



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 07.09.2001
KOM(2001) 506 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

Kommissionens tredje rapport om unionsborgerskab

RESUMÉ

Denne rapport fokuserer på de rettigheder, der er opstillet i anden del af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Den omfatter imidlertid også fremskridt på områder, der har nær tilknytning til statsborgerskab i bred forstand, som f.eks. grundlæggende rettigheder, herunder bekæmpelse af enhver form for ulovlig forskelsbehandling.

I denne forbindelse bør der lægges særlig vægt på to tekster: forslaget til direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område og charteret om de grundlæggende rettigheder.

Forslag til direktiv om opholdsret

Forslaget til direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som Kommissionen vedtog den 23. maj 2001, indgår i de juridiske og politiske rammer, der blev skabt med indførelsen af unionsborgerskabet. Det sigter navnlig mod at erstatte de forskellige eksisterende retsakter på dette område med en enkelt retsakt, mod at opbløde og forenkle betingelserne og formaliteterne i tilknytning til udøvelse af denne ret og mod at tydeliggøre begrænsningerne af disse rettigheder med begrundelse i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

Den store nyhed i forslaget er, at borgeren efter fire års uafbrudt ophold opnår permanent opholdstilladelse i modtagelseslandet. Når denne ret er erhvervet, er den ikke længere underlagt betingelser.

Forslaget til direktiv opbløder og forenkler i væsentlig grad de betingelser og formaliteter, der er knyttet til udøvelsen af denne ret. Det afgrænser og tydeliggør muligheden for at afslå ophold eller for at bringe ophold til ophør med begrundelse i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Forslaget indebærer således en løsning på de største problemer i forbindelse med og hindringer for udøvelse af retten til fri bevægelighed, som Kommissionen har påvist ved flere lejligheder.

Charteret om grundlæggende rettigheder

På Det Europæiske Råds møde i Köln den 3.-4. juni 1999 blev stats- og regeringscheferne enige om behovet for at udforme *et charter om disse rettigheder for tydeligt at nedfælde de grundlæggende rettigheders overordnede betydning og rækkevidde for EU-borgerne.*

Med dette formål for øje besluttede Det Europæiske Råd at nedsætte en *ad hoc*-instans (der fik betegnelsen konvent) bestående af repræsentanter for Europa-Parlamentet, de nationale parlamenter, regeringerne og Kommissionen.

Mellem den 17. december 1999 (dato for det første møde) og den 2. oktober 2000 (dato, hvor teksten blev fremlagt for Det Europæiske Råd i Biarritz) udførte konventet et bemærkelsesværdigt arbejde, da det var i stand til at opnå en høj grad af enighed om udkastet til charter, der var ambitiøst og nyskabende, men også pragmatisk.

De tre institutioner proklamerede charteret i Nice. Det er ikke indarbejdet i traktaterne, men dets juridiske status skal behandles i forlængelse af den offentlige debat, der er blevet lanceret som forberedelse til regeringskonferencen i 2004.

Charteret samler for første gang nogensinde alle de personlige rettigheder i en og samme tekst: borgerlige, politiske, økonomiske og sociale rettigheder og Den Europæiske Unions borgers rettigheder. Det består af 54 artikler og en præambel. Ud over de generelle bestemmelser, der findes i slutningen af teksten (artikel 51-54), er artiklerne grupperet omkring seks grundlæggende værdier: værdighed (artikel 1-5), friheder (artikel 6-19), ligestilling (artikel 20-26), solidaritet (artikel 27-38), borgerne i Unionens medlemsstater (artikel 39-46) og retfærdighed i retssystemet (artikel 47-50).

I henhold til artikel 51 i charteret er bestemmelserne i charteret rettet til Unionens institutioner og organer samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten.

Kapitel V i charteret om statsborgerskab omfatter de samme rettigheder som anden del af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab: valgret og valgbarhed til Europa-Parlamentet (artikel 39), valgret og valgbarhed til kommunale valg (artikel 40), ret til at klage til ombudsmanden (artikel 43), ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet (artikel 44), fri bevægelighed og opholdsret (artikel 45), diplomatisk og konsulær beskyttelse (artikel 46). Dette kapitel V omfatter ligeledes retten til aktindsigt (artikel 42), der optræder i artikel 255 i traktaten, og på grund af den stadig større vægt på en rimelig administrativ procedure til sikring af de personlige rettigheder og interesser, retten til god forvaltning (artikel 41), der er en nyskabelse i charteret, som tager afsæt i de principper på området, der er indeholdt i Domstolens omfattende retspraksis.

Valgret og valgbarhed til Europa-Parlamentet og til kommunale valg

Kommissionen har kunnet konstatere, at unionsborgernes deltagelse i deres medlemsstaters valg til Europa-Parlamentet i juni 1999 var meget lav (9 %), selv om den var højere end i 1994 og stigende i alle medlemsstaterne undtagen Tyskland.

Kommissionen opfordrer alle medlemsstaterne til at etablere en direkte og personlig kontakt til vælgerne og til at følge andre veje som f.eks. at udlevere ansøgningsskemaer vedrørende optagelse på valglisterne ved enhver kontakt med de lokale eller nationale myndigheder.

Hvad angår de kommunale valg, vil Kommissionen inden marts 2002 udarbejde en rapport om anvendelsen af direktivet og vælgerkorpsets udvikling siden direktivets ikrafttræden.

Ret til diplomatisk og konsulær beskyttelse

De beslutninger, som repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer har truffet for at gennemføre denne ret, er endnu ikke trådt i kraft, da ikke alle medlemsstaterne har indført de procedurer, der er nødvendige for gennemførelsen heraf, i deres nationale lovgivninger.

Til trods herfor ser det ud til, at alle medlemsstaterne har truffet foranstaltninger til at sikre, at enhver unionsborger nyder enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse i tredjelande, hvor den medlemsstat, hvori han er statsborger, ikke er repræsenteret.

Ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet

Antallet af andragender, der indgives til Europa-Parlamentet, er let faldende (3 274 i perioden 1997-2000 mod 3 628 i perioden 1994-1997), men det er stadig ret højt.

Det store antal andragender, der afvises, viser, at borgerne ikke har noget klart billede af Unionens kompetenceområder eller af de rettigheder, som unionsborgerskab medfører.

Antallet af klager rettet til ombudsmanden steg stødt i årene 1997-1999 (1 181 klager i 1997, 1 372 i 1998 og 1 577 i 1999). Man kan imidlertid konstatere, at et betydeligt antal klager (73 % i 1997, 69 % i 1998 og 73 % i 1999) afvises, fordi de ikke henhører under den europæiske ombudsmands ansvarsområde.

Foranstaltninger til bekæmpelse af racisme

1997 blev udråbt til det europæiske år mod racisme. Dette europæiske år gav anledning til iværksættelse af en række initiativer og betydningsfulde fremskridt i bekæmpelsen af racisme. Blandt disse initiativer kan nævnes handlingsplanen for bekæmpelse af racisme, oprettelsen af et europæisk net mod racisme, oprettelsen af et europæisk overvågningscenter for racisme og fremmedhad. Racismen er en trussel mod vore europæiske samfund. De europæiske institutioner spiller en vigtig rolle i bekæmpelsen af denne svøbe.

Foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling

Kommissionen har vedtaget flere gennemførelsesinstrumenter til artikel 13 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Direktiv 2000/43/EF sigter mod i alle medlemsstater at forbyde enhver forskelsbehandling begrundet i race eller etnisk oprindelse på forskellige områder, såsom beskæftigelse, uddannelse, socialsikring, sundhedspleje eller adgang til varer og tjenesteydelser. Direktiv 2000/78/EF indfører rammebestemmelser for bekæmpelse af forskelsbehandling baseret på religion eller overbevisninger, handicap, alder eller seksuel orientering med hensyn til beskæftigelse og erhverv. Endelig oprettes der med afgørelse 2000/750/EF et handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling.

Disse tekster vidner om Fællesskabets ambition om et mere retfærdigt samfund og følger en pragmatisk fremgangsmåde, idet de fokuserer på de områder, hvor forskelsbehandlingen især opleves.

Information af borgerne

Behovet for at informere borgerne bedre om deres rettigheder understreges adskillige gange i denne rapport.

I de seneste år er der blevet truffet betydningsfulde initiativer, navnlig lanceringen af "Dialog med borgere og virksomheder", oprettelsen af "Europa Direkte" og af "Borgernes vejviserservice".

1.	INDLEDNING	6
2.	UNIONSBORGERSKAB	7
3.	RETTIGHEDER I FORBINDELSE MED UNIONSBORGERSKAB	8
3.1.	Retten til at færdes og opholde sig frit	8
3.1.1.	<i>Forslaget til direktiv om retten til at færdes og opholde sig frit</i>	8
3.1.2.	<i>Anvendelse af direktiverne om opholdsret på ikke-erhvervsaktive, pensionister og studerende</i>	10
3.1.3.	<i>Kommissionens meddelelse om særlige foranstaltninger, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.</i>	11
3.1.4.	<i>Mobilitet med henblik på uddannelse, erhvervsuddannelse og forskning.....</i>	12
3.2.	Valgret og valgbarhed i bopælslandet.....	13
3.2.1.	<i>Kommunale valg.....</i>	13
3.2.2.	<i>Valg til Europa-Parlamentet.....</i>	14
3.3.	Ret til diplomatisk og konsulær beskyttelse.....	16
3.4.	Ret til at indgive andragender.....	17
3.5.	Den europæiske ombudsmand	19
4.	GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER.....	20
4.1.	Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder	20
4.1.1.	<i>Den traditionelle metode:.....</i>	20
4.1.2.	<i>Charterets indhold:</i>	21
4.1.3.	<i>Den fremtidige udvikling af charteret:.....</i>	22
4.2.	Juridiske instrumenter til bekæmpelse af forskelsbehandling	23
4.3.	Daphne-programmet.....	24
4.4.	Foranstaltninger til bekæmpelse af racisme	24
5.	INFORMATION AF UNIONENS BORGERE.....	26

1. INDLEDNING

I artikel 22 i traktaten bestemmes det, *at Kommissionen aflægger rapport til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg hvert tredje år om gennemførelsen af bestemmelserne i denne del. Denne rapport skal omfatte spørgsmålet om Unionens udvikling.*

Der er allerede udarbejdet to rapporter i overensstemmelse med denne bestemmelse: Den første¹ dækkede 1993. Den anden² dækkede perioden 1994-1996.

Denne tredje rapport om unionsborgerskab skal altså dække årene 1997, 1998 og 1999. Kommissionen har imidlertid ment, at der i denne tredje rapport burde gøres rede for to vigtige udviklingstendenser inden for statsborgerskab: proklamationen af charteret om grundlæggende rettigheder (på Det Europæiske Råd i Nice i december 2000) og Kommissionens vedtagelse af forslaget til direktiv³ om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område ("omarbejdelse" af opholdsret).

Derfor dækker denne tredje rapport en længere periode helt frem til Kommissionens vedtagelse af forslaget til omarbejdelse af opholdsret.

I overensstemmelse med artikel 22 i traktaten fokuserer denne rapport på **gennemførelse af bestemmelserne i anden del af EU-traktaten** med titlen "Unionsborgerskab". Der ses således på unionsborgerskabets omfang, retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, valgret og valgbarhed i opholdslandet ved kommunale valg og ved valg til Europa-Parlamentet, diplomatisk og konsulær beskyttelse og retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet og til at klage til ombudsmanden.

Men i henhold til artikel 17, stk. 2, i traktaten har *Unionsborgerne de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat*. De rettigheder, der er opstillet i anden del af traktaten med titlen Unionsborgerskab, udgør således kernen i de rettigheder, som unionsborgerskabet medfører, men de er ikke udtømmende. Men traktaten giver unionsborgerne andre rettigheder, der optræder andre steder i traktaterne, som f.eks. forbudet mod enhver form for forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet (artikel 12).

Det er således berettiget, at denne tredje rapport om unionsborgerskab går videre end de specifikke rettigheder, der er opstillet i anden del af traktaten, og ligeledes behandler emner, der har en indlysende tilknytning til unionsborgerskab, navnlig bekæmpelse af enhver form for forskelsbehandling og mere generelt beskyttelse af grundlæggende rettigheder i Unionen.

¹ Dokument KOM(93) 702 endelig udg.

² Dokument KOM(93) 230 endelig udg.

³ Dokument KOM(93) 257 endelig udg.

2. UNIONSBORGERSKAB

Begrebet statsborgerskab er vanskeligt at definere, navnlig når det opfattes som mere eller mindre synonymt med begrebet "nationalitet" eller endog "identitet". Condorcet mente, at man ikke *fødes som borger, man bliver det gennem oplysning*, men i traktaten beskrives unionsborgerskab på en langt mere prosaisk måde: *unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat*. Unionsborgerskab er således, som kommentatorerne har understreget det, et "supplerende" statsborgerskab, der kommer oveni det nationale statsborgerskab og eventuelt det regionale og lokale statsborgerskab i et statsborgerskab på flere niveauer. Dette kommer endnu tydeligere til udtryk i Amsterdam-traktaten, hvor der i artikel 17, stk. 1 tilføjes følgende sætning: *Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette*.

Kommissionen har konstateret, at borgerne ikke altid har en korrekt opfattelse af forbindelsen mellem statsborgerskab i en medlemsstat og unionsborgerskab⁴.

Derfor vil det være hensigtsmæssigt at præcisere, at:

- det er op til hver enkelt medlemsstat at fastlægge betingelserne for erhvervelse eller fortabelse af statsborgerskab i den pågældende medlemsstat. Dette præciseres klart i erklæring nr. 2 til Maastricht-traktaten (der indførte unionsborgerskabet): *når der i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab henvises til statsborgere i medlemsstaterne, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt en person har denne nationalitet, udelukkende under henvisning til den pågældende medlemsstats egen lovgivning*
- der findes ingen mulighed for selvstændigt at erhverve unionsborgerskab. Statsborgerskab i en medlemsstat er den eneste måde, hvorpå man kan opnå unionsborgerskab. Til gengæld kan medlemsstaterne ikke underkende unionsborgerskabet, selv om personen også er statsborger i et tredjeland⁵.

Unionsborgerskabet er på en gang en kilde til legitimering af den europæiske integrationsproces på grund af den øgede inddragelse af borgerne og et grundlæggende element i skabelsen af en følelse af tilhørsforhold til Den Europæiske Union, en egentlig europæisk identitet.

I vurderingen af unionsborgerskabets omfang må man undgå ethvert forsøg på at skabe paralleller til nationalt statsborgerskab. Unionsborgerskabet er på grund af dets oprindelse og de rettigheder og pligter, der er knyttet hertil, ikke som sådan sammenligneligt med et nationalt statsborgerskab i en medlemsstat.

⁴ Kommissionen modtager et ikke ubetydeligt antal forespørgsler om, hvad man skal gøre for at blive unionsborger uden først at blive statsborger i en medlemsstat. Se ligeledes erklæringen fra Emil Scuka, formand for Roma-befolkningens internationale sammenslutning på en pressekonference i det italienske senat den 4. december 2000: "For Roma-befolkningen i Europa er det eneste egentligt egnede statsborgerskab det europæiske statsborgerskab" (citater fra et telegram fra France Presse, den 4. december 2000).

⁵ Dom af 7.7.1992 i sag C-369/90, *Micheletti*, Sml. 1992, s. I-4239.

I forbindelse med dette nye statsborgerskab i flere niveauer fungerer unionsborgerskab som supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

3. RETTIGHEDER I FORBINDELSE MED UNIONSBOGERSKAB

3.1. Retten til at færdes og opholde sig frit

3.1.1. Forslaget til direktiv om retten til at færdes og opholde sig frit

I henhold til artikel 18 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab har enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Denne ret, der er indarbejdet i anden del af traktaten, antager karakter af en grundlæggende og personlig ret.

Som det blev understreget i den anden rapport om unionsborgerskab, *er unionsborgerens ret til indrejse og ophold reguleret ved et helt lovkompleks, der består af to forordninger (hvoraf den ene er en kommissionsforordning) og ni direktiver. Disse retsakter, der er udstedt med hjemmel i forskellige traktatbestemmelser, vedrører forskellige personkategorier og fastsætter af og til specifikke rettigheder, der er forbeholdt den personkategori, som den konkrete retsakt vedrører.*

Kommissionen⁶ har påvist, at der er behov for en omarbejdelse af disse retsakter i lyset af unionsborgerskabet, bekræftet af Det Europæiske Råd i Bruxelles i december 1993⁷, og genbekræftet af Det Europæiske Råd i Nice⁸.

De problemer, som denne omarbejdelse gav anledning til, er velkendte og er beskrevet detaljeret i den anden rapport om unionsborgerskab⁹.

Kommissionen vedtog den 23. maj 2001 et forslag til direktiv om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område¹⁰. Retsgrundlaget for dette forslag er artikel 12 og 18, stk. 2, 40, 44 og 52 i traktaten¹¹.

Dette forslag til direktiv indgår i de juridiske og politiske rammer, som indførelsen af unionsborgerskabet har medført. Heri tages hensyn til resultaterne af rapporten fra gruppen på højt plan om den frie bevægelighed for personer, Kommissionens meddelelse om opfølgningen af anbefalingerne fra gruppen på højt plan om unionsborgerskab¹², Europa-Parlamentets beslutninger og udviklingen i Domstolens retspraksis.

⁶ Kommissionens rapport til Rådet om tilpasning af den eksisterende lovgivning til subsidiaritetsprincippet: KOM(93) 545 endelig udg. af 24.11.1993.

⁷ Rådets konklusioner – Bulletin for De Europæiske Fællesskaber nr. 12, 1993, s. 14, punkt I.14.

⁸ Rådets konklusioner, bilag I, punkt I, h, tredje led.

⁹ Jf. punkt 4.3, s 17-18.

¹⁰ KOM(2001) 257.

¹¹ Det har været nødvendigt at anvende det specifikke juridiske grundlag i artikel 40, 44 og 52, der omfatter personer, som udøver et erhverv i værtslandet, for at bevare de særlige rettigheder, der gælder for denne personkategori.

¹² KOM(1998) 403.

Målene med forslaget til direktiv er:

- at erstatte en række lovgivningsmæssige instrumenter med et enkelt instrument
- at gøre betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold for unionsborgere og deres familier mere fleksible
- at indføre en permanent opholdsret
- at fremme familiemedlemmers ret til fri bevægelighed og ophold
- at klarlægge og afgrænse de begrænsninger, der gælder for disse rettigheder ud fra hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

Forslaget til direktiv finder anvendelse på alle de personkategorier, der er omfattet af opholdsretten: arbejdstagere og selvstændige, studerende, ikke-erhvervsaktive og pensionister.

Forslaget begrænser de administrative betingelser og formaliteter i tilknytning til opholdsretten til det absolut nødvendige. Ved ophold på under seks måneder er det tilstrækkeligt at være i besiddelse af et identifikationsbevis. Ved ophold på over seks måneder skal unionsborgeren via en simpel erklæring forsikre modtagelseslandet om, at denne skal udøve en økonomisk aktivitet eller er i besiddelse af tilstrækkelige ressourcer og en sygeforsikring. I den første opholdsperiode på fire år fjernes opholdstilladelsen for unionsborgerne og erstattes med registrering ved folkeregistret på bopælsstedet.

Den store nyhed i forslaget er, at borgeren efter fire års uafbrudt ophold opnår permanent opholdstilladelse i modtagelseslandet. Når denne ret er erhvervet, er den ikke længere underlagt betingelser, og den stadfæstes i et særligt dertil beregnet dokument.

Forslaget letter ligeledes udøvelsen af familiemedlemmers ret til at færdes og tage ophold. Familiemedlemmer, der er statsborgere i et tredjeland, er ligeledes omfattet af en øget juridisk beskyttelse på visse betingelser, navnlig i tilfælde af, at den unionsborger, de er afhængige af, dør, eller i tilfælde af opløsning af et ægteskab

Endelig afgrænser forslaget muligheden for at afslå ophold eller bringe et ophold til ophør med begrundelse i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. Det sikrer unionsborgerne en bedre administrativ og juridisk beskyttelse i forbindelse med de foranstaltninger, der begrænser deres opholdsret. Det yder endog en fuldstændig beskyttelse af mindreårige og personer, der har opnået permanent opholdsret, og for hvilke udvisning med begrundelse i hensynet til den offentlige orden er udelukket. Det integrerer og erstatter i denne forbindelse bestemmelserne i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1994 om samordning af særlige foranstaltninger, der gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed¹³.

¹³ EFT 56 af 4.4.1964, s. 850. Direktivet er senest ændret ved direktiv 75/35/EØF (EFT L 14 af 20.1.1975, s. 14).

3.1.2. *Anvendelse af direktiverne om opholdsret på ikke-erhvervsaktive, pensionister og studerende*

Kommissionen vedtog den 17. marts 1999 en rapport¹⁴ om anvendelsen af direktiverne 90/364/EØF¹⁵ (opholdsret for ikke-erhvervsaktive), 90/365/EØF¹⁶ (opholdsret for pensionister) og 93/96¹⁷ (opholdsret for studerende).

Medlemsstaternes gennemførelsen af direktiverne blev i et vist omfang forsinket i størstedelen af medlemsstaterne, idet kun tre medlemsstater havde gennemført direktiverne inden for den fastsatte frist (30. juni 1992). Domstolen dømte ved dom af 20. marts 1997¹⁸ Tyskland for ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre direktiverne 90/364 og 90/365 i den nationale lovgivning.

Indholdet af gennemførelseslovene har også ladet meget tilbage at ønske, idet Kommissionen har måttet indlede overtrædelsesprocedurer for ukorrekt gennemførelse mod 14 medlemsstater. Størstedelen af sagerne er dog efter en kortere eller længere periode blevet henlagt, da medlemsstaterne har foretaget ændringer af deres lovgivning. Kommissionen har dog måttet indbringe Italien for Domstolen. Domstolen konstaterede i dom af 25. maj 2000¹⁹, at Italien ved at begrænse de beviser, der er gyldige, og navnlig ved at kræve, at visse dokumenter skal udstedes eller godkendes af myndighederne i en anden medlemsstat, og ved at kræve garanti fra de studerende for, at de råder over et bestemt beløb, idet de ikke gives et klart valg mellem en erklæring og ethvert andet tilsvarende instrument, og endelig ved ikke at acceptere anvendelse af en erklæring, når de ledsages af deres familiemedlemmer, ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktiv 90/364, 90/365 og 93/96.

Medlemsstaterne erkendte i sidste ende, at Kommissionens argumenter var velbegrundede, og ændrede efterfølgende deres gennemførelsesforanstaltninger. Overtrædelsesprocedurerne blev dog afviklet relativt langsomt, hvilket resulterede i, at unionsborgerne i en relativt lang periode var frataget visse rettigheder eller oplevede ubegrundede administrative problemer på grund af en fejlagtig gennemførelse af direktiverne.

Kommissionen mener, at det er nødvendigt, at:

- forbedre informationsindsatsen over for borgerne med hensyn til omfanget af rettighederne på området fri bevægelighed
- fortsætte med at sikre en nøje overholdelse af den eksisterende fællesskabslovgivning, navnlig ved at sikre en streng kontrol med den administrative praksis i medlemsstaterne

¹⁴ KOM(1999) 127 endelig udg.

¹⁵ EFT L 180 af 13.7.1990, s. 26.

¹⁶ EFT L 180 af 13.7.1990, s. 28.

¹⁷ EFT L 317 af 18.12.1993, s. 59. Direktiv 93/96 blev vedtaget efter, at Domstolen havde annulleret direktiv 90/366.

¹⁸ Sag C-96/95, *Kommissionen mod Tyskland*, Sml.1997, s. I-1653.

¹⁹ Sag C-424/98, *Kommissionen mod Italien*, Sml. 2000, s. I-4001.

- gøre fællesskabslovgivningen om fri bevægelighed for personer lettere læselig og omstrukturere den omkring unionsborgerskabsbegrebet. Kommissionen har fulgt det sidste punkt op med vedtagelsen den 23. maj 2001 af direktivet om unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (jf. ovenfor, punkt 3.1.1).

3.1.3. *Kommissionens meddelelse om særlige foranstaltninger, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed*²⁰

Unionsborgernes ret til fri bevægelighed er en grundlæggende og personlig ret, der gives uden for enhver økonomisk sammenhæng, og den er omfattet af de begrænsninger og betingelser, der er opstillet i traktaten og gennemførelsesbestemmelserne hertil.

Navnlig artikel 39, stk. 3, artikel 46, stk. 1, og artikel 55 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab gør det muligt for medlemsstaterne at begrænse den frie bevægelighed for personer med begrundelse i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Disse foranstaltninger skal være i overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964²¹.

Kommissionen har konstateret, at dette direktiv er blevet fortolket talrige gange af Domstolen i årenes løb, og at indførelsen af unionsborgerskabet har ændret den sammenhæng, i hvilken fortolkningen af direktivet indgår, og har under hensyntagen til den lære, der kan drages af de talrige klager fra borgerne over anvendelsen af direktivet, besluttet at vedtage en meddelelse med det formål at henlede opmærksomheden på de vigtigste problemer, som anvendelsen af dette direktiv giver anledning til, og at opstille visse retningslinjer for løsning af disse problemer.

Kommissionen drager i slutningen af meddelelsen følgende konklusioner:

- Anvendelsen af de nationale bestemmelser begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed er omfattet af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og sikrer medlemsstaterne visse uindskrænkede beføjelser.
- Anvendelsen af den nationale definition og de nationale kriterier på alle foranstaltninger, der træffes med begrundelse i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sundhed, er dog underlagt fællesskabslovgivningen. Især skal den personlige og grundlæggende ret til fri bevægelighed for unionsborgerne sammen med proportionalitetsprincippet og overholdelsen af de grundlæggende rettigheder fungere som retningslinjer for de nationale myndigheder, når de træffer beslutning om udvisning fra det nationale område.
- Enhver foranstaltning, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, skal være begrundet i en reel og tilstrækkelig alvorlig trussel mod samfundets grundlæggende interesser, og skal respektere den pågældende persons grundlæggende rettigheder, sådan som de fremgår af fællesskabslovgivningen.

²⁰ KOM(1999) 372 endelig af 19.7.1999.

²¹ EFT L 56 af 4.4.1964, s. 850.

- Alle garantier af administrativ og juridisk art i direktiv 64/221/EØF skal, sådan som de fortolkes af Domstolen, respekteres nøje, dette gælder også retten til at blive oplyst om begrundelsen for enhver foranstaltning, der træffes, samt om dens følger, og retten til genbehandling af ens sag.
- Her skal understreges betydningen af den samlede vurdering af den personlige situation (familiemæssig, social og kulturel) inden der træffes beslutning om udvisning af en unionsborger eller et familiemedlem, uanset dette familiemedlems nationalitet, fra det nationale område. Denne vurdering skal foretages fra sag til sag, uden at generelle forebyggelsesforanstaltninger kan anvendes som begrundelse. Tidligere domme for kriminalitet kan ikke tages i betragtning ved denne samlede vurdering og er ikke i sig selv begrundelse nok for en foranstaltning, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.
- Der bør lægges vægt på at beskytte de rettigheder, herunder retten til et familieliv, som unionsborgere, der har opholdt sig længe på en medlemsstats område, eller som er mindreårige, har, samt de mest sårbare gruppers rettigheder, dvs. statsborgere fra tredjelande, der er medlemmer af en unionsborgers familie.

3.1.4. Mobilitet med henblik på uddannelse, erhvervsuddannelse og forskning

To instrumenter vedrører spørgsmålet om mobilitet inden for uddannelse, erhvervsuddannelse og forskning:

- Rådets og Europa-Parlamentets henstilling om mobilitet i Det Europæiske Fællesskab for studerende, personer under erhvervsuddannelse, unge volontører, undervisere og erhvervslærere, der blev vedtaget den 25. juni 2001.
- Handlingsplanen for mobilitet, det franske formandskabs initiativ i samarbejde med Kommissionen, på foranledning af Det Europæiske Råd i Lissabon vedtaget i form af Rådet i form af en resolution den 14. december 2000 og godkendt af Det Europæiske Råd i Nice.

Mobilitet for personer, der deltager i en uddannelsesaktivitet, en undervisningsperiode eller en volontørperiode bliver en stedse vigtigere dimension i konsolideringen af det europæiske statsborgerskab og et redskab for interkulturel og social integration.

Henstillingen, der er baseret på artikel 149 og 150 i traktaten, sigter mod at fjerne de store hindringer, der endnu findes på området fri bevægelighed for studerende, personer under erhvervsuddannelse, unge volontører, undervisere og erhvervslærere. Heri opfordres medlemsstaterne til at indføre strategier for integrering af transnational mobilitet i deres nationale politikker, der finder anvendelse på de grupper, der er omfattet af denne henstilling.

I henstillingen og handlingsplanen opfordres Kommissionen ligeledes til at samarbejde med medlemsstaterne om udveksling af oplysninger om mulighederne for mobilitet medlemsstaterne imellem for særlige målgrupper for at fremme mobiliteten, bl.a. ved oprettelse af en internetportal, der giver let adgang til de forskellige informationskilder om mobilitet.

Endelig nævnes det i henstillingen, at der hvert andet år skal udarbejdes en opfølgingsrapport til Parlamentet og Rådet.

Kommissionen arbejder ligeledes på at fjerne hindringerne for mobilitet blandt forskere i overensstemmelse med de mål, som blev fastlagt af Det Europæiske Råd i Lissabon den 23.-24. marts 2000 inden for rammerne af oprettelsen af et europæisk forskningsrum. Kommissionen oprettede i juli 2000 en højtstående ekspertgruppe om forbedring af forskeres mobilitet. Denne gruppe har offentliggjort en rapport, på basis af hvilken Kommissionen i juni 2001 offentliggjorde en meddelelse med titlen "En mobilitetsstrategi for det Europæiske forskningsrum"²², hvori en række foranstaltninger foreslås lanceret.

Alle borgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område er et centralt aspekt i unionsborgerskabet.

Opretholdelse af den lovgivning, der fandtes før indførelsen af unionsborgerskabet, og som er spredt i talrige sektorbestemte retsakter, er en arv fra tidligere tider, som vi må skaffe os af med.

Det nye forslag til direktiv om opholdsret medfører forenkling og læsbarhed. Det omhandler de vigtigste problemer og hindringer for udøvelsen af denne ret, der blev nævnt i såvel meddelelsen om anvendelse af direktiverne om "ikke-erhvervsaktive", "pensionister" og "studerende", og i meddelelsen om foranstaltninger, der begrundes i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Udøvelsen af denne grundlæggende ret i unionsborgerskabet lettes således, og fællesskabslovgivningen forenkles, hvilket er i overensstemmelse med henstillingerne fra Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd.

Unionsborgerskabets praktiske betydning styrkes for mange statsborgere fra medlemsstaterne, der i kortere eller længere perioder benytter sig af deres ret til fri bevægelighed.

3.2. Valgret og valgbarhed i bopælslandet

3.2.1. Kommunale valg

I artikel 19, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab bestemmes det, at enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, har valgret og er valgbar ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat.

Rådet vedtog den 19. december 1994 direktiv 94/80/EF²³ om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere²⁴.

²² KOM(2001) 331 endelig.

²³ EFT L 368 af 13.12.1994, s. 38.

Direktiv 94/80/EF er nu gennemført i alle medlemsstaterne²⁵.

En analyse af gennemførelseslovenes overensstemmelse foranledigede Kommissionen til at indlede flere overtrædelsesprocedurer på grund af en dårlig gennemførelse af direktivet. Procedurerne vedrørte hovedsageligt bestemmelserne om optagelse på valglisterne, men også krav om kendskab til landets sprog eller angivelse af nationalitet på stemmesedlerne for kandidater, der ikke er statsborgere i landet.

Som følge af de ændringer, som de pågældende medlemsstater har indført, har de fleste procedurer kunnet afsluttes. Fire procedurer vedrørende Østrig, Portugal, Frankrig og Grækenland er endnu ikke afsluttet²⁶. Kun proceduren mod Grækenland har udviklet sig til en tvist.

I henhold til artikel 13 i direktivet aflægger Kommissionen rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktivet, herunder den udvikling, der er sket i vælgerkorpset siden direktivet trådte i kraft, senest et år efter, at der i samtlige medlemsstater er blevet afholdt kommunale valg på grundlag af direktivets bestemmelser. Da de sidste valg fandt sted i Frankrig i marts 2001, skal den pågældende rapport vedtages inden marts 2002.

3.2.2. Valg til Europa-Parlamentet

Unionsborgernes valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i bopælslandet er stadfæstet i artikel 19, stk. 2, i traktaten og gennemføres via Rådets direktiv 93/109/EF²⁷ af 6. december 1993 om 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.

Selv om medlemsstaternes gennemførelse af direktivet i det store hele har været tilfredsstillende, er der i visse tilfælde blevet indledt overtrædelsesprocedurer for dårlig gennemførelse.

Kun i et tilfælde har det været nødvendigt at indlede den procedure, der er omhandlet i artikel 226, indtil Kommissionens fremsættelse af en begrundet udtalelse. Der er her tale om den procedure, der er indledt mod Forbundsrepublikken Tyskland. Kommissionen anfægtede kravet om, at unionsborgere skal anmode om at blive optaget på valglisten forud for hvert valg, mens det i artikel 9, stk. 4, i direktivet bestemmes, at vælgere fra Fællesskabet, der er optaget på valglisten, fortsætter med at være optaget på denne på samme vilkår som vælgere med statsborgerskab i landet, indtil de selv anmoder om at blive slettet af den. Denne overtrædelsesprocedure blev afsluttet efter, at den tyske lovgivning til gennemførelse af direktivet var blevet ændret.

²⁴ Se præsentationen af direktivet i den anden rapport om unionsborgerskab, KOM(97) 230 endelig udg., punkt 1.1.

²⁵ Belgien var den sidste medlemsstat, der gennemførte det, idet dette først skete med lov af 27. januar 1999. Belgien var allerede blevet dømt af Domstolen for manglende gennemførelse af dette direktiv (Sag C-323/97, Sml. 1998, s. I-4281).

²⁶ Portugal og Østrig har tilkendegivet, at de har til hensigt at ændre deres lovgivning i den retning, som Kommissionen har foreslået.

²⁷ EFT L 329 af 30.12.1993, s. 34.

Direktiv 93/106/EF blev anvendt første gang i forbindelse med valgene til Europa-Parlamentet i juni 1994²⁸. Kommissionen har i overensstemmelse med artikel 16 i direktiv 93/109/EF aflagt rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktivet i forbindelse med disse valg²⁹.

Kommissionen vedtog den 18. december 2000 en meddelelse om anvendelsen af direktivet i forbindelse med valgene i juni 1999³⁰, der sigter mod at henlede opmærksomheden på de største problemer, der blev påvist, og mod at formidle og fremme den gode praksis, der blev anvendt i visse medlemsstater, med det formål at øge unionsborgernes deltagelse i det politiske liv i bopælslandet.

I denne meddelelse konstateres det, at unionsborgernes valgdeltagelse i bopælslandet var temmelig lav (9 %), selv om den var højere end i 1994 (5,9 %). Kommissionen har imidlertid konstateret, at valgprocenten er stigende i alle medlemsstater undtagen Tyskland. Det er faktisk den meget lave valgprocent i de to lande, der modtager flest statsborgere fra andre medlemsstater (Frankrig og Tyskland³¹), der bringer Unionens gennemsnit ned, idet det ville have været på 17,3 %, hvis disse to lande ikke blev medregnet.

Meddelelsen fokuserer på to punkter: dels information af unionsborgere, der ikke er statsborgere i det pågældende land, om valgret og valgbarhed og om retningslinjerne for udnyttelse af disse rettigheder, dels funktionen af det system for udveksling af information, der skal forhindre dobbelt stemmeafgivelse.

Hvad angår information af unionsborgerne opfordrer Kommissionen alle de medlemsstater, der endnu ikke har benyttet sig af en sådan information, til at indføre et direkte og personligt kontaktsystem via postvæsenet til vælgere fra Fællesskabet, der har bopæl i deres land³². Medlemsstaterne bør så vidt muligt lette optagelsen på valglisten ved at fremsende den dertil beregnede formular med posten.

Kommissionen mener, at andre muligheder bør undersøges, navnlig udlevering af formularer til ansøgning om optagelse på valglisten til fællesskabsborgere i forbindelse med disse borgeres kontakter med de lokale eller nationale myndigheder. Indsatsen bør fremover fokusere på tilskyndelse til og fremme af optagelsen på valglisten i bopælslandet såvel som på information om valgretten og valgbarheden. Disse tilskyndelsesforanstaltninger skal gennemføres til stadighed, mens de traditionelle informationskampagner kun gennemføres i perioden forud for afholdelsen af de enkelte valg.

²⁸ I Sverige fandt de første valg til Europa-Parlamentet sted den 17. december 1995, i Østrig den 13. oktober 1996 og i Finland den 20. oktober 1996.

²⁹ KOM(97) 731 endelig udg.

³⁰ KOM(2000) 843 endelig.

³¹ Frankrig og Tyskland modtager 63 % af de unionsborgere, der har bopæl i en anden medlemsstat. Stemmeprocenten var på 4,9 % i Frankrig og 2,1 % i Tyskland.

³² Ved valgene i juni 1999 var den gennemsnitlige valgdeltagelse i de lande, der anvendte dette informationssystem, helt oppe på 23,5 %.

Hvad angår systemet til udveksling af information, har Kommissionen kunnet konstatere, at det endnu en gang har vist sig at være utilfredsstillende. Denne situation er en følge af to forskellige faktorer: visse medlemsstaters manglende overholdelse af de retningslinjer, der er fastlagt for gennemførelse af udviklingen, og bestemmelserne i visse medlemsstaters valglovgivning, navnlig de forskellige frister for lukning af valglisterne.

Kommissionen vil i samarbejde med de kompetente myndigheder i medlemsstaterne fortsætte sine bestræbelser for at forbedre den praktiske udveksling inden for de nuværende lovgivningsmæssige rammer.

Unionsborgerskab giver valgret og valgbarhed til lokalvalg og valg til Europa-Parlamentet i bopælslandet.

Der skal her mindes om, at der er tale om omkring fem mio. mennesker, hvoraf nogen var frataget valgret og valgbarhed i oprindelseslandet, fordi de var bosiddende i udlandet.

Kommissionen har konstateret en meget stor mangel på information på dette område. De tilgængelige oplysninger viser faktisk, at når der er blevet tilrettelagt en specifik og direkte informationskampagne, er deltagelsen i valgene i bopælslandet langt højere end gennemsnittet for Unionen.

Kommissionen opfordrer alle medlemsstaterne til at iværksætte et system til direkte og personlig kontakt til vælgerne og slår til lyd for, at andre veje undersøges som f.eks. udlevering af ansøgningskemaer om optagelse på valglisterne i forbindelse med enhver kontakt med de lokale eller nationale myndigheder.

3.3. Ret til diplomatisk og konsulær beskyttelse

I artikel 20 bestemmes det, at enhver unionsborger i tredjelande, hvor den medlemsstat, hvori han er statsborger, ikke er repræsenteret, nyder enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat. Det bestemmes endvidere, at medlemsstaterne indbyrdes udarbejder de nødvendige regler og indleder de påkrævede internationale forhandlinger.

I den anden rapport om unionsborgerskab blev det anført, at repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, havde vedtaget tre afgørelser, hvoraf den første vedrørte de diplomatiske og konsulære repræsentationers beskyttelse af Den Europæiske Unions borgere³³, den anden vedrørte gennemførelsesforanstaltninger, som skal vedtages af konsulaterne³⁴, mens den tredje vedrørte reglerne for udstedelse af nødpas³⁵.

³³ Afgørelse 95/553/EF, EFT L 314 af 28.12.1995, s. 73.

³⁴ Ikke offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

³⁵ Afgørelse 96/409/FUSP, EFT L 168 af 6.7.1996, s. 4.

Disse afgørelser træder først i kraft, når alle medlemsstaterne har indført dem i deres nationale retsorden, hvilket endnu ikke er tilfældet.

Man kan imidlertid konstatere, at alle medlemsstaterne i praksis har indført foranstaltninger til at sikre, at deres diplomatiske og konsulære repræsentationer yder unionsborgere, der ikke er repræsenteret i et tredjeland, en passende beskyttelse og bistand i tilfælde af dødsfald, ulykke eller alvorlig sygdom, i tilfælde af arrestation eller tilbageholdelse, i tilfælde af voldshandlinger, de har været ofre for, i tilfælde af hjemsendelse og i andre tilfælde, hvor de anmoder om hjælp.

De dokumenter, der skal gennemføre denne ret, som i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder blev ophøjet til en grundlæggende rettighed³⁶, er endnu ikke juridisk gyldige, fordi visse medlemsstater ikke har gennemført de nødvendige lovgivningsforanstaltninger på nationalt plan.

3.4. Ret til at indgive andragender

I artikel 21 i traktaten bestemmes det, at enhver unionsborger har ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet i medfør af artikel 194. Denne ret gælder især for borgerne, selv om retten med artikel 194 udvides til at omfatte enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat. Emnet for andragenderne skal ligge inden for Fællesskabets aktivitetsområde, og det skal berøre andrageren direkte. Selv om Udvalget for Andragender anvender en bred fortolkning, når det afgør, hvorvidt et andragende er i overensstemmelse med kravene for behandling, bliver et stort antal andragender afvist.

Andragendet er en vigtig mulighed for de enkelte borgere til at få deres problemer formelt afprøvet ved Fællesskabets institutioner. Andragerne kan ligeledes henlede opmærksomheden på et stort antal tilfælde, hvor fællesskabslovgivningen ikke overholdes af de forskellige myndigheder i medlemsstaterne, eller påvise svagheder eller behov for revision i forbindelse med visse elementer i fællesskabslovgivningen.

Erfaringerne i parlamentsårene 1997/1998, 1998/1999 og 1999/2000³⁷

Parlamentet modtog en lind strøm af andragender i perioden 1997-2000. I parlamentsåret 1997-1998 modtog Europa-Parlamentet 1 311 andragender, i 1998-1999 1 005 andragender og i 1999-2000 958 andragender. Den tendens til et fald i antallet af andragender, som blev konstateret i den anden rapport, er fortsat bortset fra parlamentsåret 1997-1998, hvor antallet af andragender steg i forhold til antallet det foregående år.

³⁶ Artikel 46 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, EFT C 364 af 18.12.2000, s. 1.

³⁷ Kilde: Betænkninger om resultaterne af arbejdet i Udvalget for Andragender i parlamentsårene 1996-1997 (dokument A4-0190/97), 1997-1998 (dokument A4-0250/98), 1998-1999 (dokument A4-0117/99). Rapporterne er tilgængelige på Europa-Parlamentets web-sted (http://www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm).

Andragender modtaget af Parlamentet i de seneste ti år

Parlamentsår	Antal	Procentuel stigning/fald
1990-1991	785	
1991-1992	684	-12 %
1992-1993	900	+30 %
1993-1994	1083	+20 %
1994-1995	1352	+25 %
1995-1996	1169	-14 %
1996-1997	1107	-5 %
1997-1998	1312	+18 %
1998-1999	1005	-24 %
1999-2000	958	-5 %

I de tre pågældende parlamentsår har Udvalget for Andragender erklæret 1 767 andragender ud af i alt 3 275 (54 %) for værende i overensstemmelse med kravene for behandling. Nogle af andragenderne blev sendt til den europæiske ombudsmand, og nogle andragere blev henvist til et andet kompetent organ, der ikke havde noget med Det Europæiske Fællesskab at gøre.

Den høje procentdel af andragender, der blev afvist, skyldes manglende information om Unionens og de enkelte institutioners kompetence. Som Udvalget for Andragender anførte i sin betænkning om parlamentsåret 1999/2000³⁸ *henvender en række andragere sig til Udvalget for Andragender, fordi de ikke er helt klar over, hvilke rettigheder unionsborgerskabet giver dem.*

I alt 920 andragender fra de tre parlamentsår vedrørte borgernes rettigheder, navnlig sociale anliggender, fri bevægelighed, beskatning og anerkendelse af eksamensbeviser i bopælslandet. Det store antal andragender vedrørende borgernes rettigheder viser, at borgerne hyppigt støder på problemer, når de er bosiddende i en anden medlemsstat.

³⁸

Dokument A5-0162/2000, s. 12.

3.5. Den europæiske ombudsmand

I andet afsnit af artikel 21 bestemmes det, at enhver unionsborger kan henvende sig til ombudsmandsinstitutionen. Rammerne for ombudsmandens arbejde er fastlagt i artikel 195. Enhver unionsborger eller enhver fysisk og juridisk person har ret til at klage til ombudsmanden. Ombudsmandens arbejde går ud på at undersøge formodede tilfælde af fejl eller forsømmelser³⁹ i forbindelse med handlinger foretaget af Fællesskabets institutioner og organer. Ombudsmanden kan ikke behandle nationale myndigheders eller andre internationale organisationers handlinger.

Unionens første ombudsmand, Jacob Söderman, tiltrådte i december 1995 og har siden udarbejdet årlige rapporter⁴⁰ med oplysninger om de klager, som ombudsmanden har modtaget, om reglerne for, at klagerne kan erklæres i overensstemmelse med kravene for behandling, og den efterfølgende procedure.

Klager i perioden 1997-1999

I 1997 modtog ombudsmanden 1 281 klager, hvoraf 1 067 kom fra unionsborgere. Kun 200 af klagerne førte til en ombudsmandsundersøgelse⁴¹. I 1998 modtog ombudsmanden 1 372 klager, hvoraf 1 237 kom fra unionsborgere. 170 førte til en undersøgelse. Tallene for 1999 viser, at der blev indgivet 1 577 klager (1 458 fra borgere), hvoraf 201 førte til undersøgelser. I 59 tilfælde i 1997, 96 tilfælde i 1998 og 107 tilfælde i 1999 blev der ikke konstateret nogen fejl eller forsømmelser.

De institutioner, der hovedsageligt var genstand for undersøgelser i perioden 1997-1999, var Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet. I denne henseende er statistikkerne for denne periode ikke forskellige fra de foregående år.

Institutioner og organer, der blev undersøgt i perioden 1997-1999

Institutioner og organer	1997		1998		1999	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Kommissionen	163	77 %	129	75 %	163	80 %
Parlamentet	24	12 %	27	16 %	18	9 %
Rådet	7	3 %	7	4 %	14	7 %
Andre	17	8 %	9	5 %	8	4 %

³⁹ Ombudsmanden fremsatte følgende definition af "fejl og forsømmelser" i den årlige rapport for 1997: "Fejl og forsømmelser optræder, når et offentligt organ ikke handler i overensstemmelse med en regel eller et princip, der er bindende for det". På forslag fra Udvalget for Andragender (A4-0258/98) vedtog Parlamentet en beslutning, hvori denne definition godkendes.

⁴⁰ Alle rapporter er tilgængelige på den europæiske ombudsmands web-sted på følgende adresse: <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/report/en/default.htm>.

⁴¹ Ombudsmanden har hvert år behandlet klager, der ikke blev afsluttet det foregående år, og har på eget initiativ indledt undersøgelser. Antallet af undersøgelser kan derfor omfatte disse to grupper og ikke blot klager fra det pågældende år.

Den vigtigste form for formodede fejl eller forsømmelser i perioden 1997-1999 var manglende information eller åbenhed eller afslag herpå⁴². Den næsthøypigste form var forsinkelser, der kunne være undgået (1997 og 1999) og forsømmelighed (1998). Andre meget almindelige former for fejl eller forsømmelser var forskelsbehandling, uretfærdighed, misbrug af magt og procedurer, retten til forsvar.

Ombudsmandens statistikker viser, at antallet af borgere, der klager til ombudsmanden, er steget hvert år siden 1996. Den procentdel af klagerne, der falder inden for ombudsmandens mandat, er ikke steget tilsvarende, men ser dog ud til at stige langsomt. De årlige rapporter for 1997-1999 viser alle en meget høj procentdel af afviste klager, 73 % i 1997 og 1999 og 69 % i 1998. Ombudsmanden forsøger at hjælpe borgeren i disse tilfælde ved at råde ham til at henvende sig til den rigtige institution f.eks. Europa-Parlamentet eller en lokal eller national ombudsmand. I meget få tilfælde hvert år har ombudsmanden med klagerens tilladelse videresendt klagen til en anden institution.

4. GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Den periode, der er omfattet af denne rapport, har været karakteriseret ved proklameringen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, ved vedtagelse af juridiske instrumenter til gennemførelse af artikel 13 i traktaten, og ved de foranstaltninger, der er truffet i forbindelse med det europæiske år mod racisme (1997).

4.1. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder blev proklameret samtidigt af Europa-Parlamentets formand, Rådets formand og Kommissionens formand i forbindelse med Det Europæiske Råd i Nice den 7. december 2000. Det blev offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende⁴³.

Denne proklamation er resultatet af Det Europæiske Råds beslutning i Køln den 3.-4. juni 1999, hvor stats- og regeringscheferne blev enige om, *at det i EU's nuværende udviklingsfase er påkrævet at udforme et charter om disse rettigheder for tydeligt at nedfælde de grundlæggende rettigheders overordnede betydning og rækkevidde for EU-borgerne*⁴⁴.

4.1.1. Den traditionelle metode:

Til at udarbejde charteret nedsatte Det Europæiske Råd en *ad hoc*-instans bestående af repræsentanter for Europa-Parlamentet, de nationale parlamenter, regeringerne og Kommissionen. Sammensætningen af denne instans, der allerede blev skitseret i Køln, blev præciseret yderligere på Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15.-16. oktober 1999. Instansen, der senere besluttede af betegne sig selv som "konvent", havde 62 medlemmer fordelt i fire grupper: 16 medlemmer af Europa-Parlamentet, tredive medlemmer af de nationale parlamenter, 15 repræsentanter for stats- og regeringscheferne og en repræsentant for Kommissionen.

⁴² 23 % i 1999, 30 % i 1998 og 25 % i 1997.

⁴³ EFT C 364 af 18.12.2000, s. 1.

⁴⁴ Det Europæiske Råd i Køln, formandskabets konklusioner, bilag IV.

Observatører fra Domstolen og Europarådet, herunder en repræsentant for den europæiske menneskerettighedsdomstol, deltog ligeledes i arbejdet. Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og ombudsmanden blev opfordret til at fremkomme med deres synspunkter.

Konventet hørte ligeledes ansøgerlandene til Den Europæiske Union.

De store linjer i konventets arbejdsmetoder blev fastlagt i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tampere. Et vigtigt element i disse metoder vedrører åbenheden omkring arbejdet. Det Europæiske Råd i Tampere fastlagde således principperne for offentliggørelse af instansens drøftelser og de dokumenter, der blev fremlagt i forbindelse med disse drøftelser. Denne offentliggørelse blev især opnået gennem åbningen af et web-sted⁴⁵, hvor dokumenterne om udarbejdelsen af charteret blev stillet til rådighed for offentligheden. Denne offentliggørelse muliggjorde et tæt samråd med repræsentanter for civilsamfundet.

Instansen afholdte sit første møde i Bruxelles den 17. december 1999. Ved denne lejlighed blev den tidligere præsident i Forbundsrepublikken Tyskland, Roman Herzog, valgt til formand. Formanden for konventet kunne den 2. oktober 2000 konstatere, at der var stor enighed om udkastet til charteret, som blev sendt til formanden for Det Europæiske Råd. På det uformelle møde i Biarritz den 13.-14. oktober 2000 kunne stats- og regeringscheferne enstemmigt tilslutte sig dette udkast.

Kommissionen har vedtaget to meddelelser, som blev offentliggjort henholdsvis den 13. september og den 11. oktober 2000⁴⁶. Kommissionen støttede i sine meddelelser udkastet til charter samtidig med, at den fremsatte nogle forslag med hensyn til udformningen af visse rettigheder i udkastet eller med hensyn til arten af disse.

4.1.2. *Charterets indhold:*

Charteret samler i en og samme tekst alle de personlige rettigheder: borgerlige, politiske, økonomiske og sociale rettigheder og Den Europæiske Unions borgeres rettigheder. Charteret er således det første internationale instrument vedrørende grundlæggende rettigheder, i hvilket rettighedernes udelelighed reelt respekteres.

Disse rettigheder er allerede i høj grad stadfæstet i forskellige kilder såsom forfatningsmæssige traditioner og internationale forpligtelser, der er fælles for medlemsstaterne, traktaten om Den Europæiske Union og traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, chartrene på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område vedtaget af Fællesskabet og Europarådet samt EF-Domstolens og den europæiske menneskerettighedsdomstols retspraksis.

Charteret består af 54 artikler og en præambel. Ud over de generelle bestemmelser, der findes i slutningen af teksten (artikel 51-54), er artiklerne grupperet omkring seks grundlæggende værdier: værdighed (artikel 1-5), friheder (artikel 6-19), ligestilling (artikel 20-26), solidaritet (artikel 27-38), borgerne i Unionens medlemsstater (artikel 39-46) og retfærdighed i retssystemet (artikel 47-50).

⁴⁵ <http://db.consilium.eu.int/df>.

⁴⁶ KOM(2000) 559 endelig udgave og KOM(2000) 644 endelig udgave.

I forbindelse med denne rapport henleder Kommissionen især opmærksomheden på de rettigheder, som findes i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og som er samlet i kapitel V i charteret vedrørende statsborgerskab: valgret og valgbarhed til Europa-Parlamentet (artikel 39), valgret og valgbarhed ved kommunale valg (artikel 40), ret til aktindsigt (artikel 42), ret til at klage til ombudsmanden (artikel 43), ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet (artikel 44), fri bevægelighed og opholdsret (artikel 45), diplomatisk og konsulær beskyttelse (artikel 46). Dette kapitel V omfatter ligeledes på grund af den stadig større vægt på en rimelig administrativ procedure til sikring af de personlige rettigheder og interesser, retten til god forvaltning (artikel 41). Denne rettighed tager afsæt i de principper på området, der er indeholdt i Domstolens omfattende retspraksis.

Det fremgår af charteret, at de rettigheder, der anerkendes i dette charter, og som er baseret på fællesskabstraktaterne eller traktaten om Den Europæiske Union, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt i disse traktater (artikel 52, stk. 2). Det bestemmes endvidere, at de rettigheder i charteret, der svarer til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har den samme betydning og omfang som i konventionen, hvilket ikke udelukker, at EU, herunder selve charteret, giver en mere omfattende beskyttelse (artikel 52, stk. 3).

4.1.3. *Den fremtidige udvikling af charteret:*

Det Europæiske Råd i Nice ønskede, at charteret måtte få så stor en udbredelse blandt EU's borgere som muligt. Denne store udbredelse svarer til målet om de grundlæggende rettigheders synlighed. Den er også nødvendig for, at den offentlige debat om Europa kan gennemføres på en ordentlig måde.

I erklæringen om Unionens fremtid, der findes som bilag til Nice-traktaten, nævnes charterets status således blandt de punkter, der skal gøres til genstand for en omfattende offentlig debat med henblik på forberedelsen af regeringskonferencen i 2004. Spørgsmålet om charterets rækkevidde vil i overensstemmelse med konklusionerne fra Köln blive behandlet på et senere tidspunkt⁴⁷.

Men uden at afvente arbejdets afslutning står det allerede nu klart, som Kommissionen understregede det i ovennævnte meddelelse fra oktober, at charteret bør få virkninger, herunder også på det juridiske plan blot ved, at det er blevet proklameret. Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen kan ikke ignorere en tekst, der er udarbejdet på anmodning fra Det Europæiske Råd af alle de nationale og europæiske kilder til legitimitet forsamlet i den samme instans, og som de selv har proklameret.

Proklamationen af charteret om grundlæggende rettigheder er med opregningen af de grundlæggende rettigheder, som institutionerne og medlemsstaterne skal beskytte, når de anvender Unionens lovgivning, et tydeligt tegn på, at borgeren fremover er det centrale element i den europæiske integration.

⁴⁷

Det Europæiske Råd i Nice, formandskabets konklusioner, punkt I.2.

Det i traktaterne fastsatte mål, der går ud på at oprette et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, må nødvendigvis resultere i en bedre beskyttelse af borgernes rettigheder. Charteret om grundlæggende rettigheder opfylder dette krav.

Ikke blot vil de tre institutioner, der offentligt har proklameret det, vanskeligt kunne ignorere det i fremtiden, men det vil uden tvivl uafhængigt af dets juridiske karakter blive en uomgængelig referencekilde for Domstolen i forbindelse med udviklingen af dens retspraksis vedrørende beskyttelse af grundlæggende rettigheder på unionsplan.

Målet er at få charteret indarbejdet i traktaterne på grund af dets indhold, dets strengt juridiske formulering og dets høje juridiske værdi.

4.2. Juridiske instrumenter til bekæmpelse af forskelsbehandling

Kommissionen har for at overholde sin forpligtelse til snarest muligt at fremlægge gennemførelsesbestemmelser til artikel 13 i traktaten og i overensstemmelse med Europa-Parlamentets, medlemsstaternes og stats- og regeringschefernes ønske, som det kom til udtryk på Det Europæiske Råd i Tampere, fremlagt en meddelelse og tre forslag om bekæmpelse af forskelsbehandling i Den Europæiske Union.

Rådet vedtog den 29. juni 2000 direktiv 2000/43/EF⁴⁸ om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. Det sigter mod i alle medlemsstater at forbyde enhver forskelsbehandling begrundet i race eller etnisk oprindelse på forskellige områder, såsom beskæftigelse, uddannelse, socialsikring, sundhedspleje eller adgang til varer og tjenesteydelser.

Den 27. november 2000 vedtog Rådet direktiv 2000/78/EF⁴⁹ om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. Dette direktiv har som mål at indføre rammebestemmelser for bekæmpelse af forskelsbehandling baseret på religion eller overbevisninger, handicap, alder eller seksuel orientering med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

Samme dag vedtog Rådet afgørelse 2000/750/EF om Fællesskabets handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling (2001-2006)⁵⁰, der har et samlet budget på 98,4 mio. EUR.

Programmet støtter og supplerer de bestræbelser, der udfoldes på fællesskabsplan og i medlemsstaterne for at fremme foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af simpel og mangesidet forskelsbehandling. Det har følgende mål:

- at forbedre forståelsen af spørgsmål vedrørende forskelsbehandling gennem øget viden og gennem evaluering af effektiviteten af politikker og praksis

⁴⁸ EFT L 180 af 19.7.2000, s. 22.

⁴⁹ EFT L 303 af 2.12.2000, s. 16.

⁵⁰ EFT L 303 af 2.12.2000, s. 23.

- at styrke kapaciteten til at forebygge og bekæmpe forskelsbehandling effektivt, særlig gennem styrkelse af organisationernes aktionsmidler og støtte til udveksling af informationer og god praksis og etablering af netværk på europæisk plan, under hensyntagen til de særlige kendetegn ved de forskellige former for forskelsbehandling
- at fremme og udbrede værdier og praksis, der understøtter bekæmpelsen af forskelsbehandling, herunder gennem oplysningsaktiviteter.

For at nå disse mål indeholder beslutningen en strategi, der er baseret på tre elementer, nemlig:

- en styrkelse af analysen af forskelsbehandling og følgerne heraf i EU
- støtte til de organisationer, der deltager i bekæmpelse og forebyggelse af forskelsbehandling, således at de får mulighed for at sammenligne deres fremgangsmåder med de erfaringer, der høstes andre steder i EU
- oplysning for de vigtigste beslutningstagere om mulighederne for at gøre kampen mod forskelsbehandling mere effektiv.

Disse retsakter vidner klart om Fællesskabets ambition om et mere retfærdigt samfund og følger en pragmatisk fremgangsmåde, idet de fokuserer på de vigtigste områder, hvor forskelsbehandlingen opleves.

4.3. Daphne-programmet

I forbindelse med beskyttelse af de grundlæggende rettigheder generelt og ikke-forskelsbehandling i særdeleshed skal det ligeledes nævnes, at Kommissionen har vedtaget et flerårigt fællesskabsprogram (2000-2003) om bekæmpelse af alle former for vold mod børn, unge og kvinder (Daphne-programmet⁵¹). Denne aktion supplerer Kommissionens lovgivningstiltag gennem finansiell støtte til de offentlige eller private organisationer i Unionen, der kæmper mod vold, uanset om der er tale om seksuel, fysisk eller psykisk vold. Daphne-programmet har allerede finansieret omkring 200 projekter siden 1997, der alle vedrører foranstaltninger til fordel for voldsofre. Der blev i 1999 og 2000 gennemført to undersøgelser af disse projekters indvirkninger.

4.4. Foranstaltninger til bekæmpelse af racisme

1997, det europæiske år mod racisme

Det europæiske år var en etape i intensiveringen af samarbejdet om bekæmpelse af racisme. Det mobiliserede personer og organisationer i hele Den Europæiske Union. Denne mobilisering skabte et favorabelt klima for politiske fremskridt. Vedtagelsen af nye bestemmelser om ikke-forskelsbehandling i traktaten om Den Europæiske Union, oprettelsen af et overvågningscenter for racisme og fremmedhad i Wien, handlingsplanen mod racisme og nettet af antiracistiske ngo'er, der var et direkte resultat af året og et udtryk for en omfattende mobiliseringsplan, er vigtige eksempler herpå.

⁵¹ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 293/2000/EF, EFT L 34 af 9.2.2000, s. 1.

Handlingsplan mod racisme

Kommissionens lancering i marts 1998 af en handlingsplan mod racisme⁵², der sigter mod at gøre bekæmpelse af racisme til et centralt element i en række europæiske politikker, er en direkte forlængelse af det europæiske år og de fremskridt, der blev gjort i forbindelse hermed.

Planen lægger hovedvægten på styrkelse af og støtte til samarbejde og partnerskaber på alle niveauer for at fremme forskelligartethed og pluralisme ved at styrke samarbejdet med, men også mellem de forskellige partnere.

Det europæiske net af antiracistiske organisationer

I forbindelse med forberedelserne til det europæiske år meddelte en række antiracistiske organisationer Kommissionen, at de ønskede at oprette et europæisk net af antiracistiske organisationer.

Det forberedende arbejde til oprettelse af en sådan struktur blev gennemført i 1998, og omkring 250 deltagere, der repræsenterede et stort antal ngo'er, deltog den 8.-10. oktober 1998 i den stiftende konference for nettet og i fastsættelsen af en europæisk, politisk dagsorden og et europæisk handlingsprogram samt retningslinjerne for gennemførelse af et sådant program.

Det vigtigste mål med nettet er at give kampen mod racisme, fremmedhad, antisemitisme og antiislamisme en europæisk dimension for at sikre en forbindelse mellem lokale eller nationale initiativer og europæiske initiativer, udveksle erfaringer på området, styrke de eksisterende initiativer, udvikle nye strategier for bekæmpelse af racisme og fremme lige rettigheder og muligheder.

Nettet gennemfører europæiske kampagner og samarbejder med de europæiske institutioner for at gøre den europæiske indsats mod racisme mere effektiv. Nettet spiller ligeledes en afgørende rolle i forbindelse med Fællesskabets handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling (2001-2006) og gennemførelsen af direktiverne om bekæmpelse af forskelsbehandling vedtaget på basis af traktatens artikel 13.

Overvågningscentret for Racisme og Fremmedhad

Overvågningscentret⁵³ har som vigtigste opgave at forsyne Fællesskabet og dets medlemsstater med objektive, pålidelige og sammenlignelige oplysninger på europæisk plan om fænomenerne racisme, fremmedhad og antisemitisme, som kan være en hjælp, når Fællesskabet og medlemsstaterne træffer eller fastlægger foranstaltninger.

⁵² KOM(1998) 183 endelig udg. af 25.3.1998.

⁵³ Observatoriet blev oprettet med forordning (EF) nr. 1035/97. Det har hjemme i Wien.

I henhold til overvågningscentrets anden rapport, som blev offentliggjort i november 2000⁵⁴ udsættes etniske/racemæssige minoriteter, indvandrere og flygtninge i alle medlemsstater for racebetinget kriminalitet og forskelsbehandling. Den kriminalitet, der forøves af fremmedhadske grupper, rammer først og fremmest indvandrere, personer af udenlandsk herkomst og det jødiske samfund. Der blev i 1999 rapporteret om forskelsbehandling af minoritetsgrupper tilhørende Romabefolkningen i flere medlemsstater.

Størstedelen af de tilfælde af forskelsbehandling, der blev konstateret i 1999, vedrørte beskæftigelse og arbejdsmarkedet.

Racisme på internettet giver anledning til særlig bekymring, navnlig i visse medlemsstater, idet internettet i vidt omfang anvendes af racistiske grupper til at udbrede racistiske, antisemitiske, fremmedhadske og hadefulde idéer til det størst mulige antal mennesker uden særlig stor risiko for at blive straffet.

I henhold til denne rapport skulle de nye direktiver baseret på artikel 13 i traktaten i vidt omfang bidrage til at forbedre denne situation.

Overvågningscentret har bl.a. til opgave at oprette og samordne et "europæisk informationsnet for racisme og fremmedhad" (RAXEN), der består af en central enhed, der samarbejder med nationale organisationer, som f.eks. forskningscentre ved universiteter, ikke-statslige organisationer og særlige organisationer. Dets rolle er at indsamle og analysere de eksisterende oplysninger og oprette en database, der er tilgængelig for offentligheden. Det vil ligeledes blive en informations-, videns- og erfaringsbase, der giver mulighed for at udarbejde strategier til bekæmpelse af forskelsbehandling i Europa.

5. INFORMATION AF UNIONENS BORGERE

Projektet "Dialog med borgere og virksomheder" er efterfølgeren til "Borger i EU"-initiativet, der blev beskrevet i den anden rapport om unionsborgerskab⁵⁵.

Dialogen med borgere og virksomheder har to specifikke mål: at bevidstgøre borgerne om deres rettigheder i Den Europæiske Union og at etablere en tovejskommunikation med borgerne for at få feedback om de problemer, de måtte have med at udøve deres rettigheder.

For at kunne forsyne borgerne med denne information på et permanent grundlag blev der oprettet en tjeneste kaldet Europa Direkte.

Netstederne for dialog med borgere og virksomheder og for Europa Direkte er ligeledes tilgængelige og stiller information og rådgivning fra mange kilder til rådighed.

Endvidere informerer dialog med borgere og virksomheder også borgerne ved hjælp af publikationer, der skal give en generel oversigt over deres rettigheder og de midler, de kan anvende for at håndhæve dem.

⁵⁴ Denne rapport findes på følgende adresse <http://www.eumc.at/publications>.

⁵⁵ KOM(97) 230 endelig udg., s. 19.

Kommissionen har således på borgernes foranledning igangsat en ajourføring af de vejledninger, der blev offentliggjort i forbindelse med "borger i EU"-initiativet.

Der er også udarbejdet nye vejledninger. Vejledningen med titlen "Sådan gør jeg mine rettigheder i det indre marked gældende", der blev offentliggjort i 2000, og de dertil hørende nationale oversigter, modsvarer f.eks. den manglende information om de forskellige klagemuligheder, borgerne har adgang til for at gøre deres rettigheder gældende på nationalt og europæisk plan. Vejledningen "Databeskyttelse i Den Europæiske Union", der blev offentliggjort i 2001, oplyser borgerne om deres rettigheder i forbindelse med indsamling og udnyttelse af personoplysninger samt om fremgangsmåden i tilfælde af krænkelse af disse rettigheder.

Disse vejledninger kan rekvireres gratis med post via Europa Direkte telefonservice.

Europa Direkte centeret tilbyder gratis telefonhjælpelinjer i de enkelte medlemsstater samt en direkte svartjeneste via e-mail, brev eller fax. Det håndterer forespørgsler på alle 11 officielle fællesskabssprog om alle områder af EU's politik.

Europa Direkte fungerer som et første kontaktpunkt, der kan hjælpe mennesker, som ikke ved, hvordan eller hvor de finder svar på deres spørgsmål. Det supplerer de informationsnet, der findes i medlemsstaterne, så de først kan guide borgerne i retning af grundlæggende information og dernæst i retning af de mest velegnede af de talrige specialiserede eller generelle informationstjenester.

Centeret besvarer generelle spørgsmål om Europa-Kommissionen og de øvrige EU-institutioner. Den interne Europa Direkte tjeneste tager sig af spørgsmål, der kræver yderligere undersøgelser.

Siden 1998 har Europa Direkte håndteret over 200 000 anmodninger om information om alle spørgsmål i tilknytning til Europa-Kommissionens og de øvrige institutioners arbejde generelt.

Spørgsmål vedrørende de praktiske problemer, som borgerne støder på i forbindelse med udøvelsen af deres rettigheder i det indre marked, overdrages til borgernes vejviserservice, en tjeneste, der yder uformel juridisk rådgivning. Denne tjeneste, der nu udgør en del af programmet "dialog med borgere og virksomheder", anvender et team af eksperter, der dækker alle de officielle sprog i Den Europæiske Union.

Det fremgår af en rapport fra marts 2000 udarbejdet af borgernes vejviserservice, at der kun er få tilfælde, hvor forespørgsler rejser problemer, der er direkte relateret til håndhævelse, og som henhører under EU-lovgivningen. De fleste forespørgsler skyldes manglende kendskab til fællesskabslovgivningens rækkevidde eller forvirring med hensyn til, hvilken institution på EU-plan eller nationalt plan der har ansvaret for at løse deres problemer.

Når der er tale om at forsvare borgernes rettigheder, har de helt klart tendens til at overvurdere, hvad de kan forvente fra EU, navnlig når de har bopæl i en anden medlemsstat. Selv på områder, der helt klart er af national karakter, opfattes de europæiske institutioner ofte som værende kompetente til at gribe ind som en overnational myndighed ud fra en almen interesse.

Analysen af de problemer, borgerne støder på, giver Kommissionen mulighed for at stille skarpt på borgernes informationsbehov og påvise eventuelle misforhold eller huller ved anvendelsen af fællesskabsretten. De problemer, der fremsendes til "vejviserservice" vil iøvrigt snart fuldt ud indgå i det mere generelle initiativ "interaktiv politikudformning", som Kommissionen i øjeblikket er ved at få på plads. Endelig skal der mindes om, at Europa-Kommissionen i sit forsøg på at nærme borgerne og de europæiske institutioner hinanden arrangerer informationsbesøg for ca. 40 000 besøgende hvert år.

Der er gentagne gange i denne rapport blevet gjort opmærksom på informationsunderskuddet om Unionens aktiviteter.

Et besynderligt resultat af dette informationsunderskud er, at borgerne antager, at Unionens, og især Kommissionens, beføjelser er mere omfattende, end de faktisk er.

Cette constatation a été confirmée par l'expérience du « Signpost Service », par les plaintes dirigées au Médiateur, les pétitions adressées au Parlement européen ou les lettres adressées aux différents services de la Commission.

Dette bekræftes af erfaringerne med "Borgernes vejviserservice", af klagerne til ombudsmanden, af de andragender, der indgives til Europa-Parlamentet, eller af de skrivelser, der rettes til Kommissionens forskellige tjenestegrene.

Indførelsen af "Europa Direkte" og inden for det indre marked "Dialog med borgere og virksomheder", hvor "vejviserservice" er en vigtig bestanddel, går således i den rigtige retning: hurtigt og enkelt at give borgeren den information han har brug for på en decentral måde. Det skulle også give de europæiske institutioner mulighed for bedre at tage højde for de problemer, som borgerne støder på i forbindelse med udøvelsen af deres rettigheder, når institutionerne skal ændre eller udarbejde fællesskabspolitikker for borgerne.