



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 07.09.2001
KOM(2001) 506 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Kommissionens tredje rapport om unionsmedborgarskap

BAKGRUND

Denna rapport handlar främst om de rättigheter som följer av andra delen av EG-fördraget. Dessutom behandlas de framsteg som skett inom områden som ligger nära unionsmedborgarskapet i vid bemärkelse, som skyddet av de grundläggande rättigheterna samt kampen mot olaglig diskriminering.

I detta sammanhang är två texter värda särskild uppmärksamhet: Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier samt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Förslaget om rätt till vistelse

Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, som antogs av kommissionen den 23 maj 2001, är en del av den rättsliga och politiska miljö som skapats av institutionen om unionsmedborgarskapet. Syftet är framförallt att ersätta de olika rättsliga instrument som finns inom området med ett enda instrument, att mjuka upp och förenkla de villkor och formaliteter som hör ihop med utövandet av denna rättighet och att förtydliga de begränsningar som finns i rättigheterna på grund av bestämmelser om allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.

Den stora nyhet som förslaget innehåller är att efter fyra års fortlöpande bosättning får medborgaren permanent uppehållstillstånd i den mottagande medlemsstaten. När detta tillstånd väl har utfärdats, omfattas det inte längre av några villkor.

Förslaget till direktiv mjukar upp och förenklar på ett betydande sätt de villkor och formaliteter som hör till utövandet av denna rättighet. I förslaget begränsas och förtydligas möjligheten att neka rätt att röra sig fritt och uppehålla sig på grund av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa.

Förslaget ger också ett svar på de viktigaste problemen och hindren i samband med utövandet av rätten till fri rörlighet, som kommissionen vid flera tillfällen har upptäckt.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Den 3 och 4 juni 1999 (i Köln) kom stats- och regeringscheferna överens om nödvändigheten att utarbeta "en stadga med dessa rättigheter för att deras utomordentliga betydelse och räckvidd skall förankras på ett för medborgarna synligt sätt".

För att genomföra detta beslutade Europeiska rådet att samla ett tillfälligt organ (som därefter fick namnet "konventet") bestående av företrädare för stats- och regeringscheferna, Europeiska kommissionen samt ledamöter av Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

Mellan den 17 december 1999 (då det möttes för första gången) och den 2 oktober 2000 (då texten till stadgan lades fram vid Europeiska rådets möte i Biarritz) har konventet utfört ett betydande arbete, och har lyckats uppnå en stor samstämmighet om ett utkast till stadgan som är både ambitiöst, nyskapande och pragmatiskt.

De tre institutionerna proklamerade stadgan i Nice. Den har inte införlivats med fördragen, men dess juridiska status skall granskas efter den offentliga debatt som har inletts för att förbereda regeringskonferensen 2004.

Genom stadgan samlas för första gången i en och samma text alla rättigheter som rör personer: civila och politiska rättigheter, ekonomiska och sociala rättigheter samt rättigheter i samband med unionsmedborgarskapet. Den innehåller 54 artiklar och inleds med en ingress. Förutom de allmänna bestämmelserna i slutet av texten (artiklarna 51–54) är artiklarna uppställda kring sex grundläggande värderingar: värdighet (artiklarna 1–5), friheter (artiklarna 6–19), jämlikhet (artiklarna 20–26), solidaritet (artiklarna 27–38), medborgarnas rättigheter (artiklarna 39–46) och rättskipning (artiklarna 47–50).

Det är värt att påminna om att, enligt artikel 51 i stadgan, riktar sig bestämmelserna i denna stadga, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner och organ samt till medlemsstaterna "endast när dessa tillämpar unionsrätten".

I kapitel V i stadgan (medborgarnas rättigheter) finns de rättigheter som också finns i andra delen av EG-fördraget: rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet (artikel 39), rösträtt och valbarhet i kommunala val (artikel 40), rätt att vända sig till ombudsmannen (artikel 43), rätt att göra framställningar till Europaparlamentet (artikel 44), rörelse- och uppehållsfrihet (artikel 45), diplomatiskt och konsulärt skydd (artikel 46). I detta kapitel V i stadgan finns också rätten till tillgång till handlingar (artikel 42), som också återfinns i fördragets artikel 255 och, som ett erkännande av de ständigt ökande effekterna av ett rättvist administrativt förfarande när det gäller att skydda personers rättigheter och intressen, rätten till god förvaltning (artikel 41) som är en nyhet i stadgan och som bygger på principer som framgår av en omfattande praxis i domstolen.

Rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet samt rösträtt och valbarhet i kommunala val

Kommissionen har konstaterat att unionsmedborgarnas röstdeltagande i valen till Europaparlamentet i juni 1999 i det land där de är bosatta var väldigt lågt (9 %). Denna siffra var dock högre än motsvarande siffra 1994 och ökade i alla medlemsstater utom Tyskland.

Kommissionen uppmuntrar alla medlemsstater att genomföra ett system för direkt och personlig kontakt med väljarna inom unionen och uppmuntra dem att undersöka andra möjligheter, till exempel tillhandahålla ett formulär för begäran om inskrivning vid alla kontakter med lokala och nationella myndigheter.

Vad gäller kommunalvalen kommer kommissionen att före mars 2002 upprätta en rapport i vilken den redogör för hur direktivet har tillämpats och för de förändringar som inträffat inom väljarkåren sedan direktivet trädde i kraft.

Rätt till diplomatiskt och konsulärt skydd

De beslut som fattats av medlemsstaternas regeringsföreträdare för att genomföra denna rättighet har inte trätt i kraft eftersom inte alla medlemsstater har antagit de nödvändiga förfarandena i sina interna rättssystem.

Trots detta tycks det som om medlemsstaterna i praktiken har vidtagit åtgärder för att säkerställa att unionsmedborgarna har samma diplomatiska och konsulära skydd i ett tredje land där medborgarens ursprungsland inte har någon representation.

Rätt att göra framställningar till Europaparlamentet och rätt att vända sig till ombudsmannen

Antalet framställningar till Europaparlamentet tycks minska något (3 274 perioden 1997-2000, mot 3 628 perioden 1994–1997), men är ändå relativt högt.

Det stora antal framställningar som inte kan beaktas visar att medborgarna inte har en tydlig bild av unionens befogenheter eller av vilka rättigheter unionsmedborgarskapet ger.

Antalet klagomål till ombudsmannen har ständigt ökat under åren 1997 till 1999 (1 181 klagomål 1997, 1 372 år 1998 och 1 577 år 1999). Man bör dock notera att antalet klagomål som inte kan behandlas eftersom de inte omfattas av ombudsmannens mandat är stort (73 % 1997, 69 % 1998 och 73 % 1999).

Åtgärder för att bekämpa rasism

1997 utropades till europeiska året mot rasism. Detta år blev ett tillfälle att sätta igång initiativ och betydande framsteg gjordes i kampen mot rasismen. Bland dessa kan nämnas handlingsplanen mot rasism, skapandet av ett europeiskt nätverk mot rasism och instiftandet av ett europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet. Rasismen är en fara för det europeiska samhället och gemenskapsinstitutionerna har en viktig roll att fylla i kampen mot detta gissel.

Åtgärder mot diskriminering

Kommissionen har antagit flera instrument för tillämpning av artikel 13 i EG-fördraget. Direktiv 2000/43/EG har till syfte att i alla medlemsstater förbjuda diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung inom olika områden som sysselsättning, utbildning, socialt skydd, tillgång till hälso- och sjukvård, samt tillgång till varor och tjänster. Syftet med direktiv 2000/78/EG är att inrätta en allmän ram för likabehandling för att bekämpa diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning vad gäller sysselsättning och arbete. Slutligen finns också beslut 2000/750/EG genom vilket ett gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering inrättas.

Dessa texter visar på gemenskapens vilja att främja ett rättvisare samhälle genom ett pragmatiskt tillvägagångssätt genom att texterna koncentreras till de viktigaste områden där diskrimineringen märks mest.

Information till medborgarna

Nödvändigheten att informera medborgarna om deras rättigheter understryks på många ställen i denna rapport.

De senaste året har viktiga initiativ tagits, bland annat Dialog med medborgare och företag, Europa direkt och Rådgivningstjänsten för medborgarna.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING	6
2.	UNIONSMEDBORGARSKAPET	7
3.	RÄTTIGHETER SOM HÖR TILL UNIONSMEDBORGARSKAPET	8
3.1.	Rätten att fritt röra sig och uppehålla sig	8
3.1.1.	<i>Förslaget till direktiv om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier</i>	8
3.1.2.	<i>Tillämpningen av direktiven om rätten till vistelse för icke-yrkesverksamma, pensionärer och studenter</i>	10
3.1.3.	<i>Kommissionens meddelande om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa</i>	11
3.1.4.	<i>Rörlighet för studier, utbildning och forskning</i>	12
3.2.	Rösträtt och valbarhet i den medlemsstat där man är bosatt	13
3.2.1.	<i>Kommunala val</i>	13
3.2.2.	<i>Val till Europaparlamentet</i>	14
3.3.	Rätt till diplomatiskt och konsulärt skydd	16
3.4.	Rätt att göra framställningar	17
3.5.	Europeiska ombudsmannen	19
4.	GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER	20
4.1.	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna	20
4.1.1.	<i>Konventet</i>	21
4.1.2.	<i>Stadgans innehåll</i>	22
4.1.3.	<i>Stadgans framtida utveckling</i>	22
4.2.	Rättsliga instrument för att bekämpa diskriminering	23
4.3.	Daphne-programmet	25
4.4.	Åtgärder för att bekämpa rasism	25
5.	ALLMÄN INFORMATION	27

1. INLEDNING

I artikel 22 i EG-fördraget anges att kommissionen vart tredje år skall "rapportera till Europaparlamentet, rådet och Ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av bestämmelserna i denna del. I denna rapport skall hänsyn tas till unionens utveckling."

I enlighet med denna bestämmelse har två rapporter redan antagits. Den första gällde år 1993¹ och den andra perioden 1994–1996².

Denna tredje rapport om unionsmedborgarskapet skall alltså täcka åren 1997, 1998 och 1999. Kommissionen anser dock att i denna tredje rapport bör man också ta upp två viktiga händelser när det gäller unionsmedborgarskapet: proklamationen av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (vid Europeiska rådets möte i Nice i december 2000) och kommissionens antagande av förslaget till direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier³ ("omformulering" av rätten till vistelse).

Därför täcker den här rapporten en längre period, som sträcker sig ända fram till kommissionens antagande av förslaget till omformulering av rätten till vistelse.

I enlighet med artikel 22 i EG-fördraget kommer rapporten att koncentreras på **tillämpningen av bestämmelserna i andra delen av EG-fördraget**, som heter just "Unionsmedborgarskap". I rapporten kommer vi alltså att gå igenom räckvidden för unionsmedborgarskapet, fri rörlighet och rätten till bosättning inom medlemsstaternas territorier, rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet, rösträtt och valbarhet i kommunala val i bosättningslandet, diplomatiskt och konsulärt skydd samt rätten att göra framställningar till Europaparlamentet och ombudsmannen.

I artikel 17.2 i EG-fördraget föreskrivs emellertid att: "*Unionsmedborgarna skall ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i detta fördrag.*" De rättigheter som förekommer i andra delen av fördraget, om unionsmedborgarskapet, är alltså kärnan i de rättigheter som tillkommer medborgarna, men är inte uttömmande. Genom EG-fördraget får medborgarna andra rättigheter, som finns i fördragen, som förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet (artikel 12).

Det är alltså berättigat att denna tredje rapport om unionsmedborgarskapet tar upp de särskilda rättigheter som förekommer i andra delen av EG-fördraget och dessutom frågor som har ett tydligt samband med unionsmedborgarskapet, särskilt kampen mot all diskriminering och mer allmänt, skyddet av de grundläggande rättigheterna inom unionen.

¹ KOM(93) 702 slutlig.

² KOM(97) 230 slutlig.

³ KOM(2001) 257 slutlig.

2. UNIONSMEDBORGARSKAPET

Ordet unionsmedborgarskap är svårt att definiera särskilt när det står mer eller mindre synonymt tillsammans begreppen "nationalitet" eller till och med "identitet". Medan Condorcet säger att *man föds inte till medborgare, man blir det genom sin bildning*, är EG-fördraget mer prosaiskt: "*Varje person som är medborgare i en medlemsstat skall vara unionsmedborgare*". Unionsmedborgarskapet är alltså, vilket vissa kommentatorer har hävdad, ett "överliggande" medborgarskap, som läggs till det nationella medborgarskapet, och i förekommande fall till de regionala och lokala, i en begreppsvärld med medborgarskap på olika nivåer. Detta förtydligas i Amsterdamfördraget i artikel 17 första stycket: "*Unionsmedborgarskapet skall komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet*".

Kommissionen konstaterar att medborgarna inte alltid har en klar bild av sambandet mellan medborgarskap i en medlemsstat och unionsmedborgarskapet.⁴

Det är följaktligen lämpligt att påpeka följande:

- Varje medlemsstat skall fastställa villkoren för att erhålla och förlora medborgarskap. I förklaring (nr 2) som är bifogad till Maastrichtfördraget (genom vilket unionsmedborgarskapet inrättades) framgår det tydligt: "*...när det i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen hänvisas till medborgare i medlemsstaterna, skall frågan om en persons medborgarskap i en viss medlemsstat avgöras uteslutande genom hänvisning till den berörda medlemsstatens egna lagstiftning.*"
- Det finns inget sätt att erhålla endast unionsmedborgarskap. Att vara medborgare i en medlemsstat är enda sättet att erhålla unionsmedborgarskap. Däremot har medlemsstaterna inte rätt att inte godta unionsmedborgarskapet, även om personen i fråga även är medborgare i ett tredje land.⁵

Unionsmedborgarskapet är samtidigt en källa som legitimerar den europeiska integrationen, genom förstärkningen av medborgarnas deltagande, och ett grundläggande element för att skapa en känsla hos medborgarna att de tillhör Europeiska unionen, en äkta europeisk identitet.

När man värderar unionsmedborgarskapet måste man undvika varje tanke på parallellism med det nationella medborgarskapet. På grund av sitt ursprung och också genom de rättigheter och skyldigheter som är kopplade till det, är unionsmedborgarskapet något speciellt, som inte kan jämföras med medborgarskap i en medlemsstat.

Inom denna nya verklighet med flera medborgarskap på olika nivåer kompletterar unionsmedborgarskapet de nationella medborgarskapen, men ersätter dem inte.

⁴ Kommissionen mottar ett icke oansenligt antal brev där man frågar efter vilka förfaranden som gäller för att bli unionsmedborgare utan att först vara medborgare i en medlemsstat. Se även uttalandet från Emil Scuka, ordförande för internationella unionen för romer (International Romani Union) vid en presskonferens i italienska senaten den 4 december 2000: "För romerna är det enda lämpliga medborgarskapet unionsmedborgarskapet" (citerat från France Presse, den 4 december 2000).

⁵ Mål C-369/90, *Micheletti*, dom av den 7 juli 1992, Rec 1992, s. I-4239.

3. RÄTTIGHETER SOM HÖR TILL UNIONSMEDBORGARSKAPET

3.1. Rätten att fritt röra sig och uppehålla sig

3.1.1. Förslaget till direktiv om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier

Enligt artikel 18 i EG-fördraget har alla unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Denna rättighet, som ingår i andra delen av fördraget, är en grundläggande och personlig rättighet.

I den andra rapporten om unionsmedborgarskapet betonades följande: "*För närvarande regleras unionsmedborgarnas rätt till inresa och bosättning av en komplex lagstiftning bestående av två förordningar (varav en är kommissionens) och nio direktiv. Dessa texter, som bygger på flera rättsliga grunder i EG-fördraget, innefattar olika kategorier av förmånstagare och föreskriver i vissa fall särskilda rättigheter för den kategori som förmånstagaren tillhör.*"

Nödvändigheten att omformulera dessa rättsliga instrument mot bakgrund av unionsmedborgarskapet har fastställts av kommissionen⁶, bekräftats av Europeiska rådet i Bryssel i december 1993⁷ och åter bekräftats av Europeiska rådet i Nice⁸.

De svårigheter som hör samman med denna omformulering är kända och förtydligas i andra rapporten om unionsmedborgarskapet.⁹

Den 23 maj 2001 antog kommissionen ett förslag till direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom

medlemsstaternas territorier.¹⁰ Den rättsliga grunden för denna text är artikel 12, artikel 18.2 och artiklarna 40, 44 och 52 i fördraget.¹¹

Detta förslag till direktiv är en del av den rättsliga och politiska miljö som skapats av institutionen om unionsmedborgarskapet. I förslaget tas hänsyn till resultaten från rapporten från högnivågruppen för fri rörlighet för personer, kommissionens meddelande om uppföljningen av rekommendationerna från expertgruppen på hög nivå¹², andra rapporten om unionsmedborgarskapet, resolutioner från Europaparlamentet och till hur domstolens praxis utvecklats.

⁶ Commission report to the European Council on the adaptation of community legislation to the subsidiarity principle: KOM(93) 545 slutlig, 24.11.1993 (ej översatt till svenska).

⁷ Rådets slutsatser – Bull. EG nr 12, 1993, s. 14, punkt I.14.

⁸ Rådets slutsatser, bilaga I, punkt I, h), tredje strecksatsen.

⁹ Se punkt 4.3, s. 17–18.

¹⁰ KOM(2001) 257.

¹¹ Det var nödvändigt att utnyttja de särskilda rättsliga grunderna i artiklarna 40, 44 och 52, som omfattar personer som bedriver ekonomisk verksamhet i den mottagande medlemsstaten för att upprätthålla de särskilda rättigheter som föreskrivs för dessa personer.

¹² KOM(1998) 403.

Syftet med förslaget till direktiv är följande:

- Flera befintliga lagstiftande instrument skall ersättas med ett enda lagstiftande instrument.
- En uppmjukning av villkoren för och formaliteterna i samband med utövandet av unionsmedborgarnas rätt att röra sig fritt och vistas i medlemsstaterna.
- Införande av permanent uppehållstillstånd.
- Underlättande av rätten att röra sig fritt och vistas för familjemedlemmar.
- Förtydligande och begränsning av dessa rättigheter på grund av bestämmelser om allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.

Förslaget till direktiv tillämpas på alla personer som får uppehållstillstånd: avlönade och icke-avlönade arbetstagare, studenter, icke yrkesverksamma personer och pensionärer.

Genom förslaget minskas de administrativa villkor och formaliteter som gäller rätten att vistas till det helt nödvändiga. För vistelser på mindre än sex månader räcker det att personen i fråga har en identitetshandling. För vistelser som överstiger sex månader skall unionsmedborgaren intyga till den mottagande staten att han eller hon skall utöva en ekonomisk verksamhet eller har tillräckliga tillgångar och en sjukförsäkring. För en första vistelseperiod på upp till fyra år tas uppehållstillståndshandlingen för unionsmedborgare bort och ersätts av en registrering hos behöriga myndigheter på bostadsorten.

Den stora nyhet som förslaget innehåller är att efter fyra års fortlöpande bosättning får medborgaren permanent uppehållstillstånd i den mottagande medlemsstaten. När detta tillstånd väl har erhållits, omfattas rättigheten inte längre av några villkor vilket visas genom en handling.

Genom förslaget underlättas även utövandet av rätten till fri rörlighet och vistelse för familjemedlemmar. Familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare åtnjuter också under vissa villkor ett ökat rättsligt skydd, bland annat om den unionsmedborgare vars uppehållstillstånd är avgörande för deras egen rätt skulle avlida eller äktenskapet upplöses.

Slutligen begränsas genom förslaget ytterligare möjligheten att neka eller avbryta rätten att röra sig fritt och uppehålla sig på grund av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa. Genom förslaget får unionsmedborgarna bättre skydd både administrativt och juridiskt vad gäller begränsningar av deras rätt till vistelse. Ett komplett skydd ges till underåriga och personer som förvärvat permanent uppehållstillstånd för vilka utvisning av hänsyn till allmän ordning är uteslutet. Förslaget införlivar och ersätter i detta sammanhang bestämmelserna i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.¹³

¹³ EGT 56, 4.4.1964, s. 850/64, senast ändrat genom rådets direktiv 75/35/EEG (EGT L 14, 20.1.1975 s. 14).

3.1.2. Tillämpningen av direktiven om rätten till vistelse för icke-yrkesverksamma, pensionärer och studenter

Den 17 mars 1999 antog kommissionen en rapport¹⁴ om tillämpningen av direktiven 90/364/EEG¹⁵ (rätt till vistelse för icke-yrkesverksamma), 90/365/EEG¹⁶ (rätt till vistelse för pensionärer) och 93/96¹⁷ (rätt till vistelse för studenter).

Införlivandet av direktiven i medlemsstaterna har försenats något i de flesta medlemsstaterna och bara tre medlemsstater har införlivat dessa direktiv vid det fastställda datumet (den 30 juni 1992). Domstolen dömde Tyskland (dom av den 20 mars 1997¹⁸) för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter att inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att med nationell rätt införliva direktiv 90/364 och direktiv 90/365.

Innehållet i lagstiftningen om införlivandet lämnade också mer att önska eftersom kommissionen fick inleda överträdelseförfaranden för felaktigt införlivande mot 14 medlemsstater. Huvuddelen av dessa förfaranden har dock avslutats, i varierande takt, tack vare ändringar som medlemsstaterna har gjort i sin lagstiftning. Kommissionen har dock blivit tvungen att väcka talan vid domstolen mot Italien. I sin dom av den 25 maj 2000¹⁹ konstaterade domstolen att Republiken Italien genom att begränsa den bevisning som kan framläggas och bland annat föreskriva att vissa handlingar skall ha utfärdats eller bestyrkts av myndigheten i en annan medlemsstat, samt genom att kräva att studerande skall intyga för de italienska myndigheterna att de förfogar över tillgångar uppgående till ett visst belopp och inte klart låta studeranden välja mellan en förklaring och varje annat likvärdigt sätt, när studeranden åtföljs av sina familjemedlemmar, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 90/364, 90/365 och 93/96.

Slutligen har medlemsstaterna erkänt att kommissionens argument är välgrundade och har ändrat sina åtgärder för införlivande i enlighet med dem. Emellertid har överträdelseförfarandena skett tämligen långsamt vilket har fått som konsekvens att unionsmedborgarna på grund av ett felaktigt införlivande av direktiv under en relativt lång period har berövats sina rättigheter eller ställts inför oberättigade administrativa svårigheter.

Kommissionen anser att det är nödvändigt att

- förbättra informationen till medborgarna angående rättigheternas räckvidd när det gäller den fria rörligheten,
- fortsätta att tillse att gällande gemenskapsrätt efterlevs, särskilt genom att se till att en alert uppföljning görs av medlemsstaternas förvaltningspraxis och

¹⁴ KOM(1999)127 slutlig.

¹⁵ EGT L 180, 13.7.1990, s. 26.

¹⁶ EGT L 180, 13.7.1990, s. 28.

¹⁷ EGT L 317, 18.12.1993, s. 59. Direktiv 93/96 antogs sedan domstolen hade annullerat direktiv 90/366.

¹⁸ Mål C-96/95, *Kommissionen mot Tyskland*, REG 1997, I-1653.

¹⁹ Mål C-424/98, *Kommissionen mot Italien*, REG 2000, I-4001.

- göra gemenskapsrätten om personers fria rörlighet lättare att förstå och bygga upp den kring begreppet medborgarskap. Kommissionen följde upp detta genom att den 23 maj 2001 anta förslaget till direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (se punkt 3.1.1).

3.1.3. *Kommissionens meddelande om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa*²⁰

Unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet, som är en grundläggande och personlig rättighet som beviljas utanför varje ekonomiskt sammanhang, är föremål för begränsningar och villkor i fördraget samt genom bestämmelser som har beslutats för tillämpningen av det.

Särskilt genom artikel 39.3, artikel 46.1 och artikel 55 i EG-fördraget tillåts medlemsstaterna att begränsa personers fria rörlighet av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa. Dessa bestämmelser skall vara förenliga med bestämmelserna i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964.²¹

Kommissionen konstaterar att detta direktiv under åren ofta har tolkats av domstolen och att införandet av begreppet unionsmedborgarskap förändrar den bakgrund mot vilken direktivet skall tolkas. Den tar också hänsyn till ett stort antal klagomål från medborgarna om tillämpningen av direktivet, vilket fick den att anta ett meddelande för att fästa uppmärksamheten på de viktigaste problem som uppstår vid tillämpningen av direktivet och erbjuda ett antal riktlinjer för hur dessa kan lösas.

I meddelandet skriver kommissionen sammanfattningsvis följande:

- Tillämpligheten av nationella bestämmelser under åberopande av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa finns stadfäst i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, där medlemsstaterna tillerkänns vissa diskretionära befogenheter.
- Emellertid omfattas tillämpningen av nationella definitioner och kriterier på en åtgärd som vidtas under åberopande av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa av de grundläggande principer och begränsningar som stadgas i gemenskapsrätten. I synnerhet bör de nationella myndigheterna, då de fattar beslut om en sådan åtgärd, vägledas av unionsmedborgarnas personliga och grundläggande rätt till fri rörlighet i kombination med proportionalitetsprincipen.
- En åtgärd som vidtas under åberopande av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa bör vara motiverad av ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse samt respektera den berörda personens grundläggande rättigheter som de garanteras i gemenskapsrätten.

²⁰ KOM(1999) 372 slutlig, 19.7.1999.

²¹ EGT 56, 4.4.1964, s. 850.

- Skydd, garantier och rättsmedel som erbjuds genom direktiv 64/221/EEG, såsom det tolkats av Europeiska gemenskapernas domstol, måste respekteras strikt, inklusive rätten till förnyad behandling och rätten att informeras om skälen för eventuella åtgärder jämte följderna av dessa.
- Tonvikten ligger på den samlade individuella bedömningen av personliga omständigheter (familjesituationen samt sociala och kulturella omständigheter) som görs innan en utvisning genomförs från medlemsstatens territorium när det gäller en unionsmedborgare eller en familjemedlem, oavsett nationalitet. Denna bedömning skall göras från fall till fall, varvid begagnandet av allmänpreventiva skäl undviks. Tidigare domar för brott utgör bara en del av denna samlade bedömning och berättigar inte i sig till en åtgärd som vidtas under åberopande av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.
- Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att säkerställa rättigheterna, däribland skydd av familjelivet, för unionsmedborgare som är långtidsbosatta eller underåriga samt för den sårbaraste gruppen – tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare.

3.1.4. *Rörlighet för studier, utbildning och forskning*

Två instrument rör frågorna om rörlighet inom utbildning och forskning:

- Europaparlamentets och rådets rekommendation om rörlighet inom gemenskapen för studerande, personer som genomgår yrkesinriktad utbildning, unga volontärer, lärare och utbildare, vilken antogs den 25 juni 2001.
- Handlingsplanen för rörlighet som var ett initiativ från det franska ordförandeskapet i samarbete med Europeiska kommissionen på uppdrag av Europeiska rådet i Lissabon. Planen antogs i form av en resolution av rådet den 14 december 2000 och godkändes av Europeiska rådet i Nice.

Rörligheten för dessa personer blir av allt större vikt i bejakandet av det europeiska medborgarskapet, samt ett sätt att uppnå interkulturell och samhällelig integrering.

Rekommendationen, som grundar sig på artiklarna 149 och 150 i fördraget, syftar till att få bort de stora hinder som fortfarande finns vad gäller den fria rörligheten för studenter, personer som genomgår yrkesinriktad utbildning, unga volontärer, lärare och utbildare. Medlemsstaterna uppmanas att införa strategier för att införliva rörlighet över gränserna i sina nationella politiska åtgärder som gäller de grupper som avses i denna rekommendation.

I rekommendationen och handlingsplanen uppmanas också kommissionen att samarbeta med medlemsstaterna för att utbyta information om de olika möjligheterna till rörlighet över gränserna för målgrupperna. Syftet är att underlätta tillgången, till exempel genom att utveckla en internetportal som gör det möjligt att lätt få tillgång till olika informationskällor om rörlighet.

Slutligen föreskrivs i rekommendationen och handlingsplanen att en uppföljningsrapport skall utarbetas vart annat år för Europaparlamentet och rådet.

Kommissionen arbetar också på att få bort hinder för rörlighet för forskare enligt de mål som fastställdes av Europeiska rådet i Lissabon den 23–24 mars 2000 inom ramen för upprättandet av ett europeiskt forskningsområde. I juli 2000 inrättade kommissionen en expertgrupp på hög nivå för att förbättra forskares rörlighet. Denna grupp har publicerat en rapport som kommissionen använt som underlag för ett meddelande med titeln "En strategi för rörlighet i det Europeiska området för forskningsverksamhet"²². Meddelandet offentliggjordes i juni 2001 och innehåller förslag till en rad åtgärder.

Varje medborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier är den centrala rättigheten inom unionsmedborgarskapet.

Upprätthållandet av den lagstiftning som fanns innan unionsmedborgarskapet instiftades och som var uppdelad mellan många sektoriella juridiska texter är ett arv som vi måste befria oss från.

Det nya förslaget till direktiv om rätten till vistelse ger större enkelhet och är lättläst. Det bemöter de viktigaste problemen och hindren för utövandet av denna rättighet, vilka nämns både i meddelandet om tillämpningen av direktiven om "icke-yrkesverksamma", "pensionärer" och "studenter" och i meddelandet om åtgärder som vidtagits på grund av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa.

Utövandet av den grundläggande rättighet som unionsmedborgarskapet utgör kommer att alltså att underlättas och gemenskapsrätten förenklas, vilket bemöter rekommendationer från Europaparlamentet och Europeiska rådet.

Unionsmedborgarskapets praktiska räckvidd kommer att förstärkas för många medborgare i medlemsstaterna som i längre eller kortare perioder utövar rätten till fri rörlighet.

3.2. Rösträtt och valbarhet i den medlemsstat där man är bosatt

3.2.1. Kommunala val

I artikel 19.1 i EG-fördraget anges att varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare skall ha rösträtt och vara valbar vid kommunala val i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten.

Den 19 december 1994 antog rådet direktiv 94/80/EG²³ om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare.²⁴

Direktiv 94/80/EG har numera införlivats i alla medlemsstater.²⁵

²² KOM(2001) 331 slutlig.

²³ EGT L 368, 31.12.1994, s. 38.

²⁴ För en presentation av innehållet i direktivet se kommissionens andra rapport om unionsmedborgarskap, KOM(97) 230 slutlig, punkt 1.1.

När kommissionen granskat om genomförandebestämmelserna har följts har den varit tvungen att inleda flera överträdelseförfaranden för bristande införlivande av direktivet. Dessa förfaranden avsåg huvudsakligen upptagande i röstlängder, men också till exempel krav på kunskaper i det nationella språket eller angivande av nationalitet för kandidater som inte är medborgare i landet på röstsedlarna.

Efter ändringar av de berörda medlemsstaterna har de flesta av dessa förfaranden kunnat avslutas. Fyra förfaranden pågår fortfarande när det gäller Österrike, Portugal, Frankrike och Grekland.²⁶ Endast förfarandet mot Grekland befinner sig på domstolsstadiet.

Enligt artikel 13 i direktivet skall kommissionen till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport om tillämpningen av detta direktiv, inklusive uppgifter om ändringar i valkretsen som har ägt rum efter ikraftträdandet, inom ett år efter det att alla medlemsstater har hållit kommunala val organiserade på grundval av bestämmelserna i detta direktiv. Med tanke på att det senaste valet hölls i Frankrike i mars 2001 måste alltså rapporten i fråga antas före mars 2002.

3.2.2. *Val till Europaparlamentet*

Rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare i den medlemsstat där de är bosatta fastställs i artikel 19.2 i EG-fördraget och har genomförts genom rådets direktiv 93/109/EG²⁷ av den 6 december 1993 om fastställande av närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare.

Även om medlemsstaternas införlivande av direktivet på det hela taget har varit tillfredsställande har kommissionen varit tvungen att inleda överträdelseförfaranden i vissa fall för bristande införlivande av direktivet.

I ett enda fall har var det nödvändigt att tillämpa det förfarande som föreskrivs i artikel 226 i fördraget och avge ett motiverat yttrande. Det gäller förfarandet mot Förbundsrepubliken Tyskland. Kommissionen bestred kravet att unionsmedborgarna skulle begära att få bli upptagna på röstlängden före varje val, eftersom det i direktivets artikel 9.4 föreskrivs att väljaren skall stå kvar i röstlängden på samma villkor som statens egna medborgare tills han eller hon stryks från den på egen begäran. Detta överträdelseförfarande har avslutats eftersom den tyska lagstiftningen har ändrats genom att direktivet har införlivats.

Direktiv 93/109/EG tillämpades för första gången vid val till Europaparlamentet i juni 1994.²⁸ Enligt artikel 16 i direktiv 93/109/EG har kommissionen lämnat en rapport till Europaparlamentet och rådet om direktivets tillämpning vid dessa val.²⁹

²⁵ Belgien var den sista medlemsstaten som införlivade direktivet genom en lag av den 27 januari 1999. Då hade Belgien redan fällts i domstolen för att inte ha införlivat detta direktiv (dom i mål C-323/97, REG 1998, s. I-4281).

²⁶ Portugal och Österrike har meddelat att de avser att ändra sin lagstiftning i den riktning som kommissionen förespråkar.

²⁷ EGT L 329, 30.12.1993, s. 34.

²⁸ I Sverige hölls det första valet till Europaparlamentet den 17 december 1995, i Österrike den 13 oktober 1996 och i Finland den 20 oktober 1996.

Den 18 december 2000 utfärdade kommissionen ett meddelande om direktivets tillämpning vid valen i juni 1999.³⁰ Detta meddelande syftar till att uppmärksamma de huvudsakliga problem som uppstått samt förmedla och uppmuntra goda metoder som används i vissa medlemsstater för att göra unionsmedborgarna mer delaktiga i politisk verksamhet i bostättsstaten.

I meddelandet konstateras att unionsmedborgarnas valdeltagande i den medlemsstat där de var bosatta var ganska lågt (9 %), även om det var högre än 1994 (5,9 %). Kommissionen konstaterar emellertid att valdeltagandet ökar i alla medlemsstater med undantag för Tyskland. Det mycket låga antalet registrerade väljare i de två länder som tar emot flest medborgare från andra medlemsstater (Frankrike och Tyskland³¹) drar dessutom ner EU-genomsnittet, som annars skulle vara 17,3 % om man inte tog hänsyn till dessa båda länder.

Meddelandet är inriktat på följande två punkter: dels information till utländska unionsmedborgare om rösträtt, valbarhet och utövande av dessa rättigheter, dels om hur informationsutbytet för att förhindra röstning i två länder fungerar.

När det gäller information till unionsmedborgarna uppmanar kommissionen alla medlemsstater som ännu inte sprider sådan information att inrätta ett direkt och personligt informationssystem per post för gemenskapsväljare som är bosatta i den egna staten.³² Medlemsstaterna skall så långt det är möjligt uppmuntra väljarna att bli upptagna på röstlängden genom att återsända registreringsformuläret per post.

Kommissionen anser att andra alternativ också skall undersökas, till exempel att unionsmedborgare får registreringsformulär för att bli upptagna på röstlängden vid varje kontakt med nationella eller lokala myndigheter. Insatserna skall fortsättningsvis inriktas på att uppmana till och underlätta registrering på röstlängderna i den medlemsstaten där väljaren är bosatt, lika mycket som på information om rösträtt och valbarhet. Arbetet med att uppmuntra till registrering skall vara fortlöpande medan de traditionella informationskampanjerna bara genomförs under en period före varje val.

Kommissionen konstaterar att systemet för informationsutbyte ännu en gång har visat sig fungera otillfredsställande. Följande två olika faktorer har lett till denna situation: vissa medlemsstater har inte iakttagit föreskrifterna när det gäller att genomföra informationsutbytet och bestämmelserna i vissa länders vallagstiftning, särskilt de olika tidsgränserna för att bli upptagen i röstlängden.

Kommissionen skall i samarbete med de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna fortsätta sina ansträngningar i denna riktning för att förbättra det praktiska genomförandet av informationsutbytet inom ramen för den befintliga lagstiftningen.

²⁹ KOM(97) 731 slutlig.

³⁰ KOM(2000) 843 slutlig.

³¹ Frankrike och Tyskland tar emot 63 % av de unionsmedborgare som bor i en annan medlemsstat. Valdeltagandet uppgick till 4,9 % i Frankrike och till 2,1 % i Tyskland.

³² Vid valen i juni 1999 uppgick valdeltagandet i de länder som hade ett sådant system för att sprida information till 23,5 %.

Unionsmedborgarskap ger rösträtt och valbarhet i den medlemsstat där man är bosatt vid lokala val och val till Europaparlamentet.

Det bör påpekas att cirka 5 miljoner personer berörs av detta och att en del av dessa saknade rösträtt och valbarhet i den ursprungliga medlemsstaten på grund av att de bor utomlands.

Kommissionen konstaterar att det råder en enorm brist på information inom detta område. De tillgängliga uppgifterna visar att valdeltagandet i den medlemsstat där medborgaren är bosatt har varit mycket högre än unionsgenomsnittet när en särskild och direkt informationskampanj har organiserats.

Kommissionen uppmanar alla medlemsstater att genomföra ett direkt och personligt kontaktsystem för väljare från gemenskapen och framhåller att det är nödvändigt att undersöka nya alternativ, särskilt spridning av detaljerad information vid alla kontakter med nationella och lokala förvaltningar.

3.3. Rätt till diplomatiskt och konsulärt skydd

I artikel 20 fastställs att varje unionsmedborgare skall inom ett tredje lands territorium, där den medlemsstat i vilken han är medborgare inte är representerad, ha rätt till skydd av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den staten. Det anges även att medlemsstaterna skall komma överens om de inbördes regler som behövs och inleda de internationella förhandlingar som krävs för att säkerställa detta skydd

I den andra rapporten om unionsmedborgarskap angavs att företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, hade fattat följande tre beslut: för det första när det gäller diplomatiska och konsulära representationers skydd av unionsmedborgare³³, för det andra genomförandeåtgärder som skall antas av konsulära tjänstemän³⁴ och för det tredje regler för införande av provisoriska resehandlingar³⁵.

Dessa beslut träder inte i kraft förrän alla medlemsstater har genomfört dem i sina nationella rättsordningar, vilket ännu inte är fallet.

Trots detta måste man konstatera att alla medlemsstater i praktiken har vidtagit åtgärder för att säkerställa att deras diplomatiska och konsulära representationer står till tjänst för unionsmedborgare som saknar representation i tredje land med lämpligt skydd och stöd vid dödsfall, allvarliga olycksfall eller allvarliga sjukdomar, vid arrestering eller häktning, till offer för våldsbrott, vid återsändning till hemlandet och i andra fall när det finns behov av hjälp.

³³ Beslut 95/553/EG, EGT L 314, 28.12.1995, s. 73.

³⁴ Ej offentliggjort i EGT.

³⁵ Beslut 96/409/GUSP, EGT L 168, 6.7.1996, s. 4.

De dokument som är avsedda att genomföra denna rättighet, som i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna jämföras med grundläggande rättigheter³⁶, tillämpas inte alltid rättsligt på grund av att vissa medlemsstater inte har genomfört de lagstiftningsåtgärder som krävs på nationell nivå.

3.4. Rätt att göra framställningar

I artikel 21 i EG-fördraget anges att varje unionsmedborgare skall ha rätt att göra en framställning till Europaparlamentet enligt artikel 194. Medborgarna omfattas främst av denna rätt, men den har utvidgats genom artikel 194 till att även omfatta varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat. Framställning får göras i frågor som hör till gemenskapens verksamhetsområde och de måste beröra petitionären direkt. Trots att utskottet för framställningar följer en bred tolkningslinje när den beslutar om en framställning är godtagbar, förklaras ett stort antal framställningar icke-godtagbara.

Framställningen är en viktig möjlighet för medborgarna att få sina frågor formellt prövade av gemenskapens institutioner. Petitionärerna kan också fästa uppmärksamheten på det stora antal fall där gemenskapslagstiftningen ignoreras av olika myndigheter i medlemsstaterna eller visa på svagheter eller behov av översyn när det gäller vissa delar av gemenskapslagstiftningen.

Erfarenheter under parlamentsåren 1997–1998, 1998–1999 och 1999–2000³⁷

Ett ständigt flöde av framställningar har nått Europaparlamentet under perioden 1997–2000. Under parlamentsåret 1997–1998 tog Europaparlamentet emot 1311 framställningar, under 1998–1999 var antalet 1005 och under 1999–2000 inlämnades 958 stycken. I den andra rapporten ses en tendens till att antalet framställningar håller på att minska och den håller i sig med undantag för året 1997-1998 då antalet framställningar steg i förhållande till året innan.

³⁶ Artikel 46 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EGT C 364, 18.12.2000, s. 1.

³⁷ Källa: Rapporter om överläggningarna i utskottet för framställningar under parlamentsåren 1996-1997 (dokument A4-0190/97), 1997-1998 (dokument A4-0250/98) och 1998-1999 (dokument A4-0117/99). Dessa rapporter finns tillgängliga på Europaparlamentets webbplats (http://www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm).

Framställningar till parlamentet de senaste tio åren

Parlamentsår	Antal	Procentuell ökning/minskning
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 %

Av totalt på 3 275 inlämnade framställningar under de tre parlamentsåren godtog utskottet för framställningar 1 767 stycken (54 %). Några av framställningarna överlämnades till den europeiska ombudsmannen och en del petitionärer hänvisade till andra behöriga instanser, som är oberoende av Europeiska gemenskapen.

Den stora andelen framställningar som förklarats icke-godtagbara beror på bristande information om gemenskapens och institutionernas behörigheter. I rapporten från utskottet för framställningar om parlamentsåret 1999-2000³⁸ anges även att "*ett antal framställningar inges till oss med anledning av att folk inte har klart för sig vilka rättigheter de har som medborgare ... i EU.*"

Totalt 920 framställningar från de tre parlamentsåren gällde medborgarnas rättigheter, dvs. sociala frågor, fri rörlighet, skatter och erkännande av examensbevis i den medlemsstat där medborgaren i fråga är bosatt. Det stora antalet framställningar som avser medborgarnas rättigheter visar att medborgarna ofta stöter på problem när de bosätter sig i en annan medlemsstat.

³⁸

Europaparlamentets dokument A5-0162/2000, s. 12.

3.5. Europeiska ombudsmannen

I artikel 21 andra stycket i EG-fördraget anges att varje medborgare kan vända sig till ombudsmannen. Ramen för ombudsmannens uppdrag fastställs i artikel 195. Alla medborgare, fysiska eller juridiska, har rätt att vända sig till denne. Ombudsmannens uppgift är att utreda klagomål om påstådda missförhållanden³⁹ i gemenskapsinstitutionernas eller gemenskapsorganens verksamhet. Undersökningar av missförhållanden som berör nationella myndigheter eller andra internationella organisationer ingår inte i ombudsmannens befogenheter.

Jacob Söderman, gemenskapens förste ombudsman, inledde sitt arbete i slutet av december 1995 och har sedan dess utarbetat årliga rapporter⁴⁰ med information om de klagomål som tagits emot av ombudsmannen och om de bestämmelser som gäller för att ett klagomål skall kunna prövas samt om de förfaranden som följer av detta.

Klagomål under 1997-1999

Under 1997 tog ombudsmannen emot 1 181 klagomål och 1 067 av dessa kom från unionsmedborgare. Endast 200 av klagomålen ledde till en undersökning av ombudsmannen.⁴¹ År 1998 tog ombudsmannen emot 1 372 klagomål och 1 237 av dessa kom från unionsmedborgare. 170 av dessa klagomål ledde till en undersökning. Uppgifterna för 1999 visar att 1 577 klagomål inkom till ombudsmannen (1 458 från unionsmedborgare) och 201 av dessa ledde till utredningar. Inga missförhållanden konstaterades i 59 av fallen 1997, i 96 av fallen 1998 och i 107 av fallen 1999.

De institutioner som var föremål för undersökningar under perioden 1997-1999 var huvudsakligen Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet. I detta avseende visar statistiken för perioden inga stora avvikelser i förhållande till tidigare år.

³⁹ Ombudsmannen definierade termen "missförhållanden" i sin årliga rapport 1997 enligt följande: Administrativa missförhållanden föreligger när ett offentligt organ underlåter att agera i enlighet med en regel eller princip som är bindande för det". På förslag av utskottet för framställningar (A4-0258/98) antog parlamentet en resolution som välkomnar denna definition.

⁴⁰ Alla rapporter finns tillgängliga på Europeiska ombudsmannens webbplats på följande adress: <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/report/en/default.htm>.

⁴¹ Dessutom har ombudsmannen varje år behandlat klagomål som inte har avslutats året innan och inlett egna undersökningar. Därför kan antalet undersökningar också omfatta dessa två grupper och inte bara klagomål från samma år.

Institutioner och organ som varit föremål för undersökningar 1997-1999

Institutioner och organ	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 %
Övriga	17	8 %	9	5 %	8	4 %

Den största delen av de påstådda missförhållandena under perioden 1997-1999 härrörde från vägran att lämna information eller brist på insyn.⁴² Den andra mest vanligt förekommande typen av klagomål var försening som kunnat undvikas (1997 och 1999) och försumlighet (1998). Andra mycket vanliga slag av påstådda missförhållanden gällde diskriminering, orättvisa, maktmissbruk eller bristfälliga förfaranden och rätten till försvar.

Statistiken visar att antalet medborgare som lämnar in klagomål till ombudsmannen har ökat varje år sedan 1996. Antalet klagomål inom ombudsmannens befogenhetsområde har inte ökat i samma utsträckning, även om de verkar stiga långsamt. I de årliga rapporterna från 1997-1999 har de klagomål som inte kan granskas alltid legat mycket högt, på 73 % 1997 och 1999, och 69 % 1998. I sådana fall försöker ombudsmannen hjälpa medborgaren till rätta genom att hänvisa till rätt institution, exempelvis Europaparlamentet eller en lokal eller nationell ombudsman. I några få fall varje år har ombudsmannen, med den klagandes samtycke, överfört ärendet till en annan institution.

4. GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

Den period som omfattas av rapporten kännetecknades av att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har proklamerats, rättsliga instrument som genomför artikel 13 i EG-fördraget har antagits och av att åtgärder har vidtagits inom ramen för Europaåret mot rasism (1997).

4.1. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna proklamerades samtidigt av Europaparlamentets talman, rådets ordförande och kommissionens ordförande i samband med Europeiska rådets möte i Nice den 7 december 2000. Dessutom offentliggjordes den i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.⁴³

⁴² 23 % 1999, 30 % 1998 och 25% 1997.

⁴³ EGT C 364, 18.12. 2000, s. 1.

Denna proklamation är en följd av Europeiska rådets beslut i Köln den 3-4 juni 1999 genom vilket stats- och regeringscheferna kom överens om att "I unionens nuvarande utvecklingsstadium är det nödvändigt att utarbeta en stadga med dessa rättigheter för att deras utomordentliga betydelse och räckvidd skall förankras på ett för medborgarna synligt sätt"⁴⁴.

4.1.1. Konventet

För att utarbeta stadgan beslutade Europeiska rådet att inrätta ett *ad hoc*-organ med företrädare för Europaparlamentet, nationella parlament och regeringar samt kommissionen. Detta organ, som planerades redan i Köln, fick sin slutliga sammansättning vid Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober 1999. Organet, som senare kom att kallas konventet, bestod av 62 medlemmar, uppdelade på fyra grupper. Av medlemmarna kom 16 från Europaparlamentet, 30 från nationella parlament, 15 var företrädare för stats- och regeringscheferna samt en företrädare för kommissionen.

Observatörer från Europeiska gemenskapernas domstol och Europarådet – varav en representant från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna – deltog också i arbetet. Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och ombudsmannen inbjöds att lämna synpunkter.

Kandidatländerna har utfrågats av konventet.

Övergripande riktlinjer för konventets arbetssätt fastställdes i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors. En viktig del av dessa metoder gäller insynen i arbetet. Enligt Europeiska rådet i Tammerfors skall offentlighetsprincipen ligga till grund för organets debatter och de handlingar som läggs fram vid mötena. Insynen har i synnerhet kommit till uttryck i en webbplats⁴⁵ på vilken de handlingar som rör utarbetandet av stadgan gjorts tillgängliga för allmänheten. Insynen har dessutom gjort det möjligt att ha ingående överläggningar med det civila samhället.

Organet höll sitt första möte i Bryssel den 17 december 1999. Vid detta möte valdes Roman Herzog, före detta president i Förbundsrepubliken Tyskland, till ordförande. Ordföranden för konventet konstaterade att det rådde ett utbrett samförstånd kring utkastet till stadga den 2 oktober 2000 och överlämnade den till Europeiska rådets ordförande. Vid det informella mötet i Biarritz den 13–14 oktober 2000 gav stats- och regeringscheferna sitt enhetliga samtycke till utkastet.

Kommissionen, å sin sida, antog två meddelanden som offentliggjordes den 13 september och den 11 oktober 2000.⁴⁶ I dessa meddelanden stöder kommissionen utkastet till stadga och lämnar några förslag vad gäller formuleringen av vissa rättigheter i utkastet respektive stadgans juridiska natur.

⁴⁴ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Köln, bilaga IV.

⁴⁵ <http://db.consilium.eu.int/df>.

⁴⁶ KOM(2000)559 slutlig och KOM(2000) 644 slutlig.

4.1.2. *Stadgans innehåll*

Stadgan samlar enskilda personers rättigheter i en och samma text, dvs. medborgerliga och politiska rättigheter och ekonomiska och sociala rättigheter samt rättigheter för unionsmedborgare. Stadgan utgör således det första instrumentet med grundläggande rättigheter på internationell nivå där rättigheternas odelbarhet verkligen respekteras.

Dessa rättigheter tas redan i hög grad upp i olika källor, till exempel i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Fördraget om Europeiska unionen och gemenskapsfördragen, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, gemenskapens och Europarådets sociala stadgor samt i den rättspraxis som tillämpas i Europeiska gemenskapernas domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Stadgan består av 54 artiklar och en ingress. Förutom när det gäller de allmänna bestämmelserna i slutet av texten (artiklarna 51–54), har artiklarna delats upp i följande sex kapitel: värdighet (artiklarna 1–5), friheter (artiklarna 6–19), jämlikhet (artiklarna 20–26), solidaritet (artiklarna 27–38), medborgarnas rättigheter (artiklarna 39–46) och rättskipning (artiklarna 47–50).

I rapporten betonar kommissionen särskilt de rättigheter som tas upp i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som återfinns i kapitel V i stadgan om de grundläggande rättigheterna, dvs. rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet (artikel 39), rösträtt och valbarhet i kommunala val (artikel 40), rätt till tillgång till handlingar (artikel 42), ombudsmannen (artikel 43), rätt att göra framställningar (artikel 44), rörelse- och uppehållsfrihet (artikel 45) och diplomatiskt och konsulärt skydd (artikel 46). Som ett erkännande av de ständigt ökande effekterna av ett rättvist administrativt förfarande när det gäller att skydda personliga rättigheter och intressen innehåller kapitel V i stadgan även en artikel om rätt till god förvaltning (artikel 41). Denna rättighet grundar sig på principer som antagits i frågan genom domstolens omfattande rättspraxis.

I stadgan anges att de rättigheter som erkänns i denna och som grundar sig på gemenskapsfördragen eller på Fördraget om Europeiska unionen skall utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa (artikel 52.2). Dessutom anges det i stadgan att rättigheter som motsvarar rättigheter som garanteras av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna skall ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar dock inte EU-rätten, däribland stadgan, från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd (artikel 52.3).

4.1.3. *Stadgans framtida utveckling*

Europeiska rådet i Nice önskade att stadgan skulle få så stor spridning som möjligt bland unionsmedborgarna. Denna omfattande publicitet bidrar till att uppfylla målsättningen om de grundläggande rättigheternas synlighet. Dessutom är den ett nödvändigt villkor för att den offentliga debatten om unionen skall kunna slutföras.

I förklaringen om unionens framtid som bifogats utkastet till Nice-fördraget anges stadgans ställning som en av de punkter som måste bli föremål för en omfattande offentlig debatt med avseende på förberedelserna av regeringskonferensen 2004. I enlighet med slutsatserna från Köln kommer frågan om stadgans räckvidd att behandlas i ett senare skede.⁴⁷

Även innan arbetet har slutförts står det klart, vilket kommissionen framhöll i ovannämnda meddelande i oktober 2000, att stadgan kommer att få effekter, inte minst på det rättsliga området, bara genom att den har proklamerats. Europaparlamentet, rådet och kommissionen kan knappast förbise en text som utarbetats på begäran av Europeiska rådet av alla behöriga myndigheter på nationell och europeisk nivå, som samlas inom ett enda organ, och som de själva har proklamerat.

Proklamationen av stadgan om de grundläggande rättigheterna i vilken anges samtliga grundläggande rättigheter som institutionerna och medlemsstaterna måste respektera och skydda när de tillämpar gemenskapslagstiftningen är ett tydligt tecken på att medborgaren numera står i centrum för den europeiska integrationen.

Målsättningen i fördragen att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa får till följd att kravet på att skydda medborgarnas rättigheter säkerställs bättre. Stadgan om de grundläggande rättigheterna uppfyller dessa krav.

Ingen av de tre institutionerna som proklamerade stadgan kommer att kunna förbigå den i framtiden. Dessutom kommer den, oberoende av dess rättsliga status, förmodligen att bli en viktig referenspunkt för domstolen när det gäller att utarbeta rättspraxis i fråga om hur de grundläggande rättigheterna skall skyddas på gemenskapsnivå.

Med hänsyn till stadgans innehåll, noggranna juridiska utformning och rättsliga värde bör den integreras i fördragen.

4.2. Rättsliga instrument för att bekämpa diskriminering

Med hänsyn till åtagandet att så snart som möjligt lägga fram tillämpningsåtgärder för artikel 13 i EG-fördraget och som svar på den önskan som Europaparlamentet, medlemsstaterna samt stats- och regeringscheferna uttryckte vid Europeiska rådets möte i Tammerfors har kommissionen lagt fram ett meddelande och tre förslag i syfte att bekämpa diskriminering inom Europeiska unionen.

Den 29 juni 2000 antog rådet direktiv 2000/43/EG⁴⁸ om genomförandet av principen om lika behandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung. Det syftar till att i alla medlemsstater förbjuda diskriminering till följd av ras eller etniskt ursprung inom olika områden, till exempel sysselsättning, utbildning, social trygghet, hälso- och sjukvård eller tillgång till tillhandahållande av varor och tjänster.

⁴⁷ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Nice, punkt I.2.

⁴⁸ EGT L 180, 19.7.2000, s. 22.

Den 27 november antog rådet direktiv 2000/78/EG⁴⁹ om inrättande av en allmän ram för lika behandling. Detta direktiv syftar till att inrätta en allmän ram för att bekämpa diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning när det gäller sysselsättning och arbete.

Samma datum antog rådet beslut 2000/750/EG om inrättande av gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering (2001-2006)⁵⁰, som har en total budget på 98,4 miljoner euro.

Programmet stöder och kompletterar gemenskapens och medlemsstaternas insatser för att främja förebyggande och bekämpning av diskriminering, såväl i en som i flera former. Programmet har följande mål:

- Att öka förståelsen när det gäller frågor som har samband med diskriminering, genom ökad kunskap samt genom att utvärdera effektiviteten i strategier och praxis.
- Att utveckla förmågan att förebygga och ta itu med diskriminering på ett effektivt sätt, bland annat genom att förstärka organisationernas handlingsutrymme och främja utbyte av information och god praxis samt genom att skapa nätverk på europeisk nivå samtidigt som särdragen i olika former av diskriminering beaktas.
- Att främja och sprida de värderingar och den praxis som ligger till grund för kampen mot diskriminering även genom medvetandehöjande åtgärder.

För att uppnå dessa målsättningar innehåller beslutet följande tredelade strategi:

- Förbättra analysen av diskrimineringarnas art och effekter inom gemenskapen.
- Stödja de organisationer som bekämpar och förebygger diskriminering genom att underlätta för dem att jämföra sina insatser med erfarenheter från andra regioner i gemenskapen.
- Informera viktiga beslutsfattare om möjligheterna att effektivisera åtgärder och förfaranden för att bekämpa diskriminering.

Dessa texter är ett klart tecken på gemenskapens avsikt att främja ett rättvisare samhälle och följer ett praktiskt synsätt genom att fokusera på viktiga områden där diskrimineringen är påtaglig.

⁴⁹ EGT L 303, 2.12.2000, s. 16.

⁵⁰ EGT L 303, 2.12.2000, s. 23.

4.3. Daphne-programmet

Inom ramen för skyddet av de grundläggande rättigheterna i allmänhet och icke-diskriminering i synnerhet, bör det även noteras att kommissionen har inrättat ett flerårigt gemenskapsprogram (2000–2003) i syfte att bekämpa alla former av våld mot barn, ungdomar och kvinnor (Daphne-programmet⁵¹). Denna åtgärd kompletterar kommissionens rättsliga åtgärder med finansiellt stöd till offentliga eller privata organisationer som praktiskt bekämpar fysiskt och psykiskt våld, antingen det är sexuellt eller ej. Daphne programmet har redan finansierat cirka 200 projekt sedan 1997 som alla avser åtgärder till förmån för direkta våldsoffer. Två konsekvensbedömningar har gjorts under 1999 och 2000.

4.4. Åtgärder för att bekämpa rasism

Europaåret mot rasism 1997

Europaåret var ett steg i en process för att intensifiera samarbetet när det gäller att bekämpa rasism. Genom detta lyckades man engagera personer och organisationer inom hela gemenskapen. Detta engagemang skapade i sin tur ett fördelaktigt klimat för politiska framsteg. Viktiga exempel på sådana framsteg är antagande av nya bestämmelser vad gäller icke-diskriminering i Fördraget om Europeiska unionen, inrättandet av Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet i Wien, handlingsplanen mot rasism samt det europeiska nätverket av icke-statliga organisationer mot rasism, som är ett direkt resultat av Europaåret och ett bevis på verkligt engagemang.

Handlingsplanen mot rasism

Kommissionens offentliggörande i mars 1998 av en handlingsplan mot rasism⁵² syftar till att placera kampen mot rasismen i centrum för unionspolitiken och är en direkt följd av Europaåret och de framsteg som gjordes då.

Betoningen i planen ligger på att stärka och stödja samarbete och partnerskap på alla nivåer för att främja olikheter och mångfald genom att stärka samarbetet med och mellan olika parter.

Europeiska nätverket av organisationer mot rasism

Inom ramen för förberedelserna av Europaåret meddelade ett antal organisationer mot rasism kommissionen att de ville inrätta ett europeiskt nätverk mot rasism.

Det förberedande arbetet för att inrätta nätverket genomfördes under 1998 och cirka 250 företrädare för ett stort antal icke-statliga organisationer deltog i nätverkets konstituerande konferens den 8–10 oktober 1998 där en politisk dagordning, ett europeiskt handlingsprogram samt medel för att genomföra programmet togs fram.

⁵¹ Europaparlamentets och rådets beslut nr 293/2000/EG, EGT L 34, 9.2.2000, s. 1.
⁵² KOM(1998) 183 slutlig av den 25 mars 1998.

Nätverkets huvudsakliga målsättning är att ge kampen mot rasism, främlingskap, antisemitism och anti-islamism en europeisk dimension för att säkerställa ett samband mellan lokala eller nationella initiativ och europeiska initiativ, utbyta erfarenheter i frågan, stärka befintliga initiativ, utveckla nya strategier för att bekämpa rasism och främja lika rättigheter och möjligheter.

Nätverket driver kampanjer i Europa och samarbetar med de europeiska institutionerna för att optimera den europeiska politikens effekter när det gäller att bekämpa rasism. Nätverket har också en viktig roll inom gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering och i genomförandet av direktiven mot diskriminering som antagits på grundval av artikel 13 i fördraget.

Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet

Centrumet⁵³ ansvarar för att förse gemenskapen och medlemsstaterna med objektiv, tillförlitlig och jämförbar information om rasism, främlingsfientlighet och antisemitism på gemenskapsnivå för att de skall kunna vidta lämpliga åtgärder eller utforma handlingsplaner.

Enligt centrumets andra rapport, som offentliggjordes i november 2000⁵⁴ i alla medlemsstater, utsätts minoriteter av olika ras och etniskt ursprung samt invandrare och flyktingar för rasistiska brott och diskriminering. De brott som begås av främlingsfientliga grupper drabbar främst invandrare, personer av utländskt ursprung och det judiska samfundet. Diskriminering av de romska minoriteterna har uppmärksamats i flera medlemsstater under 1999.

De flesta fall av diskriminering som konstaterats under 1999 gällde sysselsättnings- och arbetsmarknadsområdet.

Rasism på Internet har blivit en särskilt angelägen fråga i några medlemsstater där Internet i stor utsträckning används av rasistiska grupperingar för att mer eller mindre ostraffat sprida rasistiska, antisemitiska, främlingsfientliga och hatiska budskap till allmänheten.

Enligt rapporten bör de nya direktiv som grundar sig på artikel 13 i EG-fördraget i stor utsträckning bidra till att situationen förbättras.

Centrumet har bland annat i uppdrag att inrätta och samordna "Europeiska nätverket för information om rasism och främlingsfientlighet" (RAXEN) och att utgöra en central enhet som samarbetar med organisationer på nationell nivå, till exempel forskningscentrum vid universitet, icke-statliga organisationer och specialorgan. Dess roll innebär att samla in och analysera tillgängliga uppgifter och information, och att utarbeta en databas som är tillgänglig för allmänheten. Det skall även utgöra en källa till information, kunskap och erfarenheter som ger möjlighet att utarbeta strategier för att bekämpa rasism i Europa.

⁵³ Centrumet inrättades genom förordning (EG) nr 1035/97 och har sitt säte i Wien.

⁵⁴ Rapporten finns tillgänglig på följande webbplats: <http://www.eumc.at/publications/>.

5. ALLMÄN INFORMATION

Initiativet Dialog med medborgarna och företagen skall efterträda Medborgarnas Europa som beskrevs i den andra rapporten om unionsmedborgarskap⁵⁵.

Dialogen med medborgarna och företagen har följande två syften: att göra dem medvetna om deras rättigheter inom EU och etablera tvåvägskommunikation med medborgarna för att få feedback på problem i samband med att dessa utövar sina rättigheter.

För att fortlöpande kunna förse medborgarna med denna information inrättades informationstjänsten Europa direkt.

Även de webbplatser som inrättats genom Dialogen med medborgarna och företagen och Europa direkt finns tillgängliga för att tillhandahålla information och råd från många källor.

Dessutom skall Dialogen med medborgarna och företagen också informera medborgarna genom publikationer för att ge dem en allmän överblick över deras rättigheter och hur de skall hävda dessa rättigheter.

På begäran från allmänheten har kommissionen uppdaterat de handledningar som offentliggjorts inom ramen för initiativet Medborgarnas Europa.

Vidare har nya handböcker publicerats. Handboken "Hur man hävdar sina rättigheter på den inre marknaden" publicerades 2000. De tillhörande faktabladen är ett försök att råda bot på medborgarnas brist på information om vilka möjligheter det finns att hävda sina rättigheter på nationell nivå och på gemenskapsnivå. Handboken "Dataskydd i Europeiska unionen", som publicerades 2001, informerar medborgarna om deras rättigheter när det gäller insamling och utnyttjande av personuppgifter samt vilka åtgärder som skall vidtas vid brott mot dessa rättigheter.

Dessa handböcker kan erhållas gratis per post från Europa direkts telefoncentral.

Europa direkts telefoncentral erbjuder kostnadsfritt telefonstöd i varje medlemsstat samt en svarstjänst via e-post, brev eller fax. Den behandlar förfrågningar på samtliga elva officiella EU-språk inom all gemenskapspolitiken.

Europa direkt fungerar som en första kontaktpunkt för medborgare som inte vet hur eller var de skall få svar på sina frågor. Den skall komplettera medlemsstaternas befintliga informationsnätverk för att i första hand ge medborgarna grundläggande information och i andra hand vägleda dem till de lämpligaste av de många specialiserade eller allmänna informationstjänsterna.

Telefoncentralen svarar på allmänna frågor om Europeiska kommissionen och de övriga EU-institutionerna. Den interna Europa direkt-tjänsten tar hand om frågor som kräver ytterligare efterforskningar.

Sedan 1998 har Europa direkt hanterat mer än 200 000 informationsförfrågningar som rör kommissionens verksamhet och EU-institutionerna i allmänhet.

⁵⁵ KOM(97) 230 slutlig, s. 19.

Frågor som rör praktiska problem i samband med att medborgarna utövar sina rättigheter på den inre marknaden överförs till rådgivningstjänsten för medborgarna, en specialiserad tjänst som erbjuder informell rådgivning i rättsliga frågor. Denna tjänst, som numera utgör en del av Dialogen med medborgarna och företagen, använder sig av en grupp experter som täcker alla EU-språk.

En rapport från rådgivningstjänsten i mars 2000 visar att frågeställarna endast i ett litet antal fall verkligen har problem som gäller tillämpning av gemenskapslagstiftningen och som omfattas av gemenskapslagstiftningen. De flesta förfrågningar har en tendens att vara ett resultat av bristande kunskaper om gemenskapslagstiftningens räckvidd eller förvirring när det gäller vilken nationell institution eller gemenskapsinstitution som är ansvarig för att lösa medborgarnas problem.

När det gäller att försvara rättigheterna har medborgarna en klar benägenhet att ha alltför stora förväntningar på gemenskapen, särskilt om de är bosatta i en annan medlemsstat. Till och med inom områden som är av obestridlig nationell karaktär uppfattas EU-institutionerna ofta som om de var behöriga att ingripa som ett slags överstatlig myndighet i allmänhetens intresse.

Genom att analysera problem som möter medborgarna kan kommissionen både ringa in medborgarnas informationsbehov och upptäcka eventuella fel och brister i tillämpningen av gemenskapsrätten. De problem som presenterats för rådgivningstjänsten utgör för övrigt snart en egen del i det mer allmänna initiativet om interaktiv politik som för närvarande genomförs av kommissionen.

Slutligen bör det påpekas att kommissionen i sina ansträngningar att föra de europeiska institutionerna närmare medborgarna anordnar informationsbesök för cirka 40 000 besökare per år.

Bristen på information vad gäller gemenskapens verksamhet har uppmärksamrats flera gånger i denna rapport.

En negativ effekt av denna brist på kännedom är att medborgarna antar att gemenskapens, särskilt kommissionens, kompetens och befogenhet är mer omfattande än vad de i själva verket är.

Detta konstaterande har bekräftats av rådgivningstjänstens erfarenheter, klagomål till ombudsmannen, framställningar till Europaparlamentet och av brev till kommissionens olika tjänstegrenar.

Inrättandet av Europa direkt och, inom ramen för den gemensamma marknaden, Dialogen med medborgarna och företagen, där rådgivningstjänsten är den viktigaste delen, dvs. är ett steg mot målet att på ett decentraliserat sätt snabbt och enkelt förse medborgarna med den information de behöver. Detta bör även ge de europeiska institutionerna möjlighet att bättre ta hänsyn till de problem som medborgarna stöter på i utövandet av sina rättigheter när institutionerna skall ändra eller utarbeta gemenskapspolitik för medborgarna.