



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.2.2008  
KOM(2008) 85 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN**

**Femte rapport om unionsborgerskab  
(1. maj 2004 – 30. juni 2007)**

[SEK(2008) 197]

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

## Femte rapport om unionsborgerskab (1. maj 2004 – 30. juni 2007)

### 1. INDLEDNING

Flere og flere europæiske borgere læser, bliver gift, lever eller arbejder i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere. Pr. 1. januar 2006 var der ca. 8,2 millioner EU-borgere, som gjorde brug af deres ret til at bo i en anden medlemsstat<sup>1</sup>.

Den Flash Eurobarometer-opinionsundersøgelse om unionsborgerskab<sup>2</sup>, der er blevet foretaget i 2007, har vist, at EU-borgerne i vid udstrækning er bevidste om deres status som unionsborgere, men at de ønsker at blive informeret bedre om deres rettigheder. Mere end tre fjerdedele af EU-borgerne har hørt om betegnelsen "unionsborger" og er klar over, at unionsborgerskabet erhverves automatisk gennem statsborgerskab i en medlemsstat. 90 % ved, at de samtidigt er unionsborgere og statsborgere i deres medlemsstat.

I de seneste fem år har man hos europæerne kunnet konstatere en mærkbart øget generel bevidsthed om deres status som unionsborgere. Sammenlignet med 2002 er der i år ca. 8 % flere EU-borgere, der hævder at kende betegnelsen "unionsborger" og at være bekendt med, hvad den indebærer, mens ekstra 15 % af de adspurgte er klar over, at unionsborgerskabet erhverves automatisk gennem statsborgerskab i en medlemsstat.

Det er imidlertid under halvdelen (31 %) af de adspurgte, som synes, at de er "godt informeret" om deres rettigheder som unionsborgere.

Kommissionen sætter borgerne i centrum for sine politikker og vil fortsætte med at informere borgerne om deres rettigheder og sikre, at de også reelt nyder godt af disse rettigheder i hele EU.

Artikel 22 i EF-traktaten pålægger Kommissionen hvert tredje år at aflægge rapport til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om anvendelsen af bestemmelserne i EF-traktatens anden del, som omhandler unionsborgerskab. I denne femte rapport vurderes anvendelsen af disse bestemmelser i perioden fra 1. maj 2004 til 30. juni 2007 på baggrund af udviklingen i Unionen, og der tages heri stilling til behovet for at styrke EU-borgernes rettigheder.

Der fokuseres i rapporten på den centrale lovgivning om borgernes rettigheder, dvs. om **retten til at færdes og tage ophold inden for EU** (artikel 18), **retten til at stemme og stille op som kandidat ved EU-valg og kommunale i valg i den medlemsstat, hvor borgerne har bopæl** (artikel 19), **retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse i tredjelande** (artikel 20), **retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet (EP) og retten til at henvende sig til ombudsmanden** (artikel 21). Rapporten vurderer endelig de fremskridt, der

---

<sup>1</sup> Eurostat-skøn (jf. bilaget til denne rapport).

<sup>2</sup> Flash-Eurobarometer 213.

er gjort på områder med tæt forbindelse til indfødsret i videre forstand, f.eks. ligebehandling i forbindelse med statsborgerskab og beskyttelse af grundlæggende rettigheder.

## 2. UNIONSBORGERSKAB

### 2.1. Problemer i forbindelse med erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab

EF-traktaten fastsætter, at enhver person, der er statsborger i en medlemsstat, er unionsborger, og at unionsborgerskabet supplerer, men ikke træder i stedet for nationalt statsborgerskab (artikel 17, stk. 1). Erklæring nr. 2, som er vedlagt EU-traktaten, fastsætter, at spørgsmålet om, hvorvidt en person er statsborger i en medlemsstat, udelukkende afgøres under henvisning til den pågældende medlemsstats egen lovgivning, og EF-Domstolen har bekræftet, at erhvervelse eller fortabelse af statsborgerskab henhører under medlemsstaternes kompetence. Kommissionen har modtaget en række klager, NGO-rapporter, andragender og spørgsmål fra Europa-Parlamentet angående problemer i visse medlemsstater, der har tilknytning til erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab.

Kommissionen er navnlig bekendt med spørgsmål vedrørende personer, der tilhører det russisktalende mindretal i **Estland og Letland**, hvis medlemmer betragtes som "**ikke-statsborgere**", og situation for "the erased" (de mere end 18 000 personer, hovedsagelig romaer, der blev slettet i det slovenske folkeregister, da **Slovenien** erklærede sin selvstændighed). Et andet spørgsmål, der er rejst, vedrører **udvidelsen af statsborgerskabet til statsborgere i et andet land**, bl.a. fordi de tilhører en særlig etnisk gruppe.

Kommissionen har ingen beføjelse til at behandle spørgsmålet om erhvervelse eller fortabelse af statsborgerskab. Kommissionen har imidlertid inden for sit mandat søgt at bidrage til at finde løsninger i forbindelse med dette spørgsmål ved at fremme integration og anvende de EU-instrumenter, den har til rådighed, f.eks. ved at sikre, at medlemsstaterne fuldt ud gennemfører EU's antidiskriminationslovgivning.

### 2.2. Adgang til unionsborgerskab

Unionsborgerskab opnås gennem erhvervelse af statsborgerskab i en medlemsstat. Med det forbehold, at alene medlemsstaterne har kompetence inden for lovgivningen om statsborgerskab, vedtog Det Europæiske Råd i Tammerfors i 1999, at tredjelandsstatsborgere, som i lang tid har opholdt sig lovligt i en medlemsstat, bør have mulighed for at blive statsborgere i denne medlemsstat.

Rådet vedtog i 2004 **fælles grundprincipper vedrørende integration** for at bistå medlemsstaterne med at formulere integrationspolitikker<sup>3</sup>. I henhold til et af disse principper fremmer det indvandrenes integration, hvis de deltager i den demokratiske proces og i formuleringen af integrationspolitikker og -foranstaltninger. Kommissionen vedtog i 2005 "**En fælles dagsorden for integration**", hvori der foreslås foranstaltninger til virkeliggørelse af de fælles grundprincipper<sup>4</sup>. Det foreslås heri bl.a., at der på nationalt plan udarbejdes forberedende medborgerskabs- og naturaliseringsprogrammer, og at man på EU-plan fremmer forskning og dialog om identitets og -medborgerskabsspørgsmål. Den tredje årsrapport om

---

<sup>3</sup> Rådets dokument 14615/04.

<sup>4</sup> KOM(2005) 389.

indvandring og integration<sup>5</sup> bekræfter betydningen af forskellige former for aktivt medborgerskab til integrering af tredjelandsstatsborgere.

Med **Rådets konklusioner om styrkelse af integrationspolitikkerne i EU ved at fremme konceptet "forenet i mangfoldighed"**, der blev vedtaget i juni 2007, opfordres medlemsstaterne til med støtte fra Kommissionen at undersøge og afklare forskellige begreber vedrørende deltagelse og medborgerskab og at udveksle erfaringer om naturaliseringsordninger.

### **2.3. Fremme af unionsborgerskab**

Borgerne bør bevidstgøres om deres unionsborgerskab og om de fordele, rettigheder og forpligtelser, det indebærer, hvis de skal kunne udvikle en følelse af at have en europæisk identitet og give deres fulde støtte til den europæiske integration. Initiativer som f.eks. **EF-handlingsprogrammet til fremme af et aktivt medborgerskab i Europa**<sup>6</sup>, som blev gennemført fra 2004 til 2006, og programmet **Europa for borgerne**<sup>7</sup> for perioden 2007-2013 har været og er vigtige EU-instrumenter til fremme af et aktivt europæisk medborgerskab i Europa.

## **3. RETTEN TIL AT FÆRDES FRIT OG OPHOLDSRETEN**

### **3.1. Rapport om tre direktiver om opholdsretten for ikke-erhvervsaktive EU-borgere**

Kommissionen vedtog i april 2006 sin tredje rapport<sup>8</sup> om anvendelsen af de tre direktiver<sup>9</sup> om opholdsretten for EU-borgere, som er studerende, ikke-erhvervsaktive eller pensionerede. Den rapport dækkede perioden fra 2003 til 2005.

### **3.2. Direktiv 2004/38/EF: styrkelse af unionsborgerskabet**

Den vigtigste udvikling på dette område har været ikrafttrædelsen den 30. april 2006 af direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Dette direktiv:

- kodificerer den komplekse lovgivning og EF-Domstolens omfattende retspraksis og skaber én enkelt ordning, hvad angår unionsborgerskab
- gør det lettere at udøve opholdsretten takket være en forenkling af betingelser og formaliteter (f.eks. ved at afskaffe ordningen med opholdstilladelser for unionsborgere)
- styrker familiemedlemmernes rettigheder (f.eks. ved at udvide familiesammenføringsrettighederne til også at gælde registrerede partnere)

---

<sup>5</sup> KOM(2007) 512.

<sup>6</sup> Rådets afgørelse 2004/100/EF af 26. januar 2004.

<sup>7</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).

<sup>8</sup> KOM(2006) 156 endelig.

<sup>9</sup> Direktiv 93/96/EØF, 90/364/EØF og 90/365/EØF, ophævet ved direktiv 2004/38/EF.

- skaber en ubetinget permanent opholdsret efter fem års lovligt ophold i værtsmedlemsstaten, og
- øger beskyttelsen mod udvisning af unionsborgere og deres familiemedlemmer med henvisning til offentlig orden, offentlig sikkerhed og offentlig sundhed.

Borgerne vil kun kunne udøve deres styrkede rettigheder fuldt ud, hvis de er godt informeret om dem. "**Vejledning om rettighederne i direktiv 2004/38/EF**" har til formål at informere EU-borgerne bedre om lovgivningen ved hjælp af et lettere tilgængeligt sprog<sup>10</sup>. Der er uddelt mere end 16 000 eksemplarer af vejledningen på 19 forskellige sprog i hele EU.

Det er en helt klar prioritet for Kommissionen at føre **kontrol med, at direktivet gennemføres korrekt**<sup>11</sup>. Mellem juni 2006 og februar 2007 blev der indledt 19 **overtrædelsesprocedurer** på grund af **manglende underretning** om nationale gennemførelsesforanstaltninger: i juni 2007 var der indledt 15 procedurer, og i 4 tilfælde var der anlagt sag ved Domstolen. I 2007 iværksatte Kommissionen en undersøgelse af, om **gennemførelsesforanstaltningerne var i overensstemmelse med lovgivningen**. På grundlag af individuelle klager, andragender og spørgsmål fra Europa-Parlamentet er der imidlertid allerede afgrænset visse problemområder med hensyn til mangelfuld gennemførelse af direktivet.

**Familiemedlemmer fra tredjelande** møder fortsat problemer ikke kun med hensyn til indrejsetilladelse, men også med udstedelse af opholdstilladelser. De har ret til at bo sammen med unionsborgere på grund af deres familiemæssige tilknytning, men visse medlemsstater kræver, at de fremlægger dokumenter eller underkastes procedurer, som direktivet ikke godkender. Kommissionen har brugt og vil fortsat bruge sine beføjelser i henhold til artikel 226 i EF-traktaten for at sikre efterlevelse af direktivet.

Mange klager vedrører hindringer for fri bevægelighed, som unionsborgerne kommer ud for, når de rejser til andre medlemsstater, i form af **dokumenter, der kræves af grænsemyndigheder og luftfartsselskaber**. I juni 2005 opfordrede Kommissionen alle medlemsstaterne til at sikre, at deres nationale lovgivning og praksis, herunder regler og regulativer, der anvendes på og af luftfartsselskaberne, er i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Efter Kommissionens intervention var der stort set ikke flere klager på dette særlige område.

Domstolen erindrede i en **række domme**<sup>12</sup> om, at alle EU-borgere ifølge EF-traktatens artikel 18 har ret til at opholde sig på en medlemsstats territorium, og den understregede behovet for at fortolke retten til fri bevægelighed i lyset af de grundlæggende rettigheder og navnlig retten til beskyttelse af familielivet og proportionalitetsprincippet.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/frattini/doc/guide\\_2004\\_38\\_ec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/doc/guide_2004_38_ec_en.pdf).

<sup>11</sup> (KOM(2006) 333 endelig) Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Rapport om gennemførelsen af Haag-programmet i 2005.

<sup>12</sup> Se bl.a. sag C-200/02 Chen, C-215/03 Oulane, C-157/03 Kommissionen mod Spanien, C-503/03 Kommissionen mod Spanien, C-258/04 Ioannidis, C-1/05 Jia, C-50/06 Kommissionen mod Nederlandene.

### 3.3. Overgangsforanstaltninger vedrørende arbejdstagernes fri bevægelighed

**Overgangsforanstaltninger i en periode på højst 7 år**, fordelt på tre forskellige faser, er i øjeblikket gældende for statsborgere fra otte medlemsstater, som tiltrådte EU den 1.5.2004<sup>13</sup> (EU-8), og for bulgarske og rumænske statsborgere efter deres landes tiltrædelse den 1.1.2007.

I maj 2007 havde 9 ud af 15 medlemsstater<sup>14</sup> åbnet deres arbejdsmarkeder for statsborgere fra EU-8-medlemsstaterne, og 10 ud af 25 medlemsstater havde åbnet deres arbejdsmarkeder for bulgarske og rumænske statsborgere<sup>15</sup>. Andre medlemsstater begrænser adgangen for arbejdstagere fra disse lande i henhold til national ret ved anvendelse af en ordning med arbejdstilladelser, dog ofte med ændringer og forenklede procedurer.

Kommissionen offentliggjorde i 2006 **en rapport om, hvordan overgangsordningerne har fungeret**<sup>16</sup>. Kommissionen konkluderede, at mobilitetsstrømmene havde været meget begrænsede, og det blev fundet, at de havde haft en positiv indvirkning på økonomierne i EU-15-medlemsstaterne. Kommissionen anbefaler, at medlemsstaterne omhyggeligt overvejer, om der er behov for at videreføre restriktionerne i betragtning af situationen på deres arbejdsmarked og de oplysninger, der fremlægges i rapporten.

### 3.4. Andre spørgsmål

Mange unionsborgere benyttede sig af mulighederne for fri bevægelighed i Schweiz, som ifølge aftalen mellem Det Europæiske Fællesskabs og Det Schweiziske forbund om fri bevægelighed for personer, er de samme som i EU<sup>17</sup>. Siden 1. juni 2007 har unionsborgerne fra EU-15-medlemsstaterne, Cypern og Malta kunnet flytte til Schweiz og bo der uden restriktioner. Der er forhandlinger i gang om en tilpasning af EØS-aftalen, som vil kunne give direktiv 2004/38/EF gyldighed i EFTA-landene (Liechtenstein, Norge og Island).

Hvad angår spørgsmålet om **hjemtransport ved dødsfald**, som flere gange er blevet rejst af Europa-Parlamentet og i den fjerde rapport om unionsborgerskab, er begravelsestjenester omfattet af direktivet om tjenesteydelser i det indre marked (**direktiv 2006/123/EF**). Der er ikke tale om ensartede bestemmelser for hele EU om hjemtransport ved dødsfald, men de vil gøre det nemmere for tjenesteudbydere at gennemføre sådanne aktiviteter på tværs af landegrænserne.

---

<sup>13</sup> Undtagen Cypern og Malta.

<sup>14</sup> Finland, Grækenland, Irland, Italien, Portugal, Nederlandene, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige.

<sup>15</sup> Cypern, Tjekkiet, Estland, Finland, Letland, Litauen, Polen, Slovakiet, Slovenien og Sverige.

<sup>16</sup> KOM(2006) 48 endelig.

<sup>17</sup> EFT L 114 af 20.4.2002.

## 4. VALGRET

### 4.1. Rapportering om valget til Europa-Parlamentet i 2004 og forberedelse af valget i 2009

Kommissionen vedtog i 2006 **en rapport om valget til Europa-Parlamentet i 2004**<sup>18</sup>. Mens der generelt har været en tendens til faldende deltagelse i valgene til Europa-Parlamentet (45 % i 2004, 50 % i 1999 og 56 % i 1994), har man kunnet notere en stigende deltagelse for unionsborgere, der bor i en anden medlemsstat end den, hvor de har deres oprindelse. Mere end en million unionsborgere blev optaget på en valgliste i deres bopælsmedlemsstat i 2004, hvilket udgør 12 %, sammenlignet med 5,9 % i 1994 og 9 % i 1999. Den **øgede deltagelse skyldes** borgernes større mobilitet inden for EU og medlemsstaternes indsats for at informere dem om deres rettigheder. Stadigt færre **opstiller imidlertid som kandidater**: 62 i 1999 mod 57 i 2004 (hvoraf tre blev valgt). En mulig forklaring på det lave antal ikke-nationale kandidater kan være den besværlige procedure for opstilling af kandidater, som er fastsat i direktiv 93/109/EF<sup>19</sup>.

I et forsøg på at løse de problemer, der er identificeret i rapporten, har Kommissionen samtidigt foreslået at ændre direktiv 93/109/EF ved at indføre foranstaltninger, som kan **lette byrderne for kandidater og medlemsstater** samtidigt med, at man sikrer de nødvendige garantier mod misbrug<sup>20</sup>.

### 4.2. Udviklingen inden for retspraksis

EF-Domstolen understregede i sine domme af 12.9.2006<sup>21</sup>, at det på nuværende tidspunkt er op til medlemsstaterne at regulere områder i forbindelse med Europa-Parlamentets valgprocedure, som ikke er harmoniseret på EU-plan, og navnlig at definere, hvilke personer der har ret til at stemme og stille op som kandidater. Hvis de gør det, skal de imidlertid overholde fællesskabslovgivningen, herunder dens generelle principper. Det udelukker forskelle med hensyn til behandling af statsborgere, der befinder sig i sammenlignelige situationer, medmindre denne forskel er objektivt begrundet.

### 4.3. Politiske partier på europæisk plan

Kommissionen vedtog i juni 2007 et forslag, der skal gøre det muligt at oprette europæiske politiske fonde. Dette forslag ændrer forordning (EF) nr. 2004/2003 om statut for og finansiering af politiske partier på europæisk plan. Det er baseret på EF-traktatens artikel 191, som anerkender, at politiske partier på europæisk plan er vigtige som en integrationsfaktor og bidrager til en europæisk bevidstgørelse og til at udtrykke EU-borgernes vilje. I alt ti politiske partier på europæisk plan modtager støtte under denne forordning, som administreres af Europa-Parlamentet. Budgettet for de politiske partier på europæisk plan blev fastsat til 10,4 mio. EUR i 2007.

---

<sup>18</sup> KOM(2006) 790 Meddelelse fra Kommissionen – Valget til Europa-Parlamentet i 2004 – Kommissionens rapport om EU-borgernes deltagelse i bopælsmedlemsstaten (direktiv 93/109/EF) og om de nærmere valgbestemmelser (Afgørelse 76/787/EKSF, EØF, Euratom som ændret ved afgørelse 2002/772/EF, Euratom).

<sup>19</sup> Rådets direktiv 93/109/EF af 6. december 1993 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.

<sup>20</sup> KOM(2006) 791.

<sup>21</sup> C-145/04 Spanien mod Det Forenede Kongerige og C-300/04 Eman og Sevinger.

#### 4.4. Unionsborgernes effektive deltagelse i det politiske liv i deres opholdsmedlemsstat

For at sikre, at unionsborgerne kan udøve deres valgret i deres opholdsmedlemsstat ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet på samme betingelser som det pågældende lands egne statsborgere, gennemgår Kommissionen lovgivningen i de medlemsstater, hvis **nationale lovgivning ikke gør det muligt for unionsborgere, der ikke er statsborgere i medlemsstaten, at blive medlemmer af politiske partier og/eller at oprette politiske partier**. Udelukkelse af unionsborgere fra at starte eller blive medlemmer af et politisk parti i deres opholdsmedlemsstat kunne forhindre dem i at udøve deres ret til at stille op som kandidater. Kommissionen vil anmode de berørte medlemsstater om at ophæve sådanne restriktioner og vil om nødvendigt bruge sine beføjelser i henhold til EF-traktatens artikel 226.

Tidligere rapporter om unionsborgerskab påpegede, at mange unionsborgere fandt det uheldigt, at unionsborgere, som ikke er statsborgere i deres opholdsmedlemsstat, i de fleste medlemsstater ikke har **ret til at deltage i nationale eller regionale valg** i deres opholdsmedlemsstat. Borgernes utilfredshed blev bekræftet i tilbagevendende spørgsmål i Europa-Parlamentet og offentlig korrespondance i rapportperioden. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at undersøge dette spørgsmål for at fremme unionsborgernes deltagelse i det politiske liv i deres opholdsland.

#### 4.5. Valgret i forbindelse med kommunale valg

Hvad angår valgret ved kommunale valg, blev der endelig ved direktiv 2006/106 gennemført en tilpasning af direktiv 94/80, som indebar tilføjelse af henvisninger til centrale lokale regeringsorganer i de nye medlemsstater.

### 5. DIPLOMATISK OG KONSULÆR BESKYTTELSE

Den gældende EU-lovgivning vedrørende diplomatisk og konsulær beskyttelse er meget begrænset. Bortset fra afgørelse 96/409/FUSP om indførelse af et nødpass, omfatter den **afgørelse 95/553/EF om de diplomatiske og konsulære repræsentationers beskyttelse af Den Europæiske Unions borgere**, som først trådte i kraft i maj 2002 på grund af de tunge lovgivningsprocedurer, der var nødvendige forud for vedtagelsen i medlemsstaterne.

Unionsborgerne rejser til og bor i stigende grad i tredjelande. EUROSTAT<sup>22</sup> har anslået, at antallet af rejser i 2005 til mål uden for EU var ca. 80. millioner. Halvdelen af unionsborgerne forventes at rejse til et tredjeland inden for de kommende 3 år<sup>23</sup>. **Medlemsstaternes begrænsede repræsentation** i tredjelande (i 107 ud af 166 tredjelande er højst 10 medlemsstater repræsenteret) og de erfaringer, der er gjort i forbindelse med de seneste kriser (navnlig tsunamien i Asien og Libanon-krisen), viste, at det er **muligt at forbedre samarbejdet** mellem konsulære og diplomatiske myndigheder.

---

<sup>22</sup> Database vedrørende befolkning, sektion vedrørende turisme. Oplysningerne omfatter ferierejser og forretningsrejser af mere end en dags varighed i 2005.

<sup>23</sup> Eurobarometer nr. 118 fra juli 2006.



Efter vedtagelsen af sin **grønbog om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande**<sup>24</sup> den 28.11.2006 fremlagde Kommissionen en **handlingsplan for perioden 2007-2009**<sup>25</sup> omfattende en række foranstaltninger til styrkelse af denne beskyttelse og en **henstilling** til medlemsstaterne om at indføre teksten i artikel 20 i pas<sup>26</sup>.

## **6. RETTEN TIL AT INDGIVE ANDRAGENDE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG KLAGE TIL OMBUDSMANDEN**

Enhver unionsborger samt fysiske eller 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 (EF-traktatens artikel 21 og 194). Europa-Parlamentet modtog 1 002 andragender i 2004 (hvoraf 623 kunne antages), 1 032 andragender i 2005 (hvoraf 628 kunne antages) og 1 021 andragender i 2006 (hvoraf 667 kunne antages). Mellem en fjerdedel og en tredjedel af andragenderne er knyttet til eller giver anledning til overtrædelsesprocedurer.

**Der kan også indsendes klager til den europæiske ombudsmand** vedrørende fejl og forsømmelser i forbindelse med EU-institutionernes eller –organernes aktiviteter (EF-traktatens artikel 21 og 195). Ombudsmanden har kunnet konstatere et stigende antal klager, i vid udstrækning på grund af de nye medlemsstaters tiltrædelse: Der indkom 3 726 klager i 2004, 3 920 i 2005 og 3 830 i 2006. Langt størstedelen af klagerne ligger uden for ombudsmandens mandat eller kan ikke antages, og langt de fleste (gennemsnitligt 94,5 % i perioden 2004-2006) er indsendt af enkeltpersoner<sup>27</sup>.

Europa-Parlamentet gav ved **afgørelse 2005/46/EF** Nikiforos Diamandouros et nyt mandat som europæisk ombudsmand med virkning fra 11. januar 2005.

## **7. LIGEBEHANDLING MED HENVISNING TIL STATSBOGERSKAB**

EF-Domstolen afsagde i den omhandlede periode flere vigtige domme<sup>28</sup> på dette område. Den mindede om, at **unionsborgerskabet skal være den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere**, som gør det muligt for dem, der befinder sig i samme situation, at opnå ligebehandling på det retlige område uanset deres statsborgerskab, dog med forbehold af udtrykkeligt fastsatte særlige bestemmelser og det forhold, at unionsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat, er omfattet af EF-traktatens artikel 12 i alle situationer, der hører ind under EU-lovgivningens anvendelsesområde, herunder retten til at færdes og opholde sig frit i en anden medlemsstat.

Retten til ligebehandling er omhandlet mere udførligt i **direktiv 2004/38/EF**. Artikel 24, stk. 2, omfatter to undtagelser fra denne regel: I de første tre måneder af et ophold eller i en længere periode, hvis der er tale om beskæftigelsesøgende, er medlemsstaterne ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser til unionsborgere til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret en sådan status samt deres familiemedlemmer. Medlemsstaterne er heller ikke forpligtet til at yde studiestøtte

---

<sup>24</sup> KOM(2006) 712.

<sup>25</sup> KOM(2007) 767 endelig.

<sup>26</sup> C(2007) 5841 endelig.

<sup>27</sup> Den Europæiske Ombudsmands årsberetninger kan findes på adressen <http://www.ombudsman.europa.eu/report/en/default.htm>

<sup>28</sup> Se navnlig sag C-456/02, Trojani og sag C-209/03 Bidar.

i form af stipendier eller lån forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold for sådanne personer.

I sagen *Garcia Avello*<sup>29</sup> statuerede EF-Domstolen, at de nationale myndigheder i henhold til artikel 12 og 17 i EF-traktaten ikke har mulighed for at nægte at godkende en ansøgning om ændring af efternavn, der er indgivet af mindreårige unionsborgere med dobbelt statsborgerskab, der ville sætte dem i stand til at bære det efternavn, som de er berettiget til ifølge lovgivning og traditioner i den anden medlemsstat, hvis statsborgerskab de besidder. Kommissionen har gennemgået foranstaltninger, der er iværksat af medlemsstaterne for at efterleve dommen, og indledte i den forbindelse tre overtrædelsesprocedurer mellem oktober 2005 og 2006.

## 8. VIRKELIGGØRELSE AF BORGERNES RETTIGHEDER

Korrespondance indsendt af borgerne udgør en vigtig kilde til påvisning af medlemsstaternes overtrædelser af EU-lovgivningen. Kommissionen modtager til stadighed mange spørgsmål vedrørende påstået krænkelse af deres rettigheder, navnlig retten til fri bevægelighed. Mens retten til fri bevægelighed og opholdsretten måske er to af de mest håndgribelige rettigheder for unionsborgerne, betyder det forhold, at der er et meget stort antal nationale myndigheder (lige fra grænsevagter til immigrationsmyndigheder og lokalråd), som kan begrænse den effektive udøvelse af sådanne rettigheder, at gennemførelsen af EU-lovgivningen ofte er varierende i de forskellige EU-medlemsstater.

Det er i den forbindelse relevant at nævne **SOLVIT**-mekanismen<sup>30</sup>, som blev etableret af Kommissionen og medlemsstaterne i juli 2002. SOLVIT hjælper EU-borgere og -virksomheder med inden for en frist på 10 uger at finde hurtige og pragmatiske løsninger på problemer, der opstår som følge af de lokale administrationers ukorrekte anvendelse af EU-lovgivningen. Der er oprettet SOLVIT-centre i alle 27 medlemsstater samt Island, Liechtenstein og Norge. Alle centre er en del af de nationale administrationer, mens Kommissionen fører tilsyn med og letter arbejdet inden for netværket.

Siden SOLVIT-mekanismen blev indført, er antallet af sager, der behandles hver måned, øget fra 12 til 70. Der er fundet løsninger på ca. 80 % af de stillede spørgsmål, og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i perioden 2004-2007 har været på 65 kalenderdage. De fleste af klagerne (66 %) indgives af borgere og vedrører opholdsrettigheder, visum, social sikkerhed, anerkendelse af faglige kvalifikationer og beskatning. SOLVIT fungerer godt, men medlemsstaterne er nødt til at sikre, at deres nationale SOLVIT-centre er tilstrækkeligt bemandede, hvilket i øjeblikket ikke er tilfældet i næsten halvdelen af centrene.

Mens Kommissionen vil fortsætte med at overvåge, at EU-lovgivningen gennemføres ensartet af medlemsstaterne, og anvende sine beføjelser i henhold EF-traktatens artikel 226 for at tilskynde medlemsstaterne til at efterleve EF-lovgivningen hurtigst muligt, vil den fortsat tilskynde til alternative tvistløsningsmekanismer, som kan være særligt effektive og nemmere at anvende til løsning af borgernes problemer.

---

<sup>29</sup> C-148/02.

<sup>30</sup> Se <http://ec.europa.eu/solvit> og den årlige SOLVIT-rapport SEK(2007) 585.

## 9. UNIONSBORGERSKAB OG GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Kommissionen prioriterer de grundlæggende rettigheder højt i forbindelse med alle sine politikker. **Gruppen af kommissærer for grundlæggende rettigheder, ikke-forskelsbehandling og ligestilling** har siden 2004 forvaltet politikkerne på området og sikrer, at der er kohærens mellem Kommissionens initiativer på disse områder og i forbindelse med integrering af minoritetsgrupper.

Selv om de fleste af de rettigheder, der er fastsat i **EU's charter om grundlæggende rettigheder**, ikke er begrænset til unionsborgerne, er visse rettigheder knyttet til unionsborgerskabet, f.eks. valgret (artikel 39 og 40), retten til at færdes og opholde sig frit (artikel 45) og retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse (46).

### 9.1. Programmet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab 2007-2013

Rådet indførte den 19. april 2007 et vigtigt instrument for unionsborgerskabet med vedtagelsen af **afgørelse 2007/252/EF om et særprogram om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab for perioden 2007-2013** som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed<sup>31</sup>. Programmet er en saltvandsindsprøjtning for EU's politikker vedrørende grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab, idet et af dets vigtigste mål er at fremme et europæisk samfund, der er baseret på respekt for de grundlæggende rettigheder, herunder de rettigheder, der er forbundet med unionsborgerskabet. EU-finansieringen under programmet kan enten ydes i form af tilskud eller i forbindelse med offentlige kontrakter.

### 9.2. Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder blev oprettet den 1. marts 2007<sup>32</sup> og erstatter Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad. Agenturets formål er at yde bistand og tilvejebringe ekspertise vedrørende grundlæggende rettigheder for de relevante EU-institutioner og medlemsstaterne ved gennemførelse af EU-lovgivning. Dets tre vigtigste opgaver vedrører indsamling af information og data, analyser og videreformidling af oplysninger, formulering og offentliggørelse af retningslinjer og rapporter og fremme af dialog og bevidstgørelse i forhold til civilsamfundet.

---

<sup>31</sup> EUT L 110 af 27.4.2007, s. 33. Berigtiget i EUT L 141 af 2.6.2007, s. 83.

<sup>32</sup> Forordning (EF) nr. 168/2007 af 15. februar 2007.