

EUROPAPARLAMENTET

1999



2004

Plenarhandling

SLUTLIG VERSION
A5-0207/2000

18 juli 2000

BETÄNKANDE

om kommissionens rapport om tillämpningen av direktiven 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rätt till bosättning) och kommissionens meddelande om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa
(KOM(1999) 127, KOM(1999) 372 – C5-0177/1999, C5-0178/1999 – 1999/2157(COS))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Alima Boumediene-Thiery

INNEHÅLL

	Sida
PROTOKOLLSIDA	4
FÖRSLAG TILL RESOLUTION.....	6
MOTIVERING	13
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR RÄTTSLIGA FRÅGOR OCH DEN INRE MARKNADEN	21
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR SYSSLSÄTTNING OCH SOCIALFRÅGOR.....	26
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR KULTUR, UNGDOMSFRÅGOR, UTBILDNING, MEDIER OCH IDROTT.....	31
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR FRAMSTÄLLNINGAR	35

PROTOKOLLSIDA

Med en skrivelse av den 19 juli 1999 förelade kommissionen parlamentet sitt meddelande om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, och med en skrivelse av den 18 mars 1999 sin rapport om tillämpningen av direktiven 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rätt till bosättning) (KOM(1999) 127, KOM(1999) 372 – 1999/2157(COS)).

Vid plenarsammanträdet den 7 oktober 1999 tillkännagav talmannen att dessa handlingar hänvisats till utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, som utsetts till ansvarigt utskott, och till utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden, utskottet för sysselsättning och socialfrågor, utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott samt utskottet för framställningar som utsetts till rådgivande utskott (C5-0177/1999, C5-0178/1999).

Vid utskottssammanträdet den 29 juli 1999 hade utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor utsett Alima Boumediene-Thiery till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 11-12 oktober 1999, 22-24 maj, 21-22 juni och 12-13 juli 2000 behandlade utskottet kommissionens rapport och meddelande samt förslaget till betänkande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet förslaget till resolution med 23 röster för, 15 röster mot och 1 nedlagd röst.

Följande var närvarande vid omröstningen: Graham R. Watson (ordförande), Alima Boumediene-Thiery (föredragande), Niall Andrews, Generoso Andria (suppleant för Bernd Posselt i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Mary Elizabeth Banotti, Maria Berger (suppleant för Michael Cashman), Rocco Buttiglione, Marco Cappato, Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero (suppleant för Olivier Duhamel), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Marcello Dell'Utri, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Anne Ferreira (suppleant för Sérgio Sousa Pinto i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Adeline Hazan (suppleant för Robert J.E. Evans), Jorge Salvador Hernández Mollar, Karin Jöns (suppleant för Joke Swiebel i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Anna Karamanou, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Alain Krivine (suppleant för Pernille Frahm), Baroness Sarah Ludford, Torben Lund (suppleant för Elena Ornella Paciotti), Thomas Mann (suppleant för Hartmut Nassauer i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), William Francis Newton Dunn (suppleant för Daniel J. Hannan), Arie M. Oostlander (suppleant för Thierry Cornillet), Hubert Pirker, Ingo Scmitt (suppleant för Enrico Ferri), Martin Schulz, Fodé Sylla, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (suppleant för Frank Vanhecke), Anne E.M. Van Lancker (suppleant för Gerhard Schmid), Gianni Vattimo, Christian von Boetticher och Jan-Kees Wiebenga.

Yttrandena från utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden, utskottet för sysselsättning och socialfrågor, utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott samt utskottet för framställningar bifogas detta betänkande.

Betänkandet ingavs den 18 juli 2000.

Fristen för ändringsförslag till detta betänkande kommer att anges i förslaget till föredragningslista för den sammanträdesperiod vid vilken betänkandet skall behandlas.

FÖRSLAG TILL RESOLUTION

**Europaparlamentets resolution om kommissionens rapport om tillämpningen av direktiven 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rätt till bosättning) och kommissionens meddelande om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa
(KOM(1999) 127, KOM(1999) 372 – C5-0177/1999, C5-0178/1999 – 1999/2157(COS))**

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

med beaktande av kommissionens rapport och meddelande (KOM(1999) 127, KOM(1999) 372 – C5-0177/1999, C5-0178/1999¹),

med beaktande av artiklarna 14, 17, 18 och 39 i EG-fördraget,

med beaktande av högnivågruppens rapport om fri rörlighet för personer, vilken lades fram för kommissionen den 18 mars 1997 (betänkande av Simone Veil),

med beaktande av kommissionens andra rapport om unionsmedborgarskapet av den 17 juni 1997,

med beaktande av grönboken om kompletterande pensionsskydd på den inre marknaden (KOM(1997) 283),

med beaktande av rapporten från ECAS (European Citizens Action Service) för 1997-1998,

med beaktande av handlingsplanen för fri rörlighet för arbetstagare (KOM(1997) 586) och parlamentets resolution av den 16 juli 1998²,

med beaktande av artikel 47.1 i arbetsordningen,

med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och yttrandena från utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden, utskottet för sysselsättning och socialfrågor, utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott och utskottet för framställningar (A5-0207/2000), och av följande skäl:

- A. I artikel 14 i EG-fördraget behandlas fri rörlighet för personer och i artiklarna 17 och 18 i EG-fördraget behandlas unionsmedborgarskapet som innebär en rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom hela EU:s territorium.
- B. Mot bakgrund av kommissionens rapport och EG-domstolens rättspraxis kan man emellertid konstatera att unionsmedborgarna fortfarande stöter på ett stort antal hinder i

¹ Ännu ej offentliggjorda i EGT.

² EGT C 292, 21.9.1998, s. 145.

samband med att de vill utöva sin rätt att röra sig och uppehålla sig fritt inom unionen.

- C. Tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i unionen är utestängda från rätten till fri rörlighet och bosättning.
- D. Tillämpningen av direktiven 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG om rätten till bosättning för studenter och pensionärer är fortfarande mycket otillfredsställande eftersom de som berörs får ta konsekvenserna av att förfarandena för att bevilja uppehållstillstånd är långsamma och medför vissa administrativa kostnader, och att det ibland krävs att uppehållstillstånden förnyas utan att detta är motiverat.
- E. Pensionärer som ansöker om uppehållstillstånd måste kunna styrka att de har tillräckliga medel, vilket ofta är svårt att styrka, och dessa styrkande handlingar värderas olika i de olika medlemsstaterna och utan koppling till vilken materiell standard de sökande faktiskt har. Därför måste de nuvarande lagtexterna omarbetas inom kort.
- F. Vissa kategorier av arbetare, i synnerhet de som har ”atypiska” anställningar och är korttidsanställda, deltidsanställda, visstidsanställda eller säsongsanställda samt migrerande arbetstagare som inte har någon anställning, har ofta stora svårigheter att få uppehålla sig i värdlandet på grund av formaliteter i samband med att de skall kunna styrka att de har tillräckliga medel när det gäller att förnya uppehållstillståndet.
- G. Rent allmänt bör man så långt det är möjligt undvika att låta ekonomiska överväganden inverka på de grundläggande rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet och som inte får vara förbehållna medborgarna i medlemsstaterna, nämligen rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen. Idag förhindras utövandet av dessa rättigheter av sådana ekonomiska överväganden.
- H. Det finns miljontals tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i EU.
- I. De migrerande arbetstagarna drabbas också i det att de får ta de ekonomiska konsekvenserna av de brister som föreligger när det gäller harmoniseringen av pensionssystemen.
- J. Medlemsstaterna förhindrar fortfarande alltför ofta utövandet av rätten att uppehålla sig inom unionen på ett oacceptabelt sätt genom att de misstolkar innebörden av ”allmän ordning” på ett sätt som förringar de mål som avses i direktiv 64/221/EEG och EG-domstolens rättspraxis på detta område.
- K. Genom att fullt ut tillämpa rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen använder man inte bara själva principen om unionsmedborgarskapet, utan man främjar även ett dynamiskt och ekonomiskt konkurrenskraftigt samhälle genom att möjliggöra rörlighet för studenter och arbetstagare.
- L. Femtio år efter det att Romfördraget för första gången nämnde principen om fri rörlighet för personer kan man konstatera att denna rätt fortfarande motarbetas och till och med ignoreras, varför man nu måste arbeta för ett verkligt unionsmedborgarskap.
- M. Det är kommissionens och rådets uppgift att nu göra allt för att verkligen ge

unionsmedborgarskapet och ”området med frihet” en praktisk betydelse.

1. Parlamentet välkomnar rapporten men uppmanar kommissionen att förklara förseningen när det gäller att lägga fram en rapport om tillämpningen av direktiv 93/96/EEG till rådet och parlamentet,
2. konstaterar att rapporten inte behandlar de hinder som arbetstagarna möter när de skall utöva sin rätt till rörlighet och bosättning och att den enbart omfattar medborgare i tredje land om dessa ingår i en EU-medborgares familj,
3. betonar att man genom att se över alla de befintliga texterna måste få till stånd ett ramdirektiv som styr och garanterar att rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen kan utövas utan hinder,
4. uppmanar medlemsstaterna och kommissionen att de, då de genomför detta ramdirektiv, vidtar de åtgärder som krävs för att göra det möjligt för de olika typer av människor som berörs att använda sig av sitt unionsmedborgarskap på ett mycket effektivare sätt genom att sätta stopp för att människor behandlas olika, såsom nu sker,
5. anser i detta sammanhang att ett första steg i den riktningen vore att införa ett uppehållstillstånd för ett år som tilldelas alla sökande,
6. beklagar att medlemsstaterna, trots att det finns ett ”område med frihet”, missbrukar begreppet ”allmän ordning” för att genomföra utvisningar; anser därför att medlemsstaterna bland annat inom ramen för Schengenavtalen måste anstränga sig för att bättre samordna sin tolkning av begreppet ”allmän ordning”,
7. uppmanar kommissionen att se till att de rättsmedel som direktiv 64/221/EEG erbjuder inte undermineras på något sätt och att alla som omfattas av direktivet inte fråntas sin rätt att försvara sig och få juridisk hjälp eller juridiskt ombud,
8. anser att en systematisk eller automatisk koppling mellan en straffrättslig dom och utvisning innebär ett brott mot gemenskapsrätten och principen om icke-diskriminering; påpekar att varje utvisning måste motiveras i varje enskilt fall med hänvisning till varaktiga risker för den allmänna ordningen och säkerheten samt noggrant avvägas med beaktande av den berördes personliga förhållanden och skyddet för familjelivet,
9. anser att unionsmedborgarskapet måste ges en vid tolkning; anser därför att man inte bör utvisa medborgare från tredje land som är födda i bosättningslandet eller som har varit bosatta där alltsedan sin barndom, personer som bott länge i bosättningslandet och som har sin kulturella, sociala och familjemässiga anknytning till detta land, eller minderåriga personer,
10. anser att Schengens informationssystemet (SIS) måste respektera gemenskapslagstiftningen, närmare bestämt
 - på området för tillämpningen av den bestämmelse i direktiv 64/221/EEG som uttryckligen föreskriver att personuppgifter med avseende på en åtgärd som omfattas av direktivets tillämpningsområde och inte längre är giltig eller har

dragits tillbaka inte får sparas längre och att sådana uppgifter inte får upptas på gemenskapsförteckningar eller vidarebefordras automatiskt; det strider mot gemenskapslagstiftningen att på grundval av registrering i SIS vägra personer som är eller har blivit unionsmedborgare tillträde till Schengenområdet,

- på området för tillämpningen av direktiv 95/46/EG som uttryckligen föreskriver att personuppgifter som samlats in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade, ändamål inte får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål;

uppmanar kommissionen att leva upp till sitt ansvar som fördragets väktare och vidta åtgärder i syfte att se till att dessa kränkningar av gemenskapslagstiftningen upphör,

11. beklagar att rådet ignorerar meddelandena från utskottet för framställningar om allvarliga överträdelser av gemenskapsrätten från medlemsstaternas myndigheters sida, vilket vittnar om rådets negativa attityd till de europeiska medborgarnas rätt att göra framställningar och uppmanar därför rådet att visa unionsmedborgarnas rättigheter nödvändig uppmärksamhet,

Studenters rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen

12. uppmanar medlemsstaterna

- att när det gäller studenters rätt att fritt uppehålla sig inom unionen se till att deras nationella myndigheter noggrant följer befintliga bestämmelser i direktiv 93/96/EEG (om inskrivning vid en godkänd skola, enkel förklaring om tillräckliga medel, intyg om sjukförsäkring), och avskaffar alla andra villkor,
- att i så hög grad som möjligt begränsa formaliteterna i samband med förnyande av uppehållstillstånd och att överväga att utfärda dessa handlingar kostnadsfritt,
- att se till att alla studenter kan ansöka om arbetstillstånd i det land de studerar för att på så sätt kunna finansiera sina studier,
- att inte koppla studenters möjlighet att få ekonomiskt stöd till vissa nationalitetskrav,

13. uppmanar kommissionen att undersöka

- möjligheten att utvidga direktivets tillämpningsområde så att det även omfattar praktikanter och frivilligarbetare,
- problemen med erkännande av examensbevis inom vissa yrken,

14. noterar kommissionens avsikt att utvidga tillämpningsområdet för direktiv 93/96/EEG om studenters bosättningsrätt till att omfatta samtliga utbildningsinrättningar och att undersöka på vilket sätt det kan skapas ökad tydlighet i fråga om studenternas bosättningsrätt; anser att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt de administrativa problem som möter praktikanter och dem som deltar i frivilliga projekt samt åt frågan om det är möjligt att se till att det första uppehållstillståndet och förnyelse av det avgiftsbefrias för studenter; uppmanar kommissionen att i enlighet med detta lägga fram förslag till

ändringar av direktivet för Europaparlamentet och rådet,

Pensionärers rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen

15. välkomnar kommissionens förslag som syftar till att i samband med att den ser över de befintliga direktiven

- i så stor utsträckning som möjligt förenkla och mjuka upp förfarandena för hur pensionärer skall styrka att de har tillräckliga medel;
- ta hänsyn till hur giltigheten för uppehållstillstånd kan påverkas av att en person under ett år periodvis bor i värdlandet och periodvis bor i ursprungslandet, vilket blir allt vanligare,

Migrerande arbetstagares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen

16. uppmanar medlemsstaterna att i så stor utsträckning som möjligt förenkla beviljandet och förnyandet av uppehållstillstånd för migrerande arbetstagare, i synnerhet för tillfälligt anställda, deltidsanställda och säsonganställda, genom att bevilja dem uppehållstillstånd för fem år när de varit anställda mer än 12 månader under en period på minst 18 månader under vilken personen i fråga varit bosatt i värdlandet,

17. uppmanar också EU:s värdländer att ge de arbetstagare som saknar arbete möjlighet

- att förlänga sitt uppehållstillstånd under de perioder då de har rätt till arbetslöshetsersättning i det berörda landet,
- att automatiskt få sitt uppehållstillstånd förlängt för en period på minst 6 månader (flera gånger) under tiden som de aktivt söker arbete,

18. uppmanar i detta hänseende rådet att snarast möjligt behandla de tre förslagen från kommissionen beträffande frågan om att förbättra den fria rörligheten för arbetstagare och deras familjer inom gemenskapen (KOM(1998) 394),

Migrerande arbetstagares sociala ställning

19. uppmanar medlemsstaterna att förbättra och modernisera den sociala tryggheten i EU på det sätt som krävs för att sätta ett stopp för att migrerande arbetare och utsända arbetstagare drabbas av att

- vissa pensionssystem inte erkänns mellan olika medlemsstater och att det är svårt att överföra intjänade rättigheter,
- villkoren för att få rätt till kompletterande pension är mycket restriktiva (under långa perioder betalas ingen pension),
- de skatteproblem som hänger samman med förvärvandet av pensionsrättigheter i många medlemsstater,

- svårigheterna att överföra förtidspensionsförmåner som från en viss ålders har betalats ut till arbetstagare som är heltidsarbetslösa,

Familjens ställning i värdlandet

20. anser att man måste förenkla och underlätta för familjer att återförenas, vilket är en förutsättning för att arbetstagarna skall kunna integreras i sina värdländer; uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att i samband med att de ser över texterna på det här området fatta beslut om
- att bosatta studenters och pensionärs makar eller, om den berörda medlemsstatens lagstiftning jämställer ogifta pars situation med gifta pars, den ogifta partner som har en varaktig relation med den som ansöker om familjeåterförening skall beviljas ett eget fristående uppehållstillstånd på liknande villkor som studenterna eller pensionärerna med avseende på medlen utan några bevis på tillräckliga medel,
 - att rätten att uppehålla sig skall utvidgas till att omfatta ickeberoende släktingar i upp- och nedstigande led utan några särskilda villkor,
 - att om den som erhållit uppehållstillståndet skiljer sig eller avlider, skall dennes familj ha rätt att påbörja eller fortsätta en anställning, eller starta eller fortsätta driva en egen verksamhet,
 - att dessa bestämmelser och på samma villkor även skall tillämpas på de familjemedlemmar till en gemenskapsmedborgare som kommer från tredje land, och att visumformalitetserna generellt skall förenklas eller slopas,

De ekonomiska, sociala och kulturella förutsättningarna för migranternas uppehållsrätt

21. anser att man, för att i praktiken kunna tillämpa rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen, måste förbättra de sociala förhållandena (lika behandling när det gäller sociala och skattemässiga fördelar, större öppenhet på arbetsmarknaden, viktigare roll för Eures-nätverket), utbildningsmöjligheterna (tillgång till utbildning) och de kulturella förutsättningarna (språkinlärning) för migranterna och deras familjer; efterlyser på nytt en undersökning av de gränsöverskridande effekterna av nya eller ändrade bestämmelser i fråga om beskattning och politiken för social trygghet när det gäller situationen för arbetstagare med familj som arbetar i en annan medlemsstat än den där de bor,
22. anser att man bör vidta åtgärder för att tillåta fri rörlighet för tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i EU och som bott i EU i minst fem år,
23. observerar också att de berörda unionsmedborgarna får för lite information om sina rättigheter och möjligheter att överklaga beslut, och att detta måste åtgärdas, i synnerhet genom bättre utbildning av berörd nationell administrativ personal och genom informationskampanjer; begär uttryckligen ett fortsatt stöd till frivilligorganisationernas initiativ när det gäller klagomålsförfaranden i samband med fri rörlighet för personer,

juridiskt stöd till förfaranden som rör klagomål och inventering av de vanligast förekommande klagomålen samt garantier för de ekonomiska medel som behövs,

24. uppmanar kommissionen att påskynda sina interna förfaranden för att snabbare kunna stoppa överträdelser av gemenskapslagstiftningen,
25. uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, medlemsstaternas regeringar och kommissionen.

MOTIVERING

I. HINDER MOT ATT UTÖVA UNIONSMEDBORGARSKAPET

1. Problem för studerande och pensionärer att utöva rätten till bosättning

a) dagens bestämmelser

De tre direktiv som är föremål för kommissionens rapport från mars 1999 (direktiven 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG) behandlar rätten till bosättning för studerande och pensionärer. För att kort sammanfatta, innebär gemenskapsbestämmelserna följande:

- pensionärer

Pensionärens rätt att bosätta sig gäller under två förutsättningar: de skall förfoga över tillräckliga tillgångar (för att inte ligga värdmedlemsstaten till last under bosättningen) och ha en sjukförsäkring. Make/maka samt underhållsberättigade avkomlingar och släktingar i uppåtstigande led kan åtfölja den som har rätt att bosätta sig.

- studerande

Vad studerande beträffar, är deras rätt att bosätta sig avhängig av att de är inskrivna vid en erkänd utbildningsanstalt och att de tecknat en sjukförsäkring. Det är tillräckligt med en enkel förklaring om tillgångar. Uppehållstillståndets längd kan begränsas till den tid deras studier pågår.

b) införlivandet av direktiven

Kommissionen konstaterar i sin rapport att införlivandet av dessa direktiv gått mycket långsamt i hela unionen. Vidare konstaterar kommissionen att införlivandet ofta skett felaktigt. Av den anledningen har ett stort antal förfaranden inletts mot medlemsstaterna för överträdelse av direktiven, varav vissa fortfarande är under behandling av Europeiska gemenskapernas domstol. Kommissionen kommer till slutsatsen att "unionsmedborgarna, på grund av felaktiga införlivanden av direktiven, alltför länge varit förvägrade vissa av sina rättigheter eller ställts inför oberättigade administrativa svårigheter".

c) de administrativa hindren

Kommissionen kommer framför allt fram till att ett flertal problem uppstått vid själva tillämpningen av de aktuella direktiven. För att bara nämna några exempel, kan detta röra sig om vilket minsta belopp i form av tillgångar som krävs av pensionärer, om vilka bevis som skall förete på dessa tillgångar, om utfärdandet av uppehållstillstånd, om giltighetstiden och kostnaden för sådana eller också erkännande av sjukförsäkringsmekanismer som täcker dessa typer av personer. Vid bedömningen av dessa svårigheter stödjer sig kommissionen på medborgarnas erfarenheter och den skillnad i praxis som ofta finns mellan nationella förvaltningar.

- problem som studerande råkat ut för

Studerande behöver inte förete några bevis på tillräckliga resurser. En enkel förklaring är tillräckligt (åtagande av föräldrarna eller av den mottagande i värdlandet). Det händer dock att de studerande tvingas deponera en viss summa i en bank i värdlandet och att de studerande,

om de inte kan styrka att så skett, blir nekade inskrivning vid en utbildningsanstalt eller ersättning eller bidrag enligt socialförsäkringen (t.ex. bostad).

- problem som pensionärer råkat ut för

Även pensionärer ställs inför diverse hinder i fråga om beloppet för tillräckliga tillgångar (motsvarande minimiinkomsten i värdlandet), vilket de måste kunna styrka. Pensionärerna råkar även, liksom för övrigt de studerande, ut för långsam administrativ hantering och tvingas till upprepade och kostsamma förnyelser av ansökan om uppehållstillstånd. Mycket ofta blir de berörda offer för en ond cirkel av en rad på varandra följande administrativa krav.

I den rapport för 1997-1998 som utarbetats av ECAS (European citizen action service), har en rad exempel samlats på administrativa problem som unionsmedborgare, arbetstagare eller "icke-yrkesverksamma", orättmätigt utsätts för och som gör att de börjar tvivla på unionsmedborgarskapet. För att bara nämna några exempel:

- I Spanien utfärdas bosättningstillstånd bara under förutsättning av att man inte endast förfogar över tillräckliga tillgångar, utan även deponerar ett belopp som motsvarar den spanska minimilönen och sätter in minst 65 000 pesetas i månaden på ett konto i en spansk bank, något som strider mot den fria rörligheten för kapital.
- För att i Förenade kungariket kunna erhålla uppehållstillstånd, måste den sökande under två månader deponera sitt pass. Denna period är alldeles för lång för vissa personer, som måste kunna uppvisa sitt pass för att kunna arbeta (t.ex. sjömän).
- I Luxemburg kan en kvinnlig belgisk medborgare som gifter sig med en luxemburgsk medborgare inte registrera sig som bosatt i detta land om hon inte först kan styrka att hon strukits ur registren i den kommun där hon senast var bosatt. Detta då de belgiska myndigheterna betraktar flyttningen som en manöver syftande till att lura den belgiska skatteförvaltningen.
- Ibland krävs ett sedlighetsintyg, vilket är en handling om vilken föreskrifter saknas i ursprungslandet.
- Att få ett uppehållstillstånd tar månader, ibland över ett halvår. En sådan frist, som är alldeles för lång, svarar dock inte mot de behov som nya kategorier av migrerande personer har. Dessa är mycket rörligare och deras situation är ofta osäker.
- Dessutom rör ett flertal klagomål behovet av att upprepade gånger förnya ansökningar om tillfälligt uppehållstillstånd. Detta är i sig ett kostsamt förfarande och därtill kommer kostnader för översättning.

Vidare medför, vilket kommissionen uttryckligen påpekar, direktiven i fråga "abnorma" konsekvenser, eftersom medlemsstaterna orättmätigt utsträcker kravet på styrkande av tillräckliga tillgångar till gemenskapsmedborgare som är make/maka till nationella medborgare. I andra fall tar den nationella förvaltningen inte, vid bedömningen av tillgångarna för en pensionär som ansöker om uppehållstillstånd, hänsyn till dennes make/makas tillgångar eller till tillgångar som tillhör barn som arbetar i värdlandet.

Även personer som förfogar över en andrabostad i en annan medlemsstat ställs inför svårigheter att erhålla uppehållstillstånd för längre tid än tre månader (de måste till och med ansöka om och förnya två uppehållstillstånd, för det fall att pensionären inte är medborgare i något av länderna i fråga, varken det land där den huvudsakliga bostaden är belägen eller där andrabostaden ligger).

Problemen blir än mer komplexa i fråga om partner som inte är gifta, homosexuella och för medborgare i tredje land.

2. Problem som migrerande arbetstagare råkar ut för i fråga om bosättning och rörlighet

Förutom situationen för studerande och pensionärer, som är den enda som kommissionens rapport tar upp, gäller frågan situationen för samtliga migrerande arbetstagare. Denna kan naturligtvis inte utelämnas i en allmän presentation av dagsläget beträffande hur unionsmedborgarskapet genomförs.

Trots artikel 39 i EG-fördraget ställs i realiteten de migrerande arbetstagarna inför en mängd problem.

Arbetstagare med anställningsavtal för kort tid (ett år eller kortare) är sålunda skyldiga att förnya sitt uppehållstillstånd för varje avtal (med kontroll av tillgångarna och detta till och med om de skulle arbeta utan avbrott).

På liknande sätt får inte tillfälligt anställda något uppehållstillstånd om de inte kan styrka att de har arbete för minst tre månader – något som långt ifrån alltid är fallet för denna typ av arbeten. Detta krav på en varaktighet om minst tre månader för tillfälliga arbeten, vilka ofta visar sig vara effektiva, förefaller just på grund av dessas natur vara utomordentligt illa lämpat.

Vad beträffar deltidsarbete, har Europeiska gemenskapernas domstol¹ funnit att så snart denna typ av arbete omfattar faktiskt och effektivt yrkesarbete, så medför det att uppehållstillstånd skall utfärdas i värdlandet. Deltidsarbete nekas dock mycket ofta uppehållstillstånd med motiveringen att de inte kan styrka tillräckliga tillgångar. En sådan praxis strider mot europeisk lagstiftning. I realiteten är i gemenskapsrätten styrkandet av tillräckliga tillgångar bara tillämpligt på "icke-yrkesverksamma". En deltidsarbetande har, även om hans tillgångar är otillräckliga, rätt att få ett uppehållstillstånd och till och med att yrka på socialbidrag för att komplettera sin inkomst. Det är att gå för långt om man, som vissa nationella förvaltningar gör, systematiskt jämför deltidsarbete med ljusskyggt eller simulerat arbete.

En annan typ av arbete som faller utanför ramen är säsongarbete, vilket inte omfattas av gemenskapsrätten, så att en person mellan en rad på varandra följande säsongarbeten kan utsättas för kravet på att styrka tillräckliga tillgångar. Det är också mycket vanligt att egenföretagare råkar ut för samma problem och inte, liksom tidigare nämnda "icke-typiska" kategorier av arbetstagare, får annat än uppehållstillstånd som måste förnyas med jämna mellanrum och med krav på styrkande av tillräckliga tillgångar, trots att man är inskriven vid handelskammare eller annan branschorganisation. Dessutom är det ofta vanskligt i början av en karriär som egenföretagare, eftersom egenföretagare från andra länder ofta på så sätt blir diskriminerade i förhållande till landets medborgare.

¹ Mål 139/85 KEMPF mot Nederländerna av den 3 juni 1986.

Vidare måste man nämna den svåra situationen för arbetslösa migrerande arbetstagare som genomgår yrkesutbildning eller omskolning. Enligt principen om likabehandling krävs att de migrerande arbetstagarna har samma möjligheter att få tillgång till dessa sysselsättningsalternativ som de som erbjuds ett lands egna medborgare. Detta är långt ifrån fallet (t.ex. i fråga om avtalen om sysselsättning och solidaritet i Frankrike). Ofta ställs de som ansöker om denna typ av sysselsättning inför att bli nekade uppehållstillstånd. Vidare borde arbetslösa anställda kunna få ¹ ett temporärt uppehållstillstånd på sex månader i värdlandet, men detta är en rätt som inte alltid tillerkänns. På samma sätt har de som varit arbetslösa utan avbrott mindre än ett år rätt att få sitt 5-åriga uppehållstillstånd förnyat, även det en bestämmelse som långt ifrån respekteras.

Slutsats

Av en granskning av dessa olika situationer följer att unionsmedborgarskapet, antingen det rör sig om olika "icke-typiska" arbetstagare eller om "icke-yrkesverksamma", ofta är tomma ord. För att få tillgång till arbetsmarknaden, till studier eller till "icke-yrkesverksam" bosättning finns varje gång en knytning till alltför långtgående ekonomiska krav. Dessutom utgör oberättigade krav på att man vid nyanställning uppvisar uppehållstillstånd eller att man begränsar anställningstiden beroende på hur länge uppehållstillståndet gäller, andra "subtila" sätt att skydda den nationella arbetsmarknaden som såväl strider mot reglerna som mot andemeningen i den europeiska integrationen.

3. Den otrygghet som härrör från särskilda avvisningsåtgärder som berättigas genom allmän ordning, säkerhet eller hälsa

I kommissionens meddelande av den 19 mars (KOM(1999) 372) görs en sammanställning över genomförandet av 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. Av detta meddelande följer att EU ännu är långt ifrån att ha lyckats uppnå någon optimal samordning på detta område.

För att bara erinra om några av de exempel som nämns av kommissionen följer därför att:

- Åtgärder som egentligen inte är berättigade av allmän ordning, säkerhet eller hälsa fortfarande vidtas av medlemsstaterna för att avvisa unionsmedborgare (till exempel borde det inte finnas något systematiskt och automatiskt samband mellan en brottmålsdom och en åtgärd för att avvisa eller neka någon tillträde till staten).
- De personer som berörs av åtgärder som innebär avvisning eller förbud mot att komma in i staten informeras inte alltid på det sätt som det borde göras om exakt vilka skäl som ligger bakom de beslut som berör dem, så att de kan se till att bli försvarade på lämpligt sätt.
- Personuppgifter används för kontroller vid inresa i eller avresa från en medlemsstat. Detta gäller särskilt uppgifter som finns i SIS beträffande personer som till exempel blivit medborgare i EU som ett resultat av en anslutning eller naturalisering.
- Personer som varit bosatta under lång tid eller den berörda personens familjemedlemmar

¹ Europeiska gemenskapernas domstol: avgörande av den 26 februari 1991 (målet "Antonissen", C-292/89).

åtnjuter inte alltid det skydd de har rätt att förvänta sig.

- De rättsmedel och garantier som föreskrivs i direktivet respekteras inte alltid till fullo.

Kommissionen är – med dess egna ord – oroad över ett "stadigt ökande antal klagomål rörande direktivets tillämpning".

II. MOT ETT VERKLIGT UNIONSMEDBORGARSKAP

Dagens situation i fråga om uppehållstillstånd är mycket otillfredsställande och respekterar inte de principer om fri rörlighet för personer, icke-diskriminering mot andra än landets medborgare och unionsmedborgarskap som klart uttalas i fördragen. Det är därför viktigt att kommissionen och medlemsstaterna inom en snar framtid lägger fram förslag och åtgärder som krävs för att ett verkligt unionsmedborgarskap äntligen skall kunna växa fram.

1. Förenkla utfärdandet av uppehållstillstånd

Kommissionen har för avsikt att fram till 2001 (Scoreboard) genomföra en omarbetning av direktiven om rätt att bosätta sig för "icke-yrkesverksamma". Detta är ett måste. Man får hoppas att det nya direktivet gör det möjligt att undanröja de många hinder som i dag finns för dessa kategorier av personer mot att utöva rätten till bosättning, genom att förfaranden som är enklare, snabbare och mindre kostsamma införs. Man måste också göra det lättare att styrka tillräckliga tillgångar.

Beträffande arbetstagare har kommissionen som en följd av sitt meddelande om en handlingsplan för fri rörlighet för arbetstagare, KOM(97) 586 ¹ lagt fram flera förslag som syftar till att underlätta den fria rörligheten för arbetstagare inom gemenskapen, KOM(1998) 394 ². Dessa förslag har i rådet blivit liggande utan att behandlas. Rådet måste skyndsamt uttala sig om dessa texter, som skulle förbättra förutsättningarna för arbetstagares bosättning och rörlighet.

Gemenskapslagstiftningen borde vara av ett sådant slag att den tvingar medlemsstaternas förvaltningar att bryta de "onda cirklar", i vilka medborgare som velat utöva sin rätt att bosätta sig ännu i dag, femtio år efter Romfördragets ikraftträdande, befinner sig. Det är oacceptabelt att erhållande av ersättningar från socialförsäkringarna, tillträde till arbetsmarknaden och till yrkesutbildning för dem som varit arbetslösa mindre än 12 månader samt tillgång till allmänna tjänster (gas, el, telefon) knyts till uppvisandet av uppehållstillstånd. Det är på samma sätt oacceptabelt att en person som inte innehar något uppehållstillstånd fortfarande riskerar att bli avvisad. Den fria rörligheten och rätten att bosätta sig i EU är rättigheter som unionsmedborgarna måste kunna utöva på lika villkor med landets medborgare och därav följer även att man i högre grad måste ta i beaktande att detta inte är fallet för närvarande i fråga om yrkeserfarenhet som förvärvats i ursprungslandet. Det följer för övrigt av inrättandet av ett europeiskt område för rörlighet som grundas på en flexibla och mer effektiv arbetsmarknad.

¹ Betänkande av Barbara Weiler, A4-0269/1998.

² Betänkande av Marie-Thérèse Hermange, A4-0252/1999.

Rent allmänt borde den framtida gemenskapslagstiftningen i frågan gå längre än det angreppssätt inriktat på kategori som i dag är det förhärskande och som leder till att begreppet unionsmedborgarskap splittras upp. På liknande sätt borde detta unionsmedborgarskap i så hög grad som möjligt hållas åtskilt från de ekonomiska förutsättningar som någon som ansöker om uppehållstillstånd har.

Härvid skulle, som föreslogs i "Veil-betänkandet", ett uppehållsbevis för ett år som är anpassat till den allt vanligare situationen med människor som ansöker om uppehållstillstånd för längre tid än tre månader och kortare än ett år, utgöra ett första steg i rätt riktning.

2. Förenkla den sociala och familjrelaterade status som är knuten till unionsmedborgarskapet

De personer som reser inom EU åtnjuter en hög grad av skydd i fråga om socialförsäkringar, i synnerhet tack vare att den mekanism för samordning av de nationella socialförsäkringssystemen som inrättades redan 1958 och som utvecklades genom förordning 1408/71 av den 14 juni 1971 fungerar väl. Detta system omfattar emellertid inte alla situationer. Det skulle därför krävas att denna mekanism utvidgades till förtidspensionssystemen¹. Det vore likaså lämpligt att villkoren för att få tillgång till icke-akut gränsöverskridande sjukvård blev mindre strikta och att man öppnar möjlighet för att förlänga den tid på tre månader under vilken arbetslöshetsersättning kan exporteras. Man måste även konstatera att socialbidragsersättningar är undantagna från tillämpningsområdet för förordning 1408/71. Skulle man kunna tänka sig samordnings- och clearingåtgärder på detta område?

Fri rörlighet för personer förutsätter, förutom att statusen i fråga om socialt skydd bibehålls, möjlighet att kunna inrätta sig med sin familj. Flera förordningar har godkänts för att underlätta för familjen att installera sig, särskilt förordning 1612/68, i vilken föreskrivs att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och anställd i en annan medlemsstat kan installera sig i denna stat med sin make/maka, sina avkomlingar upp till 21 års ålder eller som är underhållsberättigade samt med underhållsberättigade släktingar i uppåtstigande led. Denna rätt borde utsträckas till makarnas avkomlingar och släktingar i uppåtstigande led som inte är underhållsberättigade. Man borde även säkerställa att såväl hetero- som homosexuella par som inte är gifta kan åtnjuta samma möjligheter inom hela EU.

3. Stärka rättigheterna för medborgare i tredje land

I artikel 18 i EG-fördraget förbehålls unionsmedborgarskapet medborgare i medlemsstaterna. Medborgare i tredje land som regelbundet och varaktigt är bosatta i en medlemsstat har dock vissa rättigheter.

Sålunda åtnjuter medborgare i tredje land som tillhör en unionsmedborgares familj i inskränkt bemärkelse samma rättigheter som medborgare i EU. I praktiken skulle denna princip kunna förbättras. Exempelvis borde man tillåta att barn som är äldre än 21 år och som inte är underhållsberättigade gentemot sina föräldrar jämte släktingar i uppåtstigande led som inte är

¹ Se betänkande av Wilfried Kuckelhorn, A5-0053/2000.

underhållsberättigade gentemot sina barn och som är medborgare i tredje land, åtnjuter rätt till familjeåterförening, förutsatt att familjen redan etablerat sig i den berörda medlemsstaten. Likaså borde de viseringskrav som fortfarande finns kvar för dessa personer tas bort. Tillgång till verksamhet som självständig yrkesutövare borde också öppnas för dessa tredjelandsmedborgare, något som fortfarande inte är fallet. Slutligen borde inte ett uppehållstillstånd för en medborgare från tredje land vara knutet till hur länge ett äktenskap varar. Särskilt när det finns gemensamma barn eller personen i fråga utövar ett yrke i en medlemsstat borde en frånskild make/maka ha rätt att stanna kvar.

Vidare måste man nämna de problem som företag råkar ut för som tillfälligt skickar medborgare i tredje land till den stat där en uppgift skall utföras. Samma sak gäller i fråga om de hinder som även flyktingar och statslösa som är bosatta i en medlemsstat råkar ut för, trots att det i gällande gemenskapslagstiftning föreskrivs att de skall jämföras med landets medborgare.

Vidare borde de medlemsstater som ännu inte gjort så (Belgien, Tyskland, Österrike, Luxemburg, Grekland och Frankrike) tillåta att utlänningar från länder utanför gemenskapen som sedan lång tid är bosatta i landet får rösta i kommunal- och Europaval.

4. Förhindra att medlemsstater tolkar begreppet allmän säkerhet ohemult

Som påpekats framhåller kommissionen att det förekommer alltför många fall där medlemsstaterna gör en ohemul tolkning av behovet av allmän ordning, säkerhet och hälsa, i syfte att vidta utvisningsåtgärder mot medborgare från tredje land. Man måste konstatera att direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 inte lyckats att, i enlighet med sitt syfte, ställa upp ramar för de förutsättningar rörande allmän ordning som medlemsstaterna åberopar för att utvisa medborgare från tredje land.

Europeiska gemenskapernas domstol har emellertid tolkat dessa förutsättningar restriktivt och bekräftat att:

- Skälet allmän ordning kan inte åberopas i ekonomiskt syfte.
- Sådana skäl måste grundas enbart på den berördes personliga uppträdande i nuläget och på ett reellt hot som är tillräckligt allvarligt.
- Blott det faktum att man tidigare är dömd för brott kan inte utgöra skäl för utvisning.
- Det faktum att den handling som gjort det möjligt att inresa i värdlandet upphört att gälla kan inte läggas till grund för avvisning.
- En avvisning kan inte grundas på allmänpreventiva skäl och rent allmänt måste proportionalitetsprincipen och rätten till ett försvar respekteras ¹.

Medlemsstaterna måste naturligtvis kunna begagna sig av grunden allmän säkerhet, vilken garanteras genom fördragen, men de får inte, i en Europeisk union som grundas på rättsstaten, respekt för de mänskliga rättigheterna och i synnerhet Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och snart en stadga om Europeiska unionens grundläggande rättigheter, missbruka denna möjlighet.

¹ Se praxis från Europeiska gemenskapernas domstol (som citeras i kommissionens meddelande), i vilken denna förkastar utvisningar som inte berättigas av ett reellt hot mot allmän säkerhet eller där proportionalitetsprincipen eller rätten till försvar inte respekteras.

Därav följer att en insats för att medvetandegöra medlemsstaterna och medborgarna av det slag som kommissionen föreslår i sitt meddelande är oundgänglig, särskilt för att erinra medlemsstaterna om exakt hur begreppet allmän säkerhet skall tolkas.

11 juli 2000

YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR RÄTTSLIGA FRÅGOR OCH DEN INRE MARKNADEN

till utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

över kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av direktiven 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rätt till bosättning) och över kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa
(KOM(1999) 127, KOM(1999) 372 – C5-0177/1999, C5-0178/1999 – 1999/2157(COS))

Föredragande: Diana Paulette Wallis

ÄRENDETS GÅNG

Vid utskottssammanträdet den 13 oktober 1999 utsåg utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden Diana Paulette Wallis till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 26-27 juni och 11 juli 2000 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid detta sammanträde/det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet (enhälligt) nedanstående slutsatser med ... röster för, ... röster emot och ... nedlagda röster.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Ana Palacio Vallelersundi (ordförande), Ward Beysen, Willi Rothley och Rainer Wieland (vice ordförande), Diana Paulette Wallis (föredragande), Luis Berenguer Fuster, Carlos Candal, Raina A. Mercedes Echerer, Francesco Fiori (suppleant för Hans-Peter Mayer i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Janelly Fourtou, Françoise D. Grossetête, Gerhard Hager, Heidi Anneli Hautala, Ioannis Koukiadis, Othmar Karas (suppleant för Bert Doorn i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Donald Neil McCormick, Toine Manders, Luis Marinho, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Antonio Tajani, Guido Viceconte, Christos Zacharakis och Stefano Zappalà.

KORTFATTAD MOTIVERING

Föredraganden av yttrandet håller med föredraganden av betänkandet, Boumediene-Thiery, när hon drar slutsatsen att unionsmedborgarskapet i allt för många fall enbart är tomma ord och att tillgången till arbetsmarknad, utbildning och bostad ofta knyts till överdrivna ekonomiska villkor. Den nuvarande situationen i fråga om rätten till bosättning är högst otillfredsställande och strider mot principerna om fri rörlighet för personer, icke-diskriminering på grund av nationalitet samt unionsmedborgarskap, vilka klart och tydligt fastställs i fördragen. Hon anger att det är viktigt att kommissionen och medlemsstaterna inom en snar framtid lägger fram förslag och nödvändiga åtgärder så att ett verkligt unionsmedborgarskap äntligen kan ta form. Den framtida gemenskapslagstiftningen på området bör gå längre än den nuvarande strategin som går ut på att olika kategorier av personer behandlas för sig, vilket leder till en fragmentering av begreppet unionsmedborgarskap. Så långt som möjligt bör unionsmedborgarskapet göras oberoende av den ekonomiska ställningen hos den som ansöker om uppehållstillstånd.

Kärnan i den befintliga sekundärlagstiftningen är att det finns en rätt att fritt röra sig och bosätta sig inom medlemsstaternas territorier för alla unionsmedborgare förutsatt att två villkor uppfylls: de skall ha tillräckliga tillgångar för att undvika att ligga sjukförsäkringssystemet i värdmedlemsstaten till last och omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i värdmedlemsstaten. De personer som får medfölja innehavaren av bosättningsrätten är dennes maka/make samt avkomlingar och släktingar i tidigare led som är beroende av dem för sin försörjning. **Giltighetstiden för det uppehållstillstånd som skall utfärdas måste vara lägst fem år** med en möjlighet för medlemsstaterna att ”ompröva” tillståndet vid utgången av de två första årens bosättning.

I punkt 1 i resolutionsförslaget betonas behovet av en fullständig genomgång av den befintliga lagstiftningen i syfte att anta ett ramdirektiv som reglerar och garanterar att rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen kan utövas utan hinder.

Termen ramdirektiv existerar inte ännu i gemenskapslagstiftningen. Om det används i detta sammanhang skulle det till och med kunna leda till missförståndet att medlemsstaten skulle kunna beviljas en ännu större handlingsfrihet, vilket inte överensstämmer med Boumediene-Thierys linje. Mot bakgrund av erfarenheterna från de befintliga direktiven framstår det som **absolut nödvändigt att de olika texterna förs samman till ett dokument (kodifiering) som utformas som en självuppfyllande och direkt tillämpbar förordning.**

I punkt 3 i resolutionsförslaget sägs att införande av ett uppehållstillstånd för **ett** år för alla sökande skulle vara ett första steg för att sätta stopp för att människor behandlas olika.

Mot bakgrund av direktiv 90/365/EEG och 90/364/EEG, som både innehåller bestämmelser om en minsta giltighetstid på **fem** år för rätten till bosättning, framstår föredragandens ståndpunkt som ett steg tillbaka jämfört med befintlig lagstiftning.

Den generella regeln bör vara att uppehållstillståndet, som i vart fall enbart har ett förklarande värde, bör ges för minst fem år om det inte föreligger särskilda omständigheter (kortare studieperiod etc) som motiverar en annan hållning.

Man kan dessutom anföra att det med tanke på utvecklandet av ett unionsmedborgarskap inte längre är adekvat att sådana personkategoriers bosättningsfrågor skall handläggas av de myndigheter som ansvarar för ”utlänningar”. Det är tyvärr väl känt att dessa enheter har en tendens att se sina ”klienter” som potentiella faror och källor till problem.

Det kan därför vara värt att överväga om man i en framtida förordning skall ta med **principen att alla frågor som rör europeiska medborgares rörlighet och bosättning i samtliga medlemsstater måste tillhöra kompetensområdet för de myndigheter som ansvarar för de egna medborgarnas bosättningsfrågor**. Detta skulle i praktiken innebära att en europeisk medborgare som flyttar från en medlemsstat till en annan skulle omfattas av samma procedurkrav som värdmedlemsstatens medborgare. Han eller hon skulle behöva vända sig till samma myndigheter som en medborgare i den aktuella medlemsstaten.

Till sist verkar det i alla händelser vara nödvändigt att fastställa vad som skall anses vara ”tillräckliga tillgångar”. Men kommissionen bör gå ett steg längre och utarbeta och föreslå ett system för ekonomisk kompensation mellan medlemsstaterna för de, förmodligen, få fall då en unionsmedborgare ligger ”sjukförsäkringssystemet i värdmedlemsstaten till last”.

SLUTSATSER

Utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden uppmanar utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

1. Punkt -1 (ny)
 - 1. välkomnar rapporten men uppmanar kommissionen att förklara förseningen när det gäller att lägga fram en rapport om tillämpningen av direktiv 93/96/EEG (rätt till bosättning) till rådet och parlamentet,
2. Punkt -1a (ny)
 - 1a. konstaterar att rapporten handlar om tillämpningen av direktiven 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG om studerandes, pensionärens och icke-yrkesverksammas rätt till bosättning i värdmedlemsstaten, och inte om de hinder som arbetstagarna möter när de skall utöva sin rätt till rörlighet och bosättning, vilken redan täcks av andra instrument i gemenskapslagstiftningen och av tre kommissionsförslag (KOM(1998) 394),
3. Punkt -1b (ny)
 - 1b. konstaterar att rapporten handlar om de svårigheter som unionsmedborgare möter på grund av tillämpningen av ovannämnda direktiv, och att det enbart omfattar medborgare i tredje land om dessa ingår i en EU-medborgares familj,

4. Punkt 1

1. Parlamentet betonar att man genom att se över alla de befintliga texterna måste **samla de olika texterna i en kodifiering som har formen av ett direktiv** som kan reglera och garantera att rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen kan utövas utan hinder,

5. Punkt 2

2. uppmanar medlemsstaterna och kommissionen att de, då de tillämpar **detta direktiv**, vidtar de åtgärder som krävs för att göra det möjligt för de olika personkategorier som berörs att använda sig av sitt unionsmedborgarskap på ett mycket effektivare sätt, (**resten utgår**)

6. Punkt 2a (ny)

- 2a. uppmanar kommissionen att i alla händelser fastställa en klar definition av vad som skall anses vara ”tillräckliga tillgångar”,

Punkt 2b (ny)

- 2b. uppmanar kommissionen att överväga om det inte skulle gå att avskaffa villkoret ”tillräckliga tillgångar” och att föreslå rimliga mekanismer för ekonomisk kompensation mellan medlemsstaterna,

7. Punkt 3

3. anser i detta sammanhang att ett första steg i detta hänseende vore att införa ett uppehållstillstånd som är giltigt **minst fem år, om det inte föreligger särskilda omständigheter som motiverar en annan hållning**, och som skall tilldelas alla sökande,

8. Punkt 3a (ny)

- 3a. konstaterar att meddelandet handlar om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, och att det enbart omfattar medborgare i tredje land om de ingår i en unionsmedborgares familj,

9. Punkt 3b (ny)

- 3b. välkomnar meddelandet som en vägledning för hur man skall lösa de problem som uppstår i samband med genomförandet av direktiv 64/221/EEG,

10. Punkt 3c

- 3c. uppmanar kommissionen att se till att de rättsmedel som direktiv 64/221/EEG

erbjuder inte undermineras på något sätt och att alla som omfattas av direktivet inte fråntas sin rätt att försvara sig och få juridisk hjälp eller juridiskt ombud.

11. Punkt 13a (ny)

13a. uppmanar kommissionen att överväga om det skulle gå att se till att alla frågor rörande unionsmedborgares rörlighet och bosättning handläggs av de nationella myndigheter som ansvarar för de egna medborgarnas bosättningsfrågor i varje medlemsstat,

12. Punkt 14a (ny)

14a. uppmanar kommissionen att påskynda sina interna förfaranden för att snabbare kunna stoppa överträdelser av gemenskapslagstiftningen,

13. Punkt 14b (ny)

14b. uppmanar kommissionen att så snart som möjligt påbörja inte bara diskussioner om, utan också genomgripande förändringar i den befintliga lagstiftningen beträffande de frågor som uppmärksammades i 4.4 i rapporten,

21 mars 2000

YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR SYSSELSÄTTNING OCH SOCIALFRÅGOR

till utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

över kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa
(KOM(1999) 372) - C5-0178/1999 - 1999/2157(COS)) och

om kommissionens rapport till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av direktiven 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rätt till bosättning) (KOM(1999) 127) - C5-0177/1999 - 1999/2157(COS))

Föredragande: Herman Schmid

ÄRENDETS GÅNG

Vid utskottssammanträdet den 22 november 1999 utsåg utskottet för sysselsättning och socialfrågor Herman Schmid till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 24 februari och 21 mars 2000 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet (enhälligt) nedanstående ändringsförslag med 22 röster för, 7 röster emot och 10 nedlagda röster.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Michel Rocard (ordförande), Winfried Menrad och José Ribeiro e Castro (vice ordförande), Herman Schmid (föredragande), María Antonia Avilés Perea, Jean-Louis Bernié, Andre Brie (suppleant för Sylviane H. Ainaudi), Philip Rodway Bushill-Matthews, Chantal Cauquil, (suppleant för Arlette Laguiller), Alejandro Cercas Alonso, Luigi Cocilovo, Harlem Désir (suppleant för Marie-Hélène Gillig), Den Dover (suppleant för James L.C. Provan), Harald Ettl, Jillian Evans, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Monica Frassoni (suppleant för Hélène Flautre i enlighet med artikel 166.3 i arbetsordningen), Fiorella Ghilardotti, Roger Helmer (suppleant för David Sumberg), Stephen Hughes, Anne Elisabet Jensen (suppleant för Massimo Cacciari), Ioannis Koukiadis, Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Mario Mantovani, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Fernando Reis, Gilles Savary (suppleant för Proinsias De Rossa i enlighet med artikel 166.3 i arbetsordningen), Miet Smet, Gabriele Stauner (suppleant för Anne-Karin Glase),

Ilkka Suominen, Helle Thorning-Schmidt, Bruno Trentin (suppleant för Elisa Maria Damião), Ieke van den Burg, Anne E.M. Van Lancker, Matti Wuori (suppleant för Ian Stewart Hudghton i enlighet med artikel 166.3 i arbetsordningen) och Barbara Weiler.

KORTFATTAD MOTIVERING

Rätten till bosättning är nära förbunden med den grundläggande rätten till fri rörlighet för personer som infördes genom Europeiska enhetsakten och som utgör ett vidare koncept än fri rörlighet för arbetstagare. Tre olika direktiv har infört rätt till bosättning för pensionärer (direktiv 90/365/EEG), personer med tillräckliga tillgångar (direktiv 90/364/EEG) och studenter (direktiv 93/96/EEG). Det finns emellertid flera inskränkningar i rätten till fri rörlighet och bosättning för arbetstagare och personer. Kommissionen har under den senare delen av nittiotalet inlett ett ambitiöst program för att komma till rätta med dessa inskränkningar genom högnivågruppen under ledning av Simone Veil som utredde problemen ¹ och den därpå följande handlingsplanen för fri rörlighet för arbetstagare ². Kommissionen har sedan dess följt upp sin handlingsplan med en rad lagstiftningsförslag.

Nu har turen alltså kommit till rätten till bosättning. Kommissionen har lagt fram två meddelanden om dels genomförandet av de ovannämnda direktiven om särskilda kategorier av personer, nämligen pensionärer, studenter och personer med tillräckliga tillgångar ³, dels de särskilda åtgärder som gäller unionsmedborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa ⁴.

I sina meddelanden presenterar kommissionen sin strategi för att inom en snar framtid ändra befintlig lagstiftning samt en serie praktiska åtaganden för att hjälpa personer som flyttar till och bosätter sig i en annan medlemsstat. Det finns egentligen inget att invända mot detta upplägg eller de åtgärder som presenteras. Det är inte vad som finns med i meddelandena som föredraganden ifrågasätter utan snarare vad som saknas.

För det första kan det vara värdefullt att tydligare klagöra skillnaden mellan den allmänna rätten till rörlighet och rätten till bosättning. Rätten till rörlighet är en av den inre marknadens grundprinciper och den är betydelsefull för arbetsmarknaden och ekonomin i dess helhet, samtidigt som den utgör en frihet för den enskilde. Rätten till bosättning är på ett helt annat sätt knuten till enskilda personers och familjers behov och situation. Det vore värdefullt om denna rätt till bosättning för pensionärer, studenter, icke-anställda familjemedlemmar och andra personer med tillräckliga tillgångar kunde läggas fram i en mer allmän rättslig ram om rätten till bosättning.

För det andra är det intressant och värdefullt att kommissionen söker förankra rätten till bosättning i en medborgarrättslig ram, men det bör påpekas att man inte följer upp denna avsikt genom praktiska förslag.

¹ Rapport från högnivågruppen om rätten till fri rörlighet för personer, 18.3.1997.

² KOM(1997) 586 samt parlamentets resolution A4-0269/1998.

³ KOM(1999) 127.

⁴ Direktiv 64/221/EEG samt KOM (1999) 372.

Rätten till bosättning borde vara knuten till individen och inte grundas på familjen som inte har någon praktisk mening inom ramen för en konventionell uppfattning av rättigheter. Det är visserligen självklart att t.ex. en arbetstagare som flyttar till en annan medlemsstat skall kunna ta med sig sin familj utan att familjemedlemmarna diskrimineras. Familjemedlemmarnas rättigheter bör emellertid inte definieras utifrån relationen till den flyttande arbetstagaren utan borde vara individuella.

Det är också anmärkningsvärt att kommissionen utan vidare accepterar den vedertagna uppfattningen att bosättningsrätten skall vara avhängig av ekonomisk status. Personer får rätt till bosättning under förutsättning att deras försörjning är säkrad och att de inte förväntas ligga det allmänna till last. Man kan emellertid inte på en och samma gång betrakta rätten till bosättning som en medborgerlig rättighet och samtidigt acceptera att den bara gäller för den som är ekonomiskt oberoende.

För det tredje har kommissionen inte tillräckligt uppmärksammat situationen för medborgare i tredje land som lagligen bor och arbetar i en medlemsstat. Det är orimligt att dessa personer i dagens läge inte har samma rättigheter som unionsmedborgare vad beträffar bosättning, och det vore önskvärt att kommissionen tog detta tillfälle i akt att korrigera de nuvarande juridiska motsättningarna. Detta är ett gammalt krav från Europaparlamentet som, förgäves förefaller det, upprepats i resolution efter resolution ¹.

För det fjärde borde, i enlighet med vad Europaparlamentet vid upprepade tillfällen sagt ², kommissionen ytterligare uppmärksamma gränsarbetarnas speciella situation.

För det femte borde förhållandet mellan rätten till bosättning och rätten och möjligheten till förvärvsarbete tänkas igenom. Visserligen handlar rapporten om olika kategorier av icke-yrkesarbetande personer, men eftersom kravet på försörjning i praktiken spelar en så avgörande roll, måste man räkna med att övergång till avlönat arbete kan vara ett av sätten att klara försörjningskravet. Människors situation skiftar mellan perioder av icke-yrkesarbete och yrkesarbete och begreppet "anställbarhet" borde ingå i diskussionen om hur deras försörjningsmöjligheter bedöms. Rätt till bosättning utan motsvarande rätt till anställning är på flera sätt en motstridighet som inte bör byggas in i lagstiftningen.

SLUTSATSER

Utskottet för sysselsättning och socialfrågor uppmanar utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

1. hänvisar till sin resolution av den 16 juli 1998 om kommissionens meddelande om en handlingsplan för fri rörlighet för arbetstagare och den uppmaning att utarbeta allmänna bestämmelser för rörlighet och bosättning som denna resolution innehåller; uppmanar

¹ Se t. ex. Hermange A4-0252/1999, Weiler A4-0269/1998.

² Se fotnot 5.

kommissionen att ta fram en konsoliderad version av gällande lagstiftning på området för fri rörlighet och rätten till bosättning och att införliva denna med den föreslagna ramen,

2. anser att det inte räcker med ett tolkningsmeddelande (s.k. mjuk lagstiftning eller soft law) för att anpassa gällande EG-lagstiftning till domar från EG-domstolen och för att reagera på nya situationer eller skillnader i tolkning och genomförande bland de olika medlemsstaterna; uppmanar kommissionen att utarbeta ett förslag till direktiv om ändring av direktiv 64/221/EEG som komplettering av detta direktiv och i enlighet med besluten i tolkningsmeddelandet om genomförandet av direktiv 64/221/EEG,
3. stöder till fullo att kommissionen valt att uppmärksamma den rådande problematiken rörande rätt till bosättning och stöder kommissionens förslag till åtgärder,
4. är självklart av den uppfattningen att en förvärvsarbetande arbetstagare som flyttar till en annan medlemsstat måste ha möjlighet att ta med sig sin familj; anser emellertid att rätten till bosättning bör erkännas som en självständig rättighet och inte vara avhängig av familjestatus och följaktligen att personer som beviljas uppehållstillstånd inom ramen för familjeåterförening måste få rätt till ett individuellt uppehållstillstånd om deras familjestatus ändras till följd av skilsmässa, partners eller makes/makas död eller uppnående av myndighetsålder,
5. anser vidare att man skall försöka göra rätten till bosättning så oberoende som möjligt av ekonomisk ställning; konstaterar att kommissionen gör relevanta kommentarer i samband med olika praxis i fråga om erforderliga dokument rörande existensmedel och när det gäller klagomål från studenter; uppmanar kommissionen att i enlighet därmed förelägga för rådet och parlamentet ett förslag till direktiv om ändring av direktiven 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG som skall innebära en lösning på problemen i samband med bedömningen av om existensmedel är tillräckliga, kränkningen av skyddet för privatsfären när förhandskontroller av existensmedel genomförs och problemen med avseende på giltighetstiden för uppehållstillstånd som kan uppstå vid frånvaro från värdlandet under minst sex månader,
6. anser att situationen för medborgare i tredje land som lagligen bor och arbetar i en medlemsstat inte uppmärksammats tillräckligt i de båda dokumenten; påminner om sin begäran till kommissionen och rådet om att se till att personer som inte är unionsmedborgare och som legalt erhållit uppehållstillstånd i en av unionens medlemsstater skall erhålla samma rättigheter till fri rörlighet för personer och bosättning som unionsmedborgarna; beklagar att rådet inte följt upp kommissionens förslag som syftar till att gradvis förbättra tredjelandsmedborgares ställning (rätt för medborgare i tredje land att resa, tillträde till unionens territorium, utvidgning av tillämpningsområdet för förordning (EEG) nr 1408/71) och uppmanar kommissionen att utveckla en strategi för att överbrygga denna blockering i rådet,
7. anser att unionsmedborgarskapet måste ges en vid tolkning; framhåller därför att man inte bör utvisa medborgare från tredje land som är födda i bosättningslandet eller har varit bosatta där alltsedan sin ungdom, personer som bott länge i bosättningslandet och som har sin kulturella, sociala och familjemässiga anknytning i detta land, eller minderåriga personer,

8. anser att man bör beakta förhållandet mellan rätten till bosättning, försörjningssituationen och rätten till yrkesarbete för att underlätta bosättningsmöjligheterna för icke yrkesarbetande, dvs. både personer som genomgår yrkesutbildning och personer som utför frivilligarbete,
9. instämmer med kommissionen i att unionsmedborgarna är otillräckligt informerade om sina rättigheter och skyldigheter i fråga om fri rörlighet för personer och rätt till bosättning; kräver uttryckligen ett kontinuerligt stöd till initiativen från frivilligorganisationernas sida när det gäller klagomålsförfaranden i samband med fri rörlighet för personer, juridiskt stöd till förfaranden som rör klagomål och inventering av de vanligast förekommande klagomålen samt garantier för de ekonomiska medel som behövs; uppmanar med kraft kommissionen att systematiskt följa upp de vanligast förekommande klagomålen och föreslå ett strukturerat angreppssätt,
10. uppmanar kommissionen att snarast inleda de reformer som anges i de båda dokumenten och förelägga rådet och parlamentet de förslag till direktiv och de handlingsprogram som behövs för detta ändamål.

31 januari 1999

YTTRANDE UTSKOTTET FÖR KULTUR, UNGDOMSFRÅGOR, UTBILDNING, MEDIER OCH IDROTT

till utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

över kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (KOM(1999) 372) - C5-0178/1999 - 1999/2157(COS)) och

om kommissionens rapport till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av direktiven 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rätt till bosättning) (KOM(1999) 127) - C5-0177/1999 - 1999/2157(COS))

Föredragande: Maria Martens

ÄRENDETS GÅNG

Vid utskottssammanträdet den 19 oktober 1999 utsåg utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott Maria Martens till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 24 november 1999, 11 januari och 27 januari 2000 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid det sistnämnda sammanträdet antog utskottet enhälligt nedanstående slutsatser.

Följande var närvarande vid omröstningen: Giuseppe Gargani (ordförande), Vasco Graça Moura och Ulpu Iivari (vice ordförande), Maria Martens (föredragande) Pedro Aparicio Sánchez, Raina A. Mercedes Echerer (suppleant för Eurig Wyn), Roy James Perry, Christa Prets och Luckas Vander Taelen.

INLEDNING

1. Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande rättigheter som garanteras genom gemenskapsrätten, men i fördraget finns fortfarande bestämmelser som begränsar denna rättighet. I synnerhet kan medlemsstaterna, enligt artiklarna 39.1 och 46.1 och artikel 55 i EG-fördraget, införa inskränkningar i rätten till fri rörlighet där sådana är motiverade av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana åtgärder måste emellertid stå i överensstämmelse med rådets direktiv 64/221/EEG, vars syfte är att säkerställa att medlemsstaterna inte kränker den frihet som fördraget tillerkänner

unionsmedborgarna, genom att begränsa den fria rörligheten för personer på ett otillbörligt sätt.

2. Kommissionens meddelande tar upp en rad olika specifika problem, exempelvis onödig försening vid behandling av ansökan om uppehållstillstånd, den roll som tidigare domar spelar vid bedömningen av om ett hot föreligger mot allmän ordning eller säkerhet, benämning av hela grupper som utan någon enskild bedömning anses utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, lagring av personuppgifter om personerna i fråga, utvisning av andra generationens invandrare eller av personer som varit bosatta i landet under lång tid, samt ställningen för medborgare i tredje land och deras familjemedlemmar.
3. Gemenskapsrätten på detta område omfattade från början endast yrkesverksamma personer. Tre direktiv från 1990 och 1993 utvidgade rätten till bosättning till att även omfatta pensionärer, andra icke-yrkesverksamma personer samt studerande. Enligt rådets direktiv 93/96/EEG om rätt till bosättning för studerande måste medlemsstaterna under en rad förutsättningar erkänna rätten till bosättning för alla studerande som är medborgare i någon annan medlemsstat och är inskrivna vid en erkänd utbildningsanstalt för att i första hand studera.
4. Kommissionens rapport beskriver tillämpningen av direktiven. Den tar upp ett antal problem:
 - a) Rätten till bosättning är underkastad villkoret att den studerande skall vara inskriven vid en erkänd utbildningsanstalt för att i första hand delta i yrkesutbildning där, och att han eller hon omfattas av en sjukförsäkring. Studerande kan inte begära att värdmedlemsstaten skall betala ut något bidrag för uppehållet, och en studerande kan välja att uppge att han har tillräckliga tillgångar för att behöva vända sig det allmänna i värdmedlemsstaten för stöd. I fransk lagstiftning och bland de franska myndigheterna är det vanligt, även om det enligt kommissionen är helt onödigt, att man kräver att studerande från andra medlemsstater går med i det franska socialförsäkringssystemet för studerande. Kommissionen har hänvisat denna fråga till domstolen.
 - b) Upphållstillstånd kan begränsas till att endast gälla under den tid studierna i fråga pågår eller till ett år, om kursen varar längre. Studerande som deltar i program som Sokrates och Leonardo stannar vanligtvis i värdmedlemsstaten i en eller två terminer. Om den avsedda bosättningsperioden är mer än tre månader måste unionsmedborgare enligt gemenskapsrätten ansöka om uppehållstillstånd. Det är vanligt att studerande aldrig får sitt uppehållstillstånd, eller att de får det först i slutet av deras vistelse, strax innan de skall resa hem igen.
 - c) Studerande som tänker studera längre än ett år i utlandet måste å andra sidan förnya sitt uppehållstillstånd. I Tyskland, Frankrike, Italien, Danmark och Förenade kungariket tar man inte ut någon avgift för uppehållstillstånd. I Nederländerna tar man ut en avgift för att utfärda det första

uppehållstillståndet, men inte för att förnya det, och i Österrike tar man ut en lägre avgift för att förnya tillståndet än för att utfärda det första. I Belgien, Spanien, Portugal och Finland tar man ut samma avgift för att utfärda det första uppehållstillståndet som för att förnya det.

SLUTSATSER

Utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott uppmanar utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor att som ansvarigt utskott infoga följande punkter i sitt betänkande:

Meddelandet

1. Utskottet konstaterar att meddelandet tar upp de inskränkningar som finns när det gäller rätten till bosättning för medlemsstaternas medborgare och medborgare i tredje land och att det inte föreslår att studerande eller andra ungdomar skall omfattas i större utsträckning än andra grupper,
2. anser emellertid att det i betraktande av de förutsättningar och villkor som medlemsstaterna fastställt fortfarande finns lagstiftning och praxis som är diskriminerande, och som hindrar studenternas rörlighet,
3. välkomnar kommissionens åtagande att göra gemenskapsrätten när det gäller fri rörlighet för personer tydligare och att omstrukturera bestämmelserna med hänsyn till tanken om ett unionsmedborgarskap,

Rapporten

4. konstaterar att kommissionen i rådets direktiv 93/96/EEG (från december 1993) uppmanades att lägga fram en rapport till rådet och parlamentet inom högst tre år och därefter vart tredje år,
5. uppmanar kommissionen att förklara varför den var så sen med att lägga fram sin rapport om tillämpningen av rådets direktiv 93/96/EEG till rådet och parlamentet,
6. välkomnar det faktum att rådets direktiv 93/96/EEG till kommissionens belåtenhet nu har införlivats i de flesta medlemsstaternas lagstiftning,
7. beklagar emellertid att medlemsstaterna tagit lång tid på sig för att införliva detta direktiv i den nationella lagstiftningen, och att de fördragsbrottsförfaranden som kommissionen inlett mot dessa medlemsstater är långsamma, vilket inneburit att unionsmedborgarna under alltför lång tid har förnekats en del av sina rättigheter,
8. konstaterar att kommissionen vidtagit åtgärder mot den franska regeringen inför domstolen,

9. välkomnar kommissionens åtagande att intensifiera sitt arbete med att informera medborgarna om den faktiska omfattningen av deras rättigheter på dessa områden,
10. konstaterar att kommissionen utarbetat en informationstidskrift som heter ”Att studera, yrkesutbilda sig och forska i ett annat land i Europeiska unionen”, och att det även finns faktablad i de olika medlemsstaterna; uppmanar kommissionen att samarbeta med de nationella ministerier som ansvarar för de högre utbildningsanstalterna i medlemsstaterna för att säkerställa att denna information, förutom att skickas ut med post och göras tillgänglig på Internet, görs tillgänglig på de högre utbildningsanstalterna i form av rikligt med papperskopior,
11. ger starkt stöd åt förslaget att ändra rådets direktiv 93/96/EEG genom att ge studerande möjlighet att avgiftsfritt ansöka om och förnya uppehållstillstånd i samtliga medlemsstater,
12. begär att man lägger fram förslag till tydliga gemenskapsbestämmelser som säkerställer att inga villkor för att få studera tillämpas, som innebär diskriminering på grund av nationalitet,
13. begär att man lägger fram förslag till tydliga gemenskapsbestämmelser som säkerställer att alla studenter kan ansöka om arbetstillstånd i det land där de studerar, för att på så sätt kunna finansiera sina studier,
14. konstaterar att formuleringen av rådets direktiv 93/96/EEG innebär att personer som studerar vid anstalter som inte är erkända inte inbegrips och uppmanar kommissionen att undersöka möjligheten att utvidga direktivet så att det även omfattar praktikanter och frivilligarbetare,
15. är medvetet om de missförhållanden som uppstår genom att vissa medlemsstater kräver att studenter skall vara bosatta i landet för att de skall kunna få några bidrag, vilket innebär att vissa studenter, som är medborgare i två länder eller i ett land, inte är berättigade till bidrag i någon medlemsstat, helt enkelt på grund av att de valt att utnyttja rätten till fri rörlighet inom unionen; uppmanar kommissionen att föreslå metoder för att komma till rätta med dessa missförhållanden.

26 juni 2000

YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR FRAMSTÄLLNINGAR

till utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

över kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (direktiv 64/221/EEG)
(KOM(1999) 372 – C5-0178/1999 – 1999/2157(COS))

över kommissionens rapport till rådet och Europaparlamentet om genomförandet av direktiv 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rätt till bosättning)
(KOM(1999) 127 - C5-0177/1999 - 1999/2157(COS))

Föredragande: Hans-Peter Mayer

ÄRENDETS GÅNG

Vid utskottssammanträdet den 24-25 november 1999 utsåg utskottet för framställningar Hans Peter Mayer till föredragande.

Vid utskottssammanträdet den 23-24 februari 2000 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid sitt sammanträde den 22 juni 2000 antog utskottet enhälligt nedanstående slutsatser.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Vitalino Gemelli (ordförande), Roy James Perry, Proinsias De Rossa (vice ordförande), Hans-Peter Mayer (föredragande), Mary Elizabeth Banotti (suppleant för Raffaele Costa), Bob van den Bos (suppleant för Luciana Sbarbati), Herbert Bösch, Felipe Camisón Asensio, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Margot Keßler, Jean Lambert, Véronique Mathieu, Guido Sacconi (suppleant för Enrico Boselli), María Sornosa Martínez och Astrid Thors.

KORTFATTAD MOTIVERING

I. Bakgrunden till kommissionens meddelande och rapport

Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande rättigheter som garanteras genom gemenskapsrätten. Den fria rörligheten för arbetskraft har ända från början varit förankrad i fördragen. Sedan unionsmedborgarskapet reglerats i Maastrichtfördraget har varje unionsmedborgare en allmän rätt till bosättning inom unionen, under förutsättning att personen i fråga har tillräckliga medel för sitt livsuppehälle och omfattas av en tillräcklig sjukförsäkring.

En begränsning av den fria rörligheten eller rätten till bosättning inom unionen tillåts endast om den är berättigad med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Dessa hänsyn skall vara förenliga med rådets direktiv 64/22/EEG av den 25 februari 1964.

Tillämpningen av dessa bestämmelser möter svårigheter. I kommissionens meddelande uppmärksammas dessa och man redogör för grundprinciperna för tillämpningen av befintliga bestämmelser.

II. Bakgrunden till yttrandet från utskottet för framställningar

Utskottet för framställningar är den instans dit framförallt medborgare vänder sig som anser att deras rätt till fri bosättning har begränsats. Syftet med detta yttrande är på att ett kompletterande sätt redogöra för de praktiska erfarenheterna av de fall som behandlats i utskottet för framställningar.

III. Direkta inskränkningar av rätten till bosättning

Kommissionens iakttagelser stöder sig framför allt på medlemsstaternas myndigheters direkta kränkningar av rätten till bosättning. I dessa sammanhang hänvisar man ofta till hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Exempel: Hänvisning till hänsyn till allmän ordning och säkerhet

Som "ärende av särskild betydelse" behandlar utskottet för framställningar en rad framställningar som berör EU-medborgare som utvisats från eller hotats av utvisning från Förbundsrepubliken Tysklands förbundsländer. I ett fall anger de tyska myndigheterna att den berörda personen inte har rätt till fri rörlighet, eftersom denne inte ägnar sig åt någon ekonomisk verksamhet, t.ex. en person för vars försörjning en italiensk arbetsgivare ansvarar ¹, eller på grund av att personen avtjänar ett fängelsestraff ². I andra fall rör det sig om tidigare straffade EU-medborgare som blivit utvisade ur Tyskland med hänvisning till "allmänt förebyggande" skäl ³.

¹ Framställning nr 571/95.

² Framställning nr 581/95.

³ Framställning nr 531/95: En italiensk medborgare, som med vissa avbrott sedan 1984 varit bosatt i Tyskland och som 1995 efter flera tidigare domar med omedelbar verkan utvisades ur Tyskland.

Tillämpningsområdet för den fria rörligheten har nu utvidgats betydligt. Fri rörlighet gäller nu inte längre enbart personer som utövar en ekonomisk verksamhet, utan även studerande, pensionärer och "medborgare i medlemsstaterna som inte har rätt till bosättning på grundval av någon annan bestämmelse i gemenskapsrätten", förutsatt att de omfattas av en sjukförsäkring och förfogar över tillräckliga medel för sitt uppehälle. En argumentation som bygger på förebyggande skäl tillåts definitivt inte av gemenskapsrätten. Enligt direktiv 64/221 skall endast personens aktuella personliga omständigheter ligga till grund för beslut.

I enlighet med förfarandet för framställningar kan utskottet inhämta ett yttrande från Europeiska kommissionen ¹. Mot bakgrund av det i praktiken nära samarbetet mellan Europeiska kommissionens tjänsteställen informeras kommissionen genom rätten till framställningar om missförhållanden i medlemsstaterna, som i vissa fall kräver ett ingripande.

IV. Indirekta hinder för den fria rörligheten

Bortsett från sådana fall där man direkt brutit mot bestämmelserna om rätt till bosättning begränsas rätten till bosättning även av sekundära faktorer, t.ex. genom att examensbevis inte erkänns eller genom bristfälliga bestämmelser om berättigande till sociala förmåner. Antalet framställningar på detta område leder till slutsatsen att hindren för den fria rörligheten som detta innebär är minst lika betydande som de direkta begränsningarna med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. En förtydligande översikt:

Tematisk fördelning	Antal behandlade framställningar	
	Sammanträdesperioden 1997/98	Sammanträdesperioden 1998/99
Fri rörlighet	74	20
Erkännande av examensbevis	44	20
Sociala frågor	306	167

Exempel: Erkännande av examensbevis

En person av spansk nationalitet som lagt fram en framställning ² tog i Förenade kungariket en medicinsk examen, på grundval av vilken han i Spanien kunde praktisera som specialläkare i allmänmedicin. Danska myndigheter erkände dock inte hans titel som "speciallæge i almen medicin" utan endast som "alment praktiserende læge", vilket medförde en rad begränsningar vid yrkesutövningen. Av dessa två titlar för praktiserande läkare i Danmark ges den ena endast till läkare som utbildats i landet. Detta föranledde kommissionen att inleda en fördragsbrottstalan i enlighet med artikel 226 i EG-fördraget.

Fall som dessa visar att den fria rörligheten för personer i många fall hindras av yrkeskvalifikationer. Utbildning är en nationell angelägenhet och kommer att så förbli.

¹ Artikel 175 i arbetsordningen.

² Framställning nr 650/98.

Exempel: Sjukförsäkring

En fransk sjukförsäkring vägrade att betala förlossningskostnaderna för en fransk medborgare, bosatt i Italien ¹, som var på besök hos sina föräldrar i Frankrike och som på grund av extraordinära medicinska omständigheter blev tvungen stanna kvar i landet tills barnet var fött. Hon skulle förelägga formulär E 112, och inte E 111.

Exempel: Arbetslöshetsstöd

En tysk medborgare som lagt fram en framställning ² arbetade i fyra år som lärare i Hildesheim och betalade in lagstadgade bidrag till arbetslöshetskassan. 1998 flyttade hon till Luxemburg. Hon registrerade sig som arbetslös hos arbetsförmedlingen i Braunschweig och som arbetssökande hos arbetsförmedlingen i Trier. På grund av formulär E 303 betalas arbetslöshetsstöd endast ut under tre månader om personen i fråga är arbetssökande i en annan medlemsstat. Därefter måste den arbetssökande återvända till hemlandet, för att få fortsatt arbetslöshetsstöd. Hon anser att tidsgränsen på tre månader utgör ett hinder för hennes rätt till fri rörlighet.

Luckor i gemenskapslagstiftningen: Förtidspensionering

En belgisk förtidspensionerad medborgare som lagt fram en framställning ³ önskade bosätta sig i Frankrike. Belgiska förtidspensionärer måste dock vara bosatta i Belgien och har endast rätt att uppehålla sig 30 dagar utomlands. Förtidspension är ännu inte integrerat i gemenskapens socialförsäkringssystem så att den kan betalas ut i andra medlemsstater. Det föreligger alltså en lucka i gemenskapslagstiftningen rörande fri rörlighet.

De sista fallen visar på problem som har sin grund i att sociallagstiftningen inte anpassats till nya förhållanden. De har sitt ursprung i den fria rörligheten för arbetskraft, men motsvarar inte längre de allmänna kraven på rätt till bosättning. Frågor om vad som är rätt formulär (läkekostnader) eller uppenbara luckor i gemenskapslagstiftningen (förtidspensionärer) får inte längre förekomma. Det bör vara en självklarhet att man kan utnyttja rätten till bosättning och att omfattas av sociallagstiftningen. Europeiska kommissionen har i många fall redan lagt fram lagstiftningsförslag, som syftar till att avhjälpa dessa brister. Det åligger rådet att följa upp dessa initiativ.

¹ Framställning nr 268/99.

² Framställning nr 26/99.

³ Framställning nr 221/99.

SLUTSATSER

Utskottet för framställningar uppmanar utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor att som ansvarigt utskott i enlighet med artikel 162.2 i arbetsordningen infoga följande i sitt resolutionsförslag:

1. Betonar att erfarenheterna i utskottet för framställningar visar att rätten till fri rörlighet i praktiken stöter på många problem på grund av
 - a) det långsamma genomförandet och den bristande tillämpningen av gemenskapsrättsliga bestämmelser av de instanser i medlemsstaterna som är underställda ministerierna, t.ex. vid tillämpningen av den allmänna rätten till bosättning,
 - b) yrkesspecifika problem vid erkännande av examensbevis,
 - c) att bestämmelserna för fri rörlighet resp. socialförsäkringsbestämmelserna inte är anpassade till en arbetsmarknad i förändring (t.ex. formulär för ersättning av läkarkostnader)¹, att förtidspensionärer inte omfattas av de allmänna bestämmelserna om export av sociala förmåner², den tid som arbetslöshetsstöd utbetalas om man är arbetssökande³ i Europeiska unionen),
2. förväntar sig att analysen av fördragsbrottstalan från 1996-99 i 97 fall uppvisar ett nära samband mellan framställningen och fördragsbrottstalan vid Europeiska gemenskapernas domstol. Eftersom den enskilde inte på europeisk nivå har något direkt rättsmedel att tillgripa mot överträdelse av gemenskapsrätten får medborgarnas rätt att göra framställningar en direkt betydelse för utformningen av politiken,
3. uppmanar medlemsstaterna att göra allt för att omgående börja tillämpa befintliga gemenskapsrättsliga bestämmelser,
4. beklagar att rådet ignorerar meddelandena från utskottet för framställningar om allvarliga överträdelse av gemenskapsrätten från medlemsstaternas myndigheters sida, vilket vittnar om en negativ attityd från rådets sida gentemot de europeiska medborgarnas rätt att göra framställningar och uppmanar därför rådet att visa unionsmedborgarnas rättigheter nödvändig uppmärksamhet.

¹ Framställning nr 268/99.

² Framställning nr 221/99.

³ Framställning nr 26/99.