



Bruxelles, den 24.1.2017
COM(2017) 32 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**I HENHOLD TIL TEUF's ARTIKEL 25
om fremskridt hen imod et effektivt unionsborgerskab 2013-2016**

DA

DA

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 25 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal Kommissionen hvert tredje år aflægge rapport til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om gennemførelsen af bestemmelserne (i anden del af traktaten) om ikke-forskelsbehandling og unionsborgerskab¹. Denne ottende rapport, der fremlægges i henhold til artikel 25 i TEUF, dækker perioden fra **den 1. januar 2013 til den 30. juni 2016**².

I denne rapport gennemgås bestemmelserne i anden del af TEUF vedrørende unionsborgerskab, ikke-forskelsbehandling, fri bevægelighed og ophold på medlemsstaternes område, stemmeret og valghed ved kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet i opholdsmedlemsstaten, retten til konsulær beskyttelse, retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet og retten til at indbringe klager for Ombudsmanden. Rapporten ledsager rapporten om unionsborgerskab, "Strengthening citizens' rights in a Union of democratic change".

2. FORBUD MOD FORSKELSBEHANDLING PÅ GRUNDLAG AF NATIONALITET (ARTIKEL 18 I TEUF)

I henhold til artikel 18³ i TEUF er forskelsbehandling på grundlag af nationalitet inden for traktaternes anvendelsesområde forbudt⁴.

I *Rüffer-dommen*⁵ præciserede Den Europæiske Unions Domstol (Domstolen), at artikel 18 og 21 i TEUF (om fri bevægelighed) udelukker nationale regler, som kun giver statsborgere i den pågældende stat ret til at benytte et andet sprog end det officielle sprog ved retssager anlagt ved domstolene i en specifik territorial enhed i en medlemsstat, hvis de har bopæl i den pågældende territoriale enhed.

3. BEKÆMPELSE AF FORSKELSBEHANDLING PÅ GRUND AF KØN, RACE ELLER ETNISK OPRINDELSE, RELIGION ELLER TRO, HANDICAP, ALDER ELLER SEKSUEL ORIENTERING (ARTIKEL 19 I TEUF)

3.1. Indledning

I artikel 19 i TEUF hedder det, at EU kan træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering⁶.

I januar 2014 aflagde Kommissionen både rapport⁷ om gennemførelsen af direktivet om ligebehandling uanset race⁸ og direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og

¹ De årlige rapporter om anvendelsen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder indeholder ajourføringer om fremskridtene med hensyn til retten til unionsborgerskab.

² Domme fra Den Europæiske Unions Domstol, der er afsagt efter den 30. juni 2016, vil blive behandlet i den næste rapport i henhold til artikel 25 i TEUF.

³ Se også artikel 21, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder.

⁴ Denne bestemmelse gælder med forbehold af særlige bestemmelser i traktaterne.

⁵ Sag C-322/13 *Grauel Rüffer*. Sagen drejede sig om brugen af tysk ved civilretterne i den italienske provins Bolzano.

⁶ Se også artikel 21, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder.

⁷ COM(2014) 2 final.

erhverv⁹. Den konkluderede, at alle medlemsstater havde omsat direktiverne, og at de væsentligste resterende udfordringer bestod i at øge bevidstheden om den eksisterende beskyttelse og sikre bedre gennemførelse og anvendelse i praksis, og det blev understreget, at det i denne henseende ville være vigtigt at styrke de nationale ligebehandlingsorganers rolle.

I maj 2015 aflagde Kommissionen rapport¹⁰ om gennemførelsen af direktivet om ligestilling mellem kønnene¹¹ i forbindelse med adgang til varer og tjenesteydelser. I rapporten blev det konkluderet, at alle medlemsstater havde truffet foranstaltninger til omsætning af direktivet og etablering af procedurer og organer med henblik på gennemførelsen, og at den største udfordring bestod i at fastslå, hvordan medlemsstaterne sikrer, at deres administrative og retlige myndigheder og ligestillingsorganer systematisk yder ofrene fuld beskyttelse i praksis.

I december 2015 offentliggjorde Kommissionen en liste over foranstaltninger med henblik på at fremme ligestilling for LGBTI-personer¹².

Kommissionen støtter ligebehandling af romaer, det største etniske mindretal i EU. Som opfølgning på et initiativ fra Kommissionen vedtog Rådet i 2013 en henstilling om foranstaltninger i medlemsstaterne til effektiv integration af romaerne¹³.

Kommissionen offentliggjorde årlige vurderingsrapporter om gennemførelsen af EU's ramme for nationale strategier for integration af romaer¹⁴ på grundlag af oplysninger fra de enkelte medlemsstater, NGO'er, internationale organisationer og EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA).

3.2. Udviklingen i retspraksis

I tre domme fortolkede Domstolen direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv til at omfatte forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering og handicap.

I *Accept-dommen*¹⁵ fandt Domstolen, at den offentlige udtalelse fra en "direktør" for en fodboldklub om, at han aldrig ville ansætte en homoseksuel spiller, umiddelbart kunne føre til en formodning om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering. For at afvise denne formodning skulle fodboldklubben som arbejdsgiver ikke føre bevis for, at den havde ansat personer med en bestemt seksuel orientering, eftersom dette ville krænke retten til privatlivets fred, men den kunne f.eks. henvise til ligebehandlingsbestemmelser vedrørende dens ansættelsespolitik eller klart tage afstand fra udtalelsen.

⁸ Direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (EFT L 180 af 19.7.2000, s. 22-26).

⁹ Direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303 af 2.12.2000, s. 16-22).

¹⁰ COM(2015) 190 final.

¹¹ Direktiv 2004/113/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser (EUT L 373 af 21.12.2004, s. 37-43).

¹² http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/lgbti_actionlist_en.pdf

¹³ Rådets henstilling af 9. december 2013 om foranstaltninger i medlemsstaterne til effektiv integration af romaerne (2013/C 378/01).

¹⁴ Den seneste rapport (COM(2016) 424 final af 27.6.2016) indeholder for første gang en oversigt over de foranstaltninger, som medlemsstaterne har indført i henhold til Rådets henstilling af 9. december 2013 om effektive foranstaltninger til integration af romaerne.

¹⁵ Sag C-81/12 *Asociația ACCEPT* ("Becali").

I *Kaltoft-dommen*¹⁶ nægtede Domstolen at acceptere, at EU-retten kunne fortolkes, som om den fastsætter et generelt princip om ikke-forskelsbehandling på grund af overvægt inden for beskæftigelse og erhverv. Men begrebet handicap i direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv skal fortolkes således, at en arbejdstagers overvægt udgør et "handicap", når den medfører en begrænsning, der især skyldes langvarige fysiske, mentale eller psykologiske hindringer, som i samspil med forskellige forhindringer kan hæmme den pågældendes fulde og faktiske deltagelse i arbejdslivet på lige fod med andre arbejdstagere.

I *Nikolova-dommen*¹⁷ fastslog Domstolen, at forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af etnisk oprindelse i direktivet om ligebehandling uanset race kan beskytte en sagsøger, som ikke er roma af oprindelse, når den pågældende foranstaltning påvirker såvel personer, der er romaer af oprindelse, som andre, der bor i samme område, og som påvirkes af foranstaltningen.

4. UNIONSBOGERSKAB (ARTIKEL 20, STK. 1, I TEUF)

4.1. Indledning

I artikel 20 i TEUF hedder det, at unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette. Selv om det er op til de enkelte medlemsstater at fastsætte betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab under skyldig hensyntagen til EU-retten¹⁸, indebærer tildelingen af statsborgerskab i en medlemsstat også tildeling af unionsborgerskab og de deraf følgende rettigheder, som kan udøves overalt i Unionen. Derfor mener Kommissionen, at medlemsstaterne bør anvende deres beføjelser til at tildele statsborgerskab i en ægte samarbejdsånd, som krævet i traktaterne.

På denne baggrund undersøgte Kommissionen nationale "investorordninger", hvor statsborgere fra tredjelande fik tildelt statsborgerskab til gengæld for deres investeringer. De fleste medlemsstater har ordninger, hvor investorer fra tredjelande har tilladelse til at opholde sig på deres område.

Kommissionen greb ind i en medlemsstat, der havde tildelt investorer statsborgerskab udelukkende til gengæld for investeringer. Medlemsstaten ændrede sin ordning og tilføjede et krav om et års faktisk ophold, før det var muligt at få statsborgerskab¹⁹. Kommissionen er i dialog med en anden medlemsstat, der tildeler statsborgerskab udelukkende til gengæld for investeringer.

I rapporteringsperioden behandlede Kommissionen 14 klager, 56 breve/individuelle forespørgsler, 23 spørgsmål og syv andragender fra Europa-Parlamentet på dette område, især vedrørende oplysninger om, hvordan man opnår statsborgerskab i en medlemsstat og arten af unionsborgerskabet. De drejede sig også om, hvordan medlemsstaterne bør udøve deres kompetence til at tildele statsborgerskab under skyldig hensyntagen til EU-retten.

¹⁶ Sag C-354/13 *Kaltoft*.

¹⁷ Sag C-83/14 *Chez*.

¹⁸ Sag C-135/08 *Rottmann*.

¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm

4.2. Udviklingen i retspraksis

I *Alopa-dommen*²⁰ fastslog Domstolen, at tredjelandsstatsborgere, der er de primære omsorgspersoner for et barn, der er unionsborger, kan opholde sig med deres barn i værtsmedlemsstaten i henhold til artikel 20 i TEUF, hvis en afvisning af dette ville fratage unionsborgeren den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er tilknyttet vedkommendes status som unionsborger.

5. RET TIL AT FÆRDES OG OPHOLDE SIG FRIT PÅ MEDLEMSSTATERNES OMRÅDE (ARTIKEL 20, STK. 2, LITRA A), OG ARTIKEL 21 I TEUF)

5.1. Indledning

I henhold til artikel 20, stk. 2, litra a), og artikel 21 i TEUF har enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

De fleste borgere betragter denne rettighed som en af hovedfordelene ved EU-medlemskabet²¹. Et absolut flertal af europæere i alle EU-medlemsstater mener, at fri bevægelighed for personer i EU overordnet set er en fordel for økonomien i deres land²².

I 2015 boede eller arbejdede mere end 15 mio. unionsborgere i et andet EU-land end der, hvor de var statsborgere. Langt flere unionsborgere aflagde midlertidige besøg i andre medlemsstater for at holde ferie, besøge venner og familie eller på forretningsrejser.

I rapporteringsperioden behandlede Kommissionen 613 klager fra borgere, 309 breve/individuelle forespørgsler, 75 spørgsmål og 46 andragender fra Europa-Parlamentet om udøvelse af retten til fri bevægelighed. Mange drejede sig om indrejse- og opholdsret for unionsborgeres familiemedlemmer fra tredjelande (betingelser for udstedelse af visa og opholdstilladelser, yderligere formaliteter) og betingelserne for unionsborgeres udøvelse af deres ret til fri bevægelighed.

Mobile unionsborgere, der oplever tilfælde af forkert anvendelse af EU-retten, kan få hjælp fra SOLVIT²³, som er oprettet med henblik på at kunne reagere hurtigt og finde løsninger på nationalt plan. Fra 2013 til 2015 håndterede SOLVIT 979 sager om fri bevægelighed for personer²⁴.

Unionsborgere kan ligeledes henvende sig til Kommissionens portal Europe Direct²⁵ (EDCC), hvor europæiske borgere kan finde generelle oplysninger om EU og vejledning om unionsborgeres rettigheder. I rapporteringsperioden modtog EDCC i alt 14 549 forespørgsler om fri bevægelighed for personer.

²⁰ Sag C-86/12 *Alopa m.fl.*

²¹ 57 % af respondenterne på Standard Eurobarometer 83, maj 2015.

²² 71 % af respondenterne på Flash Eurobarometer 430 om unionsborgerskab, oktober 2015.

²³ SOLVIT er en tjeneste, der stilles til rådighed af nationale myndigheder over hele EU og EØS. De nationale SOLVIT-centre modtager borgernes klager og samarbejder via en onlinedatabase for at hjælpe borgerne med at løse deres problemer udenretligt og gratis.

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

²⁵ <http://europa.eu/contact/>

5.2. Udviklingen i retspraksis

Domstolen har fortolket retten til fri bevægelighed i en række domme for nylig. Den har navnlig yderligere præciseret, hvordan retten til fri bevægelighed gælder i visse sager om økonomisk inaktive unionsborgere, arbejdssøgende unionsborgere og unionsbørgeres familiemedlemmer fra tredjelande.

5.2.1 Økonomisk inaktive unionsbørgeres adgang til ydelser og/eller social bistand

I **Brey-dommen**²⁶ fastslog Domstolen, at EU-retten ikke hindrer, at man i national lovgivning gør tildelingen af sociale ydelser til en økonomisk inaktiv unionsborger afhængig af, at den pågældende opfylder betingelserne for opholdsret i værtsmedlemsstaten som fastsat i direktivet om fri bevægelighed²⁷. I direktivet kræves det imidlertid, at medlemsstaterne udviser en vis grad af økonomisk solidaritet, navnlig i tilfælde af midlertidige problemer, og derfor ikke *automatisk* afviser at give sociale ydelser til unionsbørgerne, der kommer ud for midlertidige problemer, *mens de opholder sig lovligt i en anden medlemsstat*. Værtsmedlemsstaten skal tage hensyn til alle omstændigheder ved den enkelte sag ved vurderingen af, hvorvidt den inaktive unionsborger er blevet en urimelig byrde for landets sociale bistandssystem.

I **Dano-dommen**²⁸ behandlede Domstolen en sag om en økonomisk inaktiv unionsborger, der ikke opfyldte betingelserne i direktivet om fri bevægelighed (om tilstrækkelige ressourcer) for at kræve opholdsret efter sin ankomst til værtsmedlemsstatens område. Domstolen fastslog, at national lovgivning, der udelukker tildeling af særlige ikkebidragspligtige kontantydelse i form af sociale bistandsydelser til statsbørgerne fra andre medlemsstater i denne situation, er i overensstemmelse med EU-retten. Med henblik på at fastslå, hvorvidt en økonomisk inaktiv unionsborger har tilstrækkelige ressourcer, skal den enkeltes økonomiske situation specifikt undersøges uden hensyntagen til de sociale ydelser, der søges om.

5.2.2 Jobsøgendes adgang til sociale ydelser

I **Alimanovic-dommen**²⁹ fastslog Domstolen, at arbejdssøgende fra en anden medlemsstat, som har arbejdet i en anden medlemsstat i under et år og herefter uden held har søgt arbejde i de følgende seks måneder, bevarer deres status som arbejdstager i mindst seks måneder, og i denne periode er de omfattet af reglerne om ligebehandling og ret til sociale ydelser. Efter denne periode kan værtsmedlemsstaten fratage dem sådanne ydelser uden individuel sagsbehandling.

I **Garcia-Nieto-dommen**³⁰ præciserede Domstolen, at arbejdssøgende fra andre medlemsstater kan nægtes sociale ydelser i de første tre måneder af deres jobsøgning uden individuel sagsbehandling, medmindre de tidligere har arbejdet i værtsmedlemsstaten (førstegangsjobsøgende).

²⁶ Sag C-140/12 *Brey*.

²⁷ Artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38/EF om unionsbørgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (direktivet om fri bevægelighed).

²⁸ Sag C-333/13 *Dano*, jf. præmis 78-79.

²⁹ Sag C-67/14 *Alimanovic*.

³⁰ Sag C-299/14 *García-Nieto m.fl.*

5.2.3 Ophold for tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til unionsborgere, i værtsmedlemsstaten

Domstolen præciserede specifikke aspekter af opholdsretten for tredjelandsstatsborgere, som er i familie med unionsborgere, i værtsmedlemsstaten.

I **Alopa-dommen**³¹ fastslog Domstolen, at tredjelandsstatsborgere, der er de primære omsorgspersoner for et barn, der er unionsborger, kan opholde sig med deres barn i værtsmedlemsstaten i henhold til artikel 21 i TEUF, hvis unionsborgeren opfylder betingelserne i direktivet om fri bevægelighed.

I **McCarthy-dommen**³² fastslog Domstolen, at en medlemsstat ikke kan kræve, at en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, og som er i besiddelse af en opholdstilladelse udstedt af en anden medlemsstat³³, skal have visum forud for indrejse.

5.2.4 Ophold for tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger

Domstolen foretog en yderligere præcisering af betingelserne for, hvornår en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til unionsborgere, kan omfattes af en *afledt* opholdsret i den medlemsstat, hvor unionsborgerne er statsborgere, når unionsborgerne vender hjem sammen med deres familiemedlem efter faktisk at have udnyttet deres ret til fri bevægelighed.

I **S og G-dommen**³⁴ fastslog Domstolen, at unionsborgere, der er bosiddende og statsborgere i samme medlemsstat, men som regelmæssigt rejser til en anden medlemsstat i forbindelse med deres erhvervs-mæssige beskæftigelse, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 45 i TEUF og dermed udøver deres ret til fri bevægelighed som arbejdstagere. Et familiemedlem, der er tredjelandsstatsborger, har en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor en unionsborger, der er bosiddende i den pågældende medlemsstat, men som regelmæssigt rejser til en anden medlemsstat for at arbejde, er statsborger, hvis afvisningen af at tildele en sådan ret ville afholde den rejsende unionsborger fra faktisk at udøve sin ret til fri bevægelighed som arbejdstager.

I **O og B-dommen**³⁵ fastslog Domstolen, at når borgere udøver deres ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 21 i TEUF, medfører deres "reelle ophold" i værtsmedlemsstaten ved deres tilbagevenden en afledt opholdsret (på grundlag af artikel 21 i TEUF) for den tredjelandsstatsborger, som de bor sammen med som familiemedlem. I princippet gælder dette, når unionsborgeren og familiemedlemmet, der er tredjelandsstatsborger, har været bosiddende i værtsmedlemsstaten i mindst tre måneder i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivet om fri bevægelighed³⁶ og derved har opbygget eller konsolideret deres familieliv i dette land.

³¹ Sag C-86/12 *Alopa m.fl.*

³² Sag C-202/13 *McCarthy*.

³³ Dermed opfyldes betingelserne i direktivet om fri bevægelighed.

³⁴ Sag C-457/12 *S og G*.

³⁵ Sag C-456/12 *O og B*.

³⁶ Artikel 7 eller 16 i direktivet om fri bevægelighed.

5.2.5 Ophold for tidligere familiemedlemmer til unionsborgere

Domstolen afsagde også dom i sager om skilsmisse mellem en unionsborger og en tredjelandsstatsborger, der havde været bosiddende i en medlemsstat. I *Singh-dommen*³⁷ forlod en unionsborger værtsmedlemsstaten, inden skilsmisseprocessen blev indledt, mens ægtefællen, der var tredjelandsstatsborger, blev boende. Domstolen fastslog, at sidstnævnte kun bevarer opholdsretten, når denne var gældende på tidspunktet, hvor skilsmisseprocessen blev indledt. Denne fortolkning blev bekræftet i *NA-dommen*³⁸.

5.2.6 Afvisning af at anerkende navne på mobile unionsborgere

I *Bogendorff von Wolffersdorff-dommen*³⁹ fandt Domstolen, at de tyske myndigheders afvisning af at anerkende frit valgte fornavne og efternavne, som en person med dobbelt tysk-britisk statsborgerskab havde erhvervet i Det Forenede Kongerige, men som indeholdt flere adelstitler, er en begrænsning på friheden til at rejse og bosætte sig i EU. Domstolen fastslog imidlertid, at begrænsningen i dette tilfælde kunne begrundes med hensynet til den offentlige orden, hvis det er hensigtsmæssigt og nødvendigt at sikre princippet om lighed for loven (i Tyskland), og formulerede detaljeret vejledning for at hjælpe den nationale ret med at afveje fakta og jura.

5.3. Kommissionens indsats

5.3.1 Støtte til medlemsstater og borgere

Kommissionen udviklede adskillige værktøjer for at informere borgerne og de nationale myndigheder om retten til fri bevægelighed og om, hvordan den anvendes korrekt. Den er navnlig ved at lancere et **e-læringsværktøj** for at hjælpe de nationale myndigheder, der beskæftiger sig med unionsborgere, med at forstå og anvende reglerne om fri bevægelighed bedre⁴⁰.

I 2014 vedtog Kommissionen en meddelelse, *Bistand til de nationale myndigheder med at bekæmpe misbrug af retten til fri bevægelighed*⁴¹, og en *håndbog om håndtering af angivelige proformaægteskaber mellem EU-borgere og ikke-EU-statsborgere i relation til EU-reglerne om EU-borgeres fri bevægelighed*⁴², hvis hovedformål var at hjælpe de nationale myndigheder med at bekæmpe potentielt misbrug af retten til fri bevægelighed.

Kommissionen fortsatte ligeledes sit arbejde med medlemsstaternes eksperter i sin *ekspertgruppe om retten til fri bevægelighed for personer* for at identificere problemer og afklare spørgsmål om fortolkning af EU-retten vedrørende unionsborgeres fri bevægelighed samt for at videreformidle oplysninger om misbrug og svig samt udveksle bedste praksis.

I 2013 og 2014 vurderede man i to undersøgelser, hvordan EU-reglerne om fri bevægelighed anvendes i praksis, og deres indvirkning på lokalt plan⁴³, og der blev afholdt en konference i

³⁷ Sag C-218/14 *Singh*.

³⁸ Sag C-115/15 *Secretary of State for the Home Department mod NA*.

³⁹ Sag C-438/14 *Bogendorff von Wolffersdorff*.

⁴⁰ Værktøjet vil blive gjort tilgængeligt på alle officielle sprog. De nationale myndigheder vil også kunne tilføje oplysninger om deres nationale regler, som de anser for relevante.

⁴¹ COM(2014) 604 final.

⁴² SWD(2014) 284 final.

⁴³ *Evaluation of EU rules on free movement of EU citizens and their family members and their practical implementation* (oktober 2013)

http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/evaluation_of_eu_rules_on_free_movement-final_report.pdf

februar 2014 for at drøfte virkningerne af bevægelighed i EU på lokalt plan og udveksle bedste praksis⁴⁴.

I november 2013 vedtog Kommissionen en meddelelse om *Fri bevægelighed for EU-borgere og deres familiemedlemmer: Fem foranstaltninger, der gør en forskel*⁴⁵, hvori man forklarer de rettigheder og forpligtelser, der er knyttet til fri bevægelighed, opstiller betingelser og begrænsninger i henhold til EU-retten og forholder sig til de bekymringer, som nogle medlemsstater har gjort opmærksom på. Formålet med de "fem foranstaltninger" er at hjælpe medlemsstaterne med at anvende EU-retten og redskaberne til at udnytte deres fulde potentiale, herunder gennem fuldstændig udnyttelse af EU's struktur- og investeringsfonde.

I 2013 offentliggjorde Kommissionen brugervenlige oplysninger på dette område i *Retten til at færdes og opholde sig frit i Europa: En vejledning om dine rettigheder som unionsborger*⁴⁶.

5.3.2 Spørgsmål vedrørende anvendelsen af retten til fri bevægelighed

Kommissionen fortsatte med aktivt at sikre alle medlemsstaternes faktiske omsætning af retten til fri bevægelighed. Den identificerede og behandlede en række problemer, og medlemsstaterne præciserede eller afhjalp langt størstedelen af disse ved at ændre deres lovgivning eller ved at forpligte sig til at gøre det.

Ved udgangen af 2013 havde Kommissionen afsluttet traktatbrudssager mod fire medlemsstater⁴⁷. I 2014 og 2015 vedtog yderligere fem⁴⁸ ny lovgivning. Kommissionen er fortsat i dialog med dem for at sikre, at de resterende problemer løses korrekt.

De vigtigste spørgsmål, der blev taget op ved proceduren, vedrører indrejse- og opholdsret for unionsborgeres familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere, herunder ægtefæller eller partnere af samme køn⁴⁹, navnlig betingelserne for udstedelse af visum og opholdstilladelser til familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere, samt de materielle og proceduremæssige garantier mod udvisning af unionsborgere.

Kommissionen fortsatte sit arbejde for at sikre unionsborgernes ret til ikke-forskelsbehandling og for at afvikle hindringer for fri bevægelighed i sager vedrørende anerkendelse i én medlemsstat af personnavne, der er tildelt eller ændret i henhold til lovgivningen i en anden medlemsstat. I 2014 vedtog Belgien en ny lov om ændring af sin civillovbog som reaktion på de punkter, som Kommissionen havde taget op. Hermed får forældre mulighed for at give en nyfødt eller et adoptivbarn faderens, moderens eller begges navn.

Kommissionen vil fortsat overvåge gennemførelsen af reglerne om fri bevægelighed og samarbejder med de berørte medlemsstater om at løse udestående spørgsmål.

Evaluation of the impact of the free movement of EU citizens at local level (januar 2014) http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/justice/events/intra-eu-mobility-2014/>

⁴⁵ COM(2013) 837 final.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013_da.pdf

⁴⁷ Cypern, Italien, Malta og Spanien.

⁴⁸ Belgien, Det Forenede Kongerige, Polen, Sverige og Tyskland.

⁴⁹ Se også årsberetningen om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder.

5.3.3 Andre foranstaltninger eller initiativer fra Kommissionens side for at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed⁵⁰

a) Fremme af fri bevægelighed for offentlige dokumenter

Europæere, der bor i et andet EU-land, eller som blot ønsker at udnytte en ret eller opfylde en forpligtelse i et andet EU-land, skal muligvis fremlægge et offentligt dokument. Efter et forslag⁵¹ fra Kommissionen i 2013 blev *forordning (EU) 2016/1191 om fremme af fri bevægelighed for offentlige dokumenter* vedtaget i 2016.

b) Lette dagliglivet for grænseoverskridende familier

*Forordningen om arv*⁵², som blev vedtaget i 2012 og trådte i kraft den 17. august 2015, forenkler international arv (dvs. arv med grænseoverskridende elementer: Afdøde kan f.eks. have boet i et andet land end sit oprindelige eller ejet formuegoder i flere lande, eller afdødes arvinger kan have boet i et andet land). I forordningen bestemmes det, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle arvesagen, gældende national ret, fuldbyrdelse og bevisførelse i Den Europæiske Union gennem det europæiske arvebevis. I 2014 vedtog Kommissionen en forordning⁵³ om gennemførelse af forordningen om arv gennem indførelse af en række formularer, navnlig formularen for det europæiske arvebevis.

Med hensyn til skilsmisse og separation gælder forordningen, der bestemmer, hvis lands regler der finder anvendelse på en international skilsmisse eller separation⁵⁴, nu i 16 medlemsstater. Forordningen blev vedtaget af 14 medlemsstater⁵⁵ i 2010 i henhold til proceduren for udvidet samarbejde. Litauen tilsluttede sig fra 2014⁵⁶ og Grækenland fra 2015⁵⁷. Borgere i disse 16 medlemsstater kan vælge, at den gældende lovgivning for deres skilsmisse eller separation skal være lovgivningen i det land, hvor de senest har haft bopæl, eller det land, hvor deres ægtefælle er statsborger, eller det land, hvor proceduren vedrørende skilsmisse eller separation foregår.

I forbindelse med spørgsmål om forældreansvar vedtog Kommissionen i 2014 en evalueringsrapport om anvendelsen af den såkaldte Bruxelles II-forordning⁵⁸ efter næsten 10

⁵⁰ Ikke alle foranstaltningerne i dette afsnit vedrører anvendelsen af bestemmelserne i anden del af TEUF. Men de omtales i dette afsnit, fordi de alle letter udøvelsen af retten til fri bevægelighed.

⁵¹ COM (2013) 228 final.

⁵² Forordning (EU) nr. 650/2012 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser vedrørende arv, og om accept og fuldbyrdelse af officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis (EUT L 201 af 27.7.2012, s. 107-134).

⁵³ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1329/2014 om de formularer, der er omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 650/2012 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser vedrørende arv, og om accept og fuldbyrdelse af officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis (EUT L 359 af 16.12.2014, s. 30-84).

⁵⁴ Rådets forordning (EU) nr. 1259/2010 om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (EUT L 343 af 29.12.2010, s. 10-16).

⁵⁵ Belgien, Bulgarien, Tyskland, Spanien, Frankrig, Italien, Letland, Luxembourg, Ungarn, Malta, Østrig, Portugal, Rumænien og Slovenien.

⁵⁶ Kommissionens afgørelse 2012/714/EU om bekræftelse af Litauens deltagelse i et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (EUT L 323 af 22.11.2012, s. 18-19).

⁵⁷ Kommissionens afgørelse 2014/39/EU om bekræftelse af Grækenlands deltagelse i et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (EUT L 23 af 28.1.2014, s. 41-42).

⁵⁸ Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabsager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (EUT L 338 af 23.12.2003, s. 1-29).

års anvendelse. Kommissionen fulgte den op ved den 30. juni 2016 at foreslå ændringer af Bruxelles II-forordningen for at forbedre EU-reglerne, der beskytter børn i forbindelse med grænseoverskridende tvister om forældreansvar vedrørende forældremyndighed, samkvemsret og bortførelse af børn. De foreslåede ændringer ventes at reducere omkostningerne og føre til mere effektive procedurer, der er omfattet af tydeligere regler⁵⁹. Kommissionen offentliggjorde ligeledes en ajourført praktisk vejledning til borgere og jurister om anvendelsen af denne forordning, hvori det bestemmes, hvilken medlemsstats domstole der skal behandle en skilsmisse, separation eller ophævelse af ægteskab samt spørgsmål om forældreansvar såsom forældremyndighed, samkvemsret og bortførelse af børn i grænseoverskridende sager⁶⁰.

I forbindelse med mægling i familiesager offentliggjorde Kommissionen i 2015 et afsnit på den europæiske e-Justice-portal vedrørende mægling i grænseoverskridende familiesager. Formålet med dette afsnit er at fremme brugen af mægling.

c) At gøre udøvelsen af retten til fri bevægelighed mere effektiv for arbejdstagerne

I april 2014 blev der vedtaget et direktiv om forbedring af håndhævelsen af arbejdstagernes rettigheder⁶¹ efter et forslag fra Kommissionen i april 2013⁶². Heri kræves det, at medlemsstaterne skal sikre, at en eller flere instanser på nationalt plan er ansvarlige for at rådgive og yde støtte og bistand til vandrende arbejdstagere i EU, herunder arbejdssøgende, med håndhævelsen af deres rettigheder. Medlemsstaterne kan også udvide disse organers kompetence til alle unionsborgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed. Formålet er ligeledes at forbedre adgangen til omfattende, ajourførte oplysninger på nationalt plan og EU-plan vedrørende vandrende arbejdstageres rettigheder.

Ligeledes i april 2014 var vedtagelsen af direktivet om overførsel af supplerende pensionsrettigheder⁶³ et vigtigt skridt med henblik på at sikre supplerende pensionsrettigheder for personer, der udøver deres ret til fri bevægelighed.

Efter et forslag fra Kommissionen⁶⁴ blev der vedtaget en ny Euresforordning i april 2016⁶⁵. Formålet er at give arbejdstagere og arbejdsgivere let adgang til alle ledige stillinger og ansøgninger/CV'er i Europa online (Euresportalen), tydelige oplysninger om, hvor og hvordan man finder arbejde i andre EU-lande samt minimumskrav for støttetjenester til jobsøgning. Formålet er ligeledes at forbedre udvekslingen af information mellem medlemsstaterne om underskud og overskud på arbejdsmarkedet for at understøtte en mere koordineret matchning inden for EU.

⁵⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2359_en.htm

⁶⁰ http://ec.europa.eu/justice/civil/files/brussels_ii_practice_guide_da.pdf

⁶¹ Direktiv 2014/54/EU om foranstaltninger til fremme af arbejdstagernes udøvelse af deres ret til fri bevægelighed (EUT L 128 af 30.4.2014, s. 8-14).

⁶² COM(2013) 236 final.

⁶³ Direktiv 2014/50/EU om mindstekrav til fremme af arbejdskraftens mobilitet mellem medlemsstaterne gennem bedre muligheder for at optjene og bevare supplerende pensionsrettigheder (EUT L 128 af 30.4.2014, s. 1-7).

⁶⁴ COM(2014) 6 final.

⁶⁵ Forordning (EU) 2016/589 om et europæisk arbejdsformidlingsnet (Eures), arbejdstageres adgang til mobilitetstjenester og øget integrering af arbejdsmarkedene og om ændring af forordning (EU) nr. 492/2011 og (EU) nr. 1296/2013 (EUT L 107 af 22.4.2016, s. 1-28).

Direktivet om håndhævelse af direktivet om udstationering af arbejdstagere⁶⁶ har givet mulighed for nye og stærkere instrumenter til bekæmpelse og sanktionering af omgåelse af regler, svig og misbrug. Det behandler problemer, der forårsages af visse virksomheder, og styrker medlemsstaternes mulighed for at overvåge arbejdsbetingelser og håndhæve reglerne. Den 8. marts 2016 fremlagde Kommissionen et forslag til et direktiv om ændring af direktivet om udstationering af arbejdstagere⁶⁷ for at lette levering af tjenester på tværs af grænserne i et klima med fair konkurrence og respekt for rettighederne for udstationerede arbejdstagere, der er ansat i én medlemsstat og midlertidigt sendes til en anden medlemsstat af deres arbejdsgiver for at arbejde, navnlig ved at sikre rimelige lønforhold og ensartede regler for virksomheder, der udstationerer, og lokale virksomheder i værtslandet.

På grundlag af et forslag fra Kommissionen⁶⁸ blev der oprettet en europæisk platform⁶⁹ til bekæmpelse af de forskellige former for sort arbejde og fejlagtigt indberettet arbejde i forbindelse med sort arbejde, herunder falske selvstændige. Platformen blev taget i brug den 27. maj 2016. Dens aktiviteter kan omfatte udarbejdelse af fælles definitioner og koncepter, udveksling af evidensbaseret god praksis, gensidig læring, udveksling af medarbejdere og fælles, grænseoverskridende inspektioner.

6. STEMMERET OG VALGBARHED VED KOMMUNALE VALG OG VALG TIL EUROPA-PARLAMENTET (ARTIKEL 20, STK. 2, LITRA B), OG ARTIKEL 22 I TEUF)

6.1. Indledning

I henhold til artikel 20, stk. 2, litra b), og artikel 22 i TEUF, har enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet og kommunale valg i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat.

Kommissionen besvarede 32 klager, 71 breve/individuelle forespørgsler, 58 spørgsmål og 13 andragender fra Europa-Parlamentet om disse spørgsmål, hovedsagelig vedrørende "fortabelse af valgret" og handicappedes stemmeret. "Fortabelse af valgret" i denne forbindelse skyldes, at nogle medlemsstater fratager deres borgere retten til at stemme ved nationale valg, når de har været bosiddende i udlandet, herunder i en anden medlemsstat, i en givet periode. Derfor kan disse borgere ikke deltage i nationale valg, hverken i deres hjemland eller i deres opholdsmedlemsstat.

6.2. Udviklingen i retspraksis

I *Delvigne-dommen*⁷⁰ blev Domstolen bedt om at undersøge, hvorvidt det stred mod EU-retten, at en fransk statsborger, der var blevet dømt for en alvorlig forbrydelse, permanent blev frataget retten til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet. Dommen var baseret på tidligere retspraksis, navnlig *Eman og Sevinge-dommen*⁷¹, hvori det blev fastslået, at det er op til medlemsstaterne at træffe beslutning om valgret, men at det skal ske i

⁶⁶ Direktiv 2014/67/EU om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EUT L 159 af 28.5.2014, s. 11-31).

⁶⁷ COM(2016) 128 final.

⁶⁸ COM (2014) 221 final.

⁶⁹ Afgørelse 2016/344/EU om en europæisk platform for forbedring af samarbejdet i forbindelse med imødegåelse af sort arbejde (EUT L 65 af 11.3.2016, s. 12-20).

⁷⁰ Sag C-650/13 *Delvigne*.

⁷¹ Sag C-300/04 *Eman og Sevinge*.

overensstemmelse med EU-retten, herunder de overordnede principper. Domstolen præciserede, at nationale regler vedrørende afholdelsen af valg til Europa-Parlamentet skal være i overensstemmelse med chartret om grundlæggende rettigheder, herunder artikel 39, stk. 2, hvori man sikrer unionsborgeres ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet. Den fastslog, at det i den foreliggende sag var hensigtsmæssigt at fratage borgerrettigheder i lyset af alvoren af den pågældendes forbrydelse og det forhold, at det ifølge fransk ret er muligt for borgere at søge om at få deres stemmeret tilbage, og dermed tilladt.

6.3. Udviklingen inden for stemmeret og Kommissionens foranstaltninger

I rapporteringsperioden skete der vigtige udviklinger vedrørende stemmeret og valgbarhed til kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet.

6.3.1 Fremme af systemet med "spidskandidater" som formand for Kommissionen og afhjælpning af følgerne af fratagelse af stemmeret

Den 12. marts 2013 fremsatte Kommissionen en *henstilling om en mere demokratisk og effektiv gennemførelse af valget til Europa-Parlamentet*⁷² på baggrund af Lissabontraktaten, som styrkede Parlamentets rolle i forhold til Kommissionen⁷³. Heri opfordrede den de europæiske politiske partier til at udpege kandidater til posten som formand for Kommissionen.

To måneder før valget til Europa-Parlamentet i 2014 udsendte Kommissionen en *foreløbig rapport*⁷⁴ om gennemførelsen af henstillingen, hvori den reviderer sin henstilling om, at europæiske og nationale politiske partier forud for valget skulle identificere deres kandidat til posten som formand for Kommissionen og skitsere kandidatens program, og bemærkede, at seks europæiske politiske partier havde reageret på henstillingen.

Sideløbende fortsatte Kommissionen sit samarbejde med eksperter fra medlemsstaterne i sin *ekspertgruppe om valget* for at sikre en uproblematisk afvikling af valget til Europa-Parlamentet i 2014, navnlig ved at udveksle data og udvikle it-værktøjer, der skal forhindre unionsborgere i at afgive flere stemmer ved dette valg.

I *rapporten om valget til Europa-Parlamentet i 2014*⁷⁵ blev det understreget, at den direkte sammenhæng mellem valgresultatet og valget af Kommissionens formand bidrog til at styrke den nye Kommissions demokratiske legitimitet.

Den 11. november 2015 fremsatte Parlamentet et forslag til lovgivningsinitiativ⁷⁶ om at integrere systemet med "spidskandidater" (*Spitzenkandidaten*) i EU's valglovgivning.

I januar 2014 vedtog Kommissionen en *henstilling om følgerne af, at unionsborgere fortaber deres valget, når de udøver deres ret til fri bevægelighed*⁷⁷.

⁷² Kommissionens henstilling 2013/142/EU om en mere demokratisk og effektiv gennemførelse af valget til Europa-Parlamentet (EUT L 79 af 21.3.2013, s. 29-32).

⁷³ I henhold til artikel 17, stk. 7, i TEU vælger Parlamentet Kommissionens formand på forslag af Det Europæiske Råd, som skal tage hensyn til resultaterne af valget til Europa-Parlamentet.

⁷⁴ COM(2014) 196 final.

⁷⁵ COM(2015) 206 final.

⁷⁶ Europa-Parlamentets beslutning af 11. november 2015 om reform af valgloven i Den Europæiske Union (P8_TA(2015)0395 – 2015/2035(INL)).

⁷⁷ Kommissionen følger begivenhederne på dette område nøje. I nogle medlemsstater er der drøftelser i gang.

6.3.2 Behandlede spørgsmål vedrørende anvendelsen af valgretten og valgbarhed

For at sikre, at unionsborgere fra andre medlemsstater kan stifte eller blive medlemmer af politiske partier i værtsmedlemsstaten, fortsatte Kommissionen sine traktatbrudssager mod syv medlemsstater, hvor dette ikke var tilladt. I tre tilfælde blev proceduren afsluttet, efter at medlemsstaterne havde fremlagt tilfredsstillende præciseringer af den gældende juridiske ramme⁷⁸ eller vedtaget ny lovgivning⁷⁹. Procedurene fortsætter imod fire medlemsstater⁸⁰.

7. RET TIL BESKYTTELSE HOS DIPLOMATISKE ELLER KONSULÆRE MYNDIGHEDER (ARTIKEL 20, STK. 2, LITRA C), OG ARTIKEL 23 I TEUF)

7.1. Indledning

I henhold til artikel 20, stk. 2, litra c), og artikel 23 i TEUF nyder unionsborgere i tredjelande, hvor den medlemsstat, som de er statsborgere i, ikke er repræsenteret, beskyttelse hos enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheder på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat. Unionsborgerne er mindre opmærksomme på denne ret end på andre rettigheder, der følger af unionsborgerskabet⁸¹.

I rapporteringsperioden besvarede Kommissionen fire klager, 10 breve/individuelle forespørgsler og tre spørgsmål fra Europa-Parlamentet om dette spørgsmål. Disse vedrørte udstedelse af rejsedokumenter i nødsituationer med henblik på hjemrejse eller mangel på eller diskriminerende konsulær beskyttelse.

7.2. Udviklingen på området konsulær beskyttelse

I 2015 vedtog Rådet et *direktiv om at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande*⁸², hvori der indføres klare og retligt bindende regler om samarbejde og koordinering mellem medlemsstaternes konsulære myndigheder for at sikre, at ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande kan nyde ikkediskriminerende konsulær beskyttelse fra andre medlemsstater. Medlemsstaterne skal omsætte direktivet inden den 1. maj 2018.

I 2015 nedsatte Kommissionen en *ekspertgruppe om konsulær beskyttelse*, der skulle drøfte gennemførelsen af artikel 23 i TEUF og af direktivet samt udveksle bedste praksis med medlemsstaternes eksperter.

Adskillige bilaterale aftaler⁸³ blev forhandlet på plads mellem EU og tredjelande og indeholdt *bestemmelser om konsulært samtykke* for at sikre den fulde udnyttelse af ikkerepræsenterede unionsborgeres ret til ikkediskriminerende konsulær beskyttelse.

⁷⁸ Grækenland.

⁷⁹ Spanien og Slovakiet.

⁸⁰ Tjekkiet, Letland, Litauen og Polen.

⁸¹ Flash Eurobarometer 430 om unionsborgerskab.

⁸² Direktiv (EU) 2015/637 af 20. april 2015 om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande og om ophævelse af afgørelse 95/553/EF (EUT L 106 af 24.4.2015, s. 1-13).

⁸³ Bl.a. med Afghanistan, Australien, Canada, Cuba og New Zealand.

8. RET TIL AT INDGIVE ANDRAGENDER TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RET TIL AT HENVENDE SIG TIL DEN EUROPÆISKE OMBUDSMAND (ARTIKEL 20, STK. 2, LITRA D), OG ARTIKEL 24, STK. 2, 3 OG 4 I TEUF)

8.1. Indledning

I artikel 20, stk. 2, litra d), og artikel 24, stk. 2, 3 og 4, i TEUF henvises der til andre rettigheder, der giver unionsborgere ret til at henvende sig til EU-institutionerne, herunder retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet og retten til at henvende sig til Den Europæiske Ombudsmand. Alle unionsborgere har ret til at skrive til alle institutioner, organer, kontorer eller agenturer på et af EU's officielle sprog⁸⁴ og modtage et svar på samme sprog⁸⁵.

8.2. Ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet

I henhold til artikel 24, stk. 2, i TEUF har unionsborgere ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet på et hvilket som helst af de officielle sprog om EU-spørgsmål, der vedrører dem, og til at modtage et svar på samme sprog. I første halvdel af 2016 modtog Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender 779 andragender. I 2015 modtog Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender 1 400 andragender, et fald fra 2 714 i 2014 og 2 891 i 2013. De almindeligste temaer for andragender var spørgsmål om retsvæsen og grundlæggende rettigheder, herunder unionsborgerskab og fri bevægelighed, efterfulgt af spørgsmål om miljø og det indre marked.

En "webportal for andragender"⁸⁶ har eksisteret siden 2014 og giver mulighed for en brugervenlig indgivelse af andragender online. Portalen giver også borgerne mulighed for at udtrykke deres støtte online til åbne andragender, der er erklæret antagelige. Denne onlineproces har halveret antallet af andragender gennem indførelsen af filtreringsspørgsmål med henblik på en første undersøgelse af andragendernes antagelighed.

8.3. Ret til at henvende sig til Den Europæiske Ombudsmand

I henhold til artikel 24, stk. 3, i TEUF har unionsborgere ret til at henvende sig til Den Europæiske Ombudsmand, som behandler klager fra borgerne over EU's institutioner, organer og agenturer. Problemerne strækker sig fra kontraktlige tvister og krænkelser af grundlæggende rettigheder til manglende gennemsigtighed i beslutningstagningen og afslag på aktindsigt i dokumenter.

I rapporteringsperioden registrerede Ombudsmandens kontor 6 506 klager og indledte 953 sager. I hvert af de tre år vedrørte flertallet af klagerne en påstået manglende åbenhed. Efterlevelsen af Ombudsmandens forslag steg fra 80 % i 2013 til 90 % i 2014. Ombudsmandens kontor hjalp mere end 63 300 borgere i løbet af den treårige periode ved at indlede undersøgelser, besvare anmodninger om oplysninger eller rådgive i sin interaktive onlinevejledning.

Denne centrale klagebehandling blev i 2013-2014 suppleret med strategiske undersøgelser på eget initiativ med henblik på at hjælpe så mange borgere som muligt ved at undersøge problemer, der tilsyneladende er systemiske snarere end engangsforeteelser. Ved

⁸⁴ Se artikel 55, stk. 1, i TEU.

⁸⁵ Denne bestemmelse anvendes i alle EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer, når det er relevant for deres arbejde.

⁸⁶ <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/andragender/da/main>

undersøgelserne så man på, hvordan det europæiske borgerinitiativ fungerer (2013), åbenhed i forhandlingerne om det transatlantiske handels- og investeringspartnerskab (2014) samt åbenhed ved triloger (2015) osv.

9. EUROPÆISKE BORGERINITIATIVER (ARTIKEL 24 I TEUF OG ARTIKEL 11, STK. 4, I TEU)

I henhold til artikel 11, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), som gennemført ved forordning (EU) nr. 211/2011, kan en million borgere eller flere fra mindst syv medlemsstater gå sammen om at opfordre Kommissionen til inden for dens kompetenceområder at fremsætte et passende forslag om spørgsmål, hvor der efter deres mening er behov for en EU-retsakt for at gennemføre traktaterne.

Siden forordning (EU) nr. 211/2011 trådte i kraft, er der iværksat 36 initiativer⁸⁷ om en række forskellige spørgsmål, og initiativtagerne har indsamlet omkring seks mio. støttetilkendegivelser. Det er lykkedes tre initiativer at nå op over grænsen på én mio. underskrifter:

- I initiativet "Right2Water"⁸⁸ opfordres der til indførelse af lovgivning om menneskers ret til vand og sanitet og fremstiller vandforsyning og kloakering som offentlige tjenester af væsentlig betydning for alle. I en meddelelse fra marts 2014⁸⁹ forpligtede Kommissionen sig til at træffe en række foranstaltninger som reaktion på initiativtagernes anmodninger:
- I initiativet "One of us"⁹⁰ opfordres EU til at indstille finansiering af forskning, der indebærer ødelæggelse af menneskelige embryoner. Den 28. maj 2014 vedtog Kommissionen en meddelelse⁹¹, hvori den forklarede, at den ikke havde til hensigt at fremsætte et forslag til retsakt med den begrundelse, at den nuværende retlige ramme i EU blev anset for tilstrækkelig, og
- I initiativet "Stop vivisection"⁹² opfordres der til indførelse af lovgivning mod dyreforsøg. Den 3. juni 2015 vedtog Kommissionen en meddelelse⁹³, hvori den forpligtede sig til at tage forskellige skridt i retning af at udfase dyreforsøg.

Kommissionen foretog en revision af anvendelsen af forordningen og vedtog den 31. marts 2015 en rapport⁹⁴, hvori den konkluderede, at det europæiske borgerinitiativ er fuldt operationelt. Den anerkender, at redskabet kan forbedres, så det bliver mere brugervenligt og tilgængeligt for borgerne. Kommissionen er fast besluttet på fortsat at overvåge og drøfte en række spørgsmål vedrørende det europæiske borgerinitiativ i tæt samarbejde og koordinering med de forskellige interessenter og institutioner samt at forbedre instrumentet.

⁸⁷ Registeret over europæiske borgerinitiativer: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

⁸⁸ *Rent vand og sanitet er en menneskeret! Vand er et offentligt gode, ikke en råvare!* (registeret over europæiske borgerinitiativer): <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>

⁸⁹ COM(2014) 177 final.

⁹⁰ *One of us* (registeret over europæiske borgerinitiativer): <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005/it>

⁹¹ COM(2014) 355 final.

⁹² *Stop vivisection* (registeret over europæiske borgerinitiativer): <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>

⁹³ COM(2015) 3773 final.

⁹⁴ COM(2015) 145 final.