "Kohll"¹⁸ fastslog, at krav om forudgående godkendelse i en medlemsstats lovgivning hvad angår refusion af brillekøb og tandpleje foretaget i en anden medlemsstat er i strid med EU-retten, særlig princippet om frie varebevægelser (EF-traktatens artikel 30 og 36) og fri udveksling af tjenesteydelser (EF-traktatens artikel 59 og 60), da en sådan forudgående tilladelse ikke kræves for køb eller behandling inden for den omhandlede medlemsstats område, og da bestemmelsen ikke er begrundet i almene hensyn.

Kommissionen minder ligeledes i handlingsplanen om arbejdskraftens frie bevægelighed om, at den ligesom gruppen på højt plan går ind for at udvide retten til familiesammenføring til også at omfatte:

- børn over 21 år, der ikke forsørges af deres forældre, og slægtninge i opstigende linje, der ikke forsørges af deres børn
- ugifte partnere til EU-arbejdstagere, forudsat at lovgivningen i den omhandlede medlemsstat sidestiller en national arbejdstagers ugifte partner med en ægtefælle.

Kommissionen fremsatte allerede i 1989 forslag i den retning. Kommissionens forslag til revision af forordning 1612/68 og direktiv 630/68/EØF indeholder disse bestemmelser og udvider opholdsretten til at omfatte alle øvrige familiemedlemmer, der forsørges af arbejdstageren, eller som indgår i hans husstand i hans hjemland.

¹⁷ Det hedder i artikel 7a, at "De sociale, skattemæssige og andre fordele, der er knyttet til bopælen, kan ikke nægtes en arbejdstager, der befinder sig i en situation, der objektivt kan sammenlignes med den situation, som en arbejdstager med bopæl i medlemsstaten befinder sig i."

¹⁸ Sag C-120/95 og C-158/96.

Det skal ligeledes nævnes, at forslaget også indeholder bestemmelser om en styrkelse af retsstillingen for arbejdstagerens familiemedlemmer for at lette deres integration i værtsmedlemsstaten, herunder i tilfælde af opløsning af ægteskabet. Det anbefales i gruppens rapport at give opholdsret til den fraskilte ægtefælle, der er statsborger i et tredjeland.

I kapitel 7 i rapporten redegøres der for den oplysnings- og uddannelsesindsats, der er gjort over for alle de kompetente nationale myndigheder.

Kommissionen vedtog den 8. oktober 1997 et forslag til Rådets direktiv om **bevarelse af tillægspensionsrettigheder** for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der bevæger sig omkring i EU¹⁹. Gruppen på højt plan har forelagt en særlig rapport om dette vigtige emne, der er vedlagt hovedrapporten. Forslaget dækker bevarelse og overførsel af erhvervede tillægspensionsrettigheder og mulighed for, at en arbejdstager, der er udsendt til en anden medlemsstat, kan fortsætte med at betale bidrag til en tillægspensionsordning i sit hjemland. Der blev opnået politisk enighed i Rådet om forslaget den 4. juni 1998.

4. - Skattemæssig og finansiel status

Kommissionen har gennemgået gruppens anbefalinger på det skattemæssige område sammen med repræsentanter for de nationale skattemyndigheder og vil snarest komme med forslag til initiativer som nævnt i arbejdsprogrammet for 1998.

For at fremme arbejdskraftens grænseoverskridende mobilitet foreslog Kommissionen i sin handlingsplan for arbejdskraftens frie bevægelighed at fremme det grænseoverskridende samarbejde mellem de kompetente myndigheder og arbejdsmarkedets parter, bl.a. på det skatteretlige område²⁰.

I lyset af anbefalingerne for brugere af motorkøretøjer, der pålægges dobbelt registreringsafgift, har Kommissionen forelagt Rådet et forslag til direktiv²¹ om den skattemæssige behandling af private motorkøretøjer, som overføres permanent til en anden medlemsstat i forbindelse med flytning, eller som benyttes midlertidigt i en anden medlemsstat end den, hvori de er registreret. Forslaget blev behandlet på Europa-Parlamentets plenarmøde den 17. juni 1998. Princippet i direktivforslaget er, at køretøjer, for hvilke der allerede er betalt registreringsafgift i oprindelseslandet, skal fritages for registreringsafgift. Hvis der opstår uenighed om den faste bopæl, skal de kompetente myndigheder i de omhandlede lande rådføre sig med hinanden. Det bestemmes ligeledes, at medlemsstaterne skal registrere køretøjer, der tilhører EU-borgere, som ikke har fast bopæl, men en fritidsbolig i den omhandlede medlemsstat.

Hvad angår anmeldelse af kapitalbevægelser over en vis tærskel behandler Kommissionen fortsat de indkomne klager inden for rammerne af overtrædelsesproceduren efter EF-traktatens artikel 169 og forsøger sammen med de implicerede medlemsstater at finde egnede løsninger, når de krav, der er knyttet til anmeldelsen, eller de tilhørende sanktioner forekommer overdrevne.

¹⁹ EFT C 5 af 9. januar 1998.

²⁰ Se også fodnote 17.

²¹ EFT C 108 af 7. april 1998.

5. - Kulturelle rettigheder

Amsterdam-traktaten supplerer EF-traktatens artikel 128, stk. 4, (artikel 151 i den konsoliderede udgave) og det fastslås, at der skal tages hensyn til de kulturelle aspekter i indsatsen, navnlig for at respektere og fremme den kulturelle mangfoldighed. Artikel 126 (artikel 149 i den konsoliderede udgave) om uddannelse og ungdom er derimod ikke blevet ændret (i gruppens rapport foreslås det at ændre artiklen og indføre en fællesskabsordning, der skal fremme anerkendelse af eksamensbeviser og uddannelsesophold).

De tre store handlingsprogrammer på uddannelses-, erhvervsuddannelses- og ungdomsområdet, nemlig Sokrates, Leonardo da Vinci og Ungdom for Europa, der løber over en femårig periode og udløber i 1999, har bidraget til at udbygge den europæiske integration på uddannelsesområdet. I den forbindelse vedtog Kommissionen den 12. november 1997 en meddelelse med titlen "For et kundskabernes Europa"²², der bl.a. understreger behovet for initiativer til fremme af de sproglige kundskaber og forståelse af de forskellige kulturer samt initiativer til fremme af den fysiske mobilitet, herunder en styrkelse af den gensidige anerkendelse af alle de omhandlede områder. I overensstemmelse med disse retningslinjer vedtog Kommissionen den 26. maj 1998 et forslag til gennemførelse af den nye generation af programmer på uddannelsesområdet (Sokrates), erhvervsuddannelsesområdet (Leonardo da Vinci) og ungdomsområdet, der skal løbe fra den 1. januar 2000 til den 31. december 2004. Ifølge disse programmer skal der iværksættes en række mobilitetsinitiativer, der henvender sig til forskellige persongrupper efter målsætning. Denne nye generation af programmer skal gøre det muligt for 1,2 mio. studerende, 200 000 undervisere, 400 000 unge under uddannelse og 660 000 personer omfattet af ungdomsprogrammer (dvs. i alt 2,5 mio. europæere) at drage nytte af et mobilitetsprogram. Ifølge retningslinjerne for de nye programmer skal der ligeledes sikres en bedre kvalitet og en bedre tilgængelighed takket være mere præcise målsætninger, mere sammenhængende foranstaltninger, en administrativ forenkling og decentralisering.

Inden for erhvervsuddannelse og lærlingeuddannelse fremlagde Kommissionen den 12. november 1997 et forslag til Rådets beslutning om fremme af ophold i andre europæiske lande som led i en vekseluddannelse, herunder en lærlingeuddannelse²³. Ifølge denne meddelelse skal der indføres Europass-Uddannelse på EU-niveau for at gøre de grænseoverskridende uddannelsesophold mere gennemsigtige og synlige. Der er afsat et budget på 7,3 mio. ECU i perioden 1999-2004.

På ungdomsområdet forelagde Kommissionen den 27. december 1996 Rådet et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om fastlæggelse af Fællesskabets handlingsprogram "Europæisk volontørtjeneste for unge"²⁴. Formålet er at udarbejde et fællesskabsprogram, der skal sikre unges integration på arbejdsmarkedet gennem deltagelse i almennyttige tværnationale aktiviteter. Proceduren for vedtagelse af forslaget er godt i gang, og man kan derfor forvente en snarlig vedtagelse.

Det anbefales i gruppens rapport at indføre et særligt initiativ, der særligt tager højde for den specielle situation for kunstnere og andre i den kulturelle sektor. I Fællesskabets

²² KOM(97) 563 endelig udg. af 12. november 1997.

²³ KOM(97) 572 endelig udg. af 12. november 1997.

²⁴ EFT C 302 af 3. oktober 1997.

første rammeprogram på det kulturelle område (2000-2004)²⁵ nævnes dette spørgsmål specifikt, og det hedder, at Kommissionen vil udarbejde en detaljeret liste over de hindringer, der vanskeliggør den frie bevægelighed og tværnationale mobilitet for kunstnere og andre i den kulturelle sektor.

6. - Den særlige situation for statsborgere fra tredjelande

Gruppens anbefalinger til en forbedring af situationen for statsborgere fra tredjelande, der er medlemmer af en unionsborgers familie, indgår i forslaget til Rådets retsakt om udarbejdelse af konventionen om indrejseregler, der blev forelagt Kommissionen den 30. juli 1997²⁶. Det fremgår således af forslagets artikel 25, at familiemedlemmer til en unionsborger, der ikke anvender deres ret til fri bevægelighed, er omfattet af Fællesskabets familiesammenføringsregler. Personer, der henhører under konventionen fra 1951 om flygtninge og statsløse, vil blive tillagt de samme rettigheder som fastboende tredjelandstatsborgere, jf. kapitel VIII i forslaget til konvention om indrejseregler. Der henvises ligeledes til Amsterdam-traktatens kapitel om "gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed", der indfører et nyt afsnit IV (konsoliderede udgave) i EF-traktaten kaldt "Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den fri bevægelighed for personer".

Samtidig med handlingsplanen om arbejdskraftens frie bevægelighed fra november 1997 fremlagde Kommissionen den 12. november 1997 et forslag til ændring af forordning 1408/71 for så vidt angår dens udvidelse til at omfatte tredjelandstatsborgere²⁷.

Gruppens rapport understreger ligeledes behovet for at afklare situationen for tredjelandstatsborgere, der er ansat i en EU-virksomhed, og som midlertidigt af virksomheden er udsendt til en anden medlemsstat i forbindelse med levering af grænseoverskridende tjenesteydelser (EF-traktatens artikel 59). I efteråret 1997 foretog Kommissionen en underretning og høring af medlemsstaterne og de berørte erhvervsorganisationer på EU-niveau vedrørende gruppens anbefalinger om at iværksætte en EU-aktion, der bl.a. skulle have til formål at mindske de hindringer, som arbejdsgiverne støder på, navnlig hvad angår visa og opholds- og arbejdstilladelser. Kommissionens tjenestegrene undersøger de indkomne oplysninger og bemærkninger og inddrager dem i udarbejdelsen af et eventuelt direktivforslag.

Hvad angår følgerne af Kommissionens eksterne aftaler om situationen for tredjelandstatsborgere er det relevant at nævne EF-Domstolens dom i sagen "Babehenini"²⁸ af 15. januar 1998, der følger princippet om ikke-diskriminering i forbindelse med invaliditetsydelse til en algerisk arbejdstagers hustru, da artikel 39 i aftalen EØF-Algeriet er umiddelbart anvendelig.

²⁵ KOM(98) 266 endelig udg. af 6. maj 1998, se også arbejdsrapport fra Kommissionen SEK(98) 837 af 14. maj 1998 om kultur, kulturindustri og beskæftigelse, afsnit 2.1.3.

²⁶ Forslag til Rådets retsakt om udarbejdelse af konventionen om reglerne for tredjelandstatsborgeres tilladelse til indrejse i medlemsstaterne, EFT C 337 af 7. november 1997.

²⁷ EFT C 6 af 10. januar 1998.

²⁸ Sag C-113/97.

7. - Beskyttelse af borgernes rettigheder

I gruppens rapport understreges både retten til aktindsigt, retsinformation, bevidstgørelse af erhvervslivet og bedre retsbeskyttelse af borgerne, hvis der opstår vanskeligheder i forbindelse med den frie bevægelighed.

For det første fastslår Amsterdam-traktaten **retten til aktindsigt** for alle unionsborgere i den nye artikel 191 i EF-traktaten (artikel 255 i den konsoliderede udgave). Denne bestemmelse fastslår retten til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter retningslinjer, der vil blive fastsat, når traktaten træder i kraft.

Den **informations- og rådgivningsindsats**, der er gjort inden for rammerne af initiativet "Borger i EU" vil blive yderligere udbygget med indførelsen af en dialog med borgerne og erhvervslivet, således som foreskrevet i handlingsplanen for det indre marked, og som forelagt Det Europæiske Råd i Cardiff den 15. og 16. juni 1998. Den første fase i "Borger i EU"-initiativet vedrørte retten til at tage bopæl, arbejde og studere. Det berørte 75 mio. personer i EU og 969 000 personer foretog direkte telefonopkald eller konsulterede Internet-stedet. Anden fase, der blev iværksat i november 1997, vedrører rettigheder hvad angår køb af varer og tjenesteydelser, rejser og lige muligheder for mænd og kvinder. I den forbindelse oplyses borgerne også om de til rådighed værende retsmidler både i og uden for domstolsregi.

For at **bevidstgøre de berørte erhvervskredse** om fri bevægelighed for personer er "Karolus"-programmet om udveksling af medlemsstaternes embedsmænd blevet videreført til slutningen af 1999²⁹. Dette program, der omfatter uddannelses- og oplysningsinitiativer, undersøges i øjeblikket nærmere med henblik på en mærkbar udvidelse af dets anvendelsesområde i den efterfølgende periode (Karolus 2000).

Kommissionen har for nylig iværksat pilotfasen i Robert Schuman-foranstaltningen, der har til formål at udvikle "EU-bevidstheden" hos dommere, anklagere og advokater. Foranstaltningen støtter målrettede uddannelses- og oplysningsinitiativer inden for EU-ret for at gøre de juridiske erhverv bekendt dermed. Jean Monnet-foranstaltningen finder fortsat anvendelse i universitetsmiljøet; i den henseende er der en række initiativer, der tager sigte på at få indarbejdet EU-ret som disciplin i de første to år på jurastudiet (det var en mangel, der blev nævnt i gruppens rapport). Endelig er der gjort store fremskridt med "Grotius"-programmet, der vedrører uddannelse og udveksling inden for de juridiske erhverv, og programmet har bidraget til et bedre retligt samarbejde, hvilket automatisk afspejler sig i en bedre retsbeskyttelse af borgerne, hvis der opstår vanskeligheder i forbindelse med den frie bevægelighed.

Hvad angår borgernes retsbeskyttelse udtrykte gruppen på højt plan bekymring over, at Euro-jus-nettet på trods af sin store nytte er forholdsvis lidt udbygget. Det er siden blevet besluttet at udbygge nettet ved at øge bevillingerne og det antal timer, Euro-jus-juristerne skal erlægge. Det samlede budget er herefter på 552 000 ECU i 1998, og det er planen, at Euro-jus-juristerne skal være disponible mindst to dage om ugen i år. Euro-jus-nettet er

²⁹ Europa-parlamentets og Rådets beslutning 889/98/EF af 7. april 1998 om ændring af Rådets beslutning 92/481/EØF om vedtagelse af en handlingsplan for udveksling mellem medlemsstaternes forvaltninger af nationale embedsmænd, der har til opgave at gennemføre de EF-forskrifter, som er nødvendige for virkeliggørelsen af det indre marked, EFT L 126 af 28. april 1998.

en uformel rådgivningsordning for personer, der har problemer relateret til fortolkning eller anvendelse af EU-retten.

Spørgsmålet om retlige rammer for udøvelse af foreningsarbejde på EU-niveau er stadig til behandling i Rådet, bl.a. fordi det hænger sammen med spørgsmålet om medarbejderindflydelse i det europæiske selskab, der igen dukkede op i forbindelse med Davignon-rapporten, og som stadig ikke er løst.

Anbefalingerne om at placere alle tjenestegrene, der direkte beskæftiger sig med den frie bevægelighed for personer, under én kommissærs ansvarsområde, vil blive taget op af Kommissionen i forbindelse med den næste fornyelse af kollegiet i 1999.

Hvad angår udenomsretlige klagemuligheder skal det nævnes, at Kommissionens nye interne regler forpligter tjenestegrenene til regelmæssigt at holde klagerne underrettet om behandlingen af klager indgivet med henblik på indledning af proceduren efter EF-traktatens artikel 169, ligesom klager ikke må henlægges, uden at klagerne har haft lejlighed til at ytre sig. Den europæiske ombudsmand har for nylig haft lejlighed til at gribe ind i flere sådanne sager. På det nationale niveau skal det nævnes, at der er oprettet et netværk omfattende kontaktpersoner fra de nationale ombudsmandsinstitutioner og den europæiske ombudsmand³⁰.

³⁰ Se punkt 5 i den europæiske ombudsmands årsberetning 1996, EFT C 272 af 8. september 1997.

ISSN 0254-1459

KOM(98) 403 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

01 05 06

Katalognummer : CB-CO-98-433-DA-C

ISBN 92-78-37896-8

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg