

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.3.2003
KOM(2003) 101 endelig

**ANDEN BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG
EUROPA-PARLAMENTET**

om gennemførelsen af direktiv 90/364, 90/365 og 93/96 (opholdsret)

RESUMÉ

Denne beretning er den anden beretning om gennemførelsen af de tre direktiver om opholdsret for unionsborgere og deres familiemedlemmer uanset nationalitet, som ikke udøver erhvervsaktivitet i værtsmedlemsstaten ("ikke-erhvervsaktive"); den omfatter perioden 1999-2002.

Først og fremmest har en række domme fra Domstolen fastslået eller bekræftet nogle meget vigtige principper for gennemførelsen af de tre direktiver:

- studerende skal ikke bevise, at de råder over tilstrækkelige midler af en bestemt størrelse; en erklæring er nok;
- medlemsstaterne må ikke begrænse de bevismidler, der kan bruges til at godtgøre, at den pågældende råder over tilstrækkelige midler og er omfattet af en sygeforsikring; de må heller ikke kræve, at visse dokumenter skal være udstedt eller påtegnet af en myndighed i en anden medlemsstat;
- de personer, der er omfattet af de tre direktiver, er omfattet af princippet om ikke-forskelsbehandling og har ret til sociale ydelser i henhold til en ikke-bidragspligtig ordning, f.eks. svarende til et eksistensminimum, undtagen i udtrykkeligt fastsatte undtagelsestilfælde;
- hvis de personer, der er omfattet af de tre direktiver, modtager sociale ydelser i værtsmedlemsstaten, må denne ikke automatisk bringe deres opholdsret til ophør, og den skal være solidarisk, når de pågældende har midlertidige problemer;
- selv om de pågældende er indrejst ulovligt eller ikke har det indrejsevisum, som kræves efter fællesskabsretten, eller visummet er udløbet, kan medlemsstaterne ikke af den grund nægte at udstede en opholdstilladelse til tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger i fællesskabsrettens forstand;
- EF-traktatens artikel 18, som bekræfter unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, har direkte virkning, men de fastsatte begrænsninger og betingelser finder fortsat anvendelse;
- bestemmelserne om fri bevægelighed for personer skal fortolkes i lyset af kravet om respekt for familielivet, der er fastsat i artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK); den forælder, der rent faktisk passer børn, der har opholdsret i værtslandet efter artikel 12 i forordning 1612/68, har uanset nationalitet også opholdsret på dette grundlag, selv om forældrene i mellemtiden er blevet skilt, eller den forælder, der er unionsborger, ikke længere er vandrende arbejdstager i værtsmedlemsstaten.

Kommissionen har øget sine bestræbelser for at sikre, at de tre direktiver gennemføres korrekt. Den har indledt overtrædelsesprocedurer mod en række medlemsstater vedrørende forskellige spørgsmål, f.eks. midlernes oprindelse, opholdstilladelsens gyldighedsperiode og de dokumenter, der kan kræves. Den vil blive ved med at kontrollere, at de tre direktiver gennemføres korrekt, og den vil bruge implikationerne af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskabet som rettesnor for dette arbejde.

Endelig har Kommissionen med det forslag til et nyt direktiv om opholdsret, som den fremsatte den 29. juni 2001, og som skal træde i stedet for de forskellige nugældende retsakter, hvis Rådet og Europa-Parlamentet vedtager det, vist sin politiske vilje til at løse de problemer, som de tre direktiver medfører:

- ved at udvide opholdsretten uden betingelser eller formaliteter fra tre til seks måneder;
- ved for ophold på over seks måneder at erstatte opholdstilladelsen med en registrering og beviset for tilstrækkelige midler og sygeforsikring med en erklæring, som det på nuværende tidspunkt er tilfældet for studerende med hensyn til tilstrækkelige midler; og
- ved at indføre en permanent opholdsret, som erhverves efter fire års ophold i værtsmedlemsstaten; dermed afskaffes betingelserne for opholdsretten, og de pågældende får på permanent basis samme status som landets egne statsborgere med hensyn til social bistand.

INDLEDNING

Denne beretning er den anden beretning om gennemførelsen af Rådets direktiv 90/364/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret (EFT L 180 af 13.7.1990, side 26), 90/365/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet (EFT L 180 af 13.7.1990, side 28), og 93/96/EØF af 29. oktober 1993 om opholdsret for studerende (EFT L 317 af 18.12.1993, side 59), de tre direktiver om opholdsret for unionsborgere og deres familiemedlemmer uanset nationalitet, der ikke udøver erhvervsmæssig virksomhed i værtsmedlemsstaten. Vedtagelsen af de tre direktiver er udtryk for, at man går fra fri bevægelighed for personer med henblik på udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed til fri bevægelighed for personer i deres egenskab af borgere, uafhængigt af udøvelsen af erhvervsmæssig virksomhed.

Med denne beretning opfylder Kommissionen den forpligtelse, som artikel 4 i direktiv 90/364 og 90/365 og artikel 5 i direktiv 93/96 pålægger den til hvert tredje år at forelægge en beretning for Europa-Parlamentet og Rådet. Da den første beretning blev fremlagt den 17. marts 1999¹, dækker den anden beretning perioden fra den pågældende dato og til datoen for fremlæggelsen af denne beretning. Desuden skal det nævnes, at Kommissionens tredje rapport om unionsborgerskab², der dækker perioden 1997-2001, drejer sig om udviklingen med hensyn til unionsborgerskab, herunder specielt retten til fri bevægelighed, som er kernen i de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet.

Desuden fastsættes det i artikel 5, stk. 2, i direktiv 93/96 om opholdsret for studerende, at Kommissionen især skal være opmærksom på de vanskeligheder, som gennemførelsen af direktivets artikel 1 kan give i visse medlemsstater³, og at den om fornødent skal forelægge

¹ KOM(1999) 127 endelig.

² KOM(2001) 506 endelig af 7.9.2001.

³ Artikel 1 har følgende ordlyd: "For at fastlægge betingelser, der skal gøre det lettere at udøve opholdsretten, og for at sikre adgang til erhvervsuddannelse uden forskelsbehandling for en statsborger i en medlemsstat, som er blevet optaget på en erhvervsuddannelse i en anden medlemsstat, giver medlemsstaterne opholdsret til enhver studerende, som er statsborger i en medlemsstat, og som ikke har denne ret på grundlag af en anden fællesskabsretlig bestemmelse, samt til den pågældendes ægtefælle og deres forsørgelsesberettigede børn. Den studerende skal afgive en erklæring eller på anden

Rådet forslag til, hvorledes sådanne vanskeligheder kan afhjælpes. Kommissionen har ikke hidtil konstateret vanskeligheder i medlemsstaterne som følge af gennemførelsen af direktivets artikel 1, og medlemsstaterne har ikke underrettet den om vanskeligheder som følge af tilstrømning af studerende fra andre medlemsstater eller om en urimelig byrde for deres offentlige finanser.

Den første beretning indeholdt en detaljeret beskrivelse af den langsommelige og vanskelige gennemførelse af de tre direktiver i medlemsstaternes interne ret, som blev afsluttet, da Den Italienske Republik vedtog lovdekret nr. 358 af 2. august 1999 nogle måneder inden, at Domstolen den 25. maj 2000 afsagde dom i sag C-424/98, Kommissionen mod Den Italienske Republik.

På trods af, at gennemførelsen har fundet sted, har der været adskillige tilfælde, hvor direktiverne er blevet anvendt forkert; de er blevet opdaget som følge af klager til Kommissionen eller andragender til Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender.

I den periode, som er omfattet af denne beretning, har Kommissionen gjort en ekstra indsats for at indlede og afslutte overtrædelsesprocedurer mod de medlemsstater, som gennem love og administrative bestemmelser, cirkulærer, instrukser eller administrativ praksis ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler dem i medfør af de tre direktiver. Der er også sket en meget betydningsfuld udvikling i Domstolens retspraksis, idet Domstolen har draget konsekvenserne af unionsborgerskabet og har givet en mere smidig fortolkning af de betingelser, der er fastsat i de tre direktiver for anerkendelse af opholdsretten. Højdepunktet i den omhandlede periode er et omfattende lovgivningsinitiativ fra Kommissionen, som sigter mod at lette og forenkle udøvelsen af unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område; dette skal ske ved hjælp af et enkelt instrument, som skal afløse de mange forskellige juridiske instrumenter, der er gældende på nuværende tidspunkt.

Endelig er Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som blev undertegnet og proklameret af formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 7. december 2000 i Nice, af særlig betydning for den frie bevægelighed for personer. Det skyldes ikke, at det i chartrets kapitel om borgerne i Unionens medlemsstater og navnlig i artikel 45 fastslås, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med forbehold af de begrænsninger og betingelser, der er fastlagt i fællesskabsretten⁴, hvilket i praksis ikke ændrer noget ved den nugældende ret til fri bevægelighed for personer, men derimod, at chartret kodificerer, synliggør og præciserer de grundlæggende rettigheder, som de tre EU-institutioner og specielt Kommissionen skal overholde, og som Kommissionen skal bruge som rettesnor for fortolkningen af de nugældende bestemmelser om retten til fri bevægelighed for personer og som retningslinje for nuværende og fremtidige lovgivningsinitiativer.

tilsvarende måde efter eget valg forsikre den ansvarlige nationale myndighed om, at vedkommende råder over sådanne midler, at de under opholdet ikke vil falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde. Det er en forudsætning, at den studerende er indskrevet ved en anerkendt uddannelsesinstitution med henblik på hovedsagelig at følge en erhvervsuddannelse. Den studerende skal desuden være omfattet af en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten".

4

Chartrets artikel 52, stk. 2.

I. OMSTOLENS RETSPRAKSIS

Domstolen har i den periode, der er dækket af denne beretning, afsagt fire domme⁵ på området, den første på initiativ af Kommissionen, som anlagde sag mod Den Italienske Republik for ukorrekt gennemførelse af de tre direktiver.

Der kan drages tre konklusioner af Domstolens dom af 25. maj 2000⁶:

a) Størrelsen af den indtægt, som familiemedlemmer til personer, der er omfattet af direktiv 90/364, skal have sammenlignet med familiemedlemmer til personer, der er omfattet af direktiv 90/365

Domstolen accepterede i modsætning til, hvad Kommissionen havde gjort gældende, at den omstændighed, at en medlemsstat fastsætter en gunstigere ordning for familiemedlemmer til personer, der har udøvet erhvervsaktivitet, end for familiemedlemmer til personer, der er omfattet af direktiv 90/364, ikke i sig selv er et bevis for, at det større beløb, der forlanges af de sidstnævnte, ligger uden for medlemsstaternes aktionsmargen⁷.

Da Kommissionens klagepunkt vedrørte en specifik differentiering i den italienske lovgivning, kan man i betragtning af dommens præmisser vanskeligt aflede et generelt princip om, at medlemsstaterne helt frit kan fastsætte forskellige beløb for tilstrækkelige midler for de personer, der er omfattet af de to direktiver. Domstolen bekræfter desuden, at medlemsstaterne er forpligtet til at udøve deres kompetence under iagttagelse af såvel de fundamentale rettigheder, som er sikret ved traktaten, som den effektive virkning af direktivbestemmelser, der indebærer foranstaltninger med henblik på indbyrdes at fjerne hindringerne for den frie bevægelighed for personer, for at borgerne i Den Europæiske Union og deres familiemedlemmer lettere kan udøve deres ret til ophold i enhver medlemsstat.

Problemet er imidlertid rent teoretisk, da den eneste medlemsstat (Italien), som havde indført en differentiering, havde afskaffet den, allerede inden Domstolen afsagde sin dom.

b) De dokumenter, der skal fremlægges af personer, som er omfattet af direktiv 90/364 og 90/365

Ud fra samme princip anfører Domstolen, at medlemsstaterne bør gøre brug af de forskellige muligheder, andre fællesskabsretlige regler frembyder, navnlig med hensyn til bevisførelsen, ved at der på de pågældendes begæring af nationale socialsikringsinstitutioner udstedes attester om, at de er dækket af en bestemt social sikringsordning, og om størrelsen af pensioner og renter, som udbetales af disse institutioner. Den anerkender endvidere, at Den Italienske Republik havde overskredet de grænser, fællesskabsretten satte for den, idet den satte grænser for, hvilke beviser der kunne fremlægges, og idet den navnlig havde fastsat, at bestemte dokumenter skulle udstedes eller påtegnes af en myndighed i en anden medlemsstat.

⁵ Domstolens domme af 25. maj 2000 i sag C-424/98, Kommissionen mod Den Italienske Republik, Samling af Afgørelser 2000, s. I-4001, af 20. september 2001 i sag C-184/99, Grzelczyk, Samling af Afgørelser 2001, s. I-6193, af 25. juli 2002 i sag C-459/99, MRAX, Samling af Afgørelser 2002, s. I-6591 og af 17. september 2002 i sag C-413/99, Baumbast og R, endnu ikke offentliggjort i Samling af Afgørelser.

⁶ Sag C-424/98, Kommissionen mod Den Italienske Republik, Samling af Afgørelser 2000, s. I-4001.

⁷ Ifølge den italienske lovgivning skulle det minimumsbeløb, som familiemedlemmer til personer, der var omfattet af direktiv 90/364, skulle råde over, ligge en tredjedel over det minimumsbeløb, som familiemedlemmer til personer, der var omfattet af direktiv 90/365, skulle råde over.

Domstolens retspraksis bekræfter således, at de måder, hvorpå det kan bevises, at betingelserne i de to direktiver er opfyldt, er smidige, og indirekte, at den pågældende frit kan vælge. Det fremgår af denne retspraksis, at de personer, der er omfattet af direktiv 90/364 og 90/365, har valgt mellem flere forskellige muligheder for at bevise, at de råder over tilstrækkelige midler og er dækket af en sygeforsikring, uden at man kan kræve, at de dokumenter, der fremlægges, skal udstedes eller påtegnes af en myndighed i en anden medlemsstat. Denne retspraksis indebærer desuden, at en medlemsstat ikke kan begrænse bevismidlerne ved f.eks. at kræve, at der skal fremlægges et kontoudtog eller et dokument, der er udstedt af en anden medlemsstat eller påtegnet af en af dens konsulære tjenester. Medlemsstaten skal tværtimod lade den pågældende selv vælge mellem alle de bevismidler, der kan fremlægges, hvad enten der er tale om offentlige eller private dokumenter.

c) Bestemmelserne om studerendes midler

Domstolen bekræfter Kommissionens holdning, nemlig at den ordning, der er fastsat i direktiv 93/96 om opholdsret for studerende, adskiller sig fra ordningen i de to andre direktiver med hensyn til tilstrækkelige midler. Efter at have konstateret, at der i direktiv 93/96 ikke er fastsat betingelser om, at midlerne skal have en bestemt størrelse, og at de skal bekræftes af specifikke dokumenter, konkluderer Domstolen, at en medlemsstat ikke kan kræve, at en studerende, der er omfattet af dette direktiv, fremlægger bevis eller sikkerhed for, at han råder over midler af en bestemt størrelse, men må nøjes med en erklæring eller et bevis, som føres på anden tilsvarende måde efter den pågældendes eget valg, selv om vedkommende ledsages af familiemedlemmer. Desuden kendte Domstolen i sin dom i sagen Grzelczyk af 20. september 2001 (se ovenfor) for ret, at "... en studerendes økonomiske situation kan ændre sig i tidens løb af grunde, som den pågældende ikke er herre over. Rigtigheden af vedkommendes erklæring kan derfor kun bedømmes på det tidspunkt, hvor den afgives" (præmis 45).

Det følger af ovennævnte retspraksis, at kravet fra en national myndighed om, at en studerende, der er omfattet af direktiv 93/96, skal fremlægge et bestemt dokument, såsom et kontoudtog, for at godtgøre, at han opfylder direktivets betingelse om tilstrækkelige midler, strider mod direktivet.

d) Ikke-erhvervsaktives ophold efter tildeling af en bistandsydelse

Ifølge artikel 3 i direktiv 90/364 og 90/365 og artikel 4 i direktiv 93/96 gælder opholdsretten, så længe indehaveren af denne ret opfylder betingelserne om tilstrækkelige midler og sygeforsikring. På grundlag af denne bestemmelse bringer visse medlemsstater automatisk opholdsretten til ophør for de personer, der er omfattet af de tre direktiver, når de på grund af utilstrækkelige midler får tildelt en bistandsydelse.

Ved sin dom af 20. september 2001⁸ i sag C-184/99 begrænsede Domstolen medlemsstaternes mulighed for på grundlag af ovennævnte bestemmelser i de tre direktiver at bringe opholdsretten til ophør for de personer, der er omfattet af de tre direktiver, når de har fået tildelt en bistandsydelse.

Domstolen anerkender, at en medlemsstat kan finde, at en studerende, der er tildelt en bistandsydelse, ikke længere opfylder de betingelser, som gælder for hans opholdsret, og derfor kan bringe hans opholdsret til ophør, men den erkender samtidig, at dette skal ske "under iagttagelse af de grænser, der herved er fastlagt i fællesskabsretten" (dommens præmis

⁸ Samling af Afgørelser 2001, s. I-6193.

42); det er underforstået, at proportionalitetsprincippet skal anvendes, og at "sådanne foranstaltninger aldrig kan blive den automatiske følge af, at en studerende, der er statsborger i en anden medlemsstat, har ansøgt om tildeling af en bistandsydelse i værtsmedlemsstaten" (præmis 43). Domstolen udelukker således kategorisk og i alle tilfælde uden undtagelse, at tildeling af en bistandsydelse automatisk medfører, at opholdsretten bringes til ophør.

Domstolen baserer sin vurdering på sjette betragtning i direktiv 93/96, ifølge hvilken indehaverne af opholdsret ikke må blive en "urimelig" byrde for de offentlige finanser i værtsmedlemsstaten. Ifølge Domstolen betyder det, at "direktiv 93/96 således, ligesom direktiv 90/364 og 90/365, udtrykker en vis økonomisk solidaritet fra denne stats statsborgeres side med statsborgere fra andre medlemsstater, navnlig såfremt de vanskeligheder, som opholdsrettens indehaver har, er af midlertidig karakter" (præmis 44).

Det fremgår af henvisningen til direktiv 90/364 og 90/365 og af, at det system, som de tre direktiver følger, udgør et samlet hele, at Domstolens retspraksis ikke blot kan anvendes på studerende, som hovedsagen vedrørte, men også analogt hermed på de personer, der er omfattet af direktiv 90/364 og 90/365. Domstolen udelukker desuden muligheden for, at medlemsstaterne kan bringe studerendes og andre ikke-erhvervsaktives opholdsret til ophør, når de får økonomiske vanskeligheder af midlertidig art.

Det følger af alt det ovenstående, at Domstolen for både studerende og andre kategorier af ikke-erhvervsaktive og i alle tilfælde uden undtagelse har udelukket, at tildeling af en social ydelse automatisk fører til, at opholdsretten bringes til ophør; dermed er alle nationale bestemmelser, hvori der indgår en sådan automatik⁹, og medlemsstaternes mulighed for at bringe opholdsretten til ophør, når de personer, der er omfattet af de tre direktiver, får økonomiske problemer af midlertidig art, uforenelige med fællesskabsretten. Kommissionen vil sikre sig, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger.

e) Princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og anerkendelse af unionsborgerskab

I sin dom i sagen Grzelczyk bekræftede Domstolen sin retspraksis fra sagen Martinez Sala¹⁰, idet den gentog, at unionsborgere kan støtte ret på princippet om forbud mod forskelsbehandling i EF-traktatens artikel 12 i alle de situationer, der er omfattet af fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde, dvs. blandt andet de situationer, der er knyttet til udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til EF-traktatens artikel 18.

På grundlag af artikel 12, læst i sammenhæng med traktatens bestemmelser om unionsborgerskab, udtaler Domstolen i sin dom i sagen Grzelczyk, at "... unionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt sidstnævnte, som befinder sig i samme situation, at blive undergivet

⁹ Kommissionen har allerede som følge af Domstolens dom af 20. september 2001 sendt en yderligere åbningsskrivelse til en medlemsstat, hvis lovgivning omfattede en sådan automatik med speciel angivelse på selve opholdstilladelsen. Den pågældende medlemsstat har svaret, at den vil ændre sin lovgivning som følge af den pågældende dom.

¹⁰ Dom af 12. maj 1998 i sag C-85/96, Samling af Afgørelser s. I-2691.

samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende" (præmis 31)¹¹.

Deraf kunne man konkludere, at ikke-erhvervsaktive unionsborgere, der opholder sig lovligt i en anden medlemsstat, på grund af deres unionsborgerskab skal behandles på samme måde som landets egne statsborgere. Domstolen accepterer dog, at der er visse begrænsninger for denne regel, når der i fællesskabsretten findes "udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende". Domstolen accepterer således implicit i sin dom i sagen Grzelczyk, at værtsmedlemsstaten på grundlag af artikel 3 i direktiv 93/96¹² har ret til ikke at udbetale uddannelsesstøtte til studerende med opholdsret. Det skal i den forbindelse slås fast, at studerende nyder godt af ligebehandling hvad angår enhver støtte vedrørende adgangen til undervisning (indskrivnings- og undervisningsgebyrer)¹³. Til gengæld konstaterer Domstolen, at "derimod er der ingen bestemmelse i direktivet, som udelukker den heraf omfattede personkreds fra sociale ydelser" (præmis 39). Den konkluderer på grundlag af EF-traktatens artikel 12 og 17, at en medlemsstat ikke kan udelukke statsborgere fra andre medlemsstater end den værtsmedlemsstat, på hvis område nævnte statsborgere har lovligt ophold, fra at få tildelt en social ydelse i henhold til en ikke-bidragspligtig ordning, såsom minimex, med den begrundelse, at de ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1612/68, hvis der ikke gælder en sådan betingelse for værtsmedlemsstatens egne statsborgere.

Det er derfor klart, at de personer, der er omfattet af direktiv 90/364, 90/365 og 93/96, på grundlag af EF-traktatens artikel 12 og 17 har ret til ligebehandling i forhold til en medlemsstats egne statsborgere, og at de har ret til sociale ydelser i henhold til en ikke-bidragspligtig ordning, bortset fra i undtagelsestilfælde, som udtrykkeligt er fastsat i fællesskabsretten. De har endda ret til bistandsydelser, uden at værtsmedlemsstaten automatisk kan bringe deres opholdsret til ophør, specielt når deres økonomiske vanskeligheder er af midlertidig art. Opholdsretten for de personer, der er omfattet af direktiv 90/364, 90/365¹⁴ og 93/96, er dog fortsat underlagt den begrænsning, at de ikke må blive til urimelig byrde for de offentlige finanser i værtsmedlemsstaten, og hvis det er tilfældet, kan værtsmedlemsstaten under overholdelse af fællesskabsretten og specielt proportionalitetsprincippet bringe deres opholdsret og dermed deres ret til bistandsydelser til ophør.

f) Afslag på udstedelse af en opholdstilladelse på grund af ulovlig indrejse eller udløbet visum

I sin dom af 25. juli 2002 i sagen MRAX bekræftede Domstolen, at det er vigtigt at beskytte familielivet for statsborgere i medlemsstaterne, der benytter sig af fællesskabslovgivningen

¹¹ I sin dom af 11. juli 2002 i sag C-224/98, D'Hoop, Samling af Afgørelser 2002, s. I-6191, udtaler Domstolen (præmis 35), at unionsborgerskabet tilsikrer unionsborgerne den samme retlige behandling under udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed.

¹² Denne artikel har følgende ordlyd: "Dette direktiv giver ikke studerende med ret til ophold ret til at få udbetalt uddannelsesstøtte i værtsmedlemsstaten".

¹³ Ifølge den syvende betragtning i direktiv 93/96 falder støtte til studerendes **underhold** under de nugældende fællesskabsretlige bestemmelser, som det fremgår af Domstolens retspraksis, ikke ind under traktatens anvendelsesområde i henhold til dens artikel 7. I den engelske udgave af teksten er ordet "maintenance" fejlagtigt udeladt foran "assistance granted to students".

¹⁴ I den engelske, svenske og finske udgave af artikel 1 i direktiv 90/365 hedder det "on the social **security** system of the host Member State (EN)", "ligga det sociala **trygghetssystemet** i värdmedlemsstaten (SV)" og "kuuluvan vastaanottavan jäsenvaltion **sosiaaliturvajärjestelmä**n (FI)". Denne sætning skal læses sådan, at der er tale om en byrde "on the social **assistance** system of the host Member State (EN)", "ligga det sociala **bidragssystemet** i värdmedlemsstaten (SV)" og "kuuluvan vastaanottavan jäsenvaltion **sosiaalihuoltojärjestelmä**n (FI)", i overensstemmelse med de andre sprogudgaver af samme direktiv og af direktiv 90/364 og 93/96.

om fri bevægelighed. Domstolen udtalte, at opholdsretten for tredjelandsstatsborgere, der er ægtefæller til statsborgere i medlemsstaterne, følger direkte af fællesskabsrettens regler, uanset om der udstedes en opholdstilladelse af en medlemsstat. Udstedelsen af en opholdstilladelse er en foranstaltning, hvorved medlemsstaten fastslår den pågældendes individuelle stilling i forhold til fællesskabsretten.

Domstolen minder dog om, at medlemsstaten kan gøre udstedelsen af en opholdstilladelse betinget af, at den pågældende foreviser det dokument, hvormed han er rejst ind på dens område. De kompetente nationale myndigheder kan pålægge sanktioner for manglende overholdelse af foranstaltningerne vedrørende kontrol med udlændinge, forudsat at sanktionerne er forholdsmæssige. En medlemsstat kan også træffe foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne om fri bevægelighed, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, men sådanne forholdsregler bør udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold.

Til gengæld udgør et afslag på opholdstilladelse eller en udvisning, der udelukkende er begrundet i, at de lovpligtige formaliteter vedrørende kontrol med udlændinge - såsom indrejse i en medlemsstat uden visum - ikke er overholdt, uforholdsmæssige forholdsregler og er dermed i strid med fællesskabsreglerne, når den pågældende kan bevise sin identitet og den ægteskabelige tilknytning til en unionsborger.

Hvad angår ansøgningen om en opholdstilladelse efter visummets udløb bemærker Domstolen, at fællesskabsreglerne ikke kræver, at den pågældendes visum stadig er gyldigt, for at der kan udstedes en opholdstilladelse. Desuden er udvisning fra området alene med henvisning til udløbet af visummet en åbenbart uforholdsmæssig sanktion i forhold til alvorligheden af undladelsen af at opfylde nationale påbud vedrørende kontrol med udlændinge.

g) Direkte virkning af EF-traktatens artikel 18 – Begrænsningerne og betingelserne skal anvendes under hensyntagen til proportionalitetsprincippet og beskyttelsen af familielivet

Domstolens dom af 17. september 2002 i sag C-413/99, Baumbast og R

Domstolen anerkender, at traktaten ikke kræver, at unionsborgere udøver en erhvervsmæssig virksomhed for at opnå de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet, herunder retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Domstolen anerkender desuden, at EF-traktatens artikel 18, stk. 1, er en klar og præcis bestemmelse, og at anvendelsen af de begrænsninger og betingelser, som er lovlige efter denne bestemmelse, er undergivet domstolsprøvelse. Den fastslår, at denne bestemmelse hjemler borgernes rettigheder, som de kan gøre gældende ved de nationale domstole, og som disse skal beskytte.

Domstolen accepterer, at de begrænsninger og betingelser, der er fastsat i EF-traktatens artikel 18 og direktiv 90/364, fortsat finder anvendelse, da udøvelsen af unionsborgernes opholdsret kan vige for medlemsstaternes legitime interesser. Det skal dog ske under overholdelse af de grænser, der fastsættes i fællesskabsretten, og i overensstemmelse med dennes almindelige principper, navnlig proportionalitetsprincippet.

Med hensyn til anvendelsen af sidstnævnte princip på omstændighederne i Baumbast-sagen konkluderer Domstolen, at det vil være et uforholdsmæssigt indgreb i udøvelsen af opholdsretten, hvis værtsmedlemsstaten ikke tillader den pågældende at udøve sin ret til ophold med den begrundelse, at den sygeforsikringsordning, han er omfattet af, ikke dækker behandling, der ydes i værtsmedlemsstaten i nødsituationer, selv om han og hans familie er dækket af en fuld sygeforsikring i en anden EU-medlemsstat. Den fastslår, at artikel 19, stk. 1,

litra a), i forordning 1408/71 sikrer dem ret til for den kompetente medlemsstats regning at modtage naturalydelser, der ydes af institutionen i bopælsmedlemsstaten.

Beskyttelse af familielivet

Domstolen bekræfter med sin dom i sagen Baumbast og R også det princip, den fastlagde i sin dom af 11. juli 2002 i sag C-60/00, Carpenter¹⁵, om, at fællesskabsrettens bestemmelser om fri bevægelighed for personer må fortolkes på baggrund af kravet om respekt for familielivet ifølge artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK), idet denne respekt er en del af de grundlæggende rettigheder, som er anerkendt i fællesskabsretten.

Under anvendelse af dette princip fastslår Domstolen, at såfremt børn har ret til at opholde sig i en værtsmedlemsstat for at følge almindelig undervisning dér i henhold til artikel 12 i forordning nr. 1612/68, skal denne bestemmelse fortolkes således, at den berettiger den af forældrene, der faktisk passer børnene, uanset den pågældendes nationalitet, til at opholde sig sammen med dem for at lette udøvelsen af den nævnte ret, selv om forældrene i mellemtiden er blevet skilt, eller den forælder, der er EU-borger, ikke længere er vandrende arbejdstager i værtsmedlemsstaten.

Det følger af denne retspraksis, at den forælder, der passer børnene, selv om han ikke udøver en erhvervsmæssig virksomhed i værtsmedlemsstaten, uanset nationalitet har opholdsret, uden at man kan kræve, at han beviser, at han råder over tilstrækkelige midler og sygeforsikring, fordi hans opholdsret ikke henhører under direktiv 90/364, men hviler på artikel 12 i forordning 1612/68, som ikke opstiller sådanne betingelser.

II. KOMMISSIONENS KONTROL MED ANVENDELSEN AF FÆLLESSKABSRETEN

Indledning

Det følger af Domstolens retspraksis som beskrevet ovenfor, at der er to hovedprincipper, der skal bruges som rettesnor og grundlag for Kommissionens indsats for at kontrollere anvendelsen af fællesskabslovgivningen om fri bevægelighed for personer: For det første unionsborgerskabet, som ifølge Domstolen har til formål at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, og for det andet de grundlæggende rettigheder, som anerkendes af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og de folkeretlige instrumenter, og som i deres egenskab af almindelige retsprincipper udgør en integreret del af fællesskabsretten og er beskyttet af denne.

Unionsborgerskabet indebærer for det første, at princippet om forbud mod direkte og indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet også fuldt ud finder anvendelse på statsborgere fra de andre medlemsstater, som ikke udøver nogen erhvervsmæssig virksomhed

¹⁵ Samling af Afgørelser 2002, s. I-6279. I denne dom kendte Domstolen for ret, at EF-traktatens artikel 49, når den ses i lyset af den grundlæggende ret til respekt for familielivet, betyder, at oprindelsesmedlemsstaten for en tjenesteyder, der er etableret i denne stat, og som leverer tjenesteydelser til modtagere, der er etableret i andre medlemsstater, ikke kan nægte opholdstilladelse på dens område for denne tjenesteyders ægtefælle, der er statsborger i et tredjeland. Efter at have mindet om, at "fællesskabslovgiver har anset det for at være vigtigt at beskytte medlemsstaternes statsborgeres familieliv med henblik på at fjerne hindringerne for udøvelsen af de grundrettigheder, der er sikret i traktaten" (præmis 38), udtaler Domstolen, at "(...) den omstændighed, at en person nægtes indrejse i et land, hvor den pågældendes nære slægtninge bor, kan udgøre en indgriben i retten til respekt for familielivet (...)" (dommens præmis 42).

i værtsmedlemsstaten, uden at dette dog berører de undtagelser, der udtrykkeligt er fastsat i fællesskabsretten, og for det andet, at medlemsstaterne skal udvise en vis solidaritet over for disse personer, uden at de dog må blive til urimelig byrde for værtsmedlemsstatens offentlige finanser.

Beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder er blevet en vigtig og afgørende faktor for fortolkningen af fællesskabsretten. Uden at ville foregribe spørgsmålet om retsvirkningen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og dets fremtidige status anvender Kommissionen ud over bestemmelserne i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) en række bestemmelser i chartret som grundlag for fortolkningen af fællesskabsbestemmelserne om den ret, som unionsborgerne og deres familiemedlemmer uanset nationalitet har til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Der er navnlig tale om følgende bestemmelser:

a) Artikel 33 (beskyttelse af familielivet), 7 (respekt for privatliv og familieliv), 9 (ret til at indgå ægteskab og ret til at stifte familie) og 14 (ret til uddannelse) i forbindelse med anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne om familiesammenføring,

b) artikel 8 (beskyttelse af personoplysninger) og 41 (ret til god forvaltning) med hensyn til unionsborgernes kontakt med de nationale myndigheder, der har ansvaret for gennemførelsen af de tre direktiver, og

c) artikel 20 (lighed for loven), 21 (ikke-forskelsbehandling), 22 (kulturel, religiøs og sproglig mangfoldighed), 25 (ældres rettigheder), 34 (social sikring og social bistand), 35 (sundhedsbeskyttelse) og 36 (adgang til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse) for at sikre en korrekt anvendelse af principperne om solidaritet og ikke-forskelsbehandling i forhold til landets egne statsborgere.

Overtrædelsesprocedurer, som Kommissionen har indledt

Kommissionens indsats i de tre år, som beretningen omfatter, har specielt været koncentreret om følgende emner:

Oprindelsen af tilstrækkelige midler i forbindelse med direktiv 90/364

På trods af, at direktiv 90/364 ikke siger noget om oprindelsen af de tilstrækkelige midler, som kræves af unionsborgere, der påberåber sig deres opholdsret på grundlag af dette direktiv, kræver visse medlemsstater, at de pågældende selv råder over tilstrækkelige midler, og de accepterer ikke midler, der stammer fra andre personer end ægtefællen eller et barn.

Kommissionen mener, at der dermed til direktivet føjes den yderligere betingelse, at den pågældende skal råde over tilstrækkelige personlige midler eller midler, der udelukkende kommer fra ægtefællen eller et barn, hvilket strider mod direktivet, som ikke udelukker, at de tilstrækkelige midler kan komme fra tredjemand, f.eks. en forælder eller en ugift partner, og den har derfor fremsendt begrundede udtalelser.

Andre medlemsstater har også arbitrært tilføjet den betingelse, at de tilstrækkelige midler skal være personlige. Efter Kommissionens henvendelse har Sverige fjernet denne betingelse i sin lovgivning, der trådte i kraft den 10. april 2001.

Midlernes varighed og opholdstilladelsens gyldighedsperiode

Visse medlemsstater lod opholdstilladelsens gyldighedsperiode afhænge af, at den pågældende kunne bevise, at der var tale om varige tilstrækkelige midler. I betragtning af bestemmelsen i direktiv 90/364 og 90/365 om, at opholdstilladelsens gyldighed kan begrænses til fem år med mulighed for fornyelse, og muligheden for at kræve, at tilladelsen skal fornyes ved udløbet af de første to år af opholdet, var der en række nationale myndigheder, der udstedte en opholdstilladelse for et eller fem år, alt efter om den pågældende kunne bevise, at han rådede over tilstrækkelige midler til et eller fem år. En række klager viste, at visse nationale myndigheder krævede tilstrækkelige midler til fem år indsat på en bankkonto, før de ville udstede en opholdstilladelse for fem år.

Efter Kommissionens henvendelse har visse medlemsstater, såsom Sverige, ændret deres lovgivning, således at det fastsættes, at de personer, der er omfattet af direktiv 90/364 og 90/365, under alle omstændigheder får opholdstilladelse for fem år.

Kommissionen skal minde om, at den opholdstilladelse, der udstedes, skal have en gyldighed på fem år, selv om muligheden for fornyelse ved udløbet af de første to år af opholdet er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Denne løsning stemmer overens med fællesskabsrettens hovedregel om, at opholdstilladelser skal være gyldige i fem år, og den harmonerer med ordningen for fri bevægelighed for arbejdstagere, ifølge hvilken der skal udstedes opholdstilladelser med en gyldighed på mindst fem år.

De dokumenter, der kræves for udstedelse af opholdstilladelse

De tre direktiver indeholder en udtømmende liste over de dokumenter, som de nationale myndigheder kan kræve ("For udstedelsen af opholdstilladelse eller -dokument kan medlemsstaten kun kræve af ansøgeren, at denne foreviser ...").

De dokumenter, der er tale om, er identitetsbevis eller pas og bevis for tilstrækkelige midler og sygeforsikring eller, for studerende, en erklæring om tilstrækkelige midler og bevis for sygeforsikring.

Det følger heraf, at medlemsstaterne praksis med ud over ovennævnte dokumenter at kræve andre dokumenter strider mod de tre direktiver og udgør en hindring for udøvelsen af opholdsretten for de personer, der er omfattet af de tre direktiver. Visse medlemsstater kræver sommetider yderligere:

1) Fødselsattest, sommetider endda en officiel oversættelse: De vigtige oplysninger i en sådan attest (fødselsdato og -sted) findes også på identitetskortet eller i passet. Det betyder, at dette krav er uberettiget og bureaukratisk.

2) Nationalitetsbevis: Samme bemærkning gælder for dette dokument; dette krav er uberettiget, da medlemsstaterne i henhold til fællesskabsretten er forpligtet til at udstede et identitetskort eller et pas til deres statsborgere, som bl.a. præciserer deres nationalitet. I tvivlstilfælde har en medlemsstat ret til at kontrollere, at identitetskortet eller passet er ægte, men den kan under ingen omstændigheder kræve et nationalitetsbevis.

3) Straffeattest, erklæring om tidligere straffe eller vandelsattest: En medlemsstat kan ikke kræve et sådant dokument, fordi det ikke er fastsat i fællesskabsretten. Hvis en medlemsstat ønsker at påberåbe sig hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed, skal den følge proceduren i artikel 5, stk. 2, i direktiv 64/221 og således benytte sig af muligheden for at anmode om oplysninger fra andre medlemsstater.

I én medlemsstat skal alle statsborgere fra de andre medlemsstater afgive erklæring om tidligere straffe; de, der nægter at gøre det, kontrolleres systematisk. Denne praksis strider mod artikel 5, stk. 2, i direktiv 64/221¹⁶, hvori det hedder, at sådanne forespørgsler ikke må antage en systematisk karakter.

Kommissionen har allerede henledt medlemsstaternes opmærksomhed på, at kravet om sådanne dokumenter er uforeneligt med fællesskabsretten, og den vil gå videre med de overtrædelsesprocedurer, den allerede har indledt over for de medlemsstater, der nægter at efterkomme dens krav.

Diskriminerende sanktioner for manglende opnåelse eller fornyelse af opholdstilladelse

Ifølge den spanske lovgivning kan unionsborgere, der undlader at opnå eller forny en opholdstilladelse, pålægges en bøde på op til 3 000 EUR, mens spanske statsborgere, der undlader at opnå eller forny en opholdstilladelse, kan pålægges en bøde på op til 300 EUR. Der er indgivet flere klager, som viser, at der er pålagt bøder på 240 EUR for en 14 måneders forsinkelse i fornyelsen og 530 EUR for manglende opnåelse af opholdstilladelse i fire år.

Kommissionen sendte den 5. april 2002 en åbningsskrivelse til Kongeriget Spanien, og i betragtning af det modtagne svar har den besluttet at indbringe sagen for Domstolen.

Fristen for udstedelse af opholdstilladelse

Kommissionen har modtaget en lang række klager over den lange ventetid for udstedelse af opholdstilladelse (ofte over seks måneder), over lange køer og over, at der ikke findes en særlig skranke for unionsborgere, og at de tjenester, der har ansvaret for udstedelsen af opholdstilladelser, har opført sig upassende.

Hvad angår fristen for udstedelse fastsættes det i artikel 5, stk. 1, i direktiv 64/221, at beslutning om udstedelse eller nægtelse af den første opholdstilladelse skal træffes hurtigst muligt og senest seks måneder efter ansøgningen. Det følger af denne bestemmelse, som indgår i direktivet om foranstaltninger, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, at opholdstilladelse skal udstedes hurtigst muligt. Helt undtagelsesvis kan en medlemsstat, når det på grund af hensynet til den offentlige orden er nødvendigt at indhente oplysninger fra andre medlemsstater, benytte sig af muligheden for at udstede opholdstilladelsen inden for en maksimumsfrist på seks måneder. En medlemsstat må under ingen omstændigheder overskride fristen på seks måneder fra datoen for indgivelsen af ansøgningen, når den skal udstede en opholdstilladelse.

Hvad angår det forhold, at der ikke er en særlig skranke for unionsborgere, skal det fastslås, at der, selv om der er indført en sådan foranstaltning i visse medlemsstater eller visse byer, ikke i fællesskabsretten er fastsat bestemmelser om en sådan foranstaltning, i modsætning til hvad der er tilfældet for grænsekontrollen. En særskilt skranke, som er beregnet for unionsborgeres og deres familiemedlemmers kontakt med fremmedpolitiet, vil imidlertid medføre en effektivisering af arbejdet i de nationale offentlige tjenester, da det vil lette udøvelsen af unionsborgernes opholdsret; behandlingen af ansøgninger om opholdstilladelse fra unionsborgere er nemlig meget enklere end behandlingen af ansøgninger fra

¹⁶ Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, EFT nr. 56 af 4.4.1964, s. 850, den danske specialudgave serie 1, kapitel 1963-1964, s. 107.

tredjelandstatsborgere. Der vil ikke være tale om forskelsbehandling af tredjelandstatsborgere, da begrundelsen for foranstaltningen vil være, at den lovgivning, der gælder for de to personkategorier, ikke kan sammenlignes. For at sikre en hurtig sagsbehandling er det derfor ønskeligt at behandle ansøgningerne fra de to personkategorier forskelligt.

Endelig skal det med hensyn til den måde, de nationale offentlige tjenester fungerer på, og de nationale embedsmænds opførsel slås fast, at tilrettelæggelsen af de nationale offentlige tjenester i overensstemmelse med nærhedsprincippet hører ind under medlemsstaternes kompetence. Medlemsstaterne er dog forpligtet til at træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til fællesskabsretten, og de kan ikke i den forbindelse påberåbe sig økonomiske eller finansielle motiver. Kommissionen har til hensigt at indlede overtrædelsesprocedurer mod de medlemsstater, der på grund af en dårlig administrativ organisation eller fordi de ikke har afsat det nødvendige personale til at behandle ansøgningerne fra statsborgere fra de andre medlemsstater skaber hindringer for udøvelsen af opholdsretten for unionsborgere og deres familiemedlemmer uanset nationalitet.

Anvendelsen af den nationale ordning for ugifte partnere i stedet for direktiv 90/364

Unionsborgeres opholdsret kan kun underlægges den ordning, der er fastsat i fællesskabsretten. Hvis en unionsborger ikke falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 68/360, 73/148, 90/365 og 93/96 eller forordning 1612/68 og 1251/70, er den sidste mulighed, han har tilbage, at få opholdsret på grundlag af direktiv 90/364, som vedrører opholdsret generelt; han skal dog stadig opfylde de betingelser om tilstrækkelige midler og sygeforsikring, der er fastsat i det pågældende direktiv. Det er først, når han opfylder disse to betingelser, at han kan blive omfattet af en national ordning.

I betragtning af dette princip skal medlemsstaterne i sidste ende undersøge muligheden for at anerkende, at den pågældende har opholdsret på grundlag af direktiv 90/364, og underrette vedkommende herom; hvis den pågældende ikke opfylder betingelserne i direktivet, er det muligt at anvende en national ordning, som giver ham opholdsret.

Visse medlemsstater anvender uden videre deres lovgivning om ugifte partnere¹⁷, selv om ansøgeren er unionsborger og opfylder betingelserne i direktiv 90/364. Kommissionen har henledt medlemsstaternes opmærksomhed på, at det er en overtrædelse af fællesskabsretten. Den gjorde gældende, at ansøgerens tilstrækkelige midler kan komme fra tredjemand, såsom en ugift partner.

Opholdsvisum

Ifølge den spanske lovgivning skal ægtefæller og andre familiemedlemmer til en unionsborger, der er tredjelandstatsborger, og som tager ophold i Spanien sammen med unionsborgeren, have opholdsvisum (visado de residencia). I særlige tilfælde kan der gøres undtagelser fra denne forpligtelse. Ifølge de spanske myndigheder har en medlemsstat ret til at kræve, at tredjelandstatsborgere skal have et nationalt visum, da der er tale om et ophold på over tre måneder.

¹⁷ Denne lovgivning indeholder tit en række betingelser, som kan anses for at krænke en persons værdighed, såsom forpligtelsen til at fremlægge en vandelsattest.

Kommissionen, som ikke mener, at tredjelandssstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger, og som tager ophold sammen med ham i værtsmedlemsstaten, kan pålægges pligt til at opnå opholdsvisum eller andre former for nationale visa bortset fra Schengen-visum, hvis de pågældende i medfør af fællesskabsretten skal have et sådant visum for at kunne indrejse på en medlemsstats område, sendte den 5. april 2002 en begrundet udtalelse til Spanien, som imidlertid fastholdt sin tidligere holdning.

Kommissionens holdning underbygges af Domstolens dom af 25. juli 2002 i sagen MRAX (præmis 89-91), hvoraf det fremgår, at en medlemsstat ikke kan betinge udstedelsen af opholdstilladelse til en tredjelandssstatsborger, der er ægtefælle til en unionsborger, af, at den pågældende har et gyldigt visum. Det betyder, at det i endnu højere grad er udelukket, at den pågældende er forpligtet til at have et nationalt visum. Artikel 18 i gennemførelseskonventionen til Schengen-aftalen, som tillader nationale visa til ophold af mere end tre måneders varighed, vedrører ikke personer, der er omfattet af fællesskabsretten, og hvis det havde været tilfældet, ville denne bestemmelse ikke have fundet anvendelse, da den strider mod fællesskabsretten (Schengen-konventionens artikel 134). I betragtning af den spanske holdning har Kommissionen besluttet at indbringe sagen for Domstolen.

Permanent opholdstilladelse – Forskelsbehandling på grundlag af nationalitet

Ifølge den franske lovgivning skal der udstedes en permanent opholdstilladelse ved første fornyelse af opholdstilladelsen for EF-borgere, som er gyldig i ti år, på betingelse af, at det land, som den pågældende er statsborger i, giver franske statsborgere den samme fordel.

Kommissionen, som mener, at der er tale om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet mellem statsborgere fra de andre medlemsstater, og at betingelsen om gensidighed er uforenelig med fællesskabsretten, sendte den 24. april 2002 Frankrig en begrundet udtalelse.

III. KOMMISSIONS LOVGIVNINGSMÅLTAG

Den 29. juni 2001 fremlagde Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område¹⁸. Dette forslag fra Kommissionen er på nuværende tidspunkt til behandling i Rådet og Europa-Parlamentet og forventes vedtaget i begyndelsen af 2004¹⁹.

Forslaget medfører følgende væsentlige forbedringer for ikke-erhvervsaktive:

a) For ophold af op til seks måneders varighed i stedet for som nu tre måneder vil unionsborgere og deres familiemedlemmer ikke længere være underkastet nogen som helst betingelser eller formaliteter. Det betyder, at pensionister, der plejer at tilbringe nogle måneder i deres sommerhus i en anden medlemsstat, fritages for de administrative skridt eller omkostninger i forbindelse med udstedelsen af opholdstilladelse. Tilsvarende vil studerende, der rejser til en anden medlemsstat som led i fællesskabsprogrammer for udveksling af studerende, ikke længere skulle have opholdstilladelse, som det på nuværende tidspunkt stadig er tilfældet.

¹⁸ EFT C 270 E/150 af 25.9.2001.

¹⁹ I bilag I til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Nice den 7., 8. og 9. december 2000, i del I - Flere og bedre jobs, punkt h), nævnes det, at det er vigtigt at lette de europæiske borgeres mobilitet og fremme den frie bevægelighed for personer: tilpasning inden 2003 af indholdet af direktiverne om opholdsret, initiativer til at forbedre reglerne om arbejdstagernes frie bevægelighed.

b) Hvad angår ophold af over seks måneders varighed vil forpligtelsen til at ansøge om og opnå en opholdstilladelse blive erstattet af muligheden for, at medlemsstaterne kan kræve, at unionsborgeren lader sig registrere hos de kompetente myndigheder på opholdsstedet, hvilket skal bekræftes af et bevis for registrering. I forbindelse med udstedelsen af beviset for registrering kan medlemsstaterne desuden kun kræve, at den pågældende ved en erklæring eller på tilsvarende måde efter eget valg godtgør, at han råder over tilstrækkelige midler og en sygeforsikring, så han ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system under opholdet.

Med andre ord medfører Kommissionens forslag ikke kun, at opholdstilladelsen i en første fase, der varer fire år, afskaffes (undtagen for tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger), men også, at det system, der er indført med direktivet om opholdsret for studerende med hensyn til tilstrækkelige midler, udvides til også at omfatte pensionister og andre ikke-erhvervsaktive. Udøvelsen af unionsborgernes ret til at opholde sig frit på medlemsstaternes område lettes således ved, at vanskelighederne i forbindelse med den dokumentation, som de pågældende skal fremlægge for at bevise, at de har tilstrækkelige midler, fjernes.

c) Den tredje store nyskabelse i Kommissionens forslag er indførelsen af en permanent opholdsret, som erhverves efter et uafbrudt ophold i værtsmedlemsstaten på fire år. Denne ret fastslås ved en permanent opholdstilladelse, der er tidsubegrænset og automatisk fornyes hvert tiende år.

Denne løsning vil give unionsborgerne og deres familiemedlemmer uanset nationalitet en mere stabil status som fastboende, der svarer til landets egne statsborgeres status, da opholdsretten, når den pågældende har erhvervet fast opholdsret, ikke længere er underlagt betingelser, og de pågældende vil nyde absolut beskyttelse mod risikoen for udvisning begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Desuden vil den permanente opholdsret give de personer, der er omfattet af direktivet, samme status som landets egne statsborgere med hensyn til social bistand.

Hvis Kommissionens forslag vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet, vil det blive lettere for de personer, der er omfattet af de pågældende tre direktiver, at udøve deres opholdsret, fordi opholdsretten uden betingelser eller formaliteter forlænges fra tre til seks måneder, og fordi de administrative skridt og omkostninger i forbindelse med ophold af over seks måneders varighed reduceres betydeligt. Borgernes mobilitet inden for EU vil også blive lettet af, at de pågældende i stedet for at skulle bevise, at de råder over tilstrækkelige midler og sygeforsikring, blot skal afgive en erklæring. Endelig vil den permanente opholdsret ikke blot konsolidere de pågældendes opholdsret; den vil også medføre, at deres status i vidt omfang kommer til at svare til landets egne statsborgeres status.

Kommissionen må dog i forbindelse med procedurerne i Europa-Parlamentet og Rådet overveje, om det er hensigtsmæssigt at foretage visse ændringer i forslagets tekst for at tage hensyn til den seneste udvikling i Domstolens retspraksis, der er omtalt i første del af denne beretning.

IV. KONKLUSIONER

12 år efter vedtagelsen af de tre direktiver om opholdsret for ikke-erhvervsaktive og nogle år efter, at de er blevet gennemført i national ret, er gennemførelsen af de tre direktiver i princippet tilfredsstillende, hvilket også fremgår af faldet i antallet af klager, som Kommissionen modtager. Der er dog stadig enkeltstående tilfælde af forkert anvendelse af de

tre direktiver. De skyldes især en fejlfortolkning af de gældende tekster og en administrativ praksis, som er baseret på denne fejlfortolkning, i de nationale offentlige tjenester, og specielt i fremmedpolitiet, som ofte ikke råder over tilstrækkeligt personale, der er uddannet i fællesskabsretten, og som ville kunne anvende de pågældende bestemmelser med den smidighed, som ånden i de tre direktiver kræver.

Kommissionens tjenestegrene er parate til at give både de nationale offentlige tjenester og unionsborgerne den hjælp og de oplysninger, de har brug for. Enhver unionsborger har mulighed for at sende Kommissionen et brev og bede den om at gribe ind, hvis han har haft problemer i forbindelse med anvendelsen af de tre direktiver. Hvis Kommissionen griber ind, har det den fordel, at det er gratis for borgerne, og at det er effektivt, fordi de nationale myndigheder anerkender Kommissionens betydning. Men da der ikke er nogen direkte kontakt med de nationale tjenester, der er involveret i en individuel sag, og da overtrædelsesprocedurer skal overholde en række krav, tager det tid, før Kommissionens indgriben fører til resultater, selv om situationen kræver en hurtig løsning. Der findes dog systemer, som kan hjælpe unionsborgerne, såsom "SOLVIT"-netværket²⁰, der kan hjælpe med at finde en hurtig løsning på et konkret problem, og borgernes vejviserservice²¹, som kan give nyttige oplysninger.

Endelig vil en kommende vedtagelse af Kommissionens forslag af 29. juni 2001 ikke blot skabe et samlet, enkelt juridisk instrument; det vil også gøre området mindre bureaukratisk, lette unionsborgernes mobilitet og sikre en tilnærmelse mellem landets egne statsborgeres status og den status, som de personer, der er omfattet af de tre direktiver, har efter fire års ophold i landet.

²⁰ "Effektiv problemløsning i det indre marked", meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, KOM(2001) 702 af 27. november 2001. http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/

²¹ <http://europa.eu.int/citizensrights>. Frikaldsnummer: 00800 67891011.