EUROPA-PARLAMENTET

1999 *2004*

Mødedokument

ENDELIG
A5-0207/2000

18. juli 2000

BETÆNKNING

om beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af direktiv 90/364, 90/365 og 93/96 (opholdsret) og om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om særlige foranstaltninger med hensyn til unionsborgeres rejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (KOM(1999) 127, KOM(1999) 372 – C5-0177/1999, C5-0178/1999 – 992157(COS))

Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Alima Boumediene-Thiery

DA

INDHOLD

Side

PROTOKOLSIDE 4

FORSLAG TIL BESLUTNING 5

BEGRUNDELSE.....12

UDTALELSE FRA UDVALGET OM RETLIGE ANLIGGENDER OG DET INDRE MARKED 20

UDTALELSE FRA UDVALGET OM BESKÆFTIGELSE OG SOCIALE ANLIGGENDER 25

UDTALELSE FRA UDVALGET OM KULTUR, UNGDOM, UDDANNELSE, MEDIER OG SPORT 30

UDTALELSE FRA UDVALGET FOR ANDRAGENDER 34

PROTOKOLSIDE

Med skrivelse af 19. juli 1999 fremsendte Kommissionen sin meddelelse om særlige foranstaltninger med hensyn til unionsborgeres rejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, og med skrivelse af 18. marts 1999 sin beretning om gennemførelsen af direktiv 90/364, 90/365 og 93/96 (opholdsret) til Parlamentet (KOM(1999) 127, KOM(1999) 372 – 1999/2157(COS)).

På mødet den 7. oktober 1999 meddelte Parlamentets formand, at disse dokumenter var henvist til Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender som korresponderende udvalg og til Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked, Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender, Udvalget om Kultur, Ungdom, Uddannelse, Medier og Sport og Udvalget for Andragender som rådgivende udvalg (C5-0177/1999, C5-0178/1999).

På mødet den 29. juli 1999 havde Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender valgt Alima Boumediene-Thiery til ordfører.

På møder den 11.-12. oktober 1999, 22.-24. maj, 21.-22. juni og 12.-13. juli 2000 behandlede udvalget Kommissionens meddelelse og beretning og udkastet til betænkning.

På sidstnævnte møde vedtog det forslaget til beslutning (for: 23; imod: 15; hverken/eller: 1).

Til stede under afstemningen var: Graham R. Watson (formand), Alima Boumediene-Thiery (ordfører), Niall Andrews, Generoso Andria (for Bernd Posselt, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Mary Elizabeth Banotti, Maria Berger (for Michael Cashman), Rocco Buttiglione, Marco Cappato, Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero (for Olivier Duhamel), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Marcello Dell'Utri, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Anne Ferreira (for Sérgio Sousa Pinto, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Adeline Hazan (for Robert J.E. Evans), Jorge Salvador Hernández Mollar, Karin Jöns (for Joke Swiebel, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Anna Karamanou, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Alain Krivine (for Pernille Frahm), Baroness Sarah Ludford, Torben Lund (for Elena Ornella Paciotti), Thomas Mann (for Hartmut Nassauer, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), William Francis Newton Dunn (for Daniel J. Hannan), Arie M. Oostlander (for Thierry Cornillet), Hubert Pirker, Ingo Schmitt (for Enrico Ferri), Martin Schulz, Fodé Sylla, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (for Frank Vanhecke), Anne E.M. Van Lancker (for Gerhard Schmid), Gianni Vattimo, Christian von Boetticher og Jan-Kees Wiebenga.

Udtalelserne fra Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked, Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender, Udvalget om Kultur, Ungdom, Uddannelse, Medier og Sport og Udvalget for Andragender er vedføjet denne betænkning.

Betænkningen indgivet den 18. juli 2000.

Fristen for ændringsforslag til denne betænkning vil fremgå af forslaget til dagsorden for den mødeperiode, hvor den skal behandles.

FORSLAG TIL BESLUTNING

Europa-Parlamentets beslutning om beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af direktiv 90/364, 90/365 og 93/96 (opholdsret) og om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om særlige foranstaltninger med hensyn til unionsborgeres rejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (KOM(1999) 127, KOM(1999) 372– C5-0177/1999, C5-0178/1999 – 1999/2157(COS))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til Kommissionens beretning og meddelelse (KOM(1999) 127, KOM(1999) 372 - C5-0177/1999, C5-178/1999)[1],

– der navnlig henviser til EF-traktatens artikel 14, 17, 18 og 39,

– der henviser til den rapport fra Gruppen på Højt Plan vedrørende Fri Bevægelighed for Personer (Simone Veil-rapporten), som Kommissionen fik forelagt den 18. marts 1997,

- der henviser til Kommissionens anden rapport af 17. juni 1997 om unionsborgerskab,

– der henviser til grønbogen om supplerende pensioner i det indre marked (KOM(1997) 283),

– der henviser til rapport for 1997-1998 fra ECAS (European Citizens Action Service),

– der henviser til handlingsplan for arbejdskraftens frie bevægelighed (KOM(1997) 586) og sin beslutning af 16. juli 1998[2],

– der henviser til forretningsordenens artikel 47, stk. 1,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og udtalelse fra Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked, Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender, Udvalget om Kultur, Ungdom, Uddannelse, Medier og Sport og Udvalget for Andragender (A5-0207/2000),

A. der henviser til EF-traktatens artikel 14 om fri bevægelighed for personer samt til samme traktats artikel 17 og 18 om unionsborgerskab, som giver unionsborgerne ret til at færdes og opholde sig frit på hele Den Europæiske Unions område,

B. der imidlertid på baggrund af Kommissionens beretning og EF-Domstolens praksis henviser til, at alle kategorier af unionsborgere fortsat støder på talrige forhindringer for udøvelsen af deres ret til at færdes og opholde sig frit,

C. der beklager, at tredjelandsstatsborgere, der har lovlig bopæl i Unionen, er udelukket fra retten til fri bevægelighed og den frie etableringsret,

---

[1] Endnu ikke offentliggjort i EFT.
[2] EFT C 292 af 21.09.1998, s. 145.

D. der henviser til den endnu særdeles utilfredsstillende gennemførelse af direktiv 90/364, 90/365 og 93/96 om opholdsret for studerende og pensionister, eftersom disse to grupper fortsat må lide under langsommeligheden og de administrative udgifter i forbindelse med procedurerne for erhvervelse af opholdstilladelse og under de ofte uberettigede krav om fornyelse af denne tilladelse,

E. der henviser til, at pensionisters erhvervelse af opholdstilladelse er underkastet det ofte vanskelige bevis på, at de råder over tilstrækkelige økonomiske midler, et bevis, der vurderes forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat og ikke ses i relation til pensionisternes reelle materielle situation, hvorfor der er brug for en snarlig omarbejdning af de nugældende retsakter,

F. der henviser til, at visse arbejdstagerkategorier, især arbejdstagere med atypiske job, meget kortvarige job, deltidsjob og midlertidige eller sæsonbestemte job samt arbejdsløse vandrende arbejdstagere, ofte støder på store vanskeligheder med at få opholdstilladelse i værtslandet, eftersom formaliteterne i forbindelse med fornyelse af sådanne arbejdstageres opholdstilladelser omfatter forelæggelse af bevis for, at de råder over tilstrækkelige økonomiske midler,

G. der henviser til, at der er god grund til generelt og snarest muligt at dissociere retten til at færdes og opholde sig frit, som er det vigtigste aspekt af den grundlæggende ret til unionsborgerskab - og som ikke udelukkende kan forbeholdes medlemsstaternes borgere - fra de økonomiske overvejelser, der i dag indvirker negativt på dens frie udøvelse,

H. der anerkender, at der i øjeblikket er millioner af tredjelandsstatsborgere, som er lovligt bosat inden for EU,

I. der endvidere henviser til, at vandrende arbejdstagere straffes, for så vidt som de lider under de økonomiske følger af den mangelfulde harmonisering af pensionsordningerne,

J. der henviser til, at medlemsstaterne stadig alt for ofte krænker opholdsretten på uacceptabel vis ved at benytte en fejlagtig fortolkning af den offentlige orden, der modarbejder de i direktiv 64/221/EØF fastlagte målsætninger og for EF-Domstolens praksis på dette område,

K. der henviser til, at den fulde udøvelse af retten til at færdes og opholde sig frit ud over at være i overensstemmelse med selve gennemførelsen af princippet om unionsborgerskab også, ved at tillade bevægelighed for studerende og arbejdstagere, fremmer dynamik og konkurrenceevne,

L. der henviser til, at denne ret, 50 år efter at Rom-traktaten for første gang fastslog princippet om fri bevægelighed for personer, stadig modvirkes eller ignoreres, hvorfor det er nødvendigt at fremme et virkeligt unionsborgerskab,

M. der henviser til, at det følgelig er op til Kommissionen og Rådet at gøre alt, hvad der står i deres magt, for at give begreberne unionsborgerskab og "europæisk frihedsområde" et reelt betydningsindhold,

1. tilslutter sig beretningen, men opfordrer Kommissionen til at redegøre for årsagerne til

forsinkelsen i forbindelse med forelæggelsen af beretningen om gennemførelsen af direktiv 93/96 for Rådet og Parlamentet;

2. bemærker, at beretningen ikke omtaler de forhindringer, som arbejdstagerne står over for, når de ønsker at udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit, og at beretningen heller ikke omhandler tredjelandsstatsborgeres situation undtagen i de tilfælde, hvor de er i familie med en unionsborger;

3. understreger behovet for med udgangspunkt i en global omarbejdning af de eksisterende retsakter at udarbejde et rammedirektiv, som fastlægger bestemmelser for og sikrer den uhindrede udøvelse af retten til at færdes og opholde sig frit;

4. anmoder medlemsstaterne og Kommissionen om i forbindelse med gennemførelsen af dette rammedirektiv at træffe de nødvendige foranstaltninger for alt efter de forskellige berørte personkategorier at gøre udøvelsen af unionsborgerskabet langt mere effektiv ved at sætte en stopper for den nuværende forskelsbehandling;

5. mener i denne henseende, at indførelsen for samtlige ansøgeres vedkommende af en opholdstilladelse med en gyldighed på ét år ville være et første skridt med henblik herpå;

6. beklager, at medlemsstaterne i et "europæisk frihedsområde" misbruger den offentlige orden som begrundelse for at foretage udvisninger; finder det derfor absolut nødvendigt, at medlemsstaterne, bl.a. inden for rammerne af Schengen-aftalerne, bestræber sig på at koordinere deres opfattelse af begrebet offentlig orden bedre;

7. opfordrer indtrængende Kommissionen til at sikre, at retsmidlerne i direktiv 64/221/EØF ikke undermineres på nogen måde, og at enhver, der er omfattet af dette direktiv, ikke berøves retten til at fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere i den forbindelse;

8. er af den opfattelse, at den systematiske eller automatiske forbindelse mellem straffedomme og udvisning udgør et brud på fællesskabsretten og princippet om forbud mod forskelsbehandling; påpeger, at der skal gives begrundelse for hver eneste udvisning med hensyn til den fare, den udviste udgør for den offentlige sikkerhed og orden, og at der skal foretages en omhyggelig vurdering af personens personlige forhold og nødvendigheden af at beskytte dennes familieliv;

9. er af den opfattelse, at unionsborgerskabet må fortolkes i bred forstand, og mener derfor, at andre landes borgere, som er født i opholdslandet eller har boet der fra barn af, og indbyggere, som i flere år har haft deres kulturelle, sociale og familiemæssige bånd i opholdslandet, eller som er mindreårige, ikke må udvises;

10. er af den opfattelse, at Schengen-informationssystemet skal være i overensstemmelse med fællesskabsretten, især:

- ved anvendelse af bestemmelserne i direktiv 64/221, der udtrykkeligt fastsætter, at personoplysninger i forbindelse med foranstaltninger, der hører ind under direktivets anvendelsesområde og ikke længere er gyldige eller er blevet ophævet, ikke må bevares, opføres på Fællesskabets lister eller automatisk videregives, og at det strider mod fællesskabsretten at nægte personer, der er unionsborgere eller er blevet dette, adgang til Schengen-området på grundlag af oplysninger i SIS;
- ved anvendelse af direktiv 95/46 EØF, der udtrykkeligt fastsætter, at personoplysninger udleveret til formål, der er specifikt og udtrykkeligt definerede og begrundede, ikke må anvendes på en måde, der er uforenelig med disse formål;

anmoder Europa-Kommissionen om at opfylde sit ansvar som traktatens vogter og træffe foranstaltninger til at stoppe disse overtrædelser af fællesskabsretten;

11. beklager, at Rådet ignorerer meddelelserne fra Udvalget for Andragender om alvorlige krænkelser af fællesskabsretten fra de nationale myndigheders side, hvilket vidner om en negativ holdning fra Rådets side over for de europæiske borgeres ret til at indgive andragender, og opfordrer Rådet til at vise unionsborgernes rettigheder den nødvendige opmærksomhed;

- med hensyn til studerendes ret til at færdes og opholde sig frit

12. anmoder medlemsstaterne om

- med hensyn til opholdsret for studerende at sørge for, at deres nationale forvaltninger strengt overholder de nugældende bestemmelser i direktiv 93/96 (indskrivelse ved en anerkendt uddannelsesinstitution, simpel erklæring om, at den studerende råder over tilstrækkelige økonomiske midler, medlemskab af en sygesikringsordning), men ikke kræver opfyldelse af andre betingelser af nogen art;

- at begrænse formaliteterne i forbindelse med fornyelse af opholdstilladelser mest muligt og at overveje at gøre udstedelsen af sådanne tilladelser gratis;

- kræver, at der udformes klare europæiske regler for at sikre, at alle studerende får mulighed for at ansøge om arbejdstilladelse i det land, hvor de studerer, med henblik på at finansiere deres studier;

- at sikre, at alle studerende får mulighed for at ansøge om arbejdstilladelse i det land, hvor de studerer, med henblik på at finansiere deres studier;

- ikke at gøre uddannelsesstøtte til studerende betinget af statsborgerskab;

13. opfordrer Kommissionen til at undersøge:

- mulighederne for at udvide direktivets anvendelsesområde til at omfatte personer, der er under uddannelse, og frivillig arbejdskraft;

- de erhvervsspecifikke problemer i forbindelse med anerkendelsen af eksamensbeviser;

14. noterer sig, at Kommissionen agter at udvide anvendelsesområdet for direktiv 93/96 EØF

om opholdsret for studerende til at omfatte alle former for undervisningsinstitutioner og at undersøge, hvordan man præciserer de studerendes opholdsret, med specielle hensyn til de administrative problemer, som praktikanter og deltagere i frivillige projekter møder, og hvorvidt det er muligt vederlagsfrit at udstede første opholdstilladelse og fornyelse af denne til studerende; anmoder Kommissionen om at stille passende ændringsforslag til direktivet til Parlamentet og Rådet;

- med hensyn til pensionisters ret til at færdes og opholde sig frit

15. bifalder Kommissionens forslag om at omarbejde de nugældende direktiver med henblik på:

    - i så vidt omfang som muligt at forenkle og lette betingelserne for pensionisters forelæggelse af bevis for, at de råder over tilstrækkelige økonomiske midler;

    - at overveje indvirkningen på opholdstilladelsernes gyldighed af den stadig hyppigere livsstil med inden for samme år skiftevis at opholde sig i værtslandet og i hjemlandet;

- med hensyn til vandrende arbejdstageres ret til at færdes og opholde sig frit

16. anmoder medlemsstaterne om i så vidt omfang som muligt at lette udstedelsen og fornyelsen af opholdstilladelser for vandrende arbejdstagere, navnlig for midlertidigt ansatte, deltidsansatte og sæsonansatte, og give dem en femårig opholdstilladelse, når de har været i beskæftigelse i over 12 måneder inden for en opholdsperiode i værtslandet på over 18 måneder;

17. anmoder ligeledes værtsmedlemsstaterne om at gøre det muligt for arbejdsløse arbejdstagere

    - at få deres opholdstilladelse forlænget til at omfatte den periode, hvori de modtager den i det pågældende land optjente arbejdsløshedsunderstøttelse;

    - automatisk at få deres opholdstilladelse forlænget for en periode på mindst seks måneder, når de reelt er arbejdssøgende;

18. anmoder med hensyn hertil Rådet om uden yderligere forsinkelse at genoptage behandlingen af Kommissionens tre forslag om forbedringen af den frie bevægelighed for arbejdstagere og deres familier inden for Fællesskabet (KOM(1998) 394);

- med hensyn til vandrende arbejdstageres sociale stilling

19. anmoder medlemsstaterne om at gå i gang med den absolut påkrævede forbedring og modernisering af socialsikringssystemerne i EU for at sætte en stopper for den dårligere behandling, som vandrende eller udsendte arbejdstagere udsættes for som følge af

    - manglende anerkendelse af visse pensionsordninger medlemsstaterne imellem og vanskeligheder med at få overført erhvervede rettigheder;

    - den restriktive karakter af betingelserne for erhvervelse af supplerende pensionsrettigheder (lange karensperioder);

- fiskale problemer i forbindelse med erhvervelsen af pensionsrettigheder i en lang række medlemsstater;

- vanskeligheder i forbindelse med overførsel af førtidspensioneringsydelser fra en vis alder til arbejdere, der ikke er i nogen form for beskæftigelse;

- med hensyn til familiens stilling i værtslandet

20. mener, at det er nødvendigt at forenkle og lette familiesammenføringer, som er en yderst vigtig faktor for integrationen i værtslandet; anmoder Kommissionen og medlemsstaterne om ved omarbejdningen af retsakterne på dette område at fastlægge

    - at den bosatte studerendes eller pensionists ægtefælle eller, hvis den berørte medlemsstats lovgivning ligestiller ugifte par med gifte par, den ugifte partner, som den bosatte ønsker at opnå familiesammenføring med, reelt nyder autonom opholdsret på samme vilkår, for så vidt angår deres midler, som vilkårene for studerende og pensionister uden at skulle forelægge bevis for at råde over tilstrækkelige økonomiske midler;

    - at opholdsmulighederne uden særlige betingelser udvides til også at omfatte opholdstilladelsesindehaverens slægtninge i ned- eller opstigende linje, som der ikke består forsørgerpligt over for;

    - at medlemmerne af en opholdstilladelsesindehavers familie i tilfælde af denne indehavers skilsmisse eller dødsfald har ret til at tage eller fortsat udøve lønnet beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed;

    - at ovenstående bestemmelser også på samme vilkår finder anvendelse på en unionsborgers familiemedlemmer fra et tredjeland, og at visumformaliteterne generelt lettes eller afskaffes;

- med hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle betingelser i forbindelse med indvandreres opholdsret

21. mener, at den reelle udøvelse af retten til at færdes og opholde sig frit forudsætter en gennemgribende forbedring af de sociale betingelser (ligebehandling med hensyn til sociale og skattemæssige fordele, øget gennemsigtighed på arbejdsmarkedet, øget anvendelse af EURES-nettet), uddannelsesmæssige betingelser (adgang til uddannelse og erhvervsuddannelse) og kulturelle betingelser (indlæring af sprog) for indvandrerne og deres familier; anmoder endnu en gang om indførelse af vurdering af grænsevirkninger (Europa-testen) for at måle virkningerne af ny eller ændret lovgivning vedrørende skatte- og social sikringspolitik på situationen for arbejdere og deres familier, når de arbejder i en anden medlemsstat, end den, de er bosat i;

22. mener, at der bør træffes foranstaltninger for at tillade fri bevægelighed for lovligt bosatte tredjelandsstatsborgere, der har boet inden for EU's grænser i en periode af fem år eller mere;

23. konstaterer også, at Unionens indbyggere er utilstrækkeligt orienteret om deres rettigheder

og klagemuligheder, og at det er nødvendigt at rette op på situationen navnlig ved at uddanne det nationale forvaltningspersonale bedre og ved at gennemføre oplysningskampagner; forlanger udtrykkeligt, at initiativer fra ngo'ers side vedrørende klageadgang i forbindelse med den frie bevægelighed, juridisk støtte i klageprocedurer og registrering af de hyppigst forekommende klager bliver videreført med garantier for de nødvendige økonomiske midler;

24. henstiller indtrængende til Kommissionen at fremskynde sine interne procedurer for dermed hurtigere at sætte en stopper for overtrædelserne af fællesskabsretten;

25. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet, medlemsstaternes regeringer og Kommissionen.

BEGRUNDELSE

I. HINDRINGER FOR UDØVELSEN AF UNIONSBORGERSKABET

1. Vanskeligheder i forbindelse med studerendes og pensionisters udøvelse af deres opholdsret

a) Nugældende bestemmelser

De tre direktiver, der er genstand for Kommissionens beretning fra marts 1999 (direktiv 90/364, 90/365 og 93/96), vedrører studerendes og pensionisters opholdsret. Kort fortalt er fællesskabsbestemmelserne følgende:

- Pensionister

Pensionisters opholdsret er underkastet en dobbelt betingelse: de skal råde over tilstrækkelige økonomiske midler (for ikke at falde værtslandet til byrde under deres ophold), og de skal være medlem af en sygesikringsordning. Ægtefællen samt slægtninge i ned- og opstigende linje kan ledsage opholdstilladelsesindehaveren.

- Studerende

Hvad angår studerende er deres opholdsret betinget af en indskrivelse ved en anerkendt uddannelsesinstitution og medlemskab af en sygesikringsordning; med hensyn til tilstrækkelige økonomiske midler er en simpel erklæring nok. Gyldigheden af deres opholdstilladelse kan begrænses til at dække studiernes varighed.

b) Direktivernes gennemførelse i medlemsstaterne

Kommissionen konstaterer i sin beretning, at gennemførelsen af direktiverne sker meget langsomt i hele Unionen. Den konstaterer endvidere, at denne gennemførelse meget ofte har været ukorrekt. Derfor indledtes der en lang række overtrædelsesprocedurer mod medlemsstaterne, hvoraf visse stadig verserer ved Domstolen. Kommissionen konkluderer heraf, at Unionens borgere som følge af en fejlagtig gennemførelse af direktiverne har set sig frataget visse af deres rettigheder eller konfronteret med uberettigede administrative vanskeligheder.

c) Administrative hindringer

Kommissionen konstaterer især, at der har været tale om en lang række vanskeligheder med selve gennemførelsen af de pågældende direktiver, hvad enten det - for blot at nævne nogle få eksempler - drejer sig om det mindstebeløb, som pensionister skal råde over, om det bevis, der skal forelægges for disse økonomiske midler, om udstedelsen af opholdstilladelser, om deres varighed og prisen for dem eller om anerkendelsen af de sygesikringsmekanismer, som disse personkategorier er omfattet af. I forbindelse med sin vurdering af disse vanskeligheder støtter Kommissionen sig til borgernes erfaringer og til de nationale forvaltningers ofte forskellige fremgangsmåder.

- Vanskeligheder for studerende

Studerende skal ikke forelægge bevis for, at de råder over tilstrækkelige økonomiske midler; en simpel erklæring om, at dette er tilfældet, er nok (en forpligtelse fra forældrenes side eller

fra værtlandets værtsinstitutions side). Imidlertid forekommer det, at studerende tvinges til at indsætte en bestemt sum penge i en bank i værtslandet, og at de i mangel af dette bevis kan se sig nægtet indskrivelse ved en uddannelsesinstitution eller nægtet ret til at nyde godt af socialsikringsydelser eller tilskud (f.eks. boligtilskud).

- Vanskeligheder for pensionister

Pensionister støder også på forskellige vanskeligheder med hensyn til størrelsen af de økonomiske midler, de skal råde over (som skal svare til mindsteindkomsten i værtslandet), og for hvilke de skal forelægge bevis. Pensionister må også - i øvrigt ligesom studerende - kæmpe med langsommelige forvaltningsmæssige procedurer samt med kravene om gentagne og bekostelige fornyede indgivelser af anmodninger om opholdstilladelse.

I rapporten for 1997-1998 fra ECAS (European Citizens Action Service) er der samlet en lang række eksempler på de administrative vanskeligheder, som europæiske borgere - det være sig arbejdstagere eller ikke-erhvervsaktive - på ubehørig vis ser sig konfronteret med, og som får dem til at tvivle på unionsborgerskabet. For blot at nævne nogle få eksempler:

- i Spanien udstedes der opholdstilladelse ikke blot på den betingelse, at ansøgeren skal råde over tilstrækkelige økonomiske midler, men på den yderligere betingelse, at vedkommende skal deponere et beløb svarende til mindsteindkomsten i Spanien og indsætte mindst 65.000 pesetas om måneden på en konto i en spansk bank, hvilket strider mod bestemmelsen om fri bevægelighed for kapital;

- i Det Forenede Kongerige skal ansøgeren for at få opholdstilladelse deponere sit pas i to måneder, som er en alt for lang periode for visse personer, som skal forevise pas for at kunne få arbejde (søfolk f.eks.);

- i Luxembourg kan en kvindelig belgisk statsborger, der er gift med en luxembourgsk statsborger, ikke lade sig registrere som bosat i dette land, for så vidt som hun ikke kan få udstedt en erklæring om, at hun er strøget af registrene i sin tidligere bopælskommune, eftersom de belgiske myndigheder betragter flytning som et middel til at snyde skatteforvaltningen;

- undertiden kræves der en vandelsattest – en type dokument, der slet ikke eksisterer i hjemlandet;

- det tager måneder, undertiden over seks måneder, at få udstedt opholdstilladelse; dette er imidlertid alt for lang tid og opfylder ikke behovet hos de nye kategorier af indvandrere, som er langt mere mobile, og som ofte befinder sig i en uholdbar situation;

- desuden indgives der talrige klager over nødvendigheden af hele tiden at skulle indgive fornyede ansøgninger om midlertidig opholdstilladelse, hvilket i sig selv er en bekostelig affære, hvortil også kommer udgifter til oversættelse.

Hertil kommer, at de pågældende direktiver, som Kommissionen i øvrigt udtrykkeligt konstaterer, har uheldige konsekvenser, eftersom medlemsstaterne på ubehørig vis forlanger, at unionsborgere, der er gift med medlemsstaternes egne statsborgere, skal forelægge bevis for, at de råder over tilstrækkelige økonomiske midler. I andre tilfælde tager den nationale

forvaltning i forbindelse med bedømmelsen af de økonomiske midler, som den pensionerede ansøger om opholdstilladelse råder over, ikke hensyn til ægtefællens økonomiske midler eller de økonomiske midler, som sønner eller døtre, der arbejder i værtslandet, råder over.

Personer, der har en sekundær bolig i en anden medlemsstat, har også problemer med at få udstedt opholdstilladelse med en gyldighed på over tre måneder (de må endog anmode om fornyelse af to opholdstilladelser i tilfælde af, at de hverken er statsborgere i det ene eller det andet af de to berørte lande, dvs. hverken i det land, hvor den primære bolig er beliggende, eller det land, hvor den sekundære bolig befinder sig).

For ugifte partnere, homoseksuelle partnere og statsborgere fra tredjelande er der tale om endnu flere vanskeligheder.

2. Vandrende arbejdstageres vanskeligheder med hensyn til opholdsret og fri bevægelighed

Ud over situationen for studerende og pensionister, som er den Kommissionens beretning beskæftiger sig med, melder der sig også spørgsmålet om situationen for hele gruppen af vandrende arbejdstagere, som naturligvis ikke kan ignoreres i forbindelse med en generel fremstilling af de nuværende vilkår for udøvelsen unionsborgerskabet. EF-traktatens artikel 39 til trods støder vandrende arbejdstagere i praksis på utallige vanskeligheder.

Således er arbejdstagere med korttidsarbejdskontrakter (et år eller mindre) forpligtede til at forny deres opholdstilladelse ved indgåelsen af hver ny kontrakt (med kontrol af deres økonomiske midler, selv om de arbejder uafbrudt). Ligeledes kan midlertidigt ansatte arbejdstagere, når de ikke kan bevise, at de har et arbejde, der strækker sig over mindst tre måneder - hvilket langt fra altid er tilfældet for denne type arbejde - ikke få udstedt opholdstilladelse. Denne betingelse om en varighed på mindst tre måneder synes at være særlig dårligt tilpasset selve karakteren af midlertidigt arbejde, som ofte viser sig at være et reelt arbejde.

Med hensyn til deltidsansatte har Domstolen[3] fundet, at der, når denne type arbejde indebærer en reel faglig aktivitet, skal udstedes opholdstilladelse i værtslandet. Imidlertid forholder det sig ofte sådan, at deltidsansatte får nægtet opholdsret med den begrundelse, at de ikke kan forelægge bevis for, at de råder over tilstrækkelige økonomiske midler. En sådan praksis strider mod den europæiske lovgivning. Faktisk finder kravet om, at der skal forelægges bevis for tilstrækkelige økonomiske midler, principielt kun anvendelse på ikke-erhvervsaktive. En deltidsansat har, selv om vedkommende ikke råder over tilstrækkelige økonomiske midler, ret til at få udstedt opholdstilladelse og endog til at gøre krav på social bistand for at supplere sin indtægt. Det er overdrevent helt systematisk, sådan som visse nationale forvaltninger gør det, at sætte lighedstegn mellem deltidsarbejde og marginalt arbejde eller bekvemmelighedsarbejde.

En anden kategori atypisk arbejde, sæsonarbejde, er ikke omfattet af fællesskabsretten, således at en sæsonarbejder mellem den ene kontrakt for sæsonarbejde og den næste er forpligtet til at forelægge bevis for, at vedkommende råder over tilstrækkelige økonomiske midler.

---

[3] Kempf mod Nederlandene, sag C-139/85, dom af 3.6.1986.

Ligeså støder den selvstændigt erhvervsdrivende meget ofte på samme type vanskeligheder, og selv om vedkommende er medlem af et handelskammer eller en erhvervssammenslutning, får han/hun således som de ovenfor omtale kategorier af "atypiske" arbejdstagere kun udstedt opholdstilladelser, der skal fornyes med jævne mellemrum og kun fornyes på den betingelse, at der kan forelægges bevis for tilstrækkelige økonomiske midler. Imidlertid er den første tid som selvstændigt erhvervsdrivende ofte risikabel, således at selvstændigt erhvervsdrivende fra et andet land på denne måde diskrimineres i forhold til det pågældende lands egne statsborgere.

Til sidst må nævnes den vanskelige situation for arbejdsløse vandrende arbejdstagere og arbejdstagere, der er under uddannelse eller omskoling. Princippet om ligebehandling kræver, at vandrende arbejdstagere gives samme muligheder for adgang til beskæftigelse, som dem der tilbydes en medlemsstats egne arbejdstagere. Dette er langt fra tilfældet (f.eks. for arbejds-/solidaritetskontrakter i Frankrig), idet arbejdstagere, der søger denne type arbejde, ofte nægtes opholdstilladelse. Imidlertid burde arbejdsløse lønmodtagere kunne få udstedt en midlertidig opholdstilladelse i værtslandet[4], en ret der ikke altid er anerkendt. Ligeså har arbejdstagere, der har været arbejdsløse i mindre end 12 på hinanden følgende måneder, ret til at få deres opholdstilladelse forlænget med fem år, en bestemmelse der ligeledes langt fra altid overholdes.

Konklusion

Det fremgår af undersøgelsen af disse forskellige situationer, at unionsborgerskabet i alt for mange tilfælde, både når det drejer sig om de forskellige kategorier af "atypiske" arbejdstagere og om ikke-erhvervsaktive, er et tomt ord. Adgangen til arbejdsmarkedet, til studier og til opholdstilladelse uden indtægtsgivende beskæftigelse er hver gang knyttet til alt for strenge økonomiske betingelser. Desuden udgør det uberettigede krav om forelæggelse af opholdstilladelse ved ansættelse eller begrænsningen af ansættelsens varighed til en periode svarende til opholdstilladelsens gyldighed andre "subtile" former for national beskyttelse af arbejdsmarkedet, som er i strid med såvel bogstav som ånd i bestemmelserne om europæisk integration.

3. Usikkerheden som følge af særlige udvisningsforanstaltninger begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed

Kommissionens meddelelse af 19. juli 1999 (KOM(1999) 372) gør status over gennemførelsen af 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. Det fremgår af denne meddelelse, at EU stadig er langt fra at være nået frem til en optimal samordning på dette område.

Således forholder det sig, for blot at nævne nogle af Kommissionens eksempler, sådan

- at medlemsstaterne stadig træffer foranstaltninger, der bestemt ikke er begrundede i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, for at udvise europæiske

[4] Domstolens dom af 26.2.1999 (Antonissen-sagen, sag C-292/89).

borgere (f.eks. bør der ikke systematisk og automatisk være nogen forbindelse mellem en straffedom og en udvisningsforanstaltning eller et indrejseforbud),

- at personer, der er omfattet af udvisningsforanstaltninger eller indrejseforbud, ikke altid, som det ellers burde være tilfældet, underrettes om de præcise årsager til de afgørelser, der er truffet vedrørende deres person, således at de får mulighed for at organisere deres forsvar i rette tid,

- at personoplysninger bruges i forbindelse med kontrol ved indrejse i eller udrejse fra en medlemsstat, hvilket især gælder oplysninger i SIS (Schengen-informationssystemet) vedrørende personer, der f.eks. er blevet EU-borgere efter et nyt lands tiltrædelse eller ved erhvervelse af indfødsret,

- at langtidsfastboende eller medlemmer af disses familier ikke altid nyder godt af den beskyttelse, de har ret til at forvente,

- at direktivets bestemmelser om klagemuligheder og garantier ikke altid overholdes på behørig vis.

Generelt er Kommissionen - med egne ord - bekymret over det stigende antal klager fra borgerne.

II. FORANSTALTNINGER MED HENBLIK PÅ ET VIRKELIGT UNIONSBORGERSKAB

Den nuværende situation med hensyn til opholdsret er meget utilfredsstillende og er ikke i overensstemmelse med de principper om fri bevægelighed for personer, om bekæmpelse af forskelsbehandling begrundet i nationalitet og om unionsborgerskab, der helt klart er indeholdt i traktaterne. Det er derfor vigtigt, at Kommissionen og medlemsstaterne i nær fremtid forelægger de nødvendige forslag og foranstaltninger til, at der endelig kan skabes et virkeligt unionsborgerskab.

1. Forenkling af udstedelsen af opholdstilladelse

Kommissionen agter inden 2001 (Scoreboard) at foretage en omarbejdning af direktiverne om opholdsret for ikke-erhvervsaktive, hvilket også er nødvendigt. Det må håbes, at det nye direktiv vil gøre det muligt at fjerne mange af de nuværende hindringer for disse personkategoriers udøvelse af deres opholdsret gennem indførelse af enklere, hurtigere og mindre bekostelige procedurer. Der er ligeledes grund til at lempe bestemmelserne for de pågældende personers forelæggelse af bevis for, at de råder over tilstrækkelige økonomiske midler.

Med hensyn til arbejdstagere har Kommissionen efter sin meddelelse om en handlingsplan for arbejdskraftens frie bevægelighed (KOM(1997) 586[5] forelagt adskillige forslag med henblik på at lette arbejdstagernes frie bevægelighed inden for Fællesskabet (KOM(1998)394)[6]. Disse forslag er stadig ikke blevet behandlet i Rådet. Rådet bør hurtigt tage stilling til disse forslag,

[5] Se betænkning af Barbara Weiler, A4-0269/98.
[6] Se betænkning af Marie-Thérèse Hermange, A4-0252/99.

som vil forbedre betingelserne for arbejdstagernes ret til ophold og til fri bevægelighed.

Fællesskabsretten bør være udformet således, at den tvinger medlemsstaternes forvaltninger til at bryde disse "onde" cirkler, som endnu i dag, 50 år efter at Rom-traktaten proklamerede princippet om fri bevægelighed for personer, sætter for mange grænser for borgere, der ønsker at udøve deres opholdsret. Det er uacceptabelt, at modtagelsen af socialsikringsydelser, adgangen til arbejdsmarkedet og til erhvervsuddannelse for arbejdstagere, der har været arbejdsløse i mindre end 12 måneder, og adgangen til offentlige tjenester (gas, elektricitet og telefon) er betinget af forelæggelsen af opholdstilladelse. Det er også uacceptabelt, at der hele tiden hviler en udvisningsrisiko over hovedet på personer, der ikke er i besiddelse af opholdstilladelse. Retten til fri bevægelighed og opholdsret i EU er rettigheder, som unionsborgerne skal kunne udøve på lige fod med en given medlemsstats egne statsborgere, hvoraf også nødvendigheden af i højere grad at tage hensyn til den erhvervserfaring, der er opnået i hjemlandet. Dette er i øvrigt et led i indførelsen af en europæisk mobilitetszone baseret på et mere fleksibelt og mere effektivt arbejdsmarked.

Generelt bør den fremtidige fællesskabslovgivning på området gå bort fra den i øjeblikket anvendte kategoribestemte indfaldsvinkel, som fører til en fragmentering af begrebet unionsborgerskab. Samtidig bør dette unionsborgerskab så vidt som overhovedet muligt dissocieres fra den økonomiske situation, hvori ansøgeren om opholdstilladelse befinder sig. Med henblik herpå ville et første skridt i den rigtige retning som foreslået i Veil-rapporten være en etårig opholdstilladelse, som passer til den stadig hyppigere situation, hvor personer ønsker en opholdstilladelse med en gyldighed på over tre og under tolv måneder.

2. Forbedring af den til unionsborgerskabet knyttede sociale og familiemæssige stilling

Personer, der færdes inden for EU, nyder godt af et højt socialsikringsniveau, især takket være den velfungerende mekanisme for koordinering af de nationale socialsikringssystemer, som har været på plads siden 1958, og som videreudvikledes ved forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971. Imidlertid dækker dette system ikke alle situationer. Det ville således være nødvendigt at udvide nævnte mekanisme til at omfatte ordningerne for førtidspensionering[7]. Det ville ligeledes være hensigtsmæssigt at lette betingelserne for adgang til grænseoverskridende ikke-presserende lægebehandling og at overveje at forlænge den periode, i hvilken det er muligt at overføre sociale sikringsydelser til en anden medlemsstat, ud over de nugældende tre måneder. Det skal ligeledes bemærkes, at socialsikringsydelser ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71. Kunne man ikke overveje koordinerings- og clearingforanstaltninger på dette område?

Ud over bevarelsen af den socialsikringsmæssige stilling forudsætter fri bevægelighed for personer mulighed for at bosætte sig med sin familie. Der er vedtaget adskillige forordninger med henblik på at lette familiens bosættelse, bl.a. forordning nr. 1612/68, hvori det fastlægges, at en arbejdstager, som er statsborger i en medlemsstat, og som er beskæftiget i en anden medlemsstat, kan bosætte sig i sidstnævnte stat med sin ægtefælle, parrets slægtninge i nedstigende linje på under 21 år, eller over for hvem der består forsørgerpligt, samt deres slægtninge i opstigende linje, over for hvem de har forsørgerpligt. Det ville være på sin plads at udvide denne ret til at omfatte ægtefællers slægtning i op-eller nedstigende linje, over for

[7] Se betænkning af Wilfried Kuckelhorn, A5-0053/2000.

hvem der ikke består forsørgerpligt. Det er ligeledes vigtigt at sørge for, at ugifte hetero- og homoseksuelle par kan nyde godt af samme muligheder på hele EU's område.

3. Styrkelse af tredjelandsstatsborgeres rettigheder

EF-traktatens artikel 18 forbeholder unionsborgerskab for medlemsstaternes statsborgere alene. Tredjelandsstatsborgere, som på regulær vis er permanent bosat i en medlemsstat, har imidlertid visse rettigheder. Således har tredjelandsstatsborgere, der er medlemmer af en unionsborgers familie i ordets snævreste forstand samme rettigheder som unionsborgere. I praksis kunne der foretages forbedringer af dette princip. F.eks. ville det være på sin plads at gøre det muligt for børn på over 21 år, over for hvem forældrene ikke har forsørgerpligt, samt for slægtninge i opstigende linje, som deres børn med tredjelandsstatsborgerskab ikke har forsørgerpligt overfor, at nyde godt af retten til familiesammenføringer, forudsat at familiegruppen allerede er dannet i den pågældende medlemsstat. De stadig gældende visumkrav for så vidt angår sådanne personer bør også ophæves. Ligeledes bør sådanne tredjelandsstatsborgere have adgang til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, hvilket ikke altid er tilfældet. Endelig bør tredjelandsstatsborgeres opholdsret ikke være betinget af deres ægteskabs varige bestående. En fraskilt bør, især når der er tale om fælles børn , eller når den pågældende er erhvervsaktiv i en medlemsstat, have ret til at forblive i medlemsstaten. Vi skal ligeledes nævne de vanskeligheder, som virksomheder, der midlertidigt udstationerer tredjelandsstatsborgere i en medlemsstat, hvor der skal udføres arbejde, støder på. Flygtninge og statsløse, der er bosat på en medlemsstats område, støder også på sådanne vanskeligheder, selv om de i henhold til fællesskabsretten skal behandles på samme måde som medlemsstatens egne statsborgere. Det ville ligeledes være på sin plads, at de medlemsstater, der endnu ikke har gjort det (Belgien, Tyskland, Østrig, Luxembourg, Grækenland og Frankrig), giver tredjelandsstatsborgere, der længe har været bosat i deres lande, ret til at stemme ved kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet.

4. Bekæmpelse af medlemsstaternes misfortolkninger af begrebet offentlig orden

Som tidligere nævnt understreger Kommissionen, at det alt for ofte forekommer, at medlemsstaterne fortolker hensynet til den offentlige orden, til sikkerheden eller til folkesundheden forkert med henblik på udvisning af tredjelandsstatsborgere. Det må konstateres, at direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 ikke, således som det var formålet med det, har kunnet opstille en ramme for de betingelser, hvorpå medlemsstaterne ud fra hensynet til den offentlige orden kan udvise tredjelandsstatsborgere.

Imidlertid har Domstolen fortolket disse betingelser restriktivt ved at bekræfte

- at man ikke kan påberåbe sig hensynet til den offentlige orden som udvisningsgrund i økonomisk øjemed,

- at udvisningsgrunden udelukkende må være baseret på de pågældende personers egen aktuelle adfærd og på en reel og tilstrækkelig alvorlig trussel,

- at tidligere straffedomme ikke alene kan berettige en udvisning,

- at udløbet af den tilladelse, der har muliggjort indrejse i værtslandet, ikke kan berettige en

udvisning,

- at udvisning ikke kan være begrundet i hensynet til generel forebyggelse alene, og, generelt, at proportionalitetsprincippet samt retten til forsvar skal respekteres[8].

Medlemsstaterne skal naturligvis kunne træffe sådanne foranstaltninger baseret på hensynet til den offentlige orden, som trakterne sikrer dem ret til at træffe, men de kan ikke i en Union, der er baseret på retsstatsprincippet, på overholdelsen af menneskerettighederne, især den europæiske menneskerettighedskonvention, og meget snart på et charter om de grundlæggende rettigheder, misbruge disse prærogativer. Derfor er den aktion med henblik på bevidstgørelse af medlemsstaterne og borgerne, som Kommissionen foreslår i sin meddelelse, en absolut nødvendighed, især for at minde medlemsstaterne om, at begrebet offentlig orden skal fortolkes rigtigt.

[8] Se Domstolens praksis (omtalt i Kommissionens meddelelse), der tager afstand fra udvisninger, der ikke er begrundet i en reel trussel mod den offentlige orden, manglende overholdelse af proportionalitetsprincippet og tilsidesættelse af retten til at fremføre sit forsvar.

11. juli 2000

UDTALELSE

fra Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked

til Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

om beretning fra Kommissionen om gennemførelsen af direktiv 90/364, 90/365 og 93/96 (opholdsret) og om meddelelse fra Kommissionen om særlige foranstaltninger med hensyn til unionsborgeres rejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed
(KOM(1999) 127, KOM(1999) 372 – C5-0177/1999, C5-0178/1999 – 1999/2157(COS))

Rådgivende ordfører: Diana Paulette Wallis

PROCEDURE

På mødet den 21. februar 2000 valgte Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked Diana Paulette Wallis til rådgivende ordfører.

På møder den 26. og 27. juni og 11. juli 2000 behandlede det udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det enstemmigt nedenstående konklusioner.

Til stede under afstemningen var: Ana Palacio Vallelersundi (formand), Ward Beysen (næstformand), Willi Rothley (næstformand), Rainer Wieland (næstformand), Diana Paulette Wallis (rådgivende ordfører), Luis Berenguer Fuster, Carlos Candal, Raina A. Mercedes Echerer, Francesco Fiori (for Hans-Peter Mayer, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Janelly Fourtou, Françoise D. Grossetête, Gerhard Hager, Heidi Anneli Hautala, Ioannis Koukiadis, Othmar Karas (for Bert Dorn, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Donald Neil MacCormick, Toine Manders, Luis Marinho, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Antonio Tajani, Guido Viceconte, Christos Zacharakis og Stefano Zappalà.

BEGRUNDELSE

Ordføreren, Alima Boumediene-Thiery, kommer til den konklusion, at "unionsborgerskab" i alt for mange tilfælde er en tom frase, både for "atypiske" arbejdstagere og for "ikke-erhvervsaktive", og at adgang til arbejdsmarkedet, uddannelse og ophold uden en erhvervs-aktivitet ofte er underlagt alt for vidtgående økonomiske krav – den rådgivende ordfører til-

slutter sig dette synspunkt. Ordføreren beskriver den nuværende situation med hensyn til opholdsretten som værende mere end utilfredsstillende og anfører, at den er i modstrid med principperne om personers frie bevægelighed, retten til ikke at blive udsat for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og unionsborgerskab, der hører til blandt traktaternes erklærede principper. Hun understreger, at Kommissionen og medlemsstaterne i den nærmeste fremtid bør fremsætte forslag og iværksætte de nødvendige foranstaltninger for dermed endelig i alle henseender at få realiseret unionsborgerskabet. Den fremtidige fællesskabslovgivning om dette emne bør ikke som nu fokusere på de forskellige personkategorier særskilt, hvilket fører til en opsplitning af begrebet "unionsborgerskab". Unionsbogerskabet bør så vidt muligt ikke længere gøres afhængigt af, hvilken økonomisk status ansøgere om opholdstilladelse har.

Essensen i den eksisterende afledte fællesskabsret er, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område på betingelse dels af, at de pågældende råder over tilstrækkelige midler til, at de ikke vil falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, og dels at de er omfattet af en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten. Ophavsretten gælder rettighedshaverens ægtefælle og forsørgelsesberettigede i nedadgående eller opadgående linje. **Opholdstilladelsen bør være gyldig i mindst fem år**, og medlemsstaterne bør gives mulighed for at kræve, at tilladelsen "fornys" ved udløbet af de to første år af opholdet.

I punkt 1 i beslutningsforslaget understreges behovet for med udgangspunkt i en global omarbejdning af de eksisterende retsakter at udarbejde et rammedirektiv, som fastlægger bestemmelser for og sikrer den uhindrede udøvelse af retten til at færdes og opholde sig frit.

Udtrykket "rammedirektiv" eksisterer endnu ikke i fællesskabsretten. Anvendt i denne sammenhæng ville det endog kunne resultere i den misforståelse, at medlemsstaterne gives endnu større handlefrihed, hvilket er i modstrid med Alima Boumediene-Thierys standpunkt. Det synes derimod i lyset af erfaringer med de eksisterende direktiver at være **absolut nødvendigt at samle de forskellige lovtekster i ét dokument (kodificering).**

I punkt 3 i beslutningsforslaget anføres det, at indførelsen for samtlige ansøgeres vedkommende af en opholdstilladelse med en gyldighed på **et** år ville være et første skridt hen imod afskaffelsen af den nuværende forskelsbehandling.

I lyset af direktiv 90/365 og 90/364, hvori opholdstilladelsen er gyldig i mindst **fem** år, synes ordførerens forslag at være et tilbageskridt i forhold til gældende ret.

Hovedreglen bør være, at opholdstilladelsen, der under alle omstændigheder kun har deklaratorisk værdi, bør udstedes for en minimumsperiode på fem år, medmindre særlige omstændigheder (kortere studier etc.) berettiger en anden fremgangsmåde.

Desuden kan det anføres, at det på baggrund af udviklingen af unionsborgerskabet ikke længere er hensigtsmæssigt , at spørgsmål om sådanne personkategoriers opholdsret behandles af administrative organer med "fremmede" som ansvarsområde. Det er desværre velkendt, at disse tjenestegrene har en tendens til at betragte deres "klientel" som potentielt farligt og som en kilde til problemer.

Det kunne derfor være af interesse i en fremtidig forordning at indføje **princippet om, at alle spørgsmål vedrørende unionsborgeres rejse og ophold bør henlægges under de administrative myndigheder, der er ansvarlige for spørgsmål vedrørende hver medlemsstats egne statsborgeres opholdsret.** Det betyder i praksis, at en unionsborger, der flytter fra en medlemsstat til en anden, vil være underlagt samme procedurekrav som en statsborger i værtsmedlemsstaten. Han eller hun vil derfor skulle henvende sig til de samme myndigheder som en statsborger i værtsmedlemsstaten.

Endelig bør det som et minimum klart defineres, hvorledes "tilstrækkelige midler" fortolkes. Kommissionen bør imidlertid gå et skridt videre og udarbejde og fremsætte forslag om en økonomisk kompensationsordning mellem medlemsstaterne med henblik på de formodentlig sjældne tilfælde, hvor en unionsborger "falder værtsmedlemsstatens sociale system til byrde".

KONKLUSIONER

Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked opfordrer Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager:

1. Punkt –1 (nyt):

   tilslutter sig beretningen, men opfordrer Kommissionen til at redegøre for årsagerne til forsinkelsen i forbindelse med forelæggelsen af beretningen om gennemførelsen af direktiv 93/96 (opholdsret) for Rådet og Parlamentet;

2. Punkt –1a (nyt):

   anfører, at beretningen omhandler gennemførelsen af direktiv 90/364, 90/365 og 93/96 om opholdsret for studerende, pensionister samt lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet, og at den ikke vedrører arbejdstagernes ret til at færdes og opholde sig frit og de dermed forbundne hindringer, som allerede er omfattet af andre fællesskabsakter og af tre kommissionsforslag (KOM(1998) 394);

3. Punkt –1b (nyt):

   anfører endvidere, at beretningen vedrører unionsborgeres vanskeligheder i forbindelse med anvendelsen af ovennævnte direktiver, og at den kun omfatter tredjelandsstatsborgere, hvis de er i familie med en unionsborger;

4. Punkt 1 i beslutningsforslaget får følgende ordlyd:

   1. understreger behovet for med udgangspunkt i en global omarbejdning af de eksisterende retsakter at **samle de forskellige lovtekster i en kodificeret version, der antager form af et direktiv,** som fastlægger bestemmelser for og sikrer den uhindrede udøvelse af retten til at færdes og opholde sig frit;

5. Punkt 2 i beslutningsforslaget får følgende ordlyd:

2. anmoder medlemsstaterne og Kommissionen om i forbindelse med gennemførelsen af **dette direktiv** at træffe de nødvendige foranstaltninger for alt efter de forskellige berørte personkategorier at gøre udøvelsen af unionsborgerskabet langt mere effektiv (9 ord udgår);

6. Punkt 2a (nyt):

opfordrer Kommissionen til som et minimum at vedtage en klar definition af begrebet "tilstrækkelige midler";

Punkt 2b (nyt)

opfordrer Kommissionen til at overveje muligheden for at lade kravet om "tilstrækkelige midler" udgå og at foreslå rimelige økonomiske kompensationsordninger mellem medlemsstaterne;

7. Punkt 3 i beslutningsforslaget får følgende ordlyd:

3. mener i denne henseende, at indførelsen for samtlige ansøgeres vedkommende af en opholdstilladelse med en gyldighed på **mindst fem** år, **medmindre særlige omstændigheder berettiger en anden fremgangsmåde,** ville være et første skridt med henblik herpå;

8. Punkt 3a (nyt):

anfører, at meddelelsen vedrører særlige foranstaltninger med hensyn til unionsborgeres rejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, og at den kun omfatter tredjelandsstatsborgere, hvis de er i familie med en unionsborger;

9. Punkt 3b (nyt):

erklærer sig tilfreds med meddelelsen som en rettesnor for, hvorledes man løser de problemer, der opstår i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 64/221/EØF;

10. Punkt 3c (nyt):

opfordrer indtrængende Kommissionen til at sikre, at retsmidlerne i direktiv 64/221/EØF ikke undermineres på nogen måde, og at enhver, der er omfattet af dette direktiv, ikke berøves retten til at fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere i den forbindelse;

11. Punkt 13a (nyt):

opfordrer Kommissionen til at overveje muligheden for at henlægge alle spørgsmål vedrørende unionsborgeres rejse og ophold under de nationale administrative myndigheder, der er ansvarlige for spørgsmål vedrørende hver medlemsstats statsborgeres opholdsret;

12. Punkt 14a (nyt):

henstiller indtrængende til Kommissionen at fremskynde sine interne procedurer for dermed hurtigere at sætte en stopper for overtrædelserne af fællesskabsretten;

13. Punkt 14b (nyt):

henstiller endvidere indtrængende til Kommissionen om hurtigst muligt at indlede ikke blot drøftelser om, men ligeledes udarbejdelsen af markante ændringer af den eksisterende lovgivning vedrørende de fire punkter, den henviser til i sin beretning under punkt 4.4.

21. marts 2000

UDTALELSE

fra Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender

til Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder, Retsvæsen og Indre Anliggender

om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om særlige foranstaltninger med hensyn til unionsborgeres rejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (KOM(1999) 372 – C5-0178/1999 – 1999/2157(COS)) og

om beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af direktiv 90/364, 90/365 og 93/96 (opholdsret)
(KOM(1999) 127 – C5-9177/1999 – 1999/2157(COS))

Rådgivende ordfører: Herman Schmid

PROCEDURE

På mødet den 22. november 1999 valgte Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender Herman Schmid til rådgivende ordfører.

På møder den 24. februar og 21. marts 2000 behandlede det udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det nedenstående konklusioner (for: 22; imod: 7; hverken/eller: 10).

Til stede under afstemningen var: Michel Rocard (formand), Winfried Menrad og José Ribeiro e Castro (næstformænd), Herman Schmid (rådgivende ordfører), María Antonia Avilés Perea, Jean-Louis Bernié, Andre Brie (for Sylviane H. Ainardi), Philip Rodway Bushill-Matthews, Chantal Cauquil (for Arlette Laguiller), Alejandro Cercas Alonso, Luigi Cocilovo, Harlem Désir (for Marie-Hélène Gillig), Den Dover (for James L.C. Provan), Harald Ettl, Jillian Evans, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Monica Frassoni (for Hélène Flautre, jf. forretningsordenens artikel 166, stk. 3), Fiorella Ghilardotti, Roger Helmer (for David Sumberg), Stephen Hughes, Anne Elisabet Jensen (for Massimo Cacciari), Ioannis Koukiadis, Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Mario Mantovani, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Fernando Reis, Gilles Savary (for Proinsias De Rossa, jf. forretningsordenens artikel 166, stk. 3), Miet Smet, Gabriele Stauner (for Anne-Karin Glase), Ilkka Suominen, Helle Thorning-Schmidt, Bruno Trentin (for Elisa Maria Damião), Ieke van

den Burg, Anne E.M. Van Lancker, Matti Wuori (for Ian Stewart Hudghton, jf. forretningsordenens artikel 166, stk. 3) og Barbara Weiler.

KORTFATTET BEGRUNDELSE

Opholdsretten er nært forbundet med unionsborgernes grundlæggende ret til fri bevægelighed for personer, der blev indført med Den Europæiske Fælles Akt, og som udgør et mere bredtfavnende koncept end den frie bevægelighed for arbejdstagere. Gennem tre forskellige direktiver er der indført opholdsret for hhv. pensionister (direktiv 90/365), personer med tilstrækkelige midler (direktiv 90/364) og studerende (direktiv 93/96). Der er dog flere begrænsninger i retten til fri bevægelighed og opholdsretten for arbejdstagere og andre. Kommissionen har i den sidste del af 1990'erne indledt et ambitiøst program for at afhjælpe problemerne på området, og det er sket gennem den af Simone Veil ledede gruppe på højt plan om den frie bevægelighed, der redegjorde for problemerne[9], og gennem den derpå følgende handlingsplan om fri bevægelighed for arbejdstagere[10]. Kommissionen har siden fulgt sin handlingsplan op med en række lovgivningsforslag.

Nu drejer sagen sig så om opholdsretten. Kommissionen har forelagt to meddelelser, dels om gennemførelsen af direktiverne for ovennævnte personkategorier, nemlig pensionister, studerende og personer med tilstrækkelige midler[11] og dels om særlige foranstaltninger med hensyn til unionsborgernes rejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed[12] .

Kommissionen præsenterer i sin meddelelse strategien for i den nærmeste fremtid at ændre eksisterende lovgivning samt en række praktiske tiltag for at hjælpe personer, som flytter til og bosætter sig i en anden medlemsstat. Der kan egentlig ikke indvendes noget mod dette oplæg og de forelagte tiltag. Det er ikke så meget det, der indgår i meddelelserne, der giver anledning til spørgsmål, det er snarere det, som savnes i meddelelsen.

For det første kan det være nyttigt at præcisere sondringen mellem den generelle ret til fri bevægelighed og opholdsretten. Retten til fri bevægelighed er en af det indre markeds grundforudsætninger og af stor betydning for arbejdsmarkedet og økonomien som helhed, samtidig med at det er en frihed for den enkelte. Opholdsretten er derimod på ganske anden måde knyttet til enkeltpersoners og familiers behov og deres livssituation. Det ville være udmærket, hvis denne opholdsret for pensionister, studerende, ikke-ansatte familiemedlemmer og andre personer, som råder over tilstrækkelige midler, kunne begrundes i en mere almengyldig retsdoktrin om opholdsret.

For det andet er det interessant og prisværdigt, at Kommissionen forsøger at forankre opholdsretten ud fra en civilretlig synsvinkel, men det skal påpeges, at Kommissionen ikke følger de gode intentioner op med praktiske forslag.

---

[9] Rapport af 18. marts 1997 fra Gruppen på Højt Plan vedrørende Fri Bevægelighed for Personer.
[10] KOM(1997) 586 samt Parlamentets beslutning A4-0269/98.
[11] KOM(1999) 127.
[12] Direktiv 64/221/EØF samt KOM(1999) 372.

Dels bør opholdsretten være knyttet til enkeltpersoner og ikke begrundes med familien, der som begreb ikke har nogen praktisk betydning inden for rammerne for et klassisk rettighedsbegreb. Det siger sig selv, at f.eks. en arbejdstager, der flytter til en anden medlemsstat, skal kunne tage sin familie med sig, uden at disse familiemedlemmer diskrimineres. Familiemedlemmernes rettigheder burde imidlertid ikke defineres ud fra deres relationer til den pågældende arbejdstager - det burde snarere være individuelle rettigheder.

Dels er det også bemærkelsesværdigt, at Kommissionen uden videre accepterer den gængse opfattelse, at opholdsretten skal gøres afhængig af økonomisk status. Personer har opholdsret, såfremt deres forsørgelse er sikret, og såfremt de ikke forventes at ligge samfundet til byrde. Men man kan ikke både betragte opholdsretten som en borgerlig rettighed, og på en og samme tid acceptere, at den kun gælder for økonomisk uafhængige personer.

For det tredje har Kommissionen ikke været tilstrækkelig opmærksom på situationen for tredjelandsstatsborgere, der lovligt bor og arbejder i en medlemsstat. Det er urimeligt, at disse personer i dag ikke har samme rettigheder som unionsborgere med hensyn til opholdsret, og det ville være ønskeligt, at Kommissionen lod dette forhold indgå i dens betragtninger og berigtigede den fremherskende usædvanlige juridiske situation. Dette er et krav, som Europa-Parlamentet ved adskillige lejligheder har fremført i beslutning efter beslutning[13], men tilsyneladende forgæves.

For det fjerde burde Kommissionen på linje med Europa-Parlamentets ved gentagne lejligheder fremførte krav[14] i højere grad rette opmærksomheden mod de såkaldte grænsearbejderes særlige situation.

For det femte burde forholdet mellem opholdsret på den ene side og retten til samt mulighederne for lønnet arbejde på den anden side tænkes igennem. Beretningen omhandler netop forskellige kategorier af ikke-erhvervsaktive, men eftersom kravet om kunne forsørge sig selv i praksis spiller en så afgørende rolle, må man regne med, at overgangen til lønnet arbejde kan være et af midlerne til at opfylde ovennævnte krav. Menneskers situation veksler mellem perioder uden erhvervsaktivitet og perioder med beskæftigelse, og begrebet "employability" (beskæftigelsesegnethed) burde indgå i drøftelsen om, hvorledes de pågældende personers muligheder for at forsørge sig selv bedømmes. En opholdsret uden tilsvarende beskæftigelsesret er i mere end én forstand et usædvanligt forhold, som man ikke bør bygge på i lovgivningen desangående.

KONKLUSIONER

Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender opfordrer Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder, Retsvæsen og Indre Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager:

1. minder om sin beslutning af 16. juli 1998 om Kommissionens "handlingsplan for arbejdskraftens frie bevægelighed", hvori det slog til lyd for en "generel kodeks for fri

---

[13] Jf. f.eks. betænkning af Hermange, dok. A4-0252/99, og betænkning af Weiler, dok. A4-0269/98.

[14] Jf. fodnote 5.

bevægelighed og etableringsret"; opfordrer Kommissionen til at udarbejde en konsolideret udgave af den gældende lovgivning om fri bevægelighed og etableringsret og til at inkorporere denne i ovennævnte generelle kodeks;

2. finder imidlertid, at en fortolkningsmeddelelse (såkaldt soft law) ikke er tilstrækkelig til at tilpasse den gældende EU-ret til EF-Domstolens afgørelser og til at behandle nye forhold eller forskelle i fortolkningen og gennemførelsen mellem de enkelte medlemsstater; anmoder derfor Kommissionen om, at den som supplement til og i overensstemmelse med afgørelserne i fortolkningsmeddelelsen om anvendelsen af direktiv 64/221/EØF udarbejder et direktivforslag om ændring af direktiv 64/221/EØF;

3. støtter fuldt ud, at Kommissionen henleder opmærksomheden på den fremherskende problematik vedrørende opholdsret, og støtter de af Kommissionen foreslåede foranstaltninger,

4. er af den opfattelse, at en person med erhvervsarbejde, som flytter til et andet medlemsland, selvfølgelig skal have mulighed for at tage sin familie med sig; finder imidlertid, at opholdsretten bør anerkendes som en individuel ret og ikke være afhængig af den familiemæssige status, og at personer, som opnår deres opholdsret i kraft af familiesammenføring, skal have ret til individuel opholdsret, når deres familiemæssige situation ændres som følge af ægteskabsopløsning, ved samleverens eller ægtefællens død eller ved opnåelse af myndighedsalder;

5. mener endvidere, at det bør tilstræbes at gøre opholdsretten så uafhængig som muligt af økonomisk status, konstaterer, at Kommissionen fremfører relevante bemærkninger i forbindelse med forskellige former for praksis vedrørende krav om dokumentation for økonomiske midler og klager fra studerende; anmoder Kommissionen om, at den i overensstemmelse hermed forelægger Parlamentet og Rådet et direktivforslag om revision af direktiverne 90/364, 90/365 og 93/96, hvorved der skabes afklaring på problemerne med vurdering af de økonomiske midlers tilstrækkelighed, krænkelse af privatlivets fred ved den forudgående kontrol af de økonomiske midler og de problemer, som med hensyn opholdstilladelsens gyldighed kan indtræffe ved fravær fra værtslandet i seks måneder eller mere;

6. finder, at situationen for tredjelandsstatsborgere, som lovligt bor og arbejder i en medlemsstat, ikke får tilstrækkelig opmærksomhed i de to dokumenter; minder om sin anmodning til Kommissionen og Rådet om at sørge for, at tredjelandsstatsborgere, som på legal vis har fået opholdsret i en unionsmedlemsstat, tildeles samme rettigheder til fri bevægelighed og ophold som EU-borgere; beklager, at Rådet ikke har foretaget nogen opfølgning af Kommissionens forslag, hvormed der tilsigtes en gradvis forbedring af tredjelandsstatsborgere status (rejseret for ikke-EU-statsborgere, adgang til Unionens område, udvidelse af anvendelsesområdet for forordning 1408/71), og anmoder Kommissionen om at udforme en strategi til afhjælpning af denne blokering i Rådet;

7. er af den opfattelse, at unionsborgerskabet må fortolkes i bred forstand, og mener derfor, at andre landes borgere, som er født i opholdslandet eller har boet der fra barn

af, og indbyggere, som i flere år har haft deres kulturelle, sociale og familiemæssige bånd i opholdslandet, eller som er mindreårige, ikke må udvises;

8. finder, at forholdet mellem opholdsret, forsørgelsessituation og retten til erhvervsarbejde bør overvejes nærmere, således at muligheden for opholdsret forbedres for ikke-erhvervsaktive, herunder personer i faglige uddannelsesforløb og personer, der udfører frivilligt arbejde;

9. konstaterer i lighed med Kommissionen, at Unionens indbyggere er utilstrækkeligt orienteret om deres rettigheder og pligter med hensyn til fri bevægelighed og opholdsret; forlanger udtrykkeligt, at initiativer fra ngo'ers side vedrørende klageadgang i forbindelse med den frie bevægelighed, juridisk støtte i klageprocedurer og registrering af de hyppigst forekommende klager bliver videreført med garantier for de nødvendige økonomiske midler; opfordrer indtrængende Kommissionen til systematisk at følge de hyppigst forekommende klager op og foreslå en strukturel indfaldsvinkel til afhjælpning heraf;

10. opfordrer Kommissionen til snarest at indlede arbejdet med de reformer, der beskrives i de to dokumenter og at forelægge de dertil nødvendige direktivforslag og handlingsprogrammer for Parlamentet og Rådet.

31. januar 2000

UDTALELSE

fra Udvalget om Kultur, Ungdom, Uddannelse, Medier og Sport

til Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om særlige foranstaltninger med hensyn til unionsborgeres rejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (direktiv 64/221/EØF) (KOM(1999) 372 – C5-0178/1999 – 1999/2157(COS))

og

beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af direktiv 90/364, 90/365 og 93/96 (opholdsret)
(KOM(1999) 127 – C5-9177/1999 – 1999/2157(COS))

Rådgivende ordfører: Maria Martens

PROCEDURE

På mødet den 19. oktober 1999 valgte Udvalget om Kultur, Ungdom, Uddannelse, Medier og Sport Maria Martens til ordfører.

På møder den 24. november 1999, 11. januar og 27. januar 2000 behandlede det udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det enstemmigt nedenstående konklusioner.

Til stede under afstemningen var: Giuseppe Gargani (formand), Vasco Graça Moura og Ulpu Iivari (næstformænd), Maria Martens (rådgivende ordfører), Pedro Aparicio Sánchez, Raina A. Mercedes Echerer (for Wyn), Roy Perry, Christa Prets og Luckas Vander Taelen.

INDLEDNING

1. Den frie bevægelighed for personer er en af de grundlæggende rettigheder, som er sikret igennem fællesskabsretten. Denne rettighed er dog underlagt nogle begrænsninger, som er fastsat i traktaten. Særlig EF-traktatens artikel 39, stk. 3, artikel 46, stk. 1, og artikel 55 tillader medlemsstaterne at begrænse retten til fri bevægelighed, når det kan begrundes i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Enhver sådan begrænsning skal dog være i overensstemmelse med direktiv 64/221/EØF, som tilstræbte at skabe beskyttelse for at sikre, at medlemsstaterne ikke misbrugte deres traktatsikrede frihed til at begrænse retten til fri

bevægelighed urimeligt.

2. Kommissionens meddelelse behandler en række specifikke problemer som f.eks.: uberettiget lang behandlingstid af ansøgninger om opholdstilladelse; der tages højde for tidligere straffedomme i vurderingen af truslen mod den offentlige orden eller sikkerhed; udpegelse af hele grupper, som anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, uden at der foretages nogen individuel vurdering; lagring af personoplysninger om de pågældende personer; udvisning af andengenerationsindvandrere eller fastboende udlændinge; den gældende retsstilling for tredjelandsstatsborgere og deres familiemedlemmer.

3. Fællesskabsretten på dette område var oprindelig begrænset til personer, som udøvede en økonomisk virksomhed. Tre direktiver fra 1990 og 1993 udvidede opholdsretten til at omfatte pensionister, andre ikke-erhvervsaktive og studerende. Direktiv 93/96/EØF om opholdsret for studerende forpligtede den enkelte medlemsstat til at anerkende opholdsretten – under forbehold af visse kvalifikationer – for enhver studerende, som er statsborger i en anden medlemsstat, og som er indskrevet ved en anerkendt uddannelsesinstitution med henblik på hovedsagelig at følge en erhvervsuddannelse.

4. Kommissionens beretning er en oversigt over gennemførelsen af direktiverne. Den afdækker en række problemer:

   a) Opholdsretten er betinget af, at den studerende er indskrevet ved en anerkendt uddannelsesinstitution med henblik på hovedsagelig at følge en erhvervsuddannelse, og af at vedkommende er omfattet af en sygeforsikringsordning. Studerende kan ikke påberåbe sig en ret til at få udbetalt uddannelsesstøtte af værtsmedlemsstaten, og en studerende kan vælge at afgive en erklæring om, at han råder over tilstrækkelige midler til, at han ikke vil falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde. Dog forpligter fransk lovgivning og administrativ praksis almindeligvis – og efter Kommissionens mening uden grund – studerende fra andre medlemsstater til at tilslutte sig socialsikringsordningen for studerende i Frankrig. Kommissionen har indbragt sagen for Domstolen.

   b) Opholdstilladelser kan begrænses til uddannelsens varighed eller til ét år, hvis uddannelsen varer længere end et år. Studerende, der deltager i programmer som f.eks. Socrates og Leonardo, opholder sig sædvanligvis i værtsmedlemsstaten i et eller to semestre. Hvis den påtænkte opholdsperiode overstiger tre måneder, er EU-statsborgere i henhold til fællesskabsretten forpligtet til at ansøge om opholdstilladelse. Sædvanligvis modtager studerende enten slet ikke deres opholdstilladelse eller først ved slutningen af deres ophold kort tid inden deres hjemrejse.

   c) På den anden side er studerende, hvis uddannelse varer længere end et år, forpligtet til at ansøge om fornyelse af deres opholdstilladelse. Tyskland, Frankrig, Italien, Danmark og Det Forenede Kongerige kræver ikke gebyr for udstedelse af opholdstilladelse; Nederlandene kræver gebyr for den første

udstedelse af opholdstilladelse, men ikke for senere fornyelser; Østrig opkræver et lavere gebyr for fornyelser end for den første udstedelse; medens Belgien, Spanien, Portugal og Finland opkræver samme gebyr for fornyelser som for den første udstedelse.

KONKLUSIONER

Udvalget om Kultur, Ungdom, Uddannelse, Medier og Sport opfordrer Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende konklusioner i sin betænkning:

Udvalget

Meddelelsen

1. bemærker, at meddelelsen omhandler begrænsninger med hensyn til EU-statsborgeres og tredjelandsstatsborgeres opholdsret, og at den ikke omtaler, at studerende og andre unge er berørt i højere grad end andre grupper;

2. påpeger dog, at der i betragtning af de forudsætninger og betingelser, som medlemsstaterne har opstillet, fortsat eksisterer diskriminerende lovgivning og praksis, som hindrer den fri mobilitet for studerende;

3. glæder sig over Kommissionens tilsagn om at gøre fællesskabsretten om fri bevægelighed for personer lettere at forstå og om at bygge den op omkring begrebet unionsborgerskab;

Beretningen

4. bemærker, at Kommissionen i henhold til direktiv 93/96 (som går tilbage til december 1993) var forpligtet til at forelægge Rådet og Parlamentet en beretning senest tre år efter direktivets gennemførelse og derefter hvert tredje år;

5. opfordrer Kommissionen til at redegøre for forsinkelsen med hensyn til at forelægge Rådet og Parlamentet en beretning om gennemførelsen af direktiv 93/96;

6. glæder sig over, at direktiv 93/96 i langt størstedelen af medlemsstaterne nu er gennemført i national ret til Kommissionens tilfredshed;

7. beklager imidlertid, at mange medlemsstaters langsomme gennemførelse af dette direktiv i national ret og Kommissionens langsomme iværksættelse af overtrædelsesprocedurer mod sådanne medlemsstater i for lang tid har bevirket, at EU-borgere nægtes visse af deres rettigheder;

8. noterer sig, at Kommissionen har anlagt sag ved Domstolen mod den franske regering;

9. glæder sig over Kommissionens tilsagn om at forbedre informeringen af borgerne om deres præcise rettigheder på disse områder;

10. noterer sig eksistensen af Kommissionens guide "Studier, uddannelse og forskningsvirksomhed i et andet land i Den Europæiske Union" og emneblade om de enkelte medlemsstater og opfordrer Kommissionen til at samarbejde med de nationale ministerier, som er ansvarlige for højere uddannelsesinstitutioner i medlemsstaterne, for at sikre, at disse publikationer – ud over at være disponible pr. post og via Internettet - står til rådighed i et rigeligt antal papirkopier på højere uddannelsesinstitutioner i hele EU;

11. støtter stærkt en ændring af direktiv 93/96, således at der sikres fri udstedelse og fornyelse af opholdstilladelse til studerende i alle medlemsstaterne;

12. kræver, at der udformes klare europæiske regler for at sikre, at kriterierne for adgang til studier ikke medfører forskelsbehandling på grund af nationalitet;

13. kræver, at der udformes klare europæiske regler for at sikre, at alle studerende får mulighed for at ansøge om arbejdstilladelse i det land, hvor de studerer, med henblik på at finansiere deres studier;

14. bemærker, at ordlyden af direktiv 93/96 bevirker, at direktivet udelukker personer, der er under uddannelse på andre steder end ved anerkendte institutioner, fra sit anvendelsesområde, og opfordrer Kommissionen til at undersøge en udvidelse af direktivets anvendelsesområde, således at det kommer til at omfatte praktikanter og deltagere i voluntørprojekter;

15. påpeger de skævheder, der opstår som følge af, at nogle medlemsstater har indført krav om bopælspligt for at kunne modtage uddannelsesstøtte, hvilket medfører, at nogle studerende med et eller to statsborgerskaber ikke er berettigede til uddannelsesstøtte i medlemsstaterne, blot fordi de har valgt at bruge deres ret til fri bevægelighed inden for EU; opfordrer Kommissionen til at fremsætte forslag til at fjerne disse skævheder.

26. juni 2000

UDTALELSE

fra Udvalget for Andragender

til Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

- om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om særlige foranstaltninger med hensyn til unionsborgeres rejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (direktiv 64/221/EØF) (KOM(1999) 372 - C5-0178/99 - 1999/2157(COS))

- om beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af direktiv 90/364, 90/365 og 93/6 (opholdsret) (KOM(1999)127 - C5-9177/99 - 1999/2157(COS))

Rådgivende ordfører: Hans-Peter Mayer

PROCEDURE

På mødet den 24.-25. november 1999 valgte Udvalget for Andragender Hans-Peter Mayer til rådgivende ordfører.

På mødet den 23.-24. februar 2000 behandlede det udkastet til udtalelse.

På mødet den 22. juni 2000 vedtog det enstemmigt nedenstående konklusioner.

Til stede under afstemningen var: Vitalino Gemelli (formand), Roy James Perry og Proinsias De Rossa (næstformænd), Hans-Peter Mayer (rådgivende ordfører), Mary Elizabeth Banotti (for Raffaele Costa), Bob van den Bos (for Luciana Sbarbati), Herbert Bösch, Felipe Camisón Asensio, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Margot Keßler, Jean Lambert, Véronique Mathieu, Guido Sacconi (for Enrico Boselli), María Sornosa Martínez og Astrid Thors.

KORT BEGRUNDELSE

I. Baggrunden for Kommissionens meddelelse og beretning

Den fri bevægelighed for personer er en af de grundlæggende rettigheder, som er opnået ved den europæiske integration. Arbejdstagernes fri bevægelighed var fra begyndelsen forankret i traktaterne. Siden reguleringen af unionsborgerskabet i Maastricht-traktaten findes der en

generel opholdsret, forudsat at den pågældende råder over tilstrækkelige midler og er omfattet af en sygeforsikringsordning.

En indskrænkning af den fri bevægelighed eller opholdsretten er kun tilladt, hvis den er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Disse hensyn skal være forenelige med bestemmelserne i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964.

Anvendelsen af disse bestemmelser støder på vanskeligheder. Den foreliggende meddelelse fra Kommissionen gør opmærksom på disse, og der redegøres i meddelelsen for grundprincipperne for anvendelsen af de eksisterende bestemmelser.

II. Baggrunden for udtalelsen fra Udvalget for Andragender

Udvalget for Andragender er den instans, hvortil borgere, som mener, at deres opholdsret er blevet begrænset, i første række indgiver klage. Formålet med denne udtalelse skal være som et supplement til Kommissionens meddelelse og beretning at redegøre for de praktiske erfaringer med de sager, der er blevet behandlet i Udvalget for Andragender.

III. Direkte begrænsninger i opholdsretten

Kommissionens iagttagelser støtter sig navnlig på nationale myndigheders direkte krænkelse af opholdsretten. I denne forbindelse henvises der for det meste til hensynet til den offentlige orden og sikkerhed.

Eksempel: Henvisning til hensynet til den offentlige orden og sikkerhed

Som "emne af særlig betydning" behandler Udvalget for Andragender en række andragender, hvor det drejer sig om udvisning af EU-borgere af delstater i Forbundsrepublikken Tyskland eller trussel om udvisning. De tyske myndigheder angiver, at den pågældende ikke har ret til fri bevægelighed, da han ikke udøver nogen økonomisk aktivitet, f.eks. en person, over for hvem en italiensk arbejdstager har forsørgerpligt[15], eller på grund af fængsling[16]. I andre tilfælde er tidligere straffede EU-borgere blevet udvist af Tyskland med henvisning til "generelt forebyggende" hensyn[17].

Anvendelsesområdet for den fri bevægelighed er nu blevet betydeligt udvidet; det gælder ikke kun for personer, som udøver en økonomisk aktivitet, men også for studerende, pensionister og "statsborgere i en medlemsstat, som ikke har denne ret på grundlag af en anden bestemmelse i fællesskabsretten", forudsat at den pågældende er omfattet af en sygeforsikringsordning og råder over tilstrækkelige økonomiske midler. En argumentation, der bygger på præventive hensyn, er slet ikke tilladt ifølge fællesskabsretten. I henhold til direktiv 64/221 må en beslutning kun bygge på den pågældendes personlige adfærd.

---

[15] Andragende nr. 571/95.

[16] Andragende nr. 581/95.

[17] Andragende nr. 531/95: En italiensk statsborger, der med afbrydelser har levet i Tyskland siden 1984, og som efter flere tidligere domme i 1995 blev udvist af Tyskland med øjeblikkelig virkning.

I henhold til proceduren for andragender kan udvalget indhente en udtalelse fra Kommissionen[18]. På grund af dette i praksis tætte samarbejde med Kommissionens tjenestegrene orienteres denne i kraft af bestemmelserne om retten til at indgive andragender om mangler i medlemsstaterne, som eventuelt kræver en indgriben.

IV. Indirekte hindringer for den fri bevægelighed

Bortset fra sådanne tilfælde af direkte krænkelse af bestemmelserne begrænses opholdsretten også af sekundære faktorer, f.eks. manglende anerkendelse af eksamensbeviser eller mangelfulde bestemmelser om udbetaling af sociale ydelser. Antallet af andragender inden for dette område tillader den konklusion, at de hindringer for den fri bevægelighed, der skyldes disse faktorer, er mindst lige så tungtvejende som dem, der følger af direkte begrænsninger begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. Til tydeliggørelse heraf bringes følgende oversigt:

Tematisk opdeling	**Antal behandlede andragender**	
	Samling 1997/98	**Samling 1998/99**
Fri bevægelighed	74	20
Anerkendelse af eksamensbeviser	44	20
Sociale anliggender	306	167

Eksempel: Anerkendelse af eksamensbeviser

En andrager, der er spansk statsborger[19], erhvervede i Det Forenede Kongerige et eksamensbevis, hvormed han i Spanien opnåede anerkendelse som speciallæge i almen medicin. De danske myndigheder ville imidlertid ikke anerkende hans titel som speciallæge i almen medicin, men kun som alment praktiserende læge, hvilket indebærer en række begrænsninger i erhvervsudøvelsen. Af disse to titler for praktiserende læger i Danmark er den ene forbeholdt læger, der er uddannet i landet. Dette gav Kommissionen anledning til en traktatbrudsprocedure, jf. EF-traktatens artikel 226.

Sager som denne viser, at faglige kvalifikationer lægger mange hindringer i vejen for den fri bevægelighed. Uddannelse er et nationalt anliggende, og det vil det vedblive med at være.

Eksempel: Sygeforsikring

En fransk sygekasse nægter at afholde fødselsudgifterne for en andrager af fransk nationalitet[20] med permanent bopæl i Italien, der var på besøg hos sine forældre i Frankrig, og som på grund af usædvanlige lægelige forhold måtte blive dér indtil hendes barns fødsel. Andrageren skulle forelægge formular E 112 og ikke E 111.

Eksempel: Arbejdsløshedsunderstøttelse

[18] Forretningsordenens artikel 175.
[19] Andragende nr. 650/98.
[20] Andragende nr. 268/99.

En andrager, der er tysk statsborger[21], arbejdede i fire år som lærerinde i Hildesheim og indbetalte de lovpligtige bidrag til arbejdsløshedskassen. I 1998 rejste hun til Luxembourg. Hun meldte sig på arbejdsformidlingen i Braunschweig som arbejdsløs og på arbejdsformidlingen i Trier som arbejdssøgende. På grund af formular E 303 udbetales der kun arbejdsløshedsunderstøttelse ved jobsøgning i en anden medlemsstat i tre måneder; derefter skal den arbejdssøgende vende tilbage til hjemlandet for fortsat at modtage arbejdsløshedsunderstøttelse. Andrageren mener, at fristen på tre måneder begrænser hendes ret til fri bevægelighed.

Mangler i fællesskabslovgivningen: Førtidspensionering

En andrager af belgisk nationalitet[22], der er førtidspensionist, ønsker at bosætte sig i Frankrig. Belgiske førtidspensionister har imidlertid bopælspligt i Belgien og har kun ret til at opholde sig tredive dage i udlandet. Ydelser ved førtidspensionering er endnu ikke integreret i det fælles beskyttelsessystem for udbetaling af sociale ydelser i andre medlemsstater. Der foreligger således et hul i fællesskabslovgivningen om den fri bevægelighed for personer.

De sidste sager påviser problemer, der følger af den manglende tilpasning af den sociale lovgivning til nye forhold: De stammer fra perioden med fri bevægelighed for arbejdstagere, men opfylder ikke længere kravene i forbindelse med den generelle opholdsret. Spørgsmål om den rigtige formular (udgifter til lægebehandling) eller tydelige mangler i fællesskabslovgivningen (førtidspensionister) bør ikke længere findes; det bør være en selvfølgelighed at gøre brug af opholdsretten og være omfattet af den sociale lovgivning. Kommissionen har i mange tilfælde allerede forelagt lovinitiativer, som skal fjerne manglerne. Det påhviler Rådet at følge disse initiativer op.

KONKLUSIONER

Udvalget for Andragender opfordrer Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager, jf. forretningsordenens artikel 162, stk. 2:

1. understreger, at erfaringerne i Udvalget for Andragender viser, at kravet om fri bevægelighed i praksis støder på mange problemer på grund af:

   a) den tøvende gennemførelse i national ret hhv. den manglende anvendelse af de fælles bestemmelser fra de instansers side, der er underlagt ministerierne i medlemsstaterne, f.eks. ved anvendelsen af den generelle opholdsret;
   b) de erhvervsspecifikke problemer i forbindelse med anerkendelsen af eksamensbeviser;
   c) manglende tilpasning af bestemmelserne om fri bevægelighed hhv. socialsikringsordningerne til et arbejdsmarked, der ændrer sig (f.eks.

[21] Andragende nr. 26/99.
[22] Andragende nr. 221/99.

formularer til godtgørelse af udgifter til lægebehandling[23], udelukkelse af førtidspensionering fra de almindelige bestemmelser om eksport af sociale ydelser[24] og varigheden af arbejdsløshedsunderstøttelse ved jobsøgning[25] i Den Europæiske Union);

2. gør opmærksom på, at en analyse af traktatbrudsprocedurerne fra 1996-99 i 97 tilfælde viser en snæver sammenhæng mellem andragendet og traktatbrudsproceduren ved Domstolen; da den enkelte ikke har noget direkte retsmiddel mod krænkelsen af fællesskabsretten på europæisk plan, har borgernes ret til at indgive andragender en reel politisk betydning;

3. opfordrer medlemsstaterne til at gøre alt, hvad der står i deres magt, for straks at bringe de eksisterende fællesskabsretlige bestemmelser i anvendelse;

4. beklager, at Rådet ignorerer meddelelserne fra Udvalget for Andragender om alvorlige krænkelser af fællesskabsretten fra de nationale myndigheders side, hvilket vidner om en negativ holdning fra Rådets side over for de europæiske borgeres ret til at indgive andragender, og opfordrer Rådet til at vise unionsborgernes rettigheder den nødvendige opmærksomhed.

[23] Andragende nr. 268/99.
[24] Andragende nr. 221/99.
[25] Andragende nr. 26/99.