

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.10.2010  
KOM(2010) 603 endelig

**RAPPORT OM UNIONSBOGERSKAB 2010**

**Afskaffelse af hindringerne for unionsborgernes rettigheder**

{KOM(2010) 602 endelig}  
{KOM(2010) 605 endelig}

# RAPPORT OM UNIONSBORGERSKAB 2010

## Afskaffelse af hindringerne for unionsborgernes rettigheder

### 1. INDLEDNING

Begrebet unionsborgerskab<sup>1</sup>, der blev indført ved Maastrichttraktaten i 1992, tilføjede en ny politisk dimension til den indtil da primært økonomiske karakter af den europæiske integration. Enhver, der er statsborger i en medlemsstat, har nu også automatisk unionsborgerskab i Den Europæiske Union. Unionsborgerskab træder ikke i stedet for nationalt statsborgerskab. I stedet tillægger det alle unionsborgere en række supplerende rettigheder, der er centrale for deres dagligliv, og som sikres ved EU-traktaterne.

Som Den Europæiske Unions Domstol har fastslået gentagne gange<sup>2</sup>, er formålet med unionsborgerskabet at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, så de, der er i samme situation, inden for traktatens anvendelsesområde juridisk kan behandles på samme måde, uanset deres nationalitet. Unionsborgerskab har derved medført en væsentlig forbedring af de individuelle rettigheder. Domstolen har særligt udtalt, at borgerne har ret til at opholde sig i en anden medlemsstat alene i deres egenskab af unionsborgere<sup>3</sup>, og har derved anerkendt, at unionsborgerskab er en kilde til rettigheder til fri bevægelighed<sup>4</sup>.

Ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten styrkede begrebet unionsborgerskab og de rettigheder, der er knyttet til det, på flere måder. Unionsborgernes rettigheder er særligt opført i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter "TEUF"), og det er gjort klart, at listen ikke er udtømmende<sup>5</sup>. Derudover er unionsborgernes ret til i tredjelande at få beskyttelse hos enhver medlemsstats konsulære og diplomatiske myndigheder nedfældet som en klar individuel rettighed i artikel 20, stk. 2, litra c), i TEUF og er nærmere reguleret i artikel 23 i TEUF, som også giver Kommissionen beføjelse til at tage initiativer til lovgivning på det område. Endvidere supplerer Lissabontraktaten rettighederne for unionsborgere, idet den indfører en ny rettighed, borgerinitiativet, hvorefter en million unionsborgere kan opfordre Kommissionen til at fremlægge lovgivningsmæssige forslag<sup>6</sup>. Borgernes perspektiv kommer også til udtryk i den nye beskrivelse af medlemmerne af Europa-Parlamentet som "repræsentanter for Unionens borgere"<sup>7</sup> og ikke bare som "repræsentanter for folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater"<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Begrebet "unionsborgerskab" er nærmere fastlagt i artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

<sup>2</sup> Se f.eks. sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. 2001 I, s. 6193, præmis 31.

<sup>3</sup> I henhold til artikel 21, stk. 1, i TEUF kan der gøres visse begrænsninger i denne ret og fastsættes betingelser for den.

<sup>4</sup> Se f.eks. sag C-413/99, Baumbast og R, Sml. 2002 I, s. 7091, præmis 84, og sag C-200/02, Zhu og Chen, Sml. 2004 I, s. 9925, præmis 26.

<sup>5</sup> Artikel 20, stk. 2, i TEUF.

<sup>6</sup> Artikel 11, stk. 4, i TEUF.

<sup>7</sup> Artikel 14, stk. 2, i TEUF.

<sup>8</sup> Artikel 189 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Rettighederne, der er forbundet med unionsborgerskab, er endvidere fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder<sup>9</sup>. Dette retligt bindende charter udgør et væsentligt skridt fremad med hensyn til EU's politiske vilje til at fremme de grundlæggende rettigheder. Ifølge præambelen til chartret sætter Unionen "mennesket i centrum for sit virke med indførelsen af unionsborgerskabet og skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed".

Rettigheder knyttet til unionsborgerskabet har solidt rod fæste i primær EU-ret og er i betydeligt omfang blevet nærmere reguleret i afledt ret. De, der benytter sig af det europæiske projekt til at udvide visse aspekter af deres liv på tværs af de nationale grænser gennem rejser, studier, arbejde, ægteskab, pensionering, køb eller arv af ejendom, udnyttelse af stemmeret eller bare ved at foretage indkøb online fra virksomheder med hjemsted i en anden medlemsstat, bør fuldt ud kunne udnytte deres rettigheder i henhold til traktaterne.

Der er imidlertid fortsat en kløft mellem de gældende retsregler og den virkelighed, borgerne står over for i deres dagligdag, navnlig i situationer, der går på tværs af landegrænserne. Det store antal klager og forespørgsler, Kommissionen modtager hvert år<sup>10</sup>, de seneste Eurobarometerundersøgelser, drøftelser med interesserede parter, resultaterne af den offentlige høring, der blev afsluttet den 15. juni 2010, og konferencen om "Borgerrettigheder i EU – Vejen frem", der fandt sted den 1. og 2. juli 2010, vidner med stor tydelighed om de mange hindringer, der står i vejen for, at borgerne kan udnytte deres rettigheder.

Vigtigheden af at gøre unionsborgerskabet mere effektivt i praksis er blevet fremhævet ved adskillige lejligheder. I sin rapport "The citizen and the application of Community law" af 8. juni 2008<sup>11</sup> har medlem af Europa-Parlamentet Alain Lamassoure givet en levende beskrivelse af de forhindringer, europæerne står over for, når de ønsker at benytte sig af deres rettigheder. Rapporten beskriver forskellige administrative forhindringer og konkluderer, at de politiske retningslinjer bør passes ind efter unionsborgernes rettigheder og behov og levere konkrete resultater.

Derudover blev der i Europa-Parlamentets rapport om "Unionsborgerskabets problemer og perspektiver" af 20. marts 2009<sup>12</sup> i detaljer redegjort for de hindringer, der fortsat findes for udnyttelse af rettighederne på tværs af landegrænserne. Kommissionen blev deri opfordret til at udarbejde en liste over disse hindringer og fremsætte konkrete forslag til at takle dem efter en høring af civilsamfundet. Endelig sætter Stockholmprogrammet, EU's arbejdsprogram på området frihed, sikkerhed og retfærdighed for perioden 2010-2014, borgerne i centrum for EU's politik på dette område.

Der er ca. 500 mio. borgere i Den Europæiske Unions 27 medlemsstater. Kommissionens politiske mål er, at unionsborgerskab gradvis bliver en mærkbar realitet i deres dagligdag. Derfor har formanden, José Manuel Barroso, i sine politiske retningslinjer for den nye Kommission af 3. september 2009 understreget behovet for at styrke unionsborgerskabet ved at give ny energi til forbindelsen mellem borgerne og EU og sørge for, at deres rettigheder får

---

<sup>9</sup> Afsnit V, "Borgerrettigheder".

<sup>10</sup> I 2009 modtog EUROPE DIRECT-kontaktcentret 25 721 henvendelser fra borgerne angående spørgsmål om grænseoverskridende forhold (rejser, køb og salg, studier, arbejde og flytning til andre medlemsstater). EDCC's årlige aktivitetsrapport 2009 kan ses her: [http://ec.europa.eu/europedirect/docs/statistics/edcc-report\\_year\\_2009\\_light.pdf](http://ec.europa.eu/europedirect/docs/statistics/edcc-report_year_2009_light.pdf).

<sup>11</sup> <http://www.alainlamassoure.eu/liens/975.pdf>.

<sup>12</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0204&language=EN&ring=A6-2009-0182>.

praktisk betydning. Han anførte, at "*unionsborgerne stadig står over for talrige hindringer, når de prøver at skaffe varer og tjenesteydelser på tværs af nationale grænser. De burde kunne udnytte deres rettigheder som unionsborgere på samme måde, som de udnytter deres rettigheder som nationale statsborgere. Kommissionen vil udarbejde en omfattende rapport om disse hindringer for borgerne og foreslå, hvordan hindringerne bedst kan fjernes, sammen med rapporten om de hindringer der stadig findes på det indre marked*".

Rapporten er opfyldelsen af det politiske tilsagn, formanden José Manuel Barroso har givet om at skaffe et samlet overblik over de hindringer, borgerne stadig står over for, og at foreslå, hvordan de bedst kan fjernes. Den fremlægges samtidig med meddelelsen "På vej mod en pagt for det indre marked: for en social markedsøkonomi" (herefter "meddelelsen om pagten for det indre marked")<sup>13</sup>, der på sin side fokuserer på fjernelse af hindringer, europæerne står over for, når de udøver de rettigheder, de har fået tillagt ved de gældende EU-retlige regler om det indre marked, dvs. når de handler som økonomiske operatører på det indre marked, f.eks. som iværksættere, forbrugere eller arbejdstagere.

Rapporten om unionsborgerskab og meddelelsen om pagten for det indre marked er komplementære initiativer, der skal komme EU's bestandige fragmentering af spørgsmål, der har direkte interesse for borgerne, til livs og opfylde tilsagnet om at bygge et Europa for borgerne og et velfungerende indre marked, der svarer til borgernes behov og forventninger.

Oprettelsen af Kommissionens nye ressort for "Retlige anliggender, grundlæggende rettigheder og Unionsborgerskab", der har ansvar for civilret og forbrugerlovgivning samt for grundlæggende rettigheder og politikker til bekæmpelse af forskelsbehandling, vidner om den politiske betydning, disse spørgsmål tillægges. Fokus på spørgsmål om unionsborgerskab rækker ud over hele Kommissionen, fordi det kræver nært samarbejde både inden for Kommissionen og med de andre institutioner og interesserede parter, herunder de nationale parlamenter. Dette kræver, at man kommer ud over "organigramlogikken". Gennemførelsen af visse af de foreslåede aktioner sikres gennem de ordninger, der er planlagt i flagskibsinitiativerne i Europa 2020<sup>14</sup>.

Rapporten viser således, hvordan unionsborgerskab – der er den grundlæggende tilknytning til EU – medfører rettigheder og fordele for borgerne. Den redegør for de væsentligste hindringer, borgerne stadig møder i deres dagligdag, når de bruger deres EU-rettigheder på tværs af nationale landegrænser, og skitserer de foranstaltninger, der planlægges for at sætte dem i stand til at nyde godt af deres rettigheder.

Rapporten om Unionsborgerskab 2010 fremlægges sammen med de følgende to dokumenter:

- Rapport om fremskridt hen imod et effektivt unionsborgerskab 2007-2010 (rapport i henhold til artikel 25 i TEUF)<sup>15</sup>
- Rapport om evaluering af valget til Europa-Parlamentet 2009<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> KOM(2010) 608.

<sup>14</sup> Meddelelse fra Kommissionen, Europa 2020: En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, KOM(2010) 2020 endelig af 3.3.2010.

<sup>15</sup> KOM(2010) 602.

<sup>16</sup> KOM(2010) 605.

## 2. MÅLRETTET INDSATS MOD DE HINDRINGER, BORGERNE STÅR OVER FOR I DERES DAGLIGLIV

Unionsborgerne kan støde på hindringer for udnyttelsen af deres rettigheder i en række forskellige sammenhænge i deres liv: Enten som privatpersoner, som forbrugere af varer og tjenesteydelser, som studerende og arbejdstagere eller som politiske aktører. Kommissionen har på grundlag af de klager, borgerne har indgivet, konstateret 25 væsentlige hindringer, de kan stå over for i løbet af deres liv.

### 2.1. Borgerne som privatpersoner

#### 2.1.1. *Uvished om internationale ægtepars ejendomsret*

Flere og flere borgere flytter over landegrænserne til andre EU-lande end deres eget for at studere, arbejde, bo – og forelske sig. Et stigende antal ægtepar bor i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere. Ud af de ca. 122 mio. ægteskaber i EU har ca. 16 mio. (13 %) en sådan grænseoverskridende dimension. I 2007 udgjorde de ca. 300 000 par ud af de 2,4 mio. ægteskaber, der blev indgået i EU, og de stod for 140 000 (13 %) af de 1 040 000 skilsmisser, der fandt sted i EU samme år.

For disse internationale par er det ofte svært at vide, hvilke retsinstanser der har kompetence, og hvilke love der gælder med hensyn til deres personlige situation og økonomiske forhold (f.eks. et samejet hus eller fælles bankkonti). Som følge heraf står de over for utilsigtede og byrdefulde konsekvenser i den daglige forvaltning af deres aktiver i forbindelse med separation eller en af ægtefællernes død.

*Vicente, der er spansk, og Ingrid, der er hollandsk, er gift og bor i Nederlandene. De vil gerne købe et hus sammen i Frankrig. De vil dog først gerne vide, hvilket lands ret der ville finde anvendelse på købet og mere generelt på de ejendele, de ville eje sammen, hvis de blev separeret, eller en af dem døde. Ville det være spansk, hollandsk eller fransk ret? Kan de vælge det lands ret, de gerne vil have, skal gælde? Ville det være muligt at sikre sig, at den domstol, som eventuelt engang skal behandle deres skilsmisse eller deres arv, også ville være kompetent til at behandle delingen af deres bo?*

Kommissionen

- (1) vil gøre det nemmere for internationale par (både ægtepar og registrerede partnere) at vide, hvilke retsinstanser der har jurisdiktionskompetence, og hvilket lands ret der gælder for deres ejendomsrettigheder (f.eks. til et samejet hus), og vil fremsætte forslag til en retsakt herom i 2011.

#### 2.1.2. *Besværlige og dyre formaliteter for anerkendelse af personlige attester i andre medlemsstater og vanskeligheder ved at få adgang til domstolsprøvelse i andre medlemsstater*

Det er af afgørende betydning for borgere, der flytter til andre medlemsstater at få anerkendt personlige attester angående deres "livsbegivenheder" (f.eks. for fødsel, vielse, registreret partnerskab, skilsmisse, adoption eller navn). Medlemsstaternes registre og administrative systemer er forskellige rundt om i EU, hvilket giver problemer for anerkendelse af dem i andre medlemsstater. Derudover anerkendes disse livsbegivenheder ikke altid i alle medlemsstater. Borgerne er således nødt til at gennemgå besværlige og dyre formaliteter

(oversættelse, yderligere dokumentation for dokumenternes ægthed), som måske endda gør det umuligt for dem at udnytte deres rettigheder.

*Michal er fra Cypern og vil gerne giftes med Sanna fra Finland, men han skal fremlægge en attest for, at der ikke er nogen hindringer for ægteskabets indgåelse, hvilket ikke findes i cypriotisk ret.*

Borgerne bør, både inden for det civilretlige og det strafferetlige område, have samme adgang til at få deres sager prøvet ved domstolene i andre medlemsstater, som de har i deres eget land. I 2007 anslås det, at der var 9 mio. unionsborgere, der var indblandet i retssager på tværs af landegrænserne alene på det civilretlige område<sup>17</sup>. Over halvdelen af de europæere, der blev spurgt i forbindelse med en opinionsundersøgelse i 2007, mente, det ville være meget svært eller ret svært for dem at anlægge sag i en anden medlemsstat for at gøre deres rettigheder gældende, fordi de ikke havde kendskab til de processuelle regler.

*Daniel, der er tysker, har fundet et hus, han gerne vil købe i Rumænien. Hans advokat har brug for at finde en notar og en juridisk oversætter og for at finde ud af, hvordan man foretager en søgning i matrikelregistret.*

Kommissionen

- (2) vil fremme den frie bevægelighed for personlige attester (såsom fødselsattester) og vil fremsætte forslag til retsakter herom i 2013
- (3) vil gøre det muligt både for borgere og praktiserende jurister let at finde information om retlige spørgsmål på forskellige sprog på EU's e-justice-portal<sup>18</sup>.

### 2.1.3. *Utilstrækkelig beskyttelse af mistænkte og tiltalte under straffesager og af ofre for forbrydelser*

Et stigende antal unionsborgere er impliceret i straffesager i en anden medlemsstat end deres hjemland. Det er ikke altid, at disse borgere forstår og taler proceduresproget. Som følge heraf kan de have sværere ved at forsvare sig og udnytte deres ret til en retfærdig rettergang. Det er forskelligt, hvordan medlemsstaterne sørger for tolkning og oversættelse.

*Martin, en slovakisk fodboldfan, blev arresteret i Portugal efter en fodboldkamp og blev sigtet for vold. Da han ikke talte portugisisk, men kunne forstå engelsk, bad han om tolkning til engelsk. En tolk, retten havde udpeget, men som ikke havde nogen erhvervs kvalifikationer, bistod ham under retssagen. Han blev repræsenteret af en advokat, der ikke kunne engelsk, og tolken var ikke til stede under Martins korte møder med ham. Ingen af sagens akter blev oversat til engelsk.*

Kommissionen er i gang med at sikre, at de rettigheder, der tilkommer mistænkte og tiltalte under straffesager, indrømmes overalt i Den Europæiske Union<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Flash Eurobarometer 292 om civilretlige sager, november-december 2008.

<sup>18</sup> <https://e-justice.europa.eu>.

<sup>19</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/801/EU om retten til tolkning og oversættelse i straffesager og forslag af 20. juli 2010 til direktiv om ret til information under straffesager, KOM(2010) 392.

Der er hvert år over 30 mio. mennesker i hele Europa, der anmelder, at de har været ofre for en forbrydelse<sup>20</sup>. Der er grund til at tro, at mange flere var ofre for forbrydelser, men ikke anmeldte det. Den Europæiske Union har allerede indført lovgivning, der opstiller mindstekrav til behandlingen af ofre<sup>21</sup>, men den er blevet dårligt gennemført, og da den er på mellemstatsligt niveau, kan den ikke håndhæves effektivt, hvilket enten resulterer i, at ofrene ikke får adgang til alle deres rettigheder, eller i, at medlemsstaterne indrømmer rettighederne på forskellige måder. Ofrene kan ikke være sikre på, at de vil have de samme rettigheder og få den samme støtte og beskyttelse, når de rejser eller flytter til udlandet. Generelt kan folk, der bliver ofre for forbrydelser rundt om i Europa ikke være sikre på, at deres behov – for at blive anerkendt som ofre, blive vist respekt og modtage en værdig behandling, modtage støtte, få adgang til prøvelse af deres sag og til at få deres ting igen eller modtage erstatning – vil blive opfyldt.

For eksempel er der mange medlemsstater, der ikke sikrer, at ofret og den mistænkte holdes adskilt under retssagen.

*Anna blev overfaldet og slået på gaden. Hendes voldmand blev pågrebet, og hun var modig nok til at gå med i retten for at optræde som vidne. Men mens hun ventede i retssalen, så hendes voldsmand hende og gjorde truende tegn til hende. Anna var for bange til at vidne den dag, og tiltalen blev frafaldet.*

#### Kommissionen

- (4) vil yderligere forbedre beskyttelsen af mistænkte og tiltalte i straffesager og herunder sikre de mistænktes adgang til en advokat og kommunikation med omverdenen, mens de er tilbageholdt, og vil fremsætte forslag til to retsakter herom i 2011
- (5) vil forbedre beskyttelsen af ofre for forbrydelser og vil fremsætte forslag om en pakke foranstaltninger, herunder til en retsakt, i 2011.

#### 2.1.4. Problemer med beskatning i situationer, der går på tværs af landegrænserne, særligt med hensyn til indregistrering af biler

Der er et stigende antal europæere, der køber fast ejendom uden for deres hjemmedlemsstat. I 2007 var omfanget af køb og salg af fast ejendom på tværs af landegrænserne ti gange større end tallet for 2002, idet det kom op på en værdi af 55 mia. EUR. Anvendelsen af visse nationale skatteregler på disse transaktioner kan gøre køb af fast ejendom, navnlig til beboelse, i et andet land vanskeligere end køb, der i enhver henseende er begrænset til det nationale område.

Et andet fænomen, der bliver mere almindeligt, er, at folk arver (eller modtager gaver) på tværs af landegrænserne (f.eks. hvor testator/gavegiveren har bopæl i et andet land, eller hvor aktiverne befinder sig i et andet land end det, hvor arvingen/gavemodtageren bor). Arv og gaver i form af udenlandske aktiver beskattes ofte mere end indenlandske. Det sker også jævnligt, at denne type arv og gaver beskattes af mere en medlemsstat, og at de gældende ordninger til at undgå dobbeltbeskatning er utilstrækkelige.

<sup>20</sup> Eurostat Statistics in focus, 36/2009.

<sup>21</sup> Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager, EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1.



*Hélène, der bor i Belgien, har arvet visse aktiver i Irland fra sin belgiske fader, der boede og afgik ved døden i Belgien. Aktiverne i Irland blev dobbeltbeskattet, for Belgien pålagde aktiverne belgisk arveafgift, og Irland opkrævede en skat af deres værdi.*

Generelt omfatter de beskatningsproblemer, unionsborgerne har, også forskelsbehandling af grænsearbejdere (såsom forbud mod personfradrag) og investeringer på tværs af landegrænserne (f.eks. udbyttebeskatning), samt vanskeligheder med at kommunikere med den udenlandske skatteforvaltning, mangel på klar information om regler om beskatning på tværs af landegrænserne, tidsrøvende procedurer for at opnå skattelettelse på grund af dobbeltbeskatning og komplicerede formularer til at fremsætte sine krav.

Kommissionen vil i 2010 undersøge, hvilken muligheder der findes for at løse de beskatningsproblemer, unionsborgerne står over for i situationer med tilknytning til flere lande, i initiativet "Fjernelse af skattehindringer for unionsborgere". De relevante spørgsmål er behandlet i detaljer i meddelelsen om pagten for det indre marked.

Når unionsborgere køber en bil i en anden medlemsstat eller flytter en bil til en anden medlemsstat end den, hvor de købte den (f.eks. når de selv flytter), skal de tit opfylde en række besværlige omregistreringsformaliteter og udfylde en række papirer og til tider betale dobbelt registreringsafgift, fordi nationale love om afgifter ved den første indregistrering anvendes uden koordinering.

*Aurel, der bor i Nederlandene, skal pensioneres og beslutter at tage varigt ophold i Grækenland, hvor han har en fritidsbolig. Han har tidligere købt og indregistreret sin bil i Nederlandene. Når han flytter til Grækenland, vil han blive nødt til at omregistrere sin bil i Grækenland og betale registreringsafgift der. Størrelsen af den afgift, han skal betale, vil afhænge af, hvor gammel bilen er. Imidlertid kan han ikke få en del den indregistreringsafgift, han allerede har betalt i Nederlandene, refunderet, hvilket betyder, at han to gange skal betale registreringsafgift af bilen.*

#### Kommissionen

- (6) vil forenkle de formaliteter og betingelser, der skal opfyldes for at få biler, der tidligere har været indregistreret i en anden medlemsstat, omregistreret, og den vil fremsætte et forslag til en retsakt herom i 2011. Den vil også træffe foranstaltninger i sager, hvor den skattemæssige behandling af biler indebærer en forskelsbehandling, og arbejde på at finde løsninger på de dobbelte registreringsafgifter af biler, der kan være til hinder for borgernes og varernes frie bevægelighed.

#### 2.1.5. *Unionsborgere drager ikke den fulde fordel af ydelser inden for sundhedsvæsenet og e-helbredsteknologi på tværs af landegrænserne*

Unionsborgere, der bliver syge eller kommer til skade, mens de er på forretnings- eller ferierejse i en anden medlemsstat eller f.eks. opholder sig i en anden medlemsstat for at studere, har krav på at få samme adgang til sundhedsvæsenet som statsborgerne i den pågældende medlemsstat. Det europæiske sygesikringskort, der på nuværende tidspunkt er udstedt til 188 mio. unionsborgere, dvs. ca. 37 % af hele EU's befolkning, gør det lettere at få adgang til helbredsytelser under midlertidige ophold i udlandet.

Endvidere kan unionsborgerne med støtte i EU-reglerne om koordinering af social sikring modtage den planlagte behandling i udlandet, hvis de forinden har fået tilladelse til det,

hvilket kun kan afslås under visse omstændigheder. I så fald kan borgeren få behandlingen i en anden medlemsstat, som om han eller hun havde været forsikret der. Der er endvidere en anden mulig refusionsordning for planlagt behandling i udlandet, der direkte bygger på friheden til at levere tjenesteydelser.

Generelt præsteres der imidlertid kun i begrænset omfang ydelser på tværs af landegrænserne i EU inden for sundhedsvæsenet, idet de kun anslås at udgøre 1 % af de offentlige udgifter til sundhedsvæsenet, herunder til akut behandling<sup>22</sup>. Patienterne har ikke altid adgang til de relevante oplysninger om væsentlige forhold i forbindelse med grænseoverskridende ydelser inden for sundhedsvæsenet, herunder om deres ret til refusion for sundhedsydelser, de har modtaget i andre medlemsstater. Dette skaber usikkerhed og mistillid og er til hinder for, at patienterne kan udnytte deres ret til at søge sundhedsydelser i andre EU-lande.

Endvidere kan e-helbredsteknologi gøre det muligt at opnå kontinuitet i behandlingen inden for og på tværs af de nationale grænser, så man får en bedre behandling. Imidlertid er der mange juridiske og organisatoriske hindringer (f.eks. fragmenteringen af reglerne om beskyttelse af personoplysninger rundt om i EU, refusionsordninger og mangel på fælleseuropæisk interoperabilitet), der står i vejen for brug af e-helbredsteknologi i Europa. Dette hindrer unionsborgerne i få fordel af e-helbredsteknologi, når de har behov for lægehjælp i udlandet. E-helbredsteknologi kan reducere ulighederne med hensyn til adgang til behandling, forbedre kvaliteten af behandlingen, gøre det lettere og sikrere for patienterne at få adgang til deres egne helbredsoplysninger, mindske risikoen for lægelige fejl og bidrage til, at helbredsproblemer konstateres på et tidligt stadium. F.eks. kan fjernovervågning af hjertepatienter i hjemmet forbedre overlevelsesprocenten med 15 %. E-recepter kan nedbringe antallet af fejl i medicindosering med 15 %.

*Dorota, der er polak, finder ud af, at hun har behov for en hjerteoperation. Hun vil helst opereres i Letland, så hendes søn kan passe hende, mens hun kommer sig. Hun ved imidlertid ikke, om hun har ret til at blive behandlet der, og hvis hun har det, hvordan hun kan få refunderet udgifterne til operationen og til den fjernovervågning i hjemmet, hun får brug for bagefter.*

Kommissionen foreslår, at der sikres mere effektiv adgang til grænseoverskridende sundhedsydelser ved at indføre klarere regler om refusion, procedurermæssige garantier og klar information om ydelser, der kan fås i andre lande inden for sundhedsvæsenet, ved at øge tilliden til disse ydelsers sikkerhed og kvalitet og ved at hjælpe patienterne med at udnytte deres ret til refusion af udgifter til behandling i ethvert andet EU-land<sup>23</sup>. Som meddelt i den digitale dagsorden for Europa<sup>24</sup> støtter Kommissionen udbredt brug af telemedicinydelser og udveksling af elektroniske oplysninger om sygejournaler og e-recepter, dog så det samtidig sikres, at EU-reglerne om beskyttelse af personoplysninger overholdes.

---

<sup>22</sup> Commission Staff Working Document accompanying the Proposal of a Directive on the application of patients' rights in cross-border healthcare - Impact assessment (2. juli 2008), [http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph\\_overview/co\\_operation/healthcare/docs/impact\\_assessment\\_en.pdf](http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/impact_assessment_en.pdf).

<sup>23</sup> Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om patientrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelser (2. juli 2008), [http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph\\_overview/co\\_operation/healthcare/docs/com\\_en.pdf](http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/com_en.pdf).

<sup>24</sup> Meddelelse fra Kommissionen: En digital dagsorden for Europa, KOM(2010) 245 endelig/2 af 26.8.2010.

## Kommissionen

- (7) foreslår, at det gøres lettere at få adgang til grænseoverskridende sundhedsydelser, og iværksætter også pilotprojekter til at give unionsborgerne en sikker onlineadgang til deres helbredsoplysninger og opnå udbredt brug af telemedicinydelser inden 2020<sup>25</sup>. Kommissionen vil også henstille, at der opstilles et fælles minimumssæt af patientoplysninger med henblik på interoperabilitet mellem sygejournaler, som der skal være elektronisk adgang til, eller som skal udveksles elektronisk mellem medlemsstaterne, inden 2012.<sup>26</sup>

### *2.1.6. Retten til konsulær beskyttelse for unionsborgere i vanskeligheder i tredjelande er ikke fuldt ud effektiv*

Unionsborgere, der rejser til et land uden for EU, hvor deres hjemland ikke har en ambassade eller et konsulat, har ret til konsulær beskyttelse fra enhver anden medlemsstat. EU-medlemsstatens ambassade eller konsulat bør behandle dem på samme måde, som de ville behandle deres egne statsborgere. Antallet af unionsborgere, der rejser til tredjelande, er steget fra over 80 mio. rejser i 2005 til over 90 mio. i 2008<sup>27</sup>. Over 30 mio. unionsborger bor fast i et tredjeland, men kun i tre lande (USA, Kina og Rusland) er alle 27 medlemsstater repræsenterede. Nu, hvor der er flere og flere europæere, der foretager ferie- og forretningsrejser til tredjelande<sup>28</sup>, er der et stigende behov for konsulær bistand til urepræsenterede unionsborgere.

Der er endnu ikke tegn på, at unionsborgernes ret til konsulær beskyttelse opfyldes effektivt. Selv om der stadig mangler systematiske data, fremgår det klart af de klager, der er indgået, og de første indberettede tilfælde, at unionsborgere – og til tider også de ansatte på konsulaterne – endnu ikke er tilstrækkeligt bevidste om, at unionsborgere har ret til at henvende sig til andre ambassader og konsulater, og ikke er helt klare over, hvilken form for hjælp der kan ydes. Unionsborgerne har store forventninger: i en opinionsundersøgelse, der blev foretaget for nylig,<sup>29</sup> sagde et flertal (62 %), at de ville forvente den samme form for hjælp, uanset hvilken medlemsstat de beder om hjælp, og næsten en tredjedel (28 %) forventede i det mindste et minimum af bistand fra enhver anden medlemsstat.

Endnu er der kun få retlige regler herom. Lissabontraktaten giver Kommissionen beføjelser til at fremsætte forslag til direktiver om de koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette retten til konsulær beskyttelse. Krisesituationer, der er opstået for nylig (f.eks. jordskælvene i Haiti og Chile, skyen af vulkansk aske fra Island), har vist behovet for effektiv koordinering og også for en vis fordeling af byrderne mellem medlemsstaterne. Under en krise har urepræsenterede medlemsstaters statsborgere behov for at få hjælp lige så hurtigt og effektivt som statsborgerne i de medlemsstater, der foretager evakueringerne.

---

<sup>25</sup> Nøgletiltag 13 i den digitale dagsorden for Europa, se også meddelelsen om pagten for det indre marked.

<sup>26</sup> Nøgletiltag 14 i den digitale dagsorden for Europa, se også meddelelsen om pagten for det indre marked.

<sup>27</sup> Eurostats database om befolkning, afsnittet om turisme; oplysningerne omfatter ferie- og forretningsrejser af mere end en dags varighed.

<sup>28</sup> Verdensturistorganisationen forventer, at der vil ske en væsentlig yderligere vækst i perioden 2010-2020.

<sup>29</sup> Flash Eurobarometer 294, unionsborgerskab, marts 2010.

*Natasha, der er slovensk statsborger, var offer for et væbnet røveri under sin ferie i Caribien. Hun kom til skade, og hendes pas og penge blev stjålet. Hun vil gerne vide, hvordan hun hurtigt kan finde en læge, der taler engelsk, og hvordan hun kan skaffe de nødvendige midler og rejседokumenter til at komme hjem med fly, når hun er kommet sig.*

#### Kommissionen

- (8) vil øge effektiviteten af unionsborgernes ret til at få bistand i tredjelande, også i en krise, fra alle medlemsstaternes diplomatiske og konsulære myndigheder og vil med henblik herpå fremsætte forslag om lovgivningsforanstaltninger herom i 2011 og give borgerne bedre information på en særlig webside og ved hjælp af målrettede kommunikationsforanstaltninger.

## 2.2. Borgerne som forbrugere

### 2.2.1. Manglende viden og utilstrækkelig håndhævelse af borgernes rettigheder, når de køber pakkerejser, og af deres rettigheder som passagerer og turister

Mange unionsborgere rejser på ferie til andre EU-lande. For eksempel tilbragte i 2009 37 % af tyskerne, 34 % af de britiske statsborgere og 16 % af italienerne deres længste ferie i et andet EU-land (sammenlignet med 23 %, 30 % og 13 % uden for EU)<sup>30</sup>. Som følge heraf bliver unionsborgerne ofte opmærksomme på deres EU-rettigheder eller på disses mangelfulde håndhævelse, mens de er på ferie.

56 % af unionsborgerne arrangerer selv deres ferie og benytter sig af fordelene ved internettet og væksten i lavprisflyselskaber<sup>31</sup>. Da er de imidlertid ikke omfattet af de gældende EU-regler om beskyttelse af købere af pakkerejser. Den stigende tendens til "dynamiske pakkerejser"<sup>32</sup> har skabt juridiske gråzoner, hvor forbrugerne ikke ved, om deres rejse er beskyttet. 67 % af de adspurgte forbrugere, der havde købt en "dynamisk rejse" havde den fejlagtige opfattelse, at de var beskyttet. Det anslås, at tabet for dem, der køber dynamiske pakkerejser, ligger på 1 mia. EUR om året<sup>33</sup>. Derudover er de nationale bestemmelser, der gennemfører disse regler, forskellige og giver forbrugerne problemer, når de ønsker at købe deres pakkerejse i en anden medlemsstat.

*Dagmara bestiller en ferierejse (fly, hotelophold i fire nætter og billeje) over internettet. Hun opdager, at der ikke er noget vand på badeværelset, og klager over det til receptionen. Receptionisten fortæller hende, at der ikke er flere ledige værelser. Hun ringer til den internetvirksomhed, hvor hun foretog reservationen, og får at vide, at hun selv må løse problemet sammen med hotellet. Hun spilder tre timer med at prøve at løse problemet og betaler yderligere 500 EUR for et værelse på et andet hotel. Hun finder senere ud af, at hvis hendes pakkerejse havde været omfattet af EU-reglerne, ville arrangøren have været økonomisk ansvarlig og forpligtet til at tilbyde hende bistand, dvs. et andet værelse eller hotel.*

<sup>30</sup> Flash Eurobarometer 281, undersøgelse af europæernes holdning til turisme, oktober 2009.

<sup>31</sup> Flash Eurobarometer 258, undersøgelse af europæernes holdning til turisme, februar 2009.

<sup>32</sup> Rejser, hvor to eller flere poster eller ydelser for den samme rejse eller udflugt, f.eks. flybilletter, indlogering eller billeje, tilbydes samtidig og af det samme selskab eller af selskaber, der er handelsmæssigt forbundne (f.eks. luftfartselskaber, biludlejningsfirmaer eller hoteller), men som ikke er pakkerejser, der allerede tilbydes som sådanne, dvs. som er samlet, før de tilbydes kunden.

<sup>33</sup> "Study on Consumer Detriment in the area of Dynamic Packages" udarbejdet af London Economics for Kommissionens Generaldirektorat for Sundhed og Forbrugere, november 2009.

Til trods for, at der findes EU-lovgivning om rettigheder for passagerer, der rejser med fly, tog og fra 2012 også med skib, og til trods for de stadige bestræbelser på at skabe øget viden om dem<sup>34</sup>, er de færreste EU-rejsende klare over deres rettigheder og ved, hvordan og hvor de kan søge oprejsning. Det samlede antal klager og forespørgsler, der indgives af flypassagerer, kommer op på ca. 68 000 hvert år<sup>35</sup> og viser de vanskeligheder, passagerer står over for, når de ønsker at fremsætte krav over for flyselskaber.

Andre problemer skyldes forskellig forretningspraksis i flyselskaberne – såsom de nye begrænsninger i størrelse og vægt af indskreven bagage og håndbagage – og deres forskellige procedurer for at behandle klager, der kan være forvirrende for passagererne, eller skyldes handelspraksis, der kan opfattes som urimelig, (såsom den praksis ved udeblivelse, hvor luftfartselskaber kræver, at passagererne bruger de flybilletter, de har købt som led i den samme rejsekontrakt, efter hinanden, og ellers ikke vil lade dem komme med på det næste fly). Frustrationen kan også skyldes, at der ikke er en enkelt myndighed i hver medlemsstat, som passagererne kan klage til.

*Alessandro havde meddelt luftfartselskabet, at han havde brækket benet og ville få brug for assistance. Der blev dog først sørget for assistance, da han var på stedet og insisterede på at få den, og han måtte vente over en time, før den kom. Hans fly var meget forsinket, og hans bagage dukkede ikke op, da han nåede frem. Han skulle klage til tre forskellige organer og fik meget få oplysninger om sine rettigheder.*

Unionsborgere, der har et handicap, står over for flere hindringer med hensyn til adgang til bl.a. det bebyggede miljø, transport, information og en række varer og tjenesteydelser, og også, når de flytter inden for deres eget land eller til andre medlemsstater. En ud af seks unionsborgere har et handicap, og denne andel vil stige i takt med, at befolkningen ældes. Der er allerede 35 % af folk over 65, der siger, at de i et vist omfang støder på hindringer i deres dagligdag, og 15 % af folk mellem 65 og 74 år siger, de støder på alvorlige hindringer.

*Tibor, der bor i Ungarn, bruger kørestol til at komme omkring på grund af sin tiltagende sukkersyge. Han elsker at rejse i andre EU-lande, men støder på mange hindringer. For eksempel har de fleste hoteller ingen eller kun ganske få særligt indrettede værelser, og mange af de steder, han gerne vil besøge, har ikke faciliteter, så kørestolsbrugere kan få adgang til dem. Før han tager afsted, bliver han nødt til at finde ud af, hvor han vil få færrest problemer, og om han kan få dækning af en rejseforsikring.*

Som nævnt ovenfor er turisme en stadigt vigtigere del af unionsborgernes liv. Der er flere og flere, der rejser enten på ferie eller forretningsrejse. Europæerne foretog ca. 1,4 mia. rejser i 2008<sup>36</sup>, heraf de 90 % inden for EU. Europæerne er imidlertid tilbøjelige til rejse tættere på deres hjem, vælge kortere ophold og være tilbageholdende med at bruge penge. Kommissionen iværksætter aktioner med henblik på at styrke turismen i EU ved at skabe mere attraktive betingelser og øge forbrugernes tillid og tilfredshed.

---

<sup>34</sup> Se også <http://ec.europa.eu/transport/passenger-rights/en/index.html>.

<sup>35</sup> I 2008 blev ca. 68 000 henvendelser og klager fra passagerer behandlet af Kommissionen og netværket af nationale håndhævelsesorganer.

<sup>36</sup> Eurostat, statistik om turisme, 2008.

## Kommissionen

- (9) vil modernisere de gældende regler om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med køb af pakkerejser, særligt over internettet, og gøre det lettere at købe pakkerejser fra andre medlemsstater, og den vil fremsætte et forslag til retsakt herom i 2011
- (10) vil stræbe mod at udfylde retsreglerne, så der kan sikres et sæt fælles rettigheder for passagerer, uanset med hvilke transportmidler de rejser, over alt i EU og tilstrækkelig håndhævelse af rettighederne, herunder af flypassagerers rettigheder (f.eks. i tilfælde af langvarige forsinkelser og aflysninger). Kommissionen vil også bestræbe sig på at sikre, at transportknudepunkter (f.eks. lufthavne, stationer, havne) gradvis bliver steder, hvor borgerne let kan få adgang til oplysninger om deres EU-rettigheder, navnlig når de rejser inden for EU
- (11) vil foreslå andre måder at sikre, at passagerer med nedsat mobilitet lettere kan få adgang til alle transportmidler og relevant infrastruktur, vil fra 2010 hvert år uddele en pris til de europæiske byer, hvor der er bedst adgang, vil arbejde for, at der bliver lettere adgang til ydelser såsom rejseforsikring, og vil udvikle og fremme brugen af EU-standarder for adgang til bebygget miljø i hele EU, og den vil i 2010 foreslå en EU-handicapstrategi 2010-2020
- (12) vil fremsætte forslag til, hvordan forbrugernes tillid til turistprodukter kan øges gennem kampagner til at give de europæiske turister større viden og ved at undersøge forbrugernes tilfredshed med forskellige turisttjenesteydelser (f.eks. transport, indlogering, rejser osv.).

### 2.2.2. *Mangel på fælles regler om forbrugerbeskyttelse, manglende viden om de eksisterende retsmidler og utilstrækkelige retsmidler*

Når borgerne køber varer og tjenesteydelser, har de ikke tilstrækkeligt mod på at bevæge sig ud over de nationale markeder for at nyde godt af rige valgmuligheder og konkurrencedygtige priser, der tilbydes i resten af EU. En af grundene kan være, at der mangler et enkelt regelsæt for forbrugerbeskyttelse: Mere end hver tredje forbruger (37 %) mener, at de muligvis nyder mindre beskyttelse, når de foretager et fjernkøb fra et andet EU-land eller køber noget i et andet EU-land, mens de er ude at rejse, end når de køber i deres eget land<sup>37</sup>. To ud af tre EU-husstande har en internetforbindelse<sup>38</sup>, men kun 12 % af EU's webbrugere føler sig fuldstændig trygge ved at handle online<sup>39</sup>. En tredjedel af forbrugerne ville overveje at købe online fra et andet land, hvis det er billigere eller bedre<sup>40</sup>, men der er kun 8 %, der faktisk gør det<sup>41</sup>.

*Chiara, der bor i Italien, har fundet et digitalt kamera på en webside for en bulgarsk elektronikforretning til en meget lavere pris end i byen, hvor hun bor. Men hun viger tilbage fra at købe det online fra Bulgarien. Hun spørger sig selv: Hvad sker der, hvis kameraet*

<sup>37</sup> Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: "Report on cross-border e-commerce in the EU", SEC(2009) 283, s. 11.

<sup>38</sup> Eurostat: Level of Internet Access – households, (tsiir040, udgivelsesdato 18.6.2010): Omfanget af internetadgang i husstande lå på 65 procent i 2009.

<sup>39</sup> Flash Eurobarometer 250, tillid til informationssamfundet, maj 2009.

<sup>40</sup> Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: "Report on cross-border e-commerce in the EU", SEC(2009) 283, s. 2.

<sup>41</sup> Consumer Markets Scoreboard – Consumers at Home in the Internal Market – SEC(2010) 385, s. 18.

*bliver væk eller beskadiget undervejs? Vil hun kunne returnere det til sælgeren, hvis hun ikke kan lide det, ligesom hun kunne gøre i Italien? Hvor lang tid har hun til at sende det tilbage?*

For at komme denne manglende tillid til livs har Kommissionen fremsat forslag om yderligere harmonisering af de forbrugerretlige regler og prøver at finde ud af, hvordan man lettere kan informere forbrugerne om deres rettigheder<sup>42</sup>. Derudover foreslår Kommissionen i "den digitale dagsorden for Europa"<sup>43</sup> en række konkrete aktioner med henblik på at løse de væsentligste problemer, der forhindrer unionsborgerne i at nyde fordelene ved et digitalt indre marked og digitale tjenesteydelser på tværs af landegrænserne. I slutningen af 2010 vil Kommissionen også fremlægge en undersøgelse af forbrugerindflydelse, der beskriver forbrugernes informationsniveau og tilbøjelighed til at gøre deres rettigheder gældende. Den vil påpege, hvilke forbrugere der er dårligst stillet, og finde frem til befolkningens særligt sårbare områder med det mål at opnå en 10-15 % forbedring i forbrugerindflydelsen inden 2020.

Hvis der er noget, der går galt, får forbrugerne tit ikke effektiv oprejsning. 51 % af forbrugerne, der klager til en handlende og ikke er tilfredse med, hvordan deres klage bliver behandlet, foretager sig ikke yderligere. 47 % af borgerne går ikke til domstolene for tab under 200 EUR. De er endnu mindre tilbøjelige til at foretage sig noget i situationer med et grænseoverskridende element. Dertil kommer, at forbrugerne ikke er klare over eller ikke fuldt ud udnytter mulighederne i ordninger for alternativ konfliktløsning og for mægling, der findes på nationalt plan, og som er et billigere (gratis eller under 50 EUR) og hurtigere alternativ til almindelige retssager. For at gøre ordningen til inddrivelse af fordringer på under 2 000 EUR (den europæiske småkravsprocedure) hurtigere og lettere for borgerne, vil Kommissionen sikre, at der overalt i EU kan behandles småkrav online inden 2013, og samtidig undersøge, hvilke krav under 5 000 EUR, der bør være omfattet af den europæiske småkravsprocedure. Yderligere foranstaltninger er behandlet i detaljer i meddelelsen om pagten for det indre marked.

#### Kommissionen

- (13) vil på en letforståelig måde redegøre for de rettigheder, brugere af onlinetjenesteydelser har, ved at offentliggøre en kodeks for EU-rettigheder online inden 2012<sup>44</sup>
- (14) vil gøre det lettere at opnå en hurtig og billig udenretlig løsning af forbrugerproblemer i EU og med henblik herpå fremsætte forslag til en retsakt om ordninger til alternativ konfliktløsning i 2011, undersøge forslag om en EU-dækkende online konfliktløsningsordning for e-handelstransaktioner inden 2012<sup>45</sup> og søge at fremme videre brug af mægling inden 2013.

<sup>42</sup> Forslag af 8. oktober 2008 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forbrugerrettigheder, KOM(2008) 614.

<sup>43</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, En digital dagsorden for Europa (KOM(2010) 245).

<sup>44</sup> Som meddelt i den digitale dagsorden for Europa.

<sup>45</sup> Som meddelt i den digitale dagsorden for Europa.

## 2.3. Borgerne som bosatte, studerende og arbejdstagere

### 2.3.1. Retten til fri bevægelighed hindres af forskellig og forkert anvendelse af EU-retten og af besværlige administrative procedurer

Princippet om den fri bevægelighed for personer har været under konstant udvikling de sidste 40 år og omfatter nu alle unionsborgere. Det er en af de vigtigste og mest påskønnede individuelle rettigheder, unionsborgerne har. Opinionsundersøgelser i 2010 har vist, at næsten ni ud af ti unionsborgere ved, de har denne rettighed<sup>46</sup>, og at de "tager den for givet", idet de mener, at det er deres grundlæggende ret som unionsborgere<sup>47</sup>. I 2009 anslås det, at der var 11,7 mio. unionsborgere, der boede i en anden medlemsstat, og undersøgelser viser, at mange flere muligvis vil udnytte denne ret på et eller andet tidspunkt i deres liv. Mens kun et lille flertal (54 %) af de borgere, der blev spurgt i 2009, ikke var interesserede eller mente, der var for mange forhindringer for at arbejde i en anden medlemsstat<sup>48</sup>, påtænkte næsten en ud af fem europæere (17 %) faktisk at arbejde i udlandet i fremtiden<sup>49</sup>.

I 2009 udgjorde spørgsmål om bopæl den største andel (38 %) af alle klager over, hvordan det indre marked fungerer<sup>50</sup>. Tallet viser, at unionsborgerne er opmærksomme på denne rettighed og står over for mange hindringer.

Unionsborgerne har stadig vanskeligheder, når de søger om registreringsattester, og der er uacceptable sagsbehandlingstider for det. De skal tit fremlægge supplerende dokumenter (f.eks. elektricitetsregninger), som ikke kræves i henhold til de EU-retlige regler. I henhold til EU-retten skal unionsborgere, der ikke er erhvervsaktive, have "tilstrækkelige økonomiske ressourcer" for at tage bopæl i en anden medlemsstat i mere end tre måneder. Flere medlemsstater anvender EU-reglerne forkert, idet de bruger faste beløb som en betingelse for at kunne tage ophold eller tager ikke de konkrete omstændigheder i betragtning.

Unionsborgere, der bor i en anden medlemsstat end deres egen, har for ofte problemer med at få adgang til forskellige ydelser og fordele, fordi de forskelsbehandles på grundlag af deres nationalitet. De støder måske endda på problemer med det efternavn, de vil give deres børn i overensstemmelse med lovgivningen i deres hjemmedlemsstat.

Hindringerne for retten til indrejse og udstedelse af opholdskort til familiemedlemmer fra tredjelande, der ledsager eller slutter sig til en unionsborger, der flytter til en anden medlemsstat, består bl.a. i uforholdsmæssigt strenge krav til, hvilke dokumenter der skal fremlægges, byrdefulde administrative procedurer og forsinkelser. Andre familiemedlemmer til unionsborgere (f.eks. ugifte samlevende) kan støde på problemer med at få opfyldt deres ret til indrejse og ophold. Der opstår yderligere problemer, når begrebet "andre familiemedlemmer" enten ikke er optaget i national lovgivning eller fortolkes på en måde, der strider imod EU-retten.

*Christian, der er luxembourger, har mødt Natalia, der er spanier, da han var på Erasmusudveksling i Sverige. Nu da Christian er færdig med sine universitetsstudier, vil han*

---

<sup>46</sup> Flash Eurobarometer 294, unionsborgerskab, marts 2010.

<sup>47</sup> Eurobarometers kvalitative undersøgelse, unionsborgerskab – mobilitet på tværs af landegrænserne, august 2010.

<sup>48</sup> Flash Eurobarometer 263, indre marked, viden – opfattelser – konsekvenser, februar til marts 2009.

<sup>49</sup> Flash Eurobarometer 337, mobilitet: geografisk og mellem arbejdsmarkedene, november til december 2009.

<sup>50</sup> Oplysninger uddraget af SOLVIT-databasen.



gerne bo sammen med hende i Spanien. Men han ved ikke, hvordan det skal gå, for han taler ikke spansk, og han tvivler på, at han hurtigt kan finde arbejde i den lille landsby, hvor Natalia bor. Når han skal optages i folkeregistret efter de første tre måneder, han har boet i Spanien, vil myndighederne så godtage hans forklaring om, at han modtager 600 EUR om måneden fra sine forældre, og at han kan leve af det beløb? Eller vil de kræve, at han fører bevis for, at han har en højere eller mere stabil indtægt?

Kommissionen

(15) vil lette den fri bevægelighed for unionsborgere og deres tredjelandsfamiliemedlemmer ved at foretage en streng håndhævelse af EU-reglerne<sup>51</sup>, herunder af forbuddet mod forskelsbehandling, ved at fremme brug af bedste praksis og arbejde for øget viden om EU-reglerne blandt dem, der anvender dem, og ved at forbedre formidlingen af oplysninger til unionsborgerne om deres rettigheder med hensyn til fri bevægelighed<sup>52</sup>.

### 2.3.2. *Besværlige og uklare procedurer for anerkendelse af akademiske uddannelser og faglige kvalifikationer*

Unionsborgere har ret til at studere eller uddanne sig i en anden medlemsstat og få adgang til uddannelse på samme vilkår som lokale studerende. Det anslås, at 4 % af de studerende i EU får et Erasmusstipendium i løbet af deres studier. Over 2 mio. studerende har nydt godt af Erasmusprogrammet, siden det blev lanceret i 1987. Der er ca. 555 000 universitetsstuderende, der læser i udlandet hvert år. En tredjedel af de studerende på videregående uddannelser i EU, som deltog i en opinionsundersøgelse i 2009, sagde, at de havde tænkt sig at studere i et andet EU-land<sup>53</sup>. Imidlertid står studerende, der enten ønsker at studere i udlandet på grundlag af et eksamensbevis fra deres hjemland eller ønsker at vende tilbage til hjemlandet for at arbejde efter at have studeret i udlandet, stadig over for en lang række hindringer for at få anerkendt deres eksamensbeviser eller deres studietid i udlandet. Det kan være tidskrævende og eventuelt give anledning til stridsspørgsmål, hvis eksamensbeviser skal anerkendes. 36 % af de studerende siger, at vanskelighederne ved at få anerkendt studietiden i udlandet er en meget stor eller en stor hindring for at studere i udlandet<sup>54</sup>.

Kommissionen søger at give alle unge mennesker i Europa chancen for at tilbringe en del af deres uddannelse i en anden medlemsstat gennem initiativet "Unge på Vej" ved at give vejledning om de rettigheder, der tilkommer mobile studerende i henhold til EU-reglerne, og ved at samarbejde med medlemsstaterne om at nå målet om, at mindst 20 % af dem, der får en videregående uddannelse, i en periode skal have studeret eller været i praktik i udlandet, inden 2020. Kommissionen er også i færd med at gøre det lettere at studere i udlandet ved gennem

<sup>51</sup> Kommissionen er i færd med at træffe foranstaltninger for at sikre, at reglerne om fri bevægelighed gennemføres og implementeres fuldt ud i alle medlemsstaterne.

<sup>52</sup> Kommissionen har lige udgivet en ajourført og forenklet vejledning for unionsborgerne om friheden til at flytte og bo i Europa, der på en læservenlig måde forklarer, hvilke rettigheder og muligheder de har, ([http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide\\_free\\_movement.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf)), og den har for nylig vedtaget meddelelsen "Bekræftelse af arbejdstageres fri bevægelighed: rettigheder og den vigtigste udvikling", KOM(2010) 373, for at udbrede viden om EU's vandrende arbejdstageres rettigheder og fremme dem.

<sup>53</sup> Flash Eurobarometer 260, studerende og reform af de videregående uddannelser, marts 2009.

<sup>54</sup> Flash Eurobarometer 260, studerende og reform af de videregående uddannelser, marts 2009.

den europæiske referenceramme for kvalifikationer at arbejde for, at akademiske uddannelser kommer til at svare til hinanden.

Selv om borgerne forventer, at det skal være nemt at få anerkendt deres uddannelse, og at det sker automatisk, bliver de ofte skuffet; i gennemsnit i hele EU er der kun 70 % af anmodningerne om anerkendelse, der hurtigt er blevet efterkommet.

*Jonathan fra Det Forenede Kongerige tøver med at tage imod et godt job i Østrig. Vil hans kone, der er sygeplejerske, kunne få arbejde der? Vil hans søn, der gerne vil læse medicin, kunne komme ind på universitetet?*

I henhold til de gældende regler er det kun for syv ud af over 800 erhverv, at der sker automatisk anerkendelse af kvalifikationer. Borgerne får ikke systematisk mulighed for at ansøge elektronisk om at få adgang til et lovreguleret erhverv og må vente i op til tre til fire måneder på en afgørelse af deres ansøgning.

I andre tilfælde bidrager administrativ praksis, forsinkelse i anerkendelsesprocedurerne og modstand på nationalt plan til omkostningerne og vanskelighederne ved at arbejde i udlandet og har den virkning, at hindringerne for at få adgang til de lovregulerede erhverv øges. EU-reglerne, der harmoniserer uddannelseskravene for erhverv, hvor der er automatisk anerkendelse, (navnlig erhverv inden for sundhedsvæsenet og arkitekter) er nu forældede.

Kommissionen vil søge at fremme en hurtigere og mindre bureaukratisk anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og vil fremsætte forslag til lovgivningsmæssig retsakt herom i 2012. De relevante problemer, der er til hinder for mobiliteten på det europæiske arbejdsmarked, og de løsninger, Kommissionen påtænker, er gennemgået i detaljer i meddelelsen om pagten for det indre marked.

### 2.3.3. *Forskellige sociale sikringsordninger vanskeliggør arbejdstagernes mobilitet*

Som vist i en Eurobarometerundersøgelse, der blev foretaget for nylig<sup>55</sup>, har europæere, der arbejder på tværs af landegrænserne, bl.a. besvær med forskellene mellem nationale rettigheder til social sikring. Disse forskelle hænger sammen med et kompliceret samarbejde mellem de nationale socialsikringsorganer, der kan føre til forsinkelser og vanskeligheder med udveksling af oplysninger om borgernes sociale sikringsforhold.

*Zeta, der er græsk statsborger, flyttede til Tyskland for at arbejde der, men hendes mand og to børn blev i Grækenland. På grund af forsinkelse i forbindelse med udvekslingen af oplysninger om social sikring mellem de græske og de tyske organer, tog det lang tid at få afgjort, fra hvilket land hun skulle have børnepenge.*

Endvidere omfatter EU-reglerne om koordinering af social sikring kun de lovbestemte sociale sikringsordninger. På pensionsområdet f.eks. dækker disse regler ikke supplerende pensioner (dvs. pensioner knyttet til beskæftigelse) og de særlige regler, der gælder for dem<sup>56</sup>, giver kun et begrænset beskyttelsesniveau. Kommissionen har for nylig indledt en bred høring om, hvordan man kan fjerne hindringerne for, at mobile arbejdstagere opnår, bevarer og får

---

<sup>55</sup> Eurobarometers kvalitative undersøgelse, unionsborgerskab – mobilitet over landegrænserne, august 2010.

<sup>56</sup> Rådets direktiv 98/49/EF af 29. juni 1998 om beskyttelse af supplerende pensionsrettigheder for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, EFT L 209 af 25.7.1998, s. 46.

adgang til alderspension<sup>57</sup>. Disse forhindringer og de foranstaltninger til at afhjælpe dem, Kommissionen påtænker, er gennemgået i detaljer i meddelelsen om pagten for det indre marked.

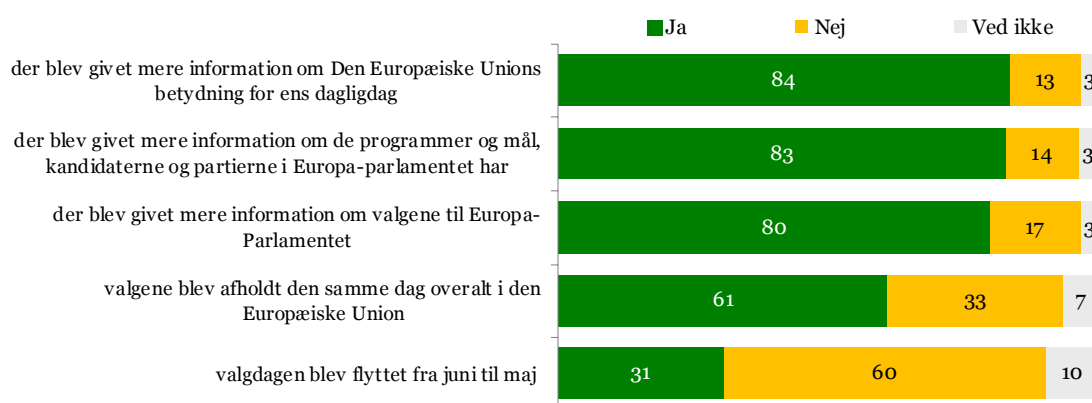
Kommissionen

(16) er i færd med at forbedre informeringen af borgerne og udvikle et nyt system til elektronisk udveksling af oplysninger, der skal nedbringe forsinkelserne og fjerne vanskelighederne i forbindelse med udveksling af oplysninger om social sikring.

## 2.4. Borgerne som politiske aktører

Vælgerdeltagelsen er blevet stadig mindre siden det første direkte valg til Europa-Parlamentet i 1979. Den samlede valgdeltagelse var på 43% ved det sidste valg i juni 2009, hvilket bekræftede tendensen. En undersøgelse for nylig viste, at mere end otte ud af ti unionsborgere mener, at det kunne bidrage til en større valgdeltagelse, hvis de fik mere information fra de politiske partier om deres programmer og om EU's indvirkning på deres liv<sup>58</sup>.

### I fremtiden ville der være større deltagelse i valgene til Europa-Parlamentet, hvis...



Spm. 6. I fremtiden ville der være en større deltagelse til Europa-Parlamentet hvis...  
Grundlag: alle adspurgte, % EU27

Når de arrangerer valg til Europa-Parlamentet, skal alle medlemsstaterne overholde visse fælles principper: Valgene skal være frie, hemmelige og almindelige direkte. Tidlig offentliggørelse af resultaterne i en medlemsstat<sup>59</sup>, dvs. flere dage før valgstederne lukker i andre medlemsstater, er i strid med EU-retten og forhindrer borgerne i at afgive deres stemmer uden at være påvirket af de pågældende valgresultater.

<sup>57</sup> Grønbogen Sikre, tilstrækkelige og bæredygtige pensionssystemer i Europa, KOM(2010) 365.

<sup>58</sup> Flash Eurobarometer 292, unionsborgernes valgret, marts 2010. Dette blev bekræftet i resultaterne af den kvalitative Eurobarometerundersøgelse, unionsborgerskab – mobilitet over landegrænserne, august 2010.

<sup>59</sup> Kommissionen er i gang med at se på situationen i Nederlandene.

Kommissionen

- (17) beder medlemsstaterne sikre, at resultaterne af valg til Europa-Parlamentet for fremtiden offentliggøres samtidig i alle medlemsstaterne.

Unionsborgere, der bor i en anden medlemsstat end deres egen, har ret til at stemme og stille op som kandidater til valg til Europa-Parlamentet<sup>60</sup>. Visse medlemsstater informerer tilsyneladende ikke unionsborgerne tilstrækkeligt om denne rettighed<sup>61</sup>. Ved optagelse af borgerne på valglisten kræver visse medlemsstater, at unionsborgere, der kommer fra andre medlemsstater, opfylder betingelser, som forhindrer dem i at udnytte deres stemmeret på samme vilkår som statens egne borgere (krav om nationalt id-kort, forpligtelse til at forny optagelsen på listen ved hvert EU-valg osv.)<sup>62</sup>. Disse betingelser er tilsyneladende i strid med EU-retten.

*Ruta, der er litauer og bor på Malta, vil gerne stemme på maltesiske kandidater ved valget til Europa-Parlamentet. Det får hun ikke lov til, fordi hun ikke har et maltesisk id-kort som krævet i henhold til national lovgivning.*

En række medlemsstater forbeholder deres egne statsborgere retten til at blive medlem af et politisk parti eller til at grundlægge et parti<sup>63</sup>. Unionsborgere fra andre medlemsstater, der bor der, kan derfor ikke deltage fuldt ud i det politiske liv og udøve deres valgret.

*Charlotte, der er dansk statsborger, men bor i Tjekkiet, vil gerne være medlem af et tjekkisk parti, der deler hendes politiske synspunkter. Det må hun ikke i henhold til tjekkisk ret på nuværende tidspunkt, hvilket også er tilfældet i Polen og Litauen.*

I henhold til de gældende EU-regler skal unionsborgere, der er flyttet til en anden medlemsstat, og som ønsker at stille op som kandidater ved valg til Europa-Parlamentet, skaffe et bevis fra deres hjemmedlemsstat for, at de ikke er blevet frataget deres valgret. Derudover indeholder de gældende EU-regler bestemmelser om de procedurer, der skal forhindre, at den samme kandidat stiller op flere steder, og at den samme vælger stemmer flere gange. Disse procedurer kan ofte resultere i en unødvendig bureaukratisk byrde. Det er derfor nødvendigt at forenkle dem, samtidig med at det sikres, at de effektivt kan forhindre misbrug.

Kommissionen

- (18) beder medlemsstaterne sikre, at unionsborgernes valgret i den medlemsstat, hvor de har bopæl, fuldt ud håndhæves, at unionsborgere kan blive medlemmer af og grundlægge politiske partier i den medlemsstat, hvor de har bopæl, og at medlemsstaterne i tilstrækkeligt omfang informerer unionsborgerne om deres valgret.

<sup>60</sup> Artikel 22, stk. 2, i TEUF og direktiv 93/109/EF af 6. december 1993 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, EFT L 329 af 30.12.1993, s. 34.

<sup>61</sup> Kommissionen er i gang med at se på situationen i Bulgarien, Malta, Ungarn, Letland, Slovakiet, Polen, Slovenien og Rumænien.

<sup>62</sup> Kommissionen er i gang med at se på situationen i Malta og Slovenien. For så vidt angår Slovenien, fik Kommissionen meddelelse om en ny lov den 15. juli 2010. Kommissionen er i færd med at vurdere, om den sikrer fuldstændig overholdelse af EU-reglerne.

<sup>63</sup> Kommissionen er i gang med at se på situationen i Bulgarien, Tjekkiet, Finland, Tyskland, Grækenland, Letland, Litauen, Slovakiet, Spanien og Polen.

- (19) vil fremlægge forslag om forenkling af proceduren for unionsborgere, når de stiller op som kandidater i deres bopælsmedlemsstat, og vil forbedre den nuværende ordning til at forhindre dobbelt stemmeafgivelse ved valg til Europa-Parlamentet under hensyn til tidsplanen for og resultaterne af en fremtidig valgreform for Europa-Parlamentet<sup>64</sup>.

Derudover kan visse unionsborgere, der flytter til en anden medlemsstat og tager ophold der, miste deres ret til at deltage i nationale valg i deres hjemmedlemsstat. I henhold til lovgivningen i en række medlemsstater<sup>65</sup> mister deres statsborgere valgrettighederne, hvis de bor i en anden medlemsstat i en vis periode. Mange unionsborgere har informeret Kommissionen og Europa-Parlamentet om, at de ikke kan deltage i de nationale valg, hverken i hjemmedlemsstaten eller i bopælsmedlemsstaten.

Kommissionen

- (20) vil lancere en debat med henblik på at finde frem til politiske løsninger for at forhindre, at unionsborgerne mister deres politiske rettigheder som følge af, at de har benyttet deres ret til fri bevægelighed.

## 2.5 Mangel på let tilgængelig information og bistand til borgerne

Borgerne forhindres i at benytte deres rettigheder, fordi de ikke kender dem. Der findes en lang række informations- og problemløsningsnetværk på EU-plan, og der er da også hver dag ca. 700 000 mennesker, der begynder at søge efter oplysninger på EU's websider. Imidlertid viste en undersøgelse i 2006, at næsten 70 % af europæerne ikke kendte til disse netværk, og at de, der kendte til dem, var i tvivl om, hvor man skulle sende forespørgslerne hen, og hvad man kunne forvente. Borgerne spildte tid og mistede tilliden til dem, når de blev sendt fra det ene netværk til det andet<sup>66</sup>. En undersøgelse i 2010 viste, at kun 42 % af europæerne kender deres rettigheder, og at 72 % gerne ville vide noget mere<sup>67</sup>, mens en anden undersøgelse for nylig<sup>68</sup> viste, at borgere, der bevæger sig over landegrænserne, ofte er frustrerede over, at de bliver nødt til at bruge en række kilder for at finde alle de oplysninger, de har brug for. Når de bliver bedt om at foreslå, hvordan deres erfaringer med at krydse landegrænserne kunne være blevet gjort nemmere, siger borgerne, at de ville foretrække en kvikskranke, hvor de kunne finde alle de relevante oplysninger på et sted, og at den skulle indeholde meget praktiske oplysninger specielt om det pågældende land.

Borgerne bør have nem, direkte adgang til oplysninger om EU. De bør kende til de rettigheder, EU giver dem, og til deres muligheder i EU. Europa bør bogstavelig talt være lige ved hånden eller bare et telefonopkald væk.

For at kunne bruge EU-rettighederne er der endvidere ofte nationale, regionale eller lokale regler og procedurer, der skal overholdes. Kommissionen vil derfor søge at opnå et indgående samarbejde med de nationale myndigheder, så den kan give oplysninger om alle EU-landene.

<sup>64</sup> Udkast til betænkning om forslag om ændring af akt om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet af 20. september 1976, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5806882>.

<sup>65</sup> Irland, Ungarn, Danmark, Malta, Østrig og Det Forenede Kongerige.

<sup>66</sup> Flash Eurobarometer 254, indre marked – borgernes meninger og erfaringer i EU-25, oktober 2006.

<sup>67</sup> Standard Eurobarometer 73, den offentlige mening i Den Europæiske Union, maj 2010.

<sup>68</sup> Eurobarometers kvalitative undersøgelse, unionsborgerskab – mobilitet på tværs af landegrænserne, august 2010.

Det er også nødvendigt at gøre en indsats i ansøgerlande, der er tæt på tiltrædelse, så deres borgere bedre kan involveres i tiltrædelsesprocessen og kan informeres om deres fremtidige rettigheder som unionsborgere.

#### Kommissionen

- (21) er i færd med at udvikle internetportalen Dit Europa til en kvikskranke for information om borgernes og virksomhedernes rettigheder i EU, der er nem at bruge og kan kontaktes over internettet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) eller på et gratis telefonnummer (Direkte Kontaktcentre for Europa). Den skal give klare og praktiske oplysninger og være en central omstilling (et "forkontor"), der sender henvendelserne videre til forskellige specialiserede tjenester ("kontorer")
- (22) er ved at strømline sine informationsnetværk i medlemsstaterne, så borgerne nemt kan finde det rigtige kontaktpunkt på nationalt, regionalt og lokalt niveau. Kommissionens repræsentationer i medlemsstaterne vil sammen med de 500 Europe Direct-informationscentre forbedre formidlingen af borgernes rettigheder inden 2012, herunder gennem bedre samarbejde og forbindelser med de eksisterende tjenester, der yder assistance og løser problemer på EU-plan.

## 2.6. Manglende viden om betydningen af unionsborgerskab

De fleste unionsborgere (79 %) angiver nu, at de i en vis grad er bekendt med udtrykket "unionsborger"<sup>69</sup>. Der er imidlertid kun 43 %, der ved, hvad udtrykket betyder, og 48 % angiver, at de "ikke er velinformede" om deres rettigheder som unionsborgere. Kun en tredjedel af dem (32%) anser sig selv for at være "velinformede" eller "meget velinformede" om deres rettigheder som unionsborgere.

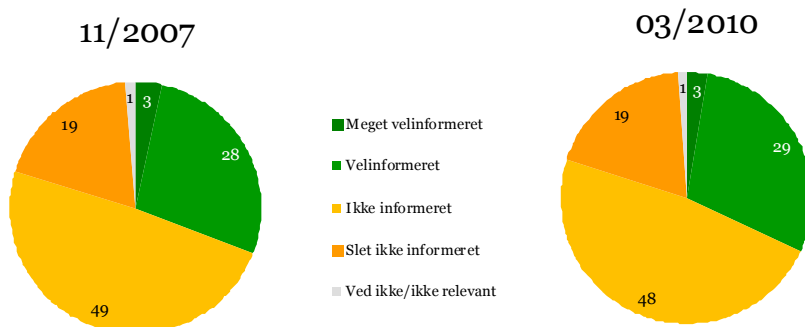
### Kendskab til udtrykket "unionsborger", 2007-2010



Spm. 1. Denne undersøgelse vedrører unionsborgerskabet. Kender du udtrykket "unionsborger" i Den Europæiske Union?  
Grundlag: alle adspurgte, % EU27

<sup>69</sup> Flash Eurobarometer 294, unionsborgerskab, marts 2010.

## Kendskab til rettighederne som unionsborger, 2007-2010



Spm. 2. Hvor velinformeret synes du, du er om dine rettigheder som unionsborger i Den Europæiske Union?  
Grundlag: alle adspurgte, % EU27

For at unionsborgerskabet kan få en reel betydning i folks liv, er det nødvendigt at øge deres viden om rettighederne og ansvaret.

Der er forskellige finansielle programmer, der kan bruges til at udbrede kendskabet til unionsborgerskabet, herunder "Europa for borgerne" 2007-2013 med et budget på 215 mio. EUR, der har fokus på fremme af aktivt medborgerskab, og "Grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab" 2007-2013 med et budget på 93,8 mio. EUR, der har fokus på fremme af de rettigheder, der knytter sig til unionsborgerskabet, såsom stemmeret til kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet i bopælsmedlemsstaten, fri bevægelighed og konsular beskyttelse. Unionsborgerne og interesserede parter bør have vejledning om disse og andre muligheder for at få tilskud fra EU og bør nyde godt af en stordriftsfordel.

Lissabontraktaten medfører et stort potentiale med hensyn til nye muligheder, ansvarsområder og målsætninger for en mere aktiv involvering af borgerne og civilsamfundet i det europæiske projekt, navnlig ved at indføre borgerinitiativet. Til iværksættelse af dette væsentlige redskab til partcipatorisk demokrati har Kommissionen fremsat forslag til lovgivning med henblik på at indføre procedurer og betingelser for brug af denne mekanisme<sup>70</sup>. Borgeraktioner på EU-plan kan yderligere fremmes, hvis der arbejdes på EU-dimensionen af de almennyttige fondes aktiviteter. De ca. 110 000 fonde, der på nuværende tidspunkt virker i EU-medlemsstaterne, tager sig af spørgsmål af overordnet karakter, såsom forskning, miljø, sundhed og beskæftigelse, der er af afgørende betydning for unionsborgerne. Imidlertid støder fonde, der søger at udvikle deres aktiviteter over landegrænserne, ikke alene på en række administrative hindringer, men også på civilretlige og skatteretlige hindringer (f.eks. med hensyn til procedurerne for anerkendelse som fonde, de skattefritagelser, de får i de forskellige medlemsstater osv.), der står i vejen for udvikling af et tværnationalt virke og fører til øgede omkostninger, der reducerer det samlede beløb, der kan bruges til gavn for almenvellet. Kommissionen vil i 2011 fremlægge forslag til en forordning om en europæisk fondsvedtægt til at løse disse problemer, hvilket der nærmere er redegjort for i meddelelsen om pagten for det indre marked.

<sup>70</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om borgerinitiativer, KOM(2010) 119.

Uafhængig mediedækning af EU-forhold spiller en central rolle for, at unionsborgere kan være velinformede, og for en velinformeret europæisk offentlig debat. Der er dog lang vej endnu, før der kan siges at være et egentligt EU-mediebillede, der stimulerer til en velinformeret debat om EU-politik. Som det blev påpeget i Alain Lamassoures rapport, anses rapportering om politiske forhold i USA for at være mere relevant end nyheder om EU-forhold i mange medlemsstater. Derudover bidrager den nuværende økonomiske krise til, at der bliver færre EU-korrespondenter i mange medier og i højere grad fokuseres på nationale forhold i medierne. Euronews er på nuværende tidspunkt den eneste tv-kanal, der dækker nyheder fra et europæisk perspektiv og særligt sætter vigtige sendetider af til EU-forhold. Den bør forbedre sit format, så den kan få lige så stor virkning og lige så godt et omdømme som andre internationale nyhedskanaler. Euronews har endnu ikke noget studie i Bruxelles, hvorfra der kunne sendes direkte transmissioner fra Den Europæiske Unions hovedstad.

#### Kommissionen

- (23) vil øge borgernes bevidsthed om, at de er unionsborgere, om deres rettigheder og om, hvad disse betyder for deres dagligdag, ved at gøre 2013 til europæisk unionsborgerår og lave målrettede arrangementer til oplysning om unionsborgerskab og EU-tiltag vedrørende unionsborgere i løbet af året
- (24) vil gøre det lettere for unionsborgere og interesserede parter at benytte de økonomiske tilskud, Kommissionen yder til udvikling af unionsborgerskabet, ved at udnytte synergier mellem de til rådighed værende EU-finansieringsordninger og rationalisering
- (25) vil undersøge, hvordan man yderligere kan styrke informationen om EU-forhold med uafhængig og professionel rapportering af høj kvalitet. I den forbindelse vil Kommissionen også undersøge mulighederne for en mere bæredygtig finansiering af Euronews. Der vil blive tilskyndet til etablering af et studie for Euronews i Bruxelles.

### 3. KONKLUSIONER

På mange af de områder, der behandles i denne rapport, er mangel på EU-lovgivning ikke den væsentligste grund til, at borgerne bliver forhindret i at udnytte deres rettigheder. I visse tilfælde er der behov for at gøre de gældende regler mere detaljerede eller føre dem ajour eller endda radikalt revidere dem for at følge med den socialøkonomiske eller teknologiske udvikling. De fleste tiltag, som det er konstateret vil kunne fjerne hindringerne, kan inddeles i tre kategorier: tiltag med henblik på effektivt at håndhæve EU-rettigheder, tiltag, der gør det lette at udnytte dem i praksis, og tiltag med henblik på at udbrede kendskabet til dem.

Den første kategori har til formål at **sikre, at unionsborgernes rettigheder fuldt ud håndhæves** af medlemsstaterne i praksis. Disse tiltag er særligt relevante på områder, hvor EU-retten i overvejende grad har form af direktiver, som – i modsætning til forordninger – skal gennemføres i nationale love eller administrative bestemmelser i hver medlemsstats retssystem. Disse tiltag omfatter nøje tilsyn med de nationale foranstaltninger, vejledning gennem administrativt samarbejde eller udsendelse af retningslinjer og evt. iværksættelse af traktatbrudssager.

Den anden kategori har til formål at **gøre borgernes dagligliv nemmere ved at gøre det enklere at udnytte de individuelle rettigheder** og fjerne unødvendige komplikationer: finde



løsninger i konkrete sager, reducere omkostninger og administrative byrder som følge af nationale procedurer og praksis. Dette gøres ved hjælp af soft law-instrumenter, såsom henstillinger og adfærdskodekser, formidling af god praksis, opbygning af større tillid og fremme af et tættere og mere effektivt samarbejde mellem nationale forvaltninger, så borgernes rettigheder kan opfyldes mere effektivt overalt i Europa. Der er også huller i EU-lovgivningen, som der bør gøres noget ved.

Den tredje kategori har til formål et **gøre borgerne mere bevidste om deres rettigheder**, så de kan gøre bedre brug af deres muligheder. Samtidig bør de nationale forvaltninger, dommerne og de praktiserende jurister også være bevidste om disse rettigheder, så de kan bistå borgerne. De pågældende foranstaltninger omfatter kvikskranken for information og rådgivning og informationskampagner.

Der er behov for, at EU leverer på alle disse tre niveauer, så det sikres, at unionsborgernes rettigheder bliver en mærkbar realitet. I denne rapport fremlægges 25 initiativer til på kort og mellemlang sigt at takle hindringerne for, at borgerne kan udnytte deres rettigheder.

Kommissionen ser dette som begyndelsen på en proces til yderligere at klarlægge, hvilke hindringer borgerne stadig står over for, og finde løsninger på dem. Rapporten skal give startskuddet til en debat med andre EU-institutioner, navnlig Europa-Parlamentet og Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, samt med civilsamfundet. Det er også vigtigt at inddrage de nationale parlamenter aktivt i denne debat, ikke alene med hensyn til kontrollen med anvendelsen af nærhedsprincippet, men også ved at give Kommissionen deres synspunkter inden for rammerne af initiativet til politisk dialog<sup>71</sup>.

For at denne indsats kan lykkes, er det af afgørende betydning, at unionsborgerne involveres i den – ikke alene som dem, der passivt nyder godt af rettighederne, men som aktører i det europæiske projekt. Der findes et vidt spektrum af deltagelsesmåder, hvorpå borgerne kan inddrages i beslutningsprocesserne. Derigennem kan der opnås en mere indgående og bedre forståelse af borgernes interesser.

Rapporten har til formål at finde frem til unionsborgernes ideer, interesser og forventninger og samtidig som led deri bringe dem nærmere hinanden. Det er hensigten at indlede en debat og udveksle ideer om, hvordan unionsborgerskabet kan opfylde sit potentiale med hensyn til at forbedre europæernes livsmuligheder ved at levere konkrete fordele, der vil have en synlig virkning. Denne "bottom-up-metode", som Alain Lamassoure gør sig til fortaler for, er en måde, hvorpå der kan skabes en egentlig "unionsborgerpakke" og indledes en åben og konstruktiv dialog, vil være et afgørende led i opbygningen af et Europa, der beskytter borgernes rettigheder og tjener deres behov.

Denne proces bør sætte Kommissionen i stand til i 2013 at præsentere et europæisk år, der skal vies til borgerne, og fremlægge en vurdering af dens resultater og de umiddelbare virkninger af foranstaltningerne i rapporten. Kommissionen vil så kunne fremlægge en ambitiøs og omfattende handlingsplan med henblik på at fjerne de sidste vedvarende hindringer for, at borgerne kan nyde godt af deres rettigheder.

---

<sup>71</sup> Kommissionen lancerede i 2006 en ny, uformel dialog med de nationale parlamenter, normalt kaldet "den politiske dialog" eller "Barroso-initiativet". Det består i at sende Kommissionens forslag og høringstemaer direkte til de nationale parlamenter og at opfordre dem til at reagere, så processen med at fastlægge politikken kan forbedres, og de nationale parlamenter kan involveres mere i EU-forhold.

**RAPPORT OM UNIONSBERGERSKAB 2010**  
**25 FORANSTALTNINGER TIL AT FORBEDRE UNIONSBERGERNES**  
**DAGLIGLIV**

Kommissionen

- (1) vil gøre det nemmere for internationale par (både ægtepar og registrerede partnere) at vide, hvilke retsinstanter der har jurisdiktionskompetence, og hvilket lands ret der gælder for deres ejendomsrettigheder (f.eks. til et samejet hus), og vil fremsætte forslag til en retsakt herom i 2011
- (2) vil fremme den frie bevægelighed for personlige attester (såsom fødselsattester) og vil fremsætte forslag til retsakter i 2013
- (3) vil gøre det muligt både for borgere og praktiserende jurister let at finde information om retlige spørgsmål på forskellige sprog på EU's e-justice-portal
- (4) vil yderligere forbedre beskyttelsen af mistænkte og tiltalte i straffesager og herunder sikre de mistænkte adgang til en advokat og kommunikation med omverdenen, mens de er tilbageholdt, og vil fremsætte forslag til to retsakter herom i 2011
- (5) vil forbedre beskyttelsen af ofre for forbrydelser og vil fremsætte forslag om en pakke foranstaltninger, herunder til en retsakt, i 2011
- (6) vil forenkle de formaliteter og betingelser, der skal opfyldes for at få biler, der tidligere har været indregistreret i en anden medlemsstat, omregistreret, og den vil fremsætte et forslag til en retsakt herom i 2011. Den vil også træffe foranstaltninger i sager, hvor den skattemæssige behandling af biler indebærer en forskelsbehandling, og arbejde på at finde løsninger på de dobbelte registreringsafgifter af biler, der kan være til hinder for borgernes og varernes frie bevægelighed
- (7) foreslår, at det gøres lettere at få adgang til grænseoverskridende sundhedsydelser, og iværksætter også pilotprojekter til at give unionsborgerne en sikker onlineadgang til deres helbredsoplysninger og opnå udbredt brug af telemedicinydelser inden 2020. Kommissionen vil også henstille, at der opstilles et fælles minimumssæt af patientoplysninger med henblik på interoperabilitet mellem sygejournaler, som der skal være elektronisk adgang til, eller som skal udveksles elektronisk mellem medlemsstaterne, inden 2012
- (8) vil øge effektiviteten af unionsborgeres ret til at få bistand i tredjelande, også i en krise, fra alle medlemsstaternes diplomatiske og konsulære myndigheder, og vil med henblik herpå fremsætte forslag om lovgivningsforanstaltninger herom i 2011 og give borgerne bedre information på en særlig webside og ved hjælp af målrettede kommunikationsforanstaltninger
- (9) vil modernisere de gældende regler om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med køb af pakkerejser, særligt over internettet, og gøre det lettere at købe

pakkerejser fra andre medlemsstater, og den vil fremsætte et forslag til retsakt herom i 2011

- (10) vil stræbe mod at udfylde retsreglerne, så der kan sikres et sæt fælles rettigheder for passagerer, uanset med hvilke transportmidler de rejser, overalt i EU og tilstrækkelig håndhævelse af rettighederne, herunder af flypassagerers rettigheder (f.eks. i tilfælde af langvarige forsinkelser og aflysninger). Kommissionen vil også bestræbe sig på at sikre, at transportknudepunkter (f.eks. lufthavne, stationer, havne) gradvis bliver steder, hvor borgerne let kan få adgang til oplysninger om deres EU-rettigheder, navnlig når de rejser inden for EU
- (11) vil foreslå andre måder at sikre, at passagerer med nedsat mobilitet lettere kan få adgang til alle transportmidler og relevant infrastruktur, vil fra 2010 hvert år uddele en pris til de europæiske byer, hvor der er bedst adgang, vil arbejde for, at der bliver lettere adgang til ydelser såsom rejseforsikring og vil udvikle og fremme brugen af EU-standarder for adgang til bebygget miljø i hele EU, og den vil i 2010 foreslå en EU-handicapstrategi 2010-2020
- (12) vil fremsætte forslag til, hvordan forbrugernes tillid til turistprodukter kan øges gennem kampagner til at give de europæiske turister større viden og ved at undersøge forbrugernes tilfredshed med forskellige turisttjenesteydelser (f.eks. transport, indlogering, rejser osv.)
- (13) vil på en letforståelig måde redegøre for de rettigheder, brugere af onlinetjenesteydelser har, ved at offentliggøre en kodeks for EU-rettigheder online inden 2012
- (14) vil gøre det lettere at opnå en hurtig og billig udenretlig løsning af forbrugerproblemer i EU og med henblik herpå fremsætte forslag til en retsakt om ordninger til alternativ konfliktløsning i 2011, undersøge forslag om en EU-dækkende online konfliktløsningsordning for e-handelstransaktioner inden 2012 og søge at fremme videre brug af mægling inden 2013
- (15) vil lette den fri bevægelighed for unionsborgere og deres tredjelandsfamiliemedlemmer ved at foretage en streng håndhævelse af EU-reglerne, herunder af forbuddet mod forskelsbehandling, ved at fremme brug af bedste praksis og arbejde for øget viden om EU-reglerne blandt dem, der anvender dem, og ved at forbedre formidlingen af oplysninger til unionsborgerne om deres rettigheder med hensyn til fri bevægelighed
- (16) er i færd med at forbedre informeringen af borgerne og udvikle et nyt system til elektronisk udveksling af oplysninger, der skal nedbringe forsinkelserne og fjerne vanskelighederne i forbindelse med udveksling af oplysninger om social sikring
- (17) beder medlemsstaterne sikre, at resultaterne af valg til Europa-Parlamentet for fremtiden offentliggøres samtidig i alle medlemsstaterne
- (18) beder medlemsstaterne sikre, at unionsborgernes valgret i den medlemsstat, hvor de har bopæl, fuldt ud håndhæves, at unionsborgere kan blive

medlemmer af og grundlægge politiske partier i den medlemsstat, hvor de har bopæl, og at medlemsstaterne i tilstrækkeligt omfang informerer unionsborgerne om deres valgret

- (19) vil fremlægge forslag om forenkling af proceduren for unionsborgere, når de stiller op som kandidater i deres bopælsmedlemsstat, og vil forbedre den nuværende ordning til at forhindre dobbelt stemmeafgivning ved valg til Europa-Parlamentet under hensyn til tidsplanen for og resultaterne af en fremtidig valgreform for Europa-Parlamentet
- (20) vil lancere en debat med henblik på at finde frem til politiske løsninger for at forhindre, at unionsborgerne mister deres politiske rettigheder som følge af, at de har benyttet deres ret til fri bevægelighed
- (21) er i færd med at udvikle internetportalen Dit Europa til en kvikskranke for information om borgernes og virksomhedernes rettigheder i EU, der er nem at bruge og kan kontaktes over internettet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) eller på et gratis telefonnummer (Direkte Kontaktcentre for Europa). Den skal give klare og praktiske oplysninger og være en central omstilling (et "forkontor"), der sender henvendelserne videre til forskellige specialiserede tjenester ("kontorer")
- (22) er ved at strømline sine informationsnetværk i medlemsstaterne, så borgerne nemt kan finde det rigtige kontaktpunkt på nationalt, regionalt og lokalt niveau. Kommissionens repræsentationer i medlemsstaterne vil sammen med de 500 Europe Direct-informationscentre forbedre formidlingen af borgernes rettigheder inden 2012, herunder gennem bedre samarbejde og forbindelser med de eksisterende tjenester, der yder assistance og løser problemer på EU-plan
- (23) vil øge borgernes bevidsthed om, at de er unionsborgere, om deres rettigheder og om, hvad disse betyder for deres dagligdag, ved at gøre 2013 til europæisk unionsborgerår og lave målrettede arrangementer til oplysning om unionsborgerskab og EU-tiltag vedrørende unionsborgere i løbet af året
- (24) vil gøre det lettere for unionsborgere og interesserede parter at benytte de økonomiske tilskud, Kommissionen yder til udvikling af unionsborgerskabet, ved at udnytte synergier mellem de til rådighed værende EU-finansieringsordninger og rationalisering
- (25) vil undersøge, hvordan man yderligere kan styrke informationen om EU-forhold med uafhængig og professionel rapportering af høj kvalitet. I den forbindelse vil Kommissionen også undersøge mulighederne for en mere bæredygtig finansiering af Euronews. Der vil blive tilskyndet til etablering af et studie for Euronews i Bruxelles.