EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 15.2.2008
KOM(2008) 85 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Femte rapporten om unionsmedborgarskap
(1 maj 2004 – 30 juni 2007)

[SEK(2008) 197]

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Femte rapporten om unionsmedborgarskap
(1 maj 2004 – 30 juni 2007)

1. INLEDNING

Allt fler europeiska medborgare studerar, gifter sig, bor eller arbetar i en medlemsstat som de inte är medborgare i. Den 1 januari 2006 utövade omkring 8,2 miljoner EU-medborgare sin rätt att vistas i en annan medlemsstat[1].

Resultaten från Flash Eurobarometers opinionsundersökning 2007 om medborgarskap i Europeiska unionen[2] visar att européerna i stor utsträckning är medvetna om sin ställning som medborgare i unionen, men skulle vilja vara bättre informerade om sina rättigheter. Mer än tre fjärdedelar av EU-medborgarna har hört begreppet ”medborgare i Europeiska unionen” och vet att unionsmedborgarskap förvärvas automatiskt genom att man är medborgare i en medlemsstat. 90 % vet att de samtidigt är unionsmedborgare och medborgare i en medlemsstat.

Under de 5 senaste åren har man kunnat notera att européerna blivit alltmer medvetna om sin ställning som unionsmedborgare. Jämfört med 2002 påstår sig i år ungefär 8 % fler européer känna till begreppet ”unionsmedborgare” och veta vad det innebär, medan 15 % fler känner till att man automatiskt blir medborgare i unionen om man är medborgare i en medlemsstat.

Emellertid kände sig färre än en tredjedel (31 %) av dem som deltog i undersökningen ”välinformerade” om sina rättigheter som unionsmedborgare.

Kommissionens sätter medborgaren i centrum för sin politik och kommer även fortsättningsvis att informera medborgarna om deras rättigheter och se till att de verkligen kan åtnjuta dessa friheter i hela unionen.

Enligt artikel 22 i EG-fördraget ska kommissionen vart tredje år rapportera till Europaparlamentet, rådet samt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av bestämmelserna i andra delen av fördraget, som handlar om unionsmedborgarskap. I denna femte rapport bedöms tillämpningen av dessa bestämmelser under perioden 1 maj 2004–30 juni 2007 mot bakgrund av unionens utveckling, och övervägs om unionsmedborgarnas rättigheter bör stärkas.

Rapporten är huvudsakligen inriktad på den rättsliga kärnan i medborgarnas rättigheter, nämligen **rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom EU** (artikel 18), **rätten att rösta i och vara valbar vid kommunala val i den medlemsstat där man är bosatt** (artikel 19), **rätten till skydd av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter inom ett tredjelands territorium** (artikel 20) samt **rätten att göra framställningar till Europaparlamentet och rätten att vända sig till ombudsmannen** (artikel 21). Dessutom

---

[1] Enligt Eurostats beräkningar (se bilagan till denna rapport).
[2] Flash Eurobarometer 213.

bedöms i rapporten utvecklingen på områden som är nära knutna till medborgarskap i vid bemärkelse, såsom likabehandling i fråga om medborgarskap och skydd av grundläggande rättigheter.

2. UNIONSMEDBORGARSKAP

2.1. Problem knutna till förvärv och förlust av medborgarskap

I EG-fördraget fastställs att varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare och att unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet (Artikel 17 .1). I förklaring nr 2, som är fogad till EU-fördraget, fastställs att frågan om en persons medborgarskap i en viss medlemsstat ska avgöras uteslutande genom hänvisning till den berörda medlemsstatens egen lagstiftning, och EG-domstolen har bekräftat att förvärv och förlust av medborgarskap faller under medlemsstaternas behörighet. Kommissionen har mottagit ett antal klagomål, rapporter från icke-statliga organisationer, framställningar och parlamentsfrågor om problem i vissa medlemsstater när det gäller förvärv och förlust av medborgarskap.

Kommissionen känner särskilt till fall där personer som tillhör den rysktalande minoriteten i **Estland och Lettland** anses vara ”**icke-medborgare**”, och situationen med ”**utraderade personer**” i Slovenien. Dessutom har frågan uppkommit om huruvida **medborgarskap kan utvidgas till att omfatta medborgare i ett annat land**, bl.a. på grund av att de tillhör en viss etnisk gemenskap.

Kommissionen är inte befogad att behandla frågan om förvärv eller förlust av medborgarskap. Den har emellertid inom sitt ansvarsområde försökt att bidra till lösningar som rör denna fråga genom att främja integration och genom att använda de gemenskapsinstrument som står till dess förfogande för att se till att medlemsstaterna strikt genomför EU:s lagstiftning mot diskriminering.

2.2. Tillgång till unionsmedborgarskap

Unionsmedborgarskap erhålls genom förvärv av medborgarskap i en medlemsstat. Utan att det påverkar det faktum att medlemsstaterna ensamma är behöriga när det gäller medborgarskapslagar, stödde Europeiska rådet vid sitt möte i Tammerfors 1999 ”målet att medborgare i tredje land som lagligen vistats längre tid ska erbjudas möjlighet att få medborgarskap i den medlemsstat där de vistas”.

Rådet antog 2004 **gemensamma grundprinciper för integration** i syfte att bistå medlemsstaterna vid utformningen av deras integrationspolitik[3]. En av dessa principer är att invandrarnas medverkan i den demokratiska processen och i utformningen av integrationspolitik och integrationsåtgärder, särskilt på lokal nivå, stöder deras integration. 2005 antog kommissionen **”En gemensam agenda för integration”** med förslag till åtgärder om hur de gemensamma grundprinciperna för integration kan omsättas i praktiken[4]. Där föreslås bland annat, på nationell nivå, att nationella förberedande program om medborgarskap och naturalisering bör utarbetas, och på EU-nivå att forskning och dialog om identitets- och medborgarskapsfrågor bör främjas. I den tredje årliga rapporten om migration

---

[3] Rådets dokument 14615/04.

[4] KOM(2005) 389.

och integration[5] bekräftas vikten av att det finns olika former av delaktighetsfrämjande medborgarskap för integration av tredjelandsmedborgare.

I **rådets slutsatser om förstärkning av integrationspolitiken i Europeiska unionen genom främjande av enhet i mångfald**, som antogs i juni 2007, uppmanas medlemsstaterna att med stöd av kommissionen undersöka och förtydliga de olika uppfattningarna om deltagande och medborgarskap och att utbyta erfarenheter om system för naturalisering.

2.3. Främja unionsmedborgarskap

Medborgarna bör göras medvetna om sitt unionsmedborgarskap – både dess fördelar och de rättigheter och skyldigheter som det medför – för att kunna utveckla en europeisk identitet och ge sitt fulla stöd till den europeiska integrationen. Initiativ såsom **gemenskapens åtgärdsprogram för att främja ett aktivt europeiskt medborgarskap (medborgardeltagande)**[6], som genomfördes 2004–2006, och programmet **”Ett Europa för medborgarna”**[7] för perioden 2007–2013 är viktiga instrument för att främja ett aktivt unionsmedborgarskap.

3. RÄTT TILL FRI RÖRLIGHET OCH BOSÄTTNING

3.1. Rapport om de tre direktiven om rätt till bosättning för icke yrkesverksamma unionsmedborgare

I april 2006 antog kommissionen sin tredje rapport[8] om tillämpning av de tre direktiven[9] om rätt till bosättning för studerande, icke yrkesverksamma och pensionerade unionsmedborgare, som omfattar perioden 2003–2005.

3.2. Direktiv 2004/38: stärkande av medborgarskapet

Den viktigaste utvecklingen på detta område var ikraftträdandet den 30 april 2006 av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Direktivet

- samlar i ett instrument all den komplexa lagstiftningen och domstolens omfattande rättspraxis på området och skapar en enhetlig rättsordning när det gäller medborgarskap,
- gör det lättare att utöva rätten till bosättning tack vare förenklade villkor och formaliteter (t.ex. avskaffas systemet med uppehållstillstånd för unionsmedborgare),
- stärker familjemedlemmars rättigheter (t.ex. genom att utvidga rätten till återförening till att omfatta registrerade partner),

---

5 KOM(2007) 512.

6 Rådets beslut 2004/100/EG av den 26 januari 2004.

7 Europaparlamentets och rådets beslut nr 1904/2006/EG av den 12 december 2006 om inrättande av programmet ”Ett Europa för medborgarna” för åren 2007–2013 i syfte att främja ett aktivt europeiskt medborgarskap.

8 KOM(2006) 156 slutlig.

9 Direktiven 93/96, 90/364 och 90/365, som upphävs genom direktiv 2004/38.

- ger efter fem års stadigvarande laglig bosättning i värdmedlemsstaten en ovillkorlig rätt till permanent bosättning, och

- ökar skyddet mot utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.

Medborgarna kan utöva sina stärkta rättigheter endast än om de till fullo informeras om dem. I **”Vägledning om våra rättigheter enligt direktiv 2004/38/EG”**, som hjälper unionsmedborgarna att bekanta sig med lagstiftningen, har direktivet översatts till ett användarvänligt språk[10]. Mer än 16 000 kopior har distribuerats i EU på 19 språk.

Kontroll av att direktivet genomförs på ett korrekt sätt är en absolut prioritering för kommissionen[11]. Mellan juni 2006 och februari 2007 inleddes 19 **överträdelseförfaranden** på grund av **underlåtenhet att meddela** nationella tillämpningsåtgärder. I juni 2007 var femton av dessa förfaranden öppna, och fyra av dem hade anhängiggjorts vid EG-domstolen. Kommissionen inledde 2007 en undersökning av om **införlivandeåtgärderna överensstämmer med lagstiftningen**. Vissa problemområden när det gäller inkorrekt tillämpning av direktivet har emellertid redan identifierats på grundval av enskilda klagomål, framställningar och parlamentsfrågor.

Tredjelandsmedborgares familjemedlemmar stöter fortfarande på problem, inte bara för att få tillstånd till inresa men även för att erhålla uppehållskort. Deras familjeanknytning ger dem rätt att uppehålla sig hos unionsmedborgare, men vissa medlemsstater kräver att de uppvisar handlingar eller undergår förfaranden som inte är tillåtna enligt direktivet. Kommissionen har använt och kommer även fortsättningsvis att använda sina befogenheter enligt artikel 226 i EG-fördraget för att sörja för att medlemsstaterna följer direktivet.

Många klagomål handlar om att unionsmedborgare som reser till andra medlemsstater hindras i sin fria rörlighet genom att **gränsmyndigheter och lufttrafikföretag kräver att de uppvisar vissa handlingar**. I juni 2005 uppmanade kommissionen samtliga medlemsstater att kontrollera att deras lagstiftning och praxis på området, bland annat de regler och föreskrifter som tillämpas för och av flygbolag, överensstämmer med EG-rätten. Efter det att kommissionen ingripit på detta sätt inkom i princip inga fler klagomål på detta specifika område.

EG-domstolen har i ett **antal domar**[12] påmint om att artikel 18 i EG-fördraget direkt ger varje unionsmedborgare rätt att uppehålla sig i en medlemsstat, och understrukit att rätten till fri rörlighet ska tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna, framför allt rätten till skydd av familjelivet, och proportionalitetsprincipen.

.

---

10 http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/doc/guide_2004_38_ec_en.pdf

11 KOM(2006) 333 slutlig Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Rapport om genomförandet av Haagprogrammet 2005.

12 Se bland annat mål C-200/02 Chen, C-215/03 Oulane, C-157/03 Kommissionen mot Spanien, C-503/03 Kommissionen mot Spanien, C-258/04 Ioannidis, C-1/05 Jia, C-50/06 Kommissionen mot Nederländerna.

3.3. Övergångsordningar när det gäller fri rörlighet för arbetstagare

Övergångsordningar för en period på högst sju år, uppdelade i tredje avgränsade faser, gäller för närvarande för medborgarna i åtta av de medlemsstater som blev medlemmar i EU den 1 maj 2004 (EU-8)[13], samt för bulgariska och rumänska medborgare sedan deras länder anslöt sig den 1 januari 2007.

I maj 2007 hade nio *av femton* medlemsstater[14] öppnat sina arbetsmarknader för medborgare från EU-8-medlemsstaterna, och tio *av tjugofem* medlemsstater hade öppnat sina arbetsmarknader för bulgariska och rumänska medborgare[15]. Övriga medlemsstater begränsar tillträdet till sina arbetsmarknader för arbetstagare från dessa länder genom att på grundval av nationell lagstiftning tillämpa ordningar med arbetstillstånd – om än ofta med ändringar och förenklade förfaranden.

Kommissionen lade 2006 fram **en rapport om hur övergångsordningarna**[16] **har fungerat**. Kommissionens slutsats var att migrationsströmmarna hade varit mycket begränsade och befunnits ha positiva effekter på EU-15-medlemsstaternas ekonomier. Enligt kommissionen bör man noga överväga om fortsatta restriktioner är nödvändiga, med tanke på läget på arbetsmarknaden och uppgifterna i rapporten.

3.4. Övriga frågor

Många unionsmedborgare har utnyttjat möjligheten att i **Schweiz** dra nytta av liknande rättigheter till fri rörlighet som de som tillämpas i EU, enligt avtalet mellan EG och dess medlemsstater och Schweiz om fri rörlighet för personer[17]. Sedan den 1 juni 2007 får unionsmedborgare från EU-15-medlemsstaterna, Cypern och Malta flytta till Schweiz och uppehålla sig där utan några restriktioner. Det pågår förhandlingar om en anpassning av EES-avtalet som skulle göra direktiv 2004/38 tillämpligt i Eftastaterna (Liechtenstein, Norge och Island).

När det gäller frågan om **hemtransport av kvarlevor av avlidna personer**, som vid upprepade tillfällen har tagits upp av Europaparlamentet och i den fjärde medborgarrapporten, omfattas begravningstjänster av direktivet om tjänster på den inre marknaden (**direktiv 2006/123**). Detta är visserligen ingen EU-bestämmelse som på ett enhetligt sätt styr hemtransport av kvarlevor av avlidna personer, men kommer att göra det lättare för tjänsteleverantörer att utföra sådan verksamhet mellan olika medlemsstater.

---

13 Utom Cypern och Malta.
14 Finland, Grekland, Irland, Italien, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien och Sverige.
15 Cypern, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Sverige och Tjeckien.
16 KOM(2006) 48 slutlig.
17 EGT L 114, 20.4.2002, s. 1.

4. RÖSTRÄTT

4.1. Rapport om valet till Europaparlamentet 2004 och förberedelser inför 2009 års val

I december 2006 antog kommissionen **en rapport om valet till Europaparlamentet 2004**[18]. Den allmänna tendensen är att deltagandet i valen till Europaparlamentet minskar (45 % 2004, 50 % 1999 och 56 % 1994), men bland de unionsmedborgare som bor i en annan medlemsstat än sin ursprungsmedlemsstat har ett ökat deltagande noterats. Mer än en miljon unionsmedborgare registrerade sig 2004 för röstning i bosättningsstaten, vilket motsvarar nästan 12 % procent, jämfört med 5,9 % 1994 och 9 % 1999. Det **ökade deltagandet** förklaras genom medborgarnas ökade rörlighet inom EU och medlemsstaternas ansträngningar att informera dem om deras rättigheter. **Färre av dem ställer emellertid upp som kandidater**: 62 under 1999 mot 57 under 2004 (varav tre valdes). En möjlig förklaring till att antalet kandidater som är medborgare i andra medlemsstater är så lågt är det krångliga förfarandet för ingivande av ansökningar som direktiv 93/109[19] för närvarande föreskriver.

För att lösa de problem som tas upp i rapporten föreslog kommissionen samtidigt att det i direktiv 93/109 ska införas åtgärder som **minskar bördan för kandidater och medlemsstater** samtidigt som garantier ges mot missbruk[20].

4.2. Utveckling av rättspraxis

I sina domar av den 12 september 2006[21] betonade EG-domstolen att det för närvarande är medlemsstaternas uppgift att reglera de aspekter av förfarandet för val till Europaparlamentet som inte är harmoniserade på gemenskapsnivå, särskilt fastställande av rösträtt och valbarhet. De måste därvid emellertid följa gemenskapsrätten, även de allmänna principerna. Därmed hindras olika behandling av nationella medborgare i lika situationer, såvida det inte finns sakliga skäl för en olika behandling.

4.3. Politiska partier på EU-nivå

Kommissionen antog i juni 2007 ett förslag om att göra det tillåtet att inrätta europeiska politiska stiftelser. Förslaget ändrar förordning (EG) nr 2004/2003 om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå. I förslaget, som är baserat på artikel 191 i EG-fördraget, erkänns att politiska partier på EU-nivå är en viktig integrationsfaktor som bidrar till att medborgarna engagerar sig i EU-frågorna och till att uttrycka EU-medborgarnas vilja. Sammanlagt får tio politiska partier på EU-nivå ekonomiskt stöd genom förordningen, vilket administreras av Europaparlamentet. Budgeten för stöd till politiska partier på EU-nivå är 10,4 miljoner euro för 2007.

---

18 KOM(2006)790 Meddelande från kommissionen – Valet till Europaparlamentet 2004 – Rapport från kommissionen om unionsmedborgarnas deltagande i bosättningsstaten (direktiv 93/109/EG) och om valarrangemangen (beslut 76/787/EG, ändrat genom beslut 2002/772/EG, Euratom).

19 Rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 om fastställande av närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare.

20 KOM(2006) 791.

21 C-145/04 Spanien mot Förenade kungariket och C-300/04 Eman och Sevinger.

4.4. Unionsmedborgarnas deltagande i bosättningsmedlemsstatens politiska liv

För att unionsmedborgarna ska kunna rösta i kommunala val och val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta på samma villkor som nationella medborgare granskar kommissionen lagstiftningen i de medlemsstater vars **nationella lagstiftning inte ger unionsmedborgare rätt att bli medlemmar i eller grunda politiska partier**. Om unionsmedborgare inte tillåts grunda eller bli medlemmar i ett politiskt parti i den medlemsstat där de är bosatta kan detta hindra dem från att utöva sin rätt att ställa upp som kandidater i valen. Kommissionen kommer att uppmana de berörda medlemsstaterna att undanröja sådana restriktioner och kommer vid behov att använda sina befogenheter enligt artikel 226 i EG-fördraget.

I tidigare rapporter om medborgarskap framhölls att många unionsmedborgare är bekymrade över att de flesta medlemsstater inte tillåter unionsmedborgare från andra medlemsstater att **delta i nationella eller regionala val** i bosättningsstaten. Detta har bekräftats genom återkommande parlamentsfrågor och offentlig korrespondens under rapportperioden. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att undersöka denna fråga för att främja unionsmedborgarnas deltagande i det politiska livet i den medlemsstat där de är bosatta.

4.5. Rösträtt i kommunala val

I fråga om rösträtt i kommunala val har direktiv 94/80 anpassats genom direktiv 2006/106, som innehåller hänvisningar till grundläggande lokala förvaltningsenheter i de nya medlemsstaterna.

5. DIPLOMATISKT OCH KONSULÄRT SKYDD

Regelverket på området diplomatiskt och konsulärt skydd är mycket begränsat. Utöver beslut 96/409/GUSP om införandet av provisorisk resehandling består det av **beslut 95/553 om de diplomatiska och konsulära representationernas bistånd till Europeiska unionens medborgare**, som trädde i kraft först i maj 2002 på grund av de besvärliga lagstiftningsförfaranden som krävdes för dess antagande i medlemsstaterna.

Unionsmedborgarna reser alltmer och bor i allt större utsträckning i tredjeländer. Eurostat[22] uppskattade antalet resor under 2005 till destinationer utanför EU till cirka 80 miljoner. Hälften av unionsmedborgarna väntas resa till ett tredjeland under de tre kommande åren[23]. **Medlemsstaternas begränsade representation** i tredjeländer (i 107 av 166 tredjeländer är högst 10 medlemsstater representerade) och den lärdom som dragits av kriser under senare år (framför allt tsunamin i Asien och Libanonkrisen) visar att det finns **utrymme för förbättringar i samarbetet** mellan konsulära och diplomatiska myndigheter.

Efter det att kommissionens **grönbok om diplomatiskt och konsulärt skydd av unionsmedborgarna i tredjeland**[24] antagits den 28 november 2006 lade kommissionen fram en **handlingsplan för åren 2007–2009**[25] med förslag på en serie åtgärder för hur skyddet kan

---

22 Databas om befolkning, avsnittet om turism. Uppgifterna gäller semester- och affärsresor på mer än en dag under 2005.

23 Eurobarometer 118, juli 2006.

24 KOM(2006) 712.

25 KOM(2007) 767 slutlig.

förbättras och en **rekommendation** till medlemsstaterna att inkludera texten i artikel 20 i pass[26].

6. RÄTTEN ATT GÖRA FRAMSTÄLLNINGAR TILL EUROPAPARLAMENTET OCH VÄNDA SIG TILL OMBUDSMANNEN

Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt att göra en **framställning till Europaparlamentet** i frågor som hör till gemenskapens verksamhetsområden och som direkt berör honom (artiklarna 21 och 194 i EG-fördraget). Europaparlamentet tog emot 1002 framställningar under 2004 (varav 623 tillåtliga), 1032 framställningar under 2005 (varav 628 tillåtliga) och 1021 framställningar under 2006 (667 tillåtliga). Mellan en fjärdedel och en tredjedel av framställningarna är knutna eller ger upphov till överträdelseförfaranden.

Man kan också inge klagomål till Europeiska ombudsmannen om missförhållanden i gemenskapsinstitutionernas eller gemenskapsorganens verksamhet (artiklarna 21 och 195 i EG-fördraget). Antalet klagomål till ombudsmannen har fortsatt att öka, till stor del p.g.a. de nya medlemsstaternas anslutning: 3726 klagomål mottogs under 2004, 3920 under 2005 och 3830 under 2006. Fortfarande anses det stora flertalet klagomål falla utanför ombudsmannens ämbetsområde eller bedöms som otillåtliga, och nästan samtliga (i genomsnitt 94,5 % under perioden 2004–2006) inges av enskilda medborgare[27].

Genom **beslut 2005/46** utnämnde Europaparlamentet Nikiforos Diamandouros för en andra ämbetsperiod som europeisk ombudsman från och med den 11 januari 2005.

7. LIKABEHANDLING PÅ GRUNDVAL AV NATIONALITET

EG-domstolen meddelade flera viktiga domar[28] på detta område under referensperioden. Den påminner om att **unionsmedborgarskap är avsett att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare**. De som befinner sig i samma situation ska få samma behandling i rättsligt hänseende oberoende av nationalitet, med förbehåll för de undantag som uttryckligen föreskrivs, och unionsmedborgare som lagligen vistas i en medlemsstat ska kunna förlita sig på artikel 12 i EG-fördraget i alla situationer som faller inom EG-rättens materiella tillämpningsområde, däribland sådana som inbegriper rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat.

Rätten till likabehandling klargjordes ytterligare i **direktiv 2004/38**. Artikel 24.2 tillåter två undantag till regeln: Under uppehållets första tre månader, eller under en längre period när det gäller arbetssökande, är den mottagande medlemsstaten inte skyldig att bevilja socialt bistånd till andra unionsmedborgare än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar. Innan permanent uppehållsrätt har beviljats är medlemsstaterna inte heller skyldiga att bevilja dessa personer bistånd till uppehälle för studier i form av studiebidrag eller studielån.

I målet *Garcia Avello*[29] fastställde EG-domstolen att artiklarna 12 och 17 i EG-fördraget hindrar de nationella myndigheterna från att avslå en ansökan om byte av efternamn för

---

26 K(2007)5841 slutlig.

27 Europeiska ombudsmannens årsrapporter finns på http://www.ombudsman.europa.eu/report/sv/default.htm

28 Se särskilt mål C-456/02, Trojani och C-209/03, Bidar.

29 C-148/02.

minderåriga unionsmedborgare med dubbel nationalitet vilken skulle ge dem möjlighet att bära det efternamn som de har rätt till enligt lagen och traditionen i den andra medlemsstaten. Kommissionen undersökte de åtgärder som medlemsstaterna antagit för att efterkomma domen och inledde i samband med detta tre överträdelseförfaranden mellan oktober 2005 och 2006.

8. PRAKTISK TILLÄMPNING AV MEDBORGARNAS RÄTTIGHETER

Skrivelser från medborgarna är en viktig källa för att upptäcka medlemsstaters överträdelser av EG-rätten. Kommissionen får fortfarande många frågor om påstådda kränkningar av medborgarnas rättigheter, särskilt av rätten till fri rörlighet. Rätten till fri rörlighet och rätten att uppehålla sig i unionen är kanske två av unionsmedborgarnas mest konkreta rättigheter. Eftersom det finns ett stort antal nationella myndigheter som kan begränsa det faktiska utövandet av dessa rättigheter (från gränsvakter till immigrationsmyndigheter och lokala myndigheter) varierar emellertid ofta tillämpningen av EG-rätten mellan olika länder.

I detta sammanhang bör de goda resultaten av **Solvit** (problemlösningsnätverket för den inre marknaden)[30], som kommissionen och medlemsstaterna upprättade i juli 2002, nämnas. Solvit hjälper unionsmedborgare och företag att inom en tidsfrist på 10 veckor finna snabba och pragmatiska lösningar på problem som beror på att nationella förvaltningar tillämpat EG-rätten felaktigt. Solvitcentrum har skapats i alla 27 medlemsstater liksom i Island, Liechtenstein och Norge. Samtliga centrum utgör en del av de nationella förvaltningarna, medan kommissionen övervakar och underlättar nätverkets arbete.

Sedan Solvit skapades har antalet fall ökat från 12 till 70 nya fall per månad. I genomsnitt löses 80 % av fallen och behandlingstiden under perioden 2004–2007 var omkring 65 kalenderdagar. Huvudparten av klagomålen (66 %) inges av medborgare och rör rätten att uppehålla sig i unionen, visering, social trygghet, erkännande av yrkeskvalifikationer och beskattning. Solvit ger mycket goda resultat, men medlemsstaterna måste se till att deras nationella Solvitcentrum är tillräckligt bemannade, vilket för närvarande inte är fallet i nästan hälften av centrumen.

Kommissionen kommer även fortsättningsvis att se till att medlemsstaterna tillämpar EG-rätten på ett enhetligt sätt och kommer att använda sina befogenheter enligt artikel 226 i EG-fördraget för att uppmana medlemsstaterna att så snabbt som möjligt efterkomma EG-rätten. Man kommer emellertid också att uppmuntra till alternativa tvistlösningsförfaranden som kan vara särskilt effektiva och mer lätthanterliga när det gäller att lösa medborgarnas problem.

9. MEDBORGARSKAP OCH GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

De grundläggande rättigheterna är centrala i kommissionens politik. Sedan 2004 driver därför **gruppen av kommissionsledamöter som ansvarar för grundläggande rättigheter, kamp mot diskriminering och jämställdhet** dessa frågor och ser till att gemenskapens tar samstämmiga initiativ på dessa områden samt i fråga om integration av minoriteter.

Även om de flesta rättigheterna i **EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna** inte är begränsade till unionsmedborgare, är vissa av dem knutna till unionsmedborgarskapet, bl.a.

---

[30] Se http://ec.europa.eu/solvit och den årliga Solvitrapporten SEK(2007) 585.

rösträtt (artiklarna 39 och 40), rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (artikel 45) samt rätten till diplomatiskt och konsulärt skydd (artikel 46).

9.1. Programmet ”Grundläggande rättigheter och medborgarskap” 2007–2013

Rådet skapade ett viktigt instrument på unionsmedborgarskapsområdet den 19 april 2007, när det antog **beslut 2007/252/EG om inrättande av det särskilda programmet ”Grundläggande rättigheter och medborgarskap” för perioden 2007–2013**, som en del av det allmänna programmet ”Grundläggande rättigheter och rättvisa”[31]. Programmet ger EU:s politik för grundläggande rättigheter och medborgarskap ett uppsving, då ett av dess huvudsyften är att främja ett europeiskt samhälle grundat på respekt för de grundläggande rättigheterna, inklusive de rättigheter som följer av unionsmedborgarskap. Gemenskapsfinansieringen får enligt programmet ske antingen i form av bidrag eller avtal om offentlig upphandling.

9.2. Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter inrättades den 1 mars 2007[32] och ersatte Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet. Byrån bistår berörda gemenskapsinstitutioner och medlemsstaterna med hjälp och expertkunskap rörande grundläggande rättigheter vid tillämpning av EG-rätten. Dess tre huvuduppgifter är knutna till insamling av uppgifter och data, analys och spridning, utarbetande och offentliggörande av råd och rapporter samt främjande av dialog med det civila samhället för att öka allmänhetens medvetenhet.

---

31 EUT L 110, 27.4.2007, s. 33, rättelse EUT L 141, 2.6.2007, s. 83.

32 Rådets förordning (EG) nr 168/2007 av den 15 februari 2007.