



Bruxelles, den 15.12.2020  
COM(2020) 731 final

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

**I HENHOLD TIL ARTIKEL 25 I TEUF**

**om fremskridt hen imod et effektivt unionsborgerskab 2016-2020**

**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 Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om gennemførelsen af bestemmelserne (i anden del af traktaten) om forbud mod forskelsbehandling og unionsborgerskab<sup>1</sup>. Denne niende rapport, der fremlægges i henhold til artikel 25 i TEUF, dækker perioden fra den 1. juli 2016 til den 30. juni 2020.

I denne rapport gennemgås bestemmelserne i del II i TEUF vedrørende: i) unionsborgerskab, ii) ikke-forskelsbehandling, iii) fri bevægelighed og ophold på medlemsstaternes område, iv) retten til at stemme og stille op til kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet i bopælslandet, v) retten til konsular beskyttelse, vi) retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet og vii) retten til at klage til Ombudsmanden. Denne rapport ledsager rapporten om unionsborgerskab, "Empowering citizens and protecting their rights in challenging times".

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

I henhold til artikel 18 i TEUF<sup>2</sup> er forskelsbehandling på grundlag af nationalitet inden for traktaternes anvendelsesområde forbudt<sup>3</sup>.

I den periode, der er omfattet af denne rapport, afsagde Den Europæiske Unions Domstol (Domstolen) fire vigtige domme om forbud mod forskelsbehandling af unionsborgere på grundlag af nationalitet på områderne udlevering og sport.

### 2.1. Forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og udlevering af mobile unionsborgere

Domstolens tre domme om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og udlevering af unionsborgere, der har bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, til et tredjeland var *Petruhin-dommen*<sup>4</sup>, *Pisciotti-dommen*<sup>5</sup> og *Raugevicius-dommen*<sup>6</sup>. Alle disse sager vedrørte spørgsmålet om samspillet mellem de nationale regler, der forbyder udlevering af værtsmedlemsstatens egne statsborgere, og EU-princippet om forbud mod forskelsbehandling af unionsborgere på grundlag af nationalitet (artikel 18 i TEUF).

Både Petruhin-dommen og Pisciotti-dommen omhandlede udlevering af mobile unionsborgere med henblik på strafforfølgning, mens Raugevicius-dommen omhandlede

---

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

<sup>2</sup> Se også artikel 21, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder.

<sup>3</sup> Denne bestemmelse gælder med forbehold af særlige bestemmelser i traktaterne.

<sup>4</sup> Sag C-182/15, Aleksei Petruhin mod Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra.

<sup>5</sup> Sag C-191/16, Romano Pisciotti mod Bundesrepublik Deutschland.

<sup>6</sup> Sag C-247/17, Denis Raugevicius.

udlevering af mobile unionsborgere med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf idømt af en ret i et ikke-EU-land.

Domstolens vigtigste konklusioner i disse sager kan sammenfattes som følger: For det første fastslog Domstolen, at når der ikke foreligger nogen international overenskomst mellem Unionen og et tredjeland, henhører reglerne på udleveringsområdet under medlemsstaternes kompetence, men ikke desto mindre skal de nationale regler om udlevering overholde EU-retten i situationer, der er omfattet af denne<sup>7</sup>. Dette er ifølge Domstolen tilfældet, når en unionsborger har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed (i henhold til artikel 21 i TEUF), og de nationale udleveringsregler kan føre til forskelsbehandling af unionsborgere på grundlag af nationalitet (i henhold til artikel 18 i TEUF)<sup>8</sup>.

For det andet undersøgte Domstolen, om (inter)nationale regler i medlemsstater, der *kun* udelukker ikke-udlevering af deres egne statsborgere, ville være uforenelige med princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 18 i TEUF. Domstolen bemærker, at sådanne udleveringsregler indfører en forskelsbehandling i forhold til unionsborgerens nationalitet og dermed til en restriktion for den frie bevægelighed<sup>9</sup>. I overensstemmelse med Domstolens praksis er en sådan restriktion "kun berettiget, såfremt den er begrundet i objektive hensyn og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt forfølges med den nationale lovgivning"<sup>10</sup>. Selv om Domstolen anerkender, at "det internationale strafferetlige samarbejde" og at forhindre risikoen for straffrihed er legitime formål<sup>11</sup>, skal disse nationale bestemmelser også opfylde proportionalitetskravet.

I denne henseende fastslog Domstolen i Petruhhin-dommen, at alternative foranstaltninger, der er mindre indgribende i udøvelsen af de grundlæggende friheder, skal vurderes af den medlemsstat, der overvejer at imødekomme en anmodning om udlevering<sup>12</sup>. På grundlag af EU's princip om loyalt samarbejde (artikel 4, stk. 3, i TEU) og den afledte EU-ret på området for strafferetligt samarbejde (nærmere bestemt den europæiske arrestordre) konkluderede Domstolen følgende: Før medlemsstaterne udleverer en mobil unionsborger, skal de udveksle oplysninger med den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, med henblik på at give denne medlemsstats myndigheder mulighed for at udstede en europæisk arrestordre i retsforfølgelsesøjemed, "dog forudsat at de nævnte myndigheder i medfør af national ret har [ekstraterritorial] kompetence" til at retsforfølge mobile unionsborgere for handlinger begået uden for medlemsstatens område<sup>13</sup>. I Piscioti-dommen præciserede Domstolen imidlertid, at hvis den medlemsstat, hvori den pågældende er statsborger, er blevet tilstrækkeligt informeret, men alligevel beslutter ikke at retsforfølge sin egen statsborger for

---

<sup>7</sup> Sag C-182/15, Petruhhin, præmis 26-27.

<sup>8</sup> Sag C-182/15, Petruhhin, præmis 29-31, sag C-191/16, Petruhhin præmis 31-35, 37-42, sag C-247/17, Rauevicius præmis 27-28.

<sup>9</sup> Sag C-182/15, Petruhhin, præmis 32-33, sag C-191/16, Piscioti, præmis 43-45, sag C-247/17, Rauevicius, præmis 30.

<sup>10</sup> Sag C-182/15, Petruhhin, præmis 34, 38, sag C-191/16, Piscioti, præmis 46, sag C-247/17, Rauevicius, præmis 31.

<sup>11</sup> Sag C-182/15, Petruhhin, præmis 35-37.

<sup>12</sup> Sag C-182/15, Petruhhin, præmis 38-41.

<sup>13</sup> Sag C-182/15, Petruhhin, præmis 42-48.

lovovertrædelser, der er begået uden for territoriet, er EU-retten ikke til hinder for, at "værtsmedlemsstaten" udleverer dem til et tredjeland<sup>14</sup>.

For det tredje gælder afvejningen af målet om at forebygge risikoen for straffrihed for begåede strafbare handlinger og restriktioner for en grundlæggende frihed og det tilsvarende behov for at undersøge alternative foranstaltninger også, ifølge Domstolen i *Raugevicius*-dommen, for så vidt angår (anmodninger om) udlevering med henblik på fuldbyrdelse af en (udenlandsk) straffedom<sup>15</sup>. Princippet om "ne bis in idem" kan udgøre en hindring for, at den medlemsstat, hvor en mobil unionsborger er statsborger, retsforfølger den pågældende, men internationale instrumenter og (nogle af) medlemsstaternes lovgivning indeholder alternative mekanismer (f.eks. afsoning af straffedomme idømt af udenlandske domstole i den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger)<sup>16</sup>. Ifølge Domstolen kan sådanne alternative ordninger derfor anses for at finde anvendelse på den pågældende mobile unionsborger (uanset restriktioner på grundlag af nationalitet)<sup>17</sup>.

## **2.2. Forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet inden for amatørsport**

I den anden vigtige dom fra Domstolen i denne rapportperiode, *TopFit-dommen*<sup>18</sup>, blev spørgsmålet om forbud mod forskelsbehandling af (mobile) unionsborgere på grundlag af nationalitet inden for amatørsport behandlet<sup>19</sup>.

Daniele Biffi er en italiensk statsborger, der bor i Tyskland, og som dyrker amatør konkurrenceløb i kategorien seniorer. Han er medlem af TopFit, som er en sportsforening, der er medlem af det nationale tyske atletikforbund (Deutscher Leichtathletikverband, DLV). I 2015 medførte en ændring af DLV's regler, at mobile unionsborgere i Tyskland, såsom Daniele Biffi, blev nægtet muligheden for at blive udvalgt til at deltage i nationale mesterskaber eller kun fik lov til at deltage i disse mesterskaber "uden for placering" eller "uden placering". Dette betød, at de ikke kunne kvalificere sig til finalen eller kunne opnå titlen som national mester, på trods af de opfyldt alle andre betingelser for at deltage i atletikmesterskaber.

Domstolen baserede sig på fire indlæg i sit svar på den præjudicielle forelæggelse. For det første bemærkede Domstolen under henvisning til sin nylige dom i *Raugevicius*-sagen, at "situationen for en unionsborger, der har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 18 TEUF", herunder inden for amatørsport<sup>20</sup>. For det andet har den grundlæggende ret til fri bevægelighed for personer i henhold til artikel 21 i TEUF bl.a. til formål at fremme "den pågældende unionsborgers progressive integration i værtsmedlemsstaten", og deltagelse i amatørsport er en vigtig del af denne

<sup>14</sup> Sag C-191/16, *Pisciotti*, præmis 50-56.

<sup>15</sup> Sag C-247/17, *Raugevicius*, præmis 32-40.

<sup>16</sup> Sag C-247/17, *Raugevicius*, præmis 36-38.

<sup>17</sup> Sag C-247/17, *Raugevicius*, præmis 41-48.

<sup>18</sup> Domstolens dom af 13. juni 2019, *TopFit e.V. og Daniele Biffi mod Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, C-22/18, ECLI:EU:C:2019:497.

<sup>19</sup> Forskelsbehandling på grundlag af nationalitet inden for professionel sport falder ind under artikel 45 i TEUF.

<sup>20</sup> Sag C-22/18, *TopFit*, præmis 29-30.

integrationsproces<sup>21</sup>. For det tredje bemærkede Domstolen under henvisning til tidligere EU-retspraksis, at nationale (sports-)forbunds regler ligeledes er underlagt EU-retten, herunder traktaterne<sup>22</sup>. For det fjerde indebærer anvendelsen af artikel 18 og 21 i TEUF på nationale sportsforbunds regler bl.a., at nationale sportsforbunds regler, som kan udgøre en restriktion for en grundlæggende frihed, er uforenelige med EU-retten, medmindre de "er begrundet i objektive hensyn, der står i forhold til det lovligt forfulgte formål"<sup>23</sup>.

### **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 orientering<sup>24</sup>.

I marts 2019 offentliggjorde Kommissionen årsrapporten om ligestilling mellem kvinder og mænd og konkluderede, at selv i EU, hvor fuld ligestilling mellem kønnene er sikret ved lov, er ligestilling mellem kvinder og mænd stadig ikke en håndgribelig realitet<sup>25</sup>.

Efter offentliggørelsen af listen over foranstaltninger til fremme af LGBTI-personers ligestilling i december 2015, der omfattede aktiviteter, som Kommissionen havde planlagt på forskellige politikområder i 2016-2019<sup>26</sup>, offentliggjorde Kommissionen i februar 2017 den første årsrapport om listen over foranstaltninger til at forbedre LGBTI-personers ligestilling, der dækker 2016. Den anden og tredje rapport blev offentliggjort i henholdsvis 2018 og 2019, og i maj 2020 blev den endelige rapport om de foranstaltninger, der blev truffet i 2019, offentliggjort<sup>27</sup>.

I november 2018 fremlagde Kommissionen konklusioner baseret på drøftelserne på de fokusmøder om sintifjendtlighed og afrofobi, som EU's Gruppe på Højt Plan vedrørende Bekæmpelse af Racisme, Fremmedhad og Andre Former for Intolerance afholdt på sit fjerde møde den 5. december 2017<sup>28</sup>. Den udarbejdede også en vejledning om den praktiske anvendelse af Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen<sup>29</sup>.

---

<sup>21</sup> Sag C-22/18, TopFit, præmis 31-34.

<sup>22</sup> Sag C-22/18, TopFit, præmis 36-40.

<sup>23</sup> Sag C-22/18, TopFit, præmis 42-48.

<sup>24</sup> Se også artikel 21, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder.

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/annual\\_report\\_ge\\_2019\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf).

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality\\_en#documents](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en#documents).

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report\\_list\\_of\\_actions\\_2015-19.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf).

<sup>28</sup> Rapport om sintifjendtlighed: [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=55652](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652); Rapport om afrofobi: [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=55651](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651).

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=55607](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607).

I december 2018 offentliggjorde Kommissionen en evaluering af EU-rammen for de nationale strategier for romaernes integration frem til 2020<sup>30</sup>. I evalueringen vurderedes EU-rammen, og hvordan den mobiliserede andre europæiske politiske, retlige og finansielle instrumenter til integration af romaerne. Kommissionen offentliggjorde også en rapport i september 2019 med fokus på den nationale gennemførelse af foranstaltninger til romaernes integration<sup>31</sup>.

Kommissionen iværksatte i maj 2019 og kører frem til december 2020 kampagnen #EUvsDiscrimination<sup>32</sup> rettet mod forskelsbehandling på arbejdspladsen på grund af alder, køn, handicap, etnisk eller racemæssig oprindelse, religion eller tro eller seksuel orientering, som er forbudt i henhold til EU's lovgivning om bekæmpelse af forskelsbehandling<sup>33</sup>.

### 3.2. Udviklingen i retspraksis

Hvad angår religionsfriheden, henvises der til Domstolens dom af 22. januar 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43). Domstolen fastslog, at en national lovgivning, i henhold til hvilken langfredag kun er en helligdag for de arbejdstagere, som er medlemmer af visse kristne kirker, og i henhold til hvilken kun disse arbejdstagere har ret til en helligdagsgodtgørelse, hvis de arbejder på denne helligdag, indfører en direkte forskelsbehandling på grund af religion.

## 4. UNIONSBORGERSKAB (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-retten<sup>34</sup>, indebærer tildelingen af statsborgerskab i en medlemsstat også tildeling af unionsborgerskab og de deraf følgende rettigheder, som kan udøves overalt i EU. Derfor mener Kommissionen, at medlemsstaterne bør anvende deres beføjelser til at tildele statsborgerskab i en ægte samarbejdsånd, som krævet i traktaterne.

Europa-Kommissionen iværksatte en række foranstaltninger med henblik på erhvervelse og tab af unionsborgerskab, nærmere bestemt spørgsmålet om ordninger for "statsborgerskab for investorer" i EU, der giver tredjelandstatsborgere ret til statsborgerskab som modydelse for investeringer.

---

<sup>30</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0785&from=EN>.

<sup>31</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=FR>.

<sup>32</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=da>.

<sup>33</sup> En del af denne kampagne fokuserer især på tilpasninger til handicappede i et rimeligt omfang i overensstemmelse med Rådets direktiv 2000/78/EF, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex:32000L0078>. Der blev i september 2020 offentliggjort en vejledning om rimelige tilpasninger på arbejdspladsen, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>.

<sup>34</sup> Sag C-135/08, Rottmann.

I januar 2019 udsendte Kommissionen en rapport med titlen "Ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer i Den Europæiske Union"<sup>35</sup>, hvori den analyserede de eksisterende ordninger for opnåelse af statsborgerskab og opholdsret i EU's medlemsstater på grundlag af investeringer og fremhævede en række bekymringer og risici, som sådanne ordninger udgør for EU.

I forlængelse af denne rapport nedsatte Kommissionen en gruppe af eksperter fra medlemsstaterne vedrørende ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer for i) at se på de specifikke risici, der knytter sig til ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, ii) udforme et sæt fælles sikkerhedskontrolforanstaltninger inden udgangen af 2019, og iii) behandle aspekter af gennemsigtighed og god forvaltningspraksis med hensyn til gennemførelsen af både statsborgerskabs- og opholdsretsordninger<sup>36</sup>.

I rapporteringsperioden behandlede Kommissionen 98 klager, næsten 1 400 breve/individuelle forespørgsler, 48 spørgsmål og 10 andragender fra Europa-Parlamentet på området unionsborgerskab og dertil knyttede rettigheder, hovedsagelig vedrørende oplysninger om konsekvenserne af brexit for unionsborgerskabet.

#### 4.2. Udviklingen i retspraksis

Fra 2016 til 2019 behandlede Domstolen 29 sager om unionsborgerskab, herunder sager om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, fortabelse af unionsborgerskab på grund af fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat eller afledt opholdsret for familiemedlemmer fra tredjelande til unionsborgere<sup>37</sup>.

I dommen i sagen *Tjebbes m.fl.*<sup>38</sup> bekræftede Domstolen lovligheden generelt af medlemsstaternes formål om at sikre, at der er en reel tilknytning mellem medlemsstaten og dens statsborgere. Dette betyder imidlertid ikke, at medlemsstaterne ikke skal sikre (i hvert enkelt tilfælde), at fortabelse ex lege af statsborgerskab i en medlemsstat overholder proportionalitetsprincippet, hvis fortabelse af statsborgerskab medfører fortabelse af status som unionsborger og de rettigheder, der følger deraf<sup>39</sup>.

Domstolen fandt derfor, at medlemsstaternes lovgivning om fortabelse af statsborgerskab for at overholde proportionalitetsprincippet giver mulighed for "en individuel undersøgelse af konsekvenserne af dette tab for [den berørte person og for dennes familiemedlemmer] fra et EU-retligt synspunkt"<sup>40</sup>. Hvis fortabelsen af unionsborgerskabet (som følge af automatisk fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat) efter en sådan undersøgelse viser sig at være

---

<sup>35</sup> COM(2019) 12 final [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com\\_2019\\_12\\_final\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf)

<sup>36</sup> Se [https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes\\_en](https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en).

<sup>37</sup> Den Europæiske Unions Domstol (2020). Årsrapport 2019: Judiciel virksomhed. Luxembourg, februar 2020, s. 161. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/qd-ap-20-001-en-n.pdf>.

<sup>38</sup> Sag C-221/17, Tjebbes m.fl.

<sup>39</sup> C-221/17, Tjebbes m.fl., præmis 40.

<sup>40</sup> C-221/17, Tjebbes m.fl., præmis 41.

uforenelig med EU-retten, bør det desuden være muligt at generhverve statsborgerskab *ex tunc*<sup>41</sup>.

## **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<sup>42</sup>.

Et flertal af borgerne støtter denne ret<sup>43</sup> og betragter den som en af de største fordele ved EU-medlemskab<sup>44</sup>. Derudover siger over halvdelen af unionsborgerne, at de har nydt godt af, at der er mindre eller ingen grænsekontrol, når de rejser til udlandet<sup>45</sup>. De fleste europæere siger, at den frie bevægelighed for personer, varer og tjenesteydelser inden for Den Europæiske Union er det mest positive resultat af EU<sup>46</sup>. I en undersøgelse, der blev gennemført i foråret 2020, var 83 % af unionsborgerne enige i, at den frie bevægelighed for unionsborgere inden for EU samlet set gavner deres lands økonomi<sup>47</sup>.

I 2018 boede eller arbejdede mere end 16 millioner unionsborgere i et andet EU-land end der, hvor de var statsborgere. Langt flere unionsborgere aflagde midlertidige besøg i andre EU-lande for at holde ferie, besøge venner og familie eller på forretningsrejser.

Mobile unionsborgere og deres familiemedlemmer kan finde oplysninger om deres ret til at opholde sig i en anden medlemsstat på portalen Dit Europa<sup>48</sup>. Dit Europa giver også adgang til landespecifikke oplysninger og udfylder dermed sin rolle som EU's "fælles digitale portal"<sup>49</sup>.

I rapporteringsperioden behandlede Kommissionen 950 klager fra borgere, 6 128 spørgsmål og 140 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.

---

<sup>41</sup> C-221/17, Tjebbes m.fl., præmis 42.

<sup>42</sup> Se navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77) ("direktivet om fri bevægelighed").

<sup>43</sup> 81 % af respondenterne på Special Eurobarometer 486, 2019.

<sup>44</sup> 60 % af respondenterne på Standard Eurobarometer 91, forår 2019.

<sup>45</sup> 56 % af respondenterne på Standard Eurobarometer 91, forår 2019.

<sup>46</sup> 60 % af respondenterne på Special Eurobarometer 486, 2019.

<sup>47</sup> Flash Eurobarometer 485, forår 2020.

<sup>48</sup> [https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index\\_da.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index_da.htm).

<sup>49</sup> Forordning (EU) 2018/1724 om oprettelse af en fælles digital portal, der giver adgang til oplysninger, procedurer og bistands- og problemløsningstjenester.



Mobile unionsborgere, der er påvirket negativt af offentlige myndigheders forkerte anvendelse af EU-retten, kan få hjælp fra SOLVIT<sup>50</sup>, som er oprettet med henblik på at kunne reagere hurtigt og finde løsninger på nationalt plan. Fra 2016 til 2018 håndterede SOLVIT 1 930 sager om fri bevægelighed for personer<sup>51</sup>.

Borgerne kan også stille spørgsmål om deres personlige EU-rettigheder til Dit Europa — Råd & Vink<sup>52</sup>, som tilbyder gratis skræddersyet juridisk rådgivning. Dit Europa — Råd & Vink forvaltes af Kommissionen og bemannes af eksperter fra den eksterne leverandør European Citizen Action Service (ECAS). Mellem 2016 og 2020 modtog Dit Europa — Råd & Vink mere end 42 000 forespørgsler om indrejseprocedurer og opholdsret og mere end 2 300 forespørgsler om politiske og retslige rettigheder.

Unionsborgere kan ligeledes henvende sig til Kommissionens portal Europe Direct (EDCC)<sup>53</sup>, som indeholder generelle oplysninger om EU og vejledning om unionsborgeres rettigheder. Mellem 2016 og 2019 modtog EDCC i alt 5 251 forespørgsler om fri bevægelighed for personer.

Mobile EU-arbejdstagere kan desuden anmode om bistand fra de nationale organer, der er oprettet i henhold til direktiv 2014/54<sup>54</sup>.

Med henblik på at bidrage til den frie bevægelighed for personer med handicap gennemførte Kommissionen et pilotprojekt om EU-handicapkortet i 2016-2018<sup>55</sup>.

Kommissionen har udviklet et e-læringsværktøj om retten til fri bevægelighed, som er beregnet for lokale forvaltninger med henblik på at uddybe deres viden om direktiv 2004/38 (direktivet om fri bevægelighed) og de rettigheder, der følger heraf. E-læringsværktøjet er tilgængeligt på 23 sprog og omfatter en selvevalueringstest og et onlinekursus for begyndere og avancerede brugere.

## 5.2. Udviklingen i retspraksis

### 5.2.1. Udviklingen i Domstolens retspraksis vedrørende retten til fri bevægelighed og (afledt) opholdsret

Domstolen har afsagt flere domme vedrørende artikel 21 i TEUF (herunder dens gennemførelse gennem direktivet om fri bevægelighed) samt opholdsret afledt af unionsborgerskabet på grundlag af artikel 20 i TEUF<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> 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 dem med at løse deres problemer udenretligt og gratis.

<sup>51</sup> [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/solvit/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm).

<sup>52</sup> <https://europa.eu/youreurope/advice/>.

<sup>53</sup> [https://europa.eu/european-union/contact\\_da](https://europa.eu/european-union/contact_da).

<sup>54</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/54/EU af 16. april 2014 om foranstaltninger til fremme af arbejdstagernes udøvelse af deres ret til fri bevægelighed.

<sup>55</sup> Hermed indførtes frivillig gensidig anerkendelse af handicapstatus og fremme af handicappedes adgang til kultur, sport og fritid i otte projektlande: Belgien, Cypern, Estland, Finland, Italien, Malta, Rumænien og Slovenien.

Den første række sager vedrører spørgsmålet om, hvilke unionsborgere og familiemedlemmer der kan påberåbe sig direktiv 2004/38 med henblik på opholdsret.

I *Lounes-dommen*<sup>57</sup> fastslog Domstolen, at en unionsborger, der har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed til at opholde sig i en anden EU-medlemsstat, og som siden har opnået statsborgerskab i værtsmedlemsstaten, samtidig med at vedkommende bevarer sit statsborgerskab i oprindelsesmedlemsstaten, kan fortsætte med at påberåbe sig de rettigheder, der følger af artikel 21 i TEUF, selv om vedkommende ikke længere er omfattet af direktiv 2004/38<sup>58</sup>. Opholdsret for familiemedlemmer til den nævnte unionsborger (med dobbelt statsborgerskab) kan også udledes direkte af artikel 21 i TEUF på betingelser, der ikke må være strengere end dem, der er fastsat i direktiv 2004/38<sup>59</sup>. Domstolen præciserede, at retten til fri bevægelighed omfatter retten til at have et normalt familieliv<sup>60</sup>.

I *Gusa-dommen*<sup>61</sup> fastslog Domstolen, at retten til at bevare status som "arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende" efter ophøret af den økonomiske virksomhed i de tilfælde, der er fastsat i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38, (nærmere bestemt litra b), for en unionsborger, der "uforskyldt [er] arbejdsløs efter at have haft lønnet beskæftigelse i mere end et år, og dette er behørigt konstateret, og vedkommende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende"), finder tilsvarende anvendelse på mobile unionsborgere, der var selvstændige før de uforskyldt ophørte med deres erhvervsaktivitet<sup>62</sup>.

I *Coman-dommen*<sup>63</sup> fortolkede Domstolen begrebet "ægtefælle" til en unionsborger i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2004/38<sup>64</sup> og fastslog, at der er tale om en selvstændig EU-retlig definition, der er uafhængig af medlemsstaternes lovgivning. Domstolen fastslog, at når en unionsborger, der vender tilbage, (tidligere) har udøvet retten til fri bevægelighed for at tage reelt ophold i en anden EU-medlemsstat og i værtsmedlemsstaten har opbygget eller konsolideret et familieliv med en tredjelandstatsborger af samme køn, med hvem vedkommende lovligt har indgået ægteskab i værtsmedlemsstaten, er EU-retten til hinder for national lovgivning, hvorefter nævnte tredjelandstatsborger nægtes ret til indrejse og ophold med den begrundelse, at denne medlemsstats lovgivning ikke tillader ægteskab mellem personer af samme køn<sup>65</sup>. Den pågældende medlemsstat skal betragte en sådan person som ægtefælle med henblik på at gøre det muligt for dem at udøve de rettigheder, de har i henhold

---

<sup>56</sup> Dette afsnit behandler ikke EU-Domstolens domme, der primært er baseret på status som "EU-arbejdstager" i henhold til artikel 45 ff. i TEUF.

<sup>57</sup> Domstolens dom af 14. november 2017, Toufik Lounes mod Secretary of State for the Home Department, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862.

<sup>58</sup> C-165/16, Lounes, præmis 45-58. Det skal bemærkes, at Domstolen specifikt har understreget, at direktiv 2004/38 imidlertid ophører med at finde anvendelse på mobile unionsborgere, der siden har opnået statsborgerskab i værtsmedlemsstaten, se C-165/16, Lounes, præmis 31-44.

<sup>59</sup> C-165/16, Lounes, præmis 59-61.

<sup>60</sup> C-165/16, Lounes, præmis 52.

<sup>61</sup> Domstolens dom af 20. december 2017, Florea Gusa mod Minister for Social Protection m.fl., C-442/16, ECLI:EU:C:2017:1004.

<sup>62</sup> C-442/16 Gusa, præmis 35-45.

<sup>63</sup> Domstolens dom af 5. juni 2018, Relu Adrian Coman m.fl. mod Inspectoratul General pentru Imigrări m.fl., C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

<sup>64</sup> C-673/16, Coman, præmis 33-36.

<sup>65</sup> C-673/16, Coman, præmis 38-40, 52-55.

til EU-retten. Samtidig medfører den ikke en forpligtelse til for medlemsstaten i sin nationale lovgivning at tillade ægteskab mellem personer af samme køn<sup>66</sup>.

I dommen i sagen *Altiner og Ravn*<sup>67</sup> fastslog Domstolen, at EU-retten ikke er til hinder for en national lovgivning, der ikke indrømmer et familiemedlem til en unionsborger, der vender tilbage, en afledt opholdsret, når dette familiemedlem ikke er indrejst på unionsborgerens oprindelsesmedlemsstats område i "naturlig forlængelse" af den pågældende unionsborgeres tilbagevenden til denne medlemsstat<sup>68</sup>. Dette forudsætter, at der inden for rammerne af en samlet vurdering ligeledes skal tages hensyn til andre relevante forhold, som kan godtgøre, at det til trods for det tidsrum, der er forløbet mellem unionsborgerens tilbagevenden til den nævnte medlemsstat og det tidspunkt, hvor et medlem af dennes familie, som er tredjelandstatsborger, er indrejst i samme medlemsstat, forholder sig således, at det i værtsmedlemsstaten opbyggede og konsoliderede familieliv ikke er ophørt<sup>69</sup>.

*Tarola-dommen*<sup>70</sup> vedrørte en unionsborger, der havde udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at være beskæftiget i værtsmedlemsstaten i en periode på to uger i henhold til en anden kontrakt end en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, inden han blev ufrivilligt arbejdsløs. Domstolen fortolkede artikel 7, stk. 1, litra a), og stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38/EF og fandt, at en borger i en sådan situation bevarer sin status som arbejdstager (og dermed retten til at opholde sig i værtsmedlemsstaten) i en periode på mindst seks måneder, hvis den pågældende faktisk havde status som arbejdstager inden perioden, hvor vedkommende uforskyldt blev arbejdsløs, og havde tilmeldt sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende<sup>71</sup>. Domstolen bemærkede endvidere, at enhver ret i henhold til national ret til sociale sikringsydelser eller sociale ydelser kan være betinget af en bestemt beskæftigelsesperiode, for så vidt som den samme betingelse i henhold til ligebehandlingsprincippet finder anvendelse på statsborgere i den pågældende medlemsstat<sup>72</sup>.

*Bajratari-dommen*<sup>73</sup> vedrører fortolkningen af artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38/EF — ophold på grundlag af tilstrækkelige midler og sygeforsikring, der dækker samtlige risici. Sagen vedrørte en forælder fra et tredjeland til en mindreårig unionsborger, som søgte at påberåbe sig sin afledte opholdsret i værtsmedlemsstaten som den primære omsorgsperson for hans mindreårige barn, som er unionsborger, der opholder sig på grundlag af artikel 7, stk. 1, litra b). Domstolen fastslog, at en mindreårig unionsborger råder over tilstrækkelige midler til ikke at blive en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system under opholdet, når disse midler hidrører fra indtægter fra ulovlig beskæftigelse udøvet af den

---

<sup>66</sup> C-673/16, Coman, præmis 45.

<sup>67</sup> Domstolens dom af 27. juni 2018, Erdem Deha Altiner og Isabel Hanna Ravn mod Udlændingestyrelsen, C-230/17, ECLI:EU:C:2018:497.

<sup>68</sup> C-230/17, Altiner and Ravn, præmis 30-34.

<sup>69</sup> C-230/17, Altiner and Ravn, præmis 35.

<sup>70</sup> Domstolens dom af 11. april 2019, Neculai Tarola mod Minister for Social Protection, C-483/17, ECLI:EU:C:2019:309.

<sup>71</sup> C-483/17, Tarola, præmis 45-52.

<sup>72</sup> C-483/17, Tarola, præmis 55-57.

<sup>73</sup> Domstolens dom af 2. oktober 2019, Bajratari, C-93/18, ECLI:EU:C:2019:809.

forælder, der er tredjelandstatsborger, og som ikke har opholds- og arbejdstilladelse<sup>74</sup>. Domstolen fastslog ligeledes, at betingelserne for at begrænse den mindreåriges ret til ophold af hensyn til den offentlige orden ikke var opfyldt<sup>75</sup>.

En anden gruppe af EU-Domstolens afgørelser vedrører begrænsning af opholdsret og udlevering i henhold til direktiv 2004/38.

I dommen i sagen *E mod Subdelegación del Gobierno en Álava*<sup>76</sup> gentog Domstolen, at udsendelsesafgørelser i henhold til direktiv 2004/38 alene må begrundes i den pågældende persons (unionsborgerens) personlige adfærd. Den omstændighed, at en person sidder fængslet på tidspunktet for vedtagelsen af udsendelsesafgørelsen uden udsigt til løsladelse i nær fremtid, ikke "udelukker, at hans adfærd [...] udgør en reel og umiddelbar trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse i værtsmedlemsstaten"<sup>77</sup> med henblik på at træffe en sådan afgørelse.

I *Petrea-dommen*<sup>78</sup> fastslog Domstolen bl.a., at en medlemsstat kan tilbagekalde et bevis for registrering, som med urette er blevet udstedt til en unionsborger, der var blevet udsendt og vendte tilbage, mens vedkommende stadig var omfattet af et indrejseforbud (som fastsat i direktiv 2004/38)<sup>79</sup>. Den pågældende unionsborger har i henhold til artikel 32 i direktiv 2004/38 ret til at indgive en ansøgning om ophævelse af indrejseforbuddet. Vedkommende har dog ikke ret til ophold (i henhold til direktiv 2004/38), så længe ansøgningen behandles<sup>80</sup>.

I dommen i sagen *B og Vomero*<sup>81</sup> præciserede Domstolen en række spørgsmål vedrørende bestemmelserne i direktiv 2004/38 om øget beskyttelse mod udsendelse i henhold til direktivets artikel 28, stk. 3, litra a), og forudsætningerne herfor, navnlig i forbindelse med fængsling. Domstolen fastslog, at en unionsborger skal have ret til tidsbegrænset ophold for at være berettiget til øget beskyttelse mod udsendelse<sup>82</sup>. Desuden præciserede Domstolen, at den akkumulerede (uafbrudte) forudgående opholdsperiode, der kræves for at opnå en øget beskyttelse mod udsendelse, skal beregnes ved at regne tilbage fra den dato, hvor den oprindelige afgørelse om udsendelse blev truffet<sup>83</sup>. Spørgsmålet om, hvorvidt den opholdsperiode, der er nødvendig for den øgede beskyttelse, er blevet afbrudt af en fængslingsperiode forud for afgørelsen om udsendelse, skal afgøres ved en samlet vurdering af, om den integrationsmæssige tilknytning mellem unionsborgeren og værtsmedlemsstaten

---

<sup>74</sup> C-93/18 *Bajratari*, præmis 53.

<sup>75</sup> C-93/18 *Bajratari*, præmis 52.

<sup>76</sup> Domstolens dom af 13. juli 2017, *E mod Subdelegación del Gobierno en Álava*, C-193/16, ECLI:EU:C:2017:542.

<sup>77</sup> C-193/16, *E mod Subdelegación del Gobierno en Álava*, præmis 19-26.

<sup>78</sup> Domstolens dom af 14. september 2017, *Ovidiu-Mihăiță Petrea mod Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis*, C-184/16, ECLI:EU:C:2017:684. Dele af Domstolens dom i *Petrea*-sagen vil blive behandlet i afsnit 5.2.3 i denne oversigt.

<sup>79</sup> C-184/16, *Petrea*, præmis 30-42.

<sup>80</sup> C-184/16, *Petrea*, præmis 43-48.

<sup>81</sup> Domstolens dom af 17. april 2018, *B mod Land Baden-Württemberg og Secretary of State for the Home Department mod Franco Vomero*, forenede sager C-316/16 og C-424/16, ECLI:EU:C:2018:256.

<sup>82</sup> Forenede sager C-316/16 og C-424/16 *B og Vomero*, præmis 44-55.

<sup>83</sup> Forenede sager C-316/16 og C-424/16 *B og Vomero*, præmis 64-65, 85-94.

til trods for denne fængselsstraf ikke er blevet brudt<sup>84</sup>. De relevante faktorer i denne samlede vurdering omfatter "styrken af den integrationsmæssige tilknytning, der er opnået til værtsmedlemsstaten før den pågældendes fængsling, karakteren af den overtrædelse, der danner grundlag for den idømte fængselsstraf, og de omstændigheder, hvorunder overtrædelsen blev begået, såvel som den pågældendes opførsel i fængslingsperioden"<sup>85</sup>.

I dommen i sagen *K og HF*<sup>86</sup> fastslog Domstolen, at den omstændighed, at (et familiemedlem til) en unionsborger tidligere var blevet nægtet asyl på grundlag af Genèvekonventionens artikel 1(F), ikke automatisk fører til den konstatering, at den pågældendes blotte tilstedeværelse på værtsmedlemsstatens område udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse som omhandlet i (artikel 27 i) direktiv 2004/38<sup>87</sup>. Behovet for at begrænse retten til fri bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem til en unionsborger skal vurderes i det enkelte tilfælde<sup>88</sup> og på grundlag af reglerne om fri bevægelighed. De kompetente nationale myndigheder skal endvidere undersøge, om i) vedtagelsen af sådanne foranstaltninger vedrørende den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet der tages hensyn til unionsborgeres og deres familiemedlemmers rettigheder, og ii) andre foranstaltninger, der er mindre indgribende for den frie bevægelighed, var mulige<sup>89</sup>.

En tredje gruppe af Domstolens afgørelser inden for referenceperioden vedrører retten til fri bevægelighed og opholdsret i henhold til artikel 20 og 21 i TEUF.

I *Rendón Marín-dommen*<sup>90</sup> fastslog Domstolen, at EU-retten automatisk er til hinder for, at en tredjelandstatsborger, som har eneforældremyndigheden til en "mobil" og en "statisk" mindreårig unionsborger, nægtes en afledt opholdsret alene af den grund, at den pågældende er tidligere straffet<sup>91</sup>. Denne udelukkelse af automatisk nægtelse af en afledt opholdsret for en forælder, der er tredjelandstatsborger, og som en mindreårig unionsborger forsørges af, udelukkende på grundlag af forældrens straffeattest, bekræftes ligeledes af Domstolen i *CS-dommen*<sup>92</sup>. I både *Rendón Marín-sagen* og *CS-sagen* anerkender Domstolen imidlertid medlemsstaternes mulighed for at begrænse de opholdsrettigheder, der følger af artikel 20 og 21 i TEUF, for så vidt som en sådan begrænsning er baseret på en vurdering i det enkelte tilfælde, og at enhver udvisning eller begrænsning af opholdsretten er begrundet i, at der

---

<sup>84</sup> Forenede sager C-316/16 og C-424/16 B og Vomero, præmis 66-82.

<sup>85</sup> Forenede sager C-316/16 og C-424/16 B og Vomero, præmis 83.

<sup>86</sup> Domstolens dom af 2. maj 2018, K mod Staatssecretaris van Veligheid en Justitie og HF mod Belgische Staat, forenede sager C-331/16 og C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296.

<sup>87</sup> Forenede sager C-331/16 og C-366/16 K og HF, præmis 51.

<sup>88</sup> Forenede sager C-331/16 og C-366/16 K og HF, præmis 39-49, 52-60.

<sup>89</sup> Forenede sager C-331/16 og C-366/16 K og HF, præmis 61-64.

<sup>90</sup> Domstolens dom af 13. september 2016, Alfredo Rendón Marín mod Administración del Estado, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675.

<sup>91</sup> C-165/14 Rendón Marín, præmis 63-67, 81-87.

<sup>92</sup> Domstolens dom af 13. september 2016, Secretary of State for the Home Department mod CS, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674, præmis 41.

"foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed"<sup>93</sup>.

I dommen i sagen *Chavez-Vilchez m.fl.*<sup>94</sup> skulle Domstolen afklare, i hvilket omfang en opholdsret i henhold til artikel 20 i TEUF (i overensstemmelse med Domstolens praksis fra Ruiz Zambrano-dommen<sup>95</sup>) afhænger af, at den forælder, der er unionsborger, og som ikke er den "statiske" mindreårige unionsborgeres primære omsorgsperson, har mulighed for at tage sig af dette barn. Domstolen fastslog, at de kompetente myndigheder bl.a. i lyset af artikel 7 (beskyttelse af privatliv og familieliv) og 24 (hensyntagen til barnets tarv) i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal afgøre, hvilken forælder der er barnets primære omsorgsperson, og om der består et afhængighedsforhold til den forælder, der er tredjelandstatsborger, som ville tvinge barnet til i praksis at forlade Unionens område, hvis en sådan forælder nægtes opholdsret<sup>96</sup>. Domstolen fastslog, at den omstændighed, at den anden forælder, som er unionsborger, reelt er i stand til og ønsker at påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet alene, er et relevant forhold. Dette er dog ikke i sig selv tilstrækkeligt til at kunne konstatere, at der ikke består et afhængighedsforhold mellem den forælder, som er tredjelandstatsborger, og barnet, således at barnet vil være nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt nævnte tredjelandstatsborger nægtes ret til ophold<sup>97</sup>. Domstolen gentog, at "spørgsmålet om forældremyndigheden over barnet samt spørgsmålet om, hvorvidt barnets retlige, økonomiske eller følelsesmæssige forsørgelse påhviler den forælder, der er tredjelandstatsborger" er relevante forhold for de kompetente myndigheders afgørelse<sup>98</sup>. Domstolen tilføjede dernæst, at vurderingen af disse forhold skal "baseres på en hensyntagen til det pågældende barns tarv, samtlige sagens omstændigheder, herunder barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af den følelsesmæssige tilknytning til såvel den forælder, der er unionsborger, som den forælder, der er tredjelandstatsborger, og den risiko, som adskillelsen fra sidstnævnte indebærer for barnets ligevægt"<sup>99</sup>.

Dommen i sagen *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*<sup>100</sup> vedrørte artikel 20 i TEUF. Domstolen fastslog, at artikel 20 i TEUF er til hinder for, at en medlemsstat giver afslag på en ansøgning om familiesammenføring, der er indgivet af en tredjelandstatsborger, der er ægtefælle til en unionsborger, som er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, alene med den begrundelse, at unionsborgeren ikke råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sin ægtefælle, således at opholdet ikke bliver en

---

<sup>93</sup> For så vidt angår opholdsret i henhold til artikel 20 i TEUF, se C-165/14, Rendón Marín, præmis 83-86, C-304/14 CS, præmis 36-42. For så vidt angår opholdsret i henhold til artikel 21 i TEUF, se C-165/14, Rendón Marín, præmis 55-62.

<sup>94</sup> Domstolens dom af 10. maj 2017, HC Chavez-Vilchez m.fl. mod Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank m.fl., C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354.

<sup>95</sup> Sag C-34/09.

<sup>96</sup> C-133/15, Chavez-Vilchez m.fl., præmis 70.

<sup>97</sup> C-133/15, Chavez-Vilchez m.fl., præmis 71.

<sup>98</sup> C-133/15, Chavez-Vilchez m.fl., præmis 68.

<sup>99</sup> C-133/15, Chavez-Vilchez m.fl., præmis 71.

<sup>100</sup> Domstolens dom af 27. februar 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real mod RH*, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119.

byrde for det nationale sociale system, uden at det er blevet undersøgt, om der mellem nævnte unionsborger og dennes ægtefælle består et afhængighedsforhold af en sådan art, at unionsborgeren, såfremt dennes ægtefælle nægtes en afledt opholdsret, vil være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed vil blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som unionsborgeren er tildelt ved sin status. Når den kompetente nationale myndighed fra en tredjelandstatsborger modtager en ansøgning om tildeling af en opholdsret med henblik på familiesammenføring med en unionsborger, som er statsborger i den pågældende medlemsstat, skal denne myndighed på grundlag af de forhold, som den pågældende tredjelandstatsborger og den pågældende unionsborger frit skal kunne fremlægge for myndigheden, og om nødvendigt efter yderligere undersøgelser, vurdere, om der mellem disse to personer består et afhængighedsforhold, således at der principielt skal tildeles denne tredjelandstatsborger en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 i TEUF.

### 5.2.2. *Udviklingen i Domstolens retspraksis vedrørende ret til indrejse og ophold for "andre familiemedlemmer" til unionsborgere*

Med hensyn til retten til indrejse præciserede Domstolen i sin dom i sagen *Ryanair Designated Activity Company*<sup>101</sup>, at familiemedlemmer fra lande uden for EU til unionsborgere, der er indehavere af et tidsubegrænset opholdskort udstedt i henhold til artikel 20 i direktiv 2004/38/EF af én medlemsstat, også er fritaget i henhold til artikel 5, stk. 2, fra kravet om visum for at rejse ind i en anden medlemsstat. Visumfritagelsen gælder også, når kortet er udstedt af en medlemsstat, der ikke er en del af Schengenområdet. I afgørelsen konkluderes det, at indehaveren heraf har ret til indrejse uden visum på en anden medlemsstats område ved forevisning af kortet, uden at det er nødvendigt med yderligere kontrol af vedkommendes status som familiemedlem eller yderligere begrundelse.

Desuden har Domstolen inden for referenceperioden afsagt to domme, der yderligere præciserer den analoge anvendelse af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38 og dens tidligere afgørelse i *Rahman-sagen*<sup>102</sup>.

I *Banger-dommen*<sup>103</sup> fastslog Domstolen, at artikel 21 i TEUF pålægger medlemsstaterne at lette indrejse og ophold for medlemmer af den udvidede familie til deres egne statsborgere, der vender tilbage, på de betingelser, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38, der finder analog anvendelse<sup>104</sup>. Vurderingen af en ansøgning om opholdstilladelse i henhold til artikel 3, stk. 2, er ligeledes underlagt kravene om at give ansøgninger indgivet af tredjelandstatsborgere omhandlet i denne bestemmelse en vis fortrinsret i forhold til ansøgninger om indrejse og ophold fra andre tredjelandstatsborgere og om en grundig

---

<sup>101</sup> Domstolens dom af 18. juni 2020, *Ryanair Designated Activity Company mod Országos Rendőr-főkapitányság*, C-754/18, ECLI:EU:C:2020:478.

<sup>102</sup> Domstolens dom af 5. september 2012, *Secretary of State for the Home Department mod Muhammad Sazzadur Rahman m.fl.*, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519.

<sup>103</sup> Domstolens dom af 12. juli 2018, *Secretary of State for the Home Department mod Rozanne Banger*, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570.

<sup>104</sup> C-89/17 *Banger*, præmis 27-34.

undersøgelse af ansøgerens personlige omstændigheder. Ethvert afslag på sådanne ansøgninger skal begrundes<sup>105</sup>. Domstolen fastslog endvidere, at medlemmer af den udvidede familie, hvis opholdstilladelse er blevet nægtet, skal have adgang til retsmidler ved en national domstol. Den nationale ret skal kunne "undersøge, om afslaget hviler på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag, og om de proceduremæssige garantier er blevet overholdt. Disse garantier omfatter de nationale myndigheders pligt til at foretage en grundig undersøgelse af ansøgerens personlige omstændigheder og begrunde ethvert afslag på indrejse eller ophold"<sup>106</sup>.

I *SM-dommen*<sup>107</sup> præciserede Domstolen først (i lighed med hvad den gjorde for begrebet "ægtefælle" i Coman-dommen), at begrebet "direkte efterkommere" i artikel 2, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/38 er en selvstændig EU-retlig definition, der er uafhængig af medlemsstaternes lovgivning<sup>108</sup>. Den fastslog endvidere, at dette begreb skulle forstås vidt, "således at det omfatter ethvert slægtskabsforhold, hvad enten det er biologisk eller retligt" (dvs. både biologiske børn og adoptivbørn). Det omfatter derimod ikke børn, som er sat under juridisk værgemål hos en unionsborger, som ikke skaber et "slægtskabsforhold" mellem barnet og værgen (herunder børn, der er anbragt under den algeriske kafala-ordning)<sup>109</sup>. Domstolen bemærker specifikt, at sådanne børn er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38<sup>110</sup>. Ved gennemførelsen af deres forpligtelse i henhold til artikel 3, stk. 2, til at lade indrejse og ophold for "andre familiemedlemmer"<sup>111</sup> skal medlemsstaterne udøve deres skøn "i lyset af og under iagttagelse af" bestemmelserne i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herunder retten til (respekt for) familieliv (artikel 7) og barnets tarv (artikel 24)<sup>112</sup>. De er desuden forpligtet til at "foretage en afbalanceret og rimelig vurdering af alle de aktuelle og relevante omstændigheder i den foreliggende sag under hensyntagen til samtlige involverede interesser og navnlig det pågældende barns tarv"<sup>113</sup>. Ved denne vurdering skal der bl.a. tages hensyn til i) den alder, barnet havde, da det blev anbragt under det juridiske værgemål, og spørgsmålet om, hvorvidt barnet har ført et fælles liv med sine værger siden da, ii) omfanget af det følelsesmæssige forhold, iii) barnets afhængighedsniveau i forhold til sin værge samt iv) den eventuelle konkrete og individualiserede risiko for, at det pågældende barn er offer for misbrug, udnyttelse eller handel. Hvis det efter denne vurdering er godtgjort, at barnet og værgen forventes at ville have et faktisk familieliv, og at barnet er afhængigt af sin værge, vil de krav, der er knyttet til den grundlæggende ret til respekt for familielivet, sammenholdt med

---

<sup>105</sup> C-89/17 Banger, præmis 36-41.

<sup>106</sup> C-89/17 Banger, præmis 42-52.

<sup>107</sup> Domstolens dom af 26. marts 2019, *SM mod Entry Clearance Officer, UK Visa Section*, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248.

<sup>108</sup> C-129/18, *SM*, præmis 50-51.

<sup>109</sup> C-129/18, *SM*, præmis 52-56.

<sup>110</sup> C-129/18, *SM*, præmis 57-59.

<sup>111</sup> C-129/18 *SM*, præmis 60-63, 68.

<sup>112</sup> C-129/18, *SM*, præmis 64-67.

<sup>113</sup> C-129/18, *SM*, præmis 68.



forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, principielt indebære, at det pågældende barn skal tildeles en ret til indrejse og ophold som et "andet familiemedlem"<sup>114</sup>.

### 5.2.3. Udviklingen i Domstolens retspraksis vedrørende proceduremæssige aspekter af retten til fri bevægelighed og opholdsret

I referenceperioden afsagde Domstolen også tre domme, der var relevante for de proceduremæssige rettigheder og standarder, der finder anvendelse i henhold til direktivet om fri bevægelighed.

I **Petrea-sagen** blev Domstolen (også) anmodet om at tage stilling til en række spørgsmål vedrørende de proceduremæssige aspekter af direktiv 2004/38. Sagen vedrørte en unionsborger, der var vendt tilbage til en medlemsstats område, selv om han var omfattet af et indrejseforbud udstedt af dette land. Domstolen fastslog i Petrea-dommen, at medlemsstaterne har ret til at træffe bestemmelse om udsendelse af en sådan mobil unionsborger ved hjælp af en national procedure til gennemførelse af direktiv 2008/115 (tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere), forudsat at gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2004/38, som er gunstigere for unionsborgere, anvendes<sup>115</sup>. Domstolen fastslog endvidere, at medlemsstaterne kan bestemme, at borgerne ikke kan påberåbe sig ulovligheden af et indrejseforbud, der er truffet over for dem, med henblik på at anfægte en efterfølgende afgørelse om tilbagesendelse, såfremt de "under hensyn til bestemmelserne i direktiv 2004/38 har haft reel mulighed for rettidigt at klage over sidstnævnte afgørelse"<sup>116</sup>. Domstolen fastslog også, at selv om artikel 30 i direktiv 2004/38 pålægger medlemsstaterne at meddele den pågældende en afgørelse, der er truffet i henhold til artikel 27 (dvs. en afgørelse om udsendelse) "på en måde, der giver dem mulighed for at forstå afgørelsens indhold og virkning", forpligter denne meddelelse ikke medlemsstaterne til at meddele afgørelsen på et sprog, som den pågældende forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå, selv om personen ikke har indgivet en anmodning herom<sup>117</sup>.

I **Chenchooliah-dommen**<sup>118</sup> fastslog Domstolen, at artikel 15 i direktiv 2004/38/EF finder anvendelse på udsendelse af en tredjelandsstatsborger, der er ægtefælle til en unionsborger, og som ikke længere har opholdsret i en medlemsstat i henhold til direktiv 2004/38/EF som følge af unionsborgerens udrejse fra denne medlemsstat<sup>119</sup>. Domstolen fandt, at selv om ægtefællen ikke længere har opholdsret i værtslandet i henhold til direktiv 2004/38/EF på grund af unionsborgerens udrejse, er udsendelsen omfattet af direktiv 2004/38/EF<sup>120</sup>. Dette betyder, at værtsmedlemsstaten under ingen omstændigheder kan udstede et indrejseforbud i

---

<sup>114</sup> C-129/18, *SM*, præmis 69-72.

<sup>115</sup> C-184/16, *Petrea*, præmis 50-56.

<sup>116</sup> C-184/16, *Petrea*, præmis 57-65.

<sup>117</sup> C-184/16, *Petrea*, præmis 66-71.

<sup>118</sup> Domstolens dom af 10. september 2019, *Nalini Chenchooliah mod Minister for Justice and Equality*, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693.

<sup>119</sup> C-94/18, *Chenchooliah*, præmis 73-79.

<sup>120</sup> C-94/18, *Chenchooliah*, præmis 73-79.

forbindelse med en sådan udsendelse, og at de relevante proceduremæssige garantier, der er fastsat i artikel 30 og 31 i direktiv 2004/38/EF, finder anvendelse i et sådant tilfælde<sup>121</sup>.

I *Diallo-dommen*<sup>122</sup> præciserede Domstolen, at artikel 10, stk. 1, i direktiv 2004/38 ikke blot pålægger medlemsstaterne at træffe og meddele en afgørelse om en ansøgning om opholdskort fra et familiemedlem til en mobil unionsborger inden for seks måneder, men også forpligter medlemsstaterne til at vedtage en afgørelse om afslag på tildeling af opholdskortet i henhold til direktivet (og underrette den pågældende person) inden for samme frist på seks måneder<sup>123</sup>. Domstolen præciserede endvidere, at EU-retten, nærmere bestemt direktiv 2004/38, er til hinder for, at medlemsstaterne i national lovgivning fastsætter, at udløbet af fristen på seks måneder automatisk medfører udstedelse af opholdskort, uden forinden at fastslå, at den pågældende faktisk opfylder betingelserne for ophold i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med EU-retten<sup>124</sup>. Domstolen fastslog endvidere, at de kompetente nationale myndigheder efter en retslig annullation af en afgørelse om afslag på udstedelse af opholdskort skal træffe en afgørelse vedrørende ansøgningen om opholdskort inden for en rimelig frist, som under alle omstændigheder ikke kan overstige den frist, der er fastsat i artikel 10, stk. 1, i direktiv 2004/38. I lyset af effektivitetsprincippet og "det formål om hurtig behandling, der er knyttet til direktiv 2004/38" og under hensyntagen til, at tredjelandsstatsborgeren befinder sig i en juridisk usikker situation, indtil der udstedes et opholdskort, afviste Domstolen udtrykkeligt tanken om, at de kompetente myndigheder efter en retslig annullation af en første afgørelse om afslag på udstedelse af opholdskort får en ny frist på seks måneder til at træffe en ny afgørelse<sup>125</sup>.

#### *5.2.4. Udviklingen i Domstolens retspraksis vedrørende rettigheder i forbindelse med udøvelse af retten til fri bevægelighed og opholdsret*

Inden for referenceperioden har Domstolen endvidere afsagt en dom vedrørende spørgsmål, der potentielt kan hindre unionsborgernes frie bevægelighed, som fastsat i artikel 21 i TEUF.

I *Freitag-dommen*<sup>126</sup> blev Domstolen anmodet om at undersøge, om artikel 21 i TEUF i lyset af Domstolens tidligere retsafgørelser — fra Grunkin og Paul til Bogendorff von Wolffersdorff — på grundlag af en national retsforordning (i dette tilfælde tysk ret) er til hinder for, at der gives afslag på ændring af efternavnet på en person med dobbelt (tysk/rumænsk) statsborgerskab i den anden medlemsstat, (dvs. Rumænien), hvor den pågældende unionsborger ikke havde sit sædvanlige opholdssted på tidspunktet for navneændringen. Domstolen fastslog i det væsentlige, at artikel 21 i TEUF er til hinder for, at en medlemsstats myndigheder giver afslag på at anerkende et navn, som en statsborger i en medlemsstat har opnået lovligt i en anden medlemsstat, hvor han ligeledes er statsborger. Det skyldes, at en restriktion for anerkendelse af en navneændring "kan være en hindring for udøvelsen af den i artikel 21 TEUF fastsatte ret til frit at færdes og tage ophold på medlemsstaternes område",

<sup>121</sup> C-94/18, Chenchooliah, præmis 80-88.

<sup>122</sup> Domstolens dom af 27. juni 2018, Ibrahim Diallo v État belge, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499.

<sup>123</sup> C-246/17, Diallo, præmis 33-42.

<sup>124</sup> C-246/17, Diallo, præmis 45-56.

<sup>125</sup> C-246/17, Diallo, præmis 58-69.

<sup>126</sup> Domstolens dom af 8. juni 2017, Mircea Florian Freitag, C-541/15, ECLI:EU:C:2017:432.

idet der er en konkret risiko for, at den pågældende statsborger skal fjerne tvivl med hensyn til sin identitet og om ægtheden af dokumenter, som han fremlægger, eller om rigtigheden af de deri indeholdte oplysninger<sup>127</sup>.

#### *5.2.5. Adgang til ydelser og/eller social bistand for borgere i EU-lande, der opholder sig i en anden medlemsstat*

I **A-dommen**<sup>128</sup> bemærkede Domstolen, at en medlemsstats kompetence til at tilrettelægge deres uddannelsessystemer skal udøves i overensstemmelse med artikel 21 i TEUF, og at reglerne om tildeling af støtte til videregående uddannelse ikke må skabe en ubegrundet restriktion for den frie bevægelighed<sup>129</sup>. Domstolen bemærkede, at nationale bestemmelser, der stiller visse statsborgere ringere, blot fordi de har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed, udgør en restriktion for de friheder, der ifølge artikel 21, stk. 1, i TEUF tilkommer dem<sup>130</sup>. Den konkluderede derfor, at artikel 20 og 21 i TEUF er til hinder for, at en person, der er bosiddende i en medlemsstat, og som er alvorligt handicappet, af sin bopælskommune kan nægtes en ydelse som den i hovedsagen omhandlede personlige bistand med den begrundelse, at han opholder sig i en anden medlemsstat for der at gennemføre en videregående uddannelse<sup>131</sup>.

### **5.3. Kommissionens indsats**

#### **5.3.1. Fremme af anvendelsen af retten til fri bevægelighed**

På området fri bevægelighed for (mobile) unionsborgere har Kommissionen for nylig taget en række skridt til at sikre, at medlemsstaterne fuldt ud overholder EU-retten, herunder gennem traktatbrudsprocedurer i tilfælde af, at den nationale lovgivning er uforenelig med EU-retten.

Kommissionen har også vedtaget foranstaltninger på andre områder af EU-retten med potentielle virkninger for mobile unionsborgeres frie bevægelighed. F.eks. vedtog Kommissionen i februar 2019 en henstilling for at gøre det lettere for unionsborgere at få (grænseoverskridende) adgang til deres egne sundhedsdata.

#### **5.3.2. Styrkelse af sikkerheden ved identitetskort og opholdsdokumenter**

I direktivet om fri bevægelighed (2004/38/EF) fastsættes betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold (både midlertidig og permanent) i EU for unionsborgere og deres familiemedlemmer. I henhold til nævnte direktiv kan unionsborgere og deres familiemedlemmer med gyldigt identitetskort eller pas rejse ind i og bo i en anden medlemsstat og ansøge om relevante opholdsdokumenter. Direktivet regulerer imidlertid ikke formatet og standarderne for identitetskort, der skal anvendes ved indrejse i eller udrejse af

---

<sup>127</sup> C-541/15, Freitag, præmis 35-39.

<sup>128</sup> Domstolens dom af 25. juli 2018, A, 679/16, ECLI:EU:C:2018:601.

<sup>129</sup> C-679/16, A, præmis 58-59.

<sup>130</sup> C-679/16, A, præmis 60.

<sup>131</sup> C-679/16, A, præmis 79.

EU's medlemsstater. Det fastsætter heller ikke specifikke standarder for opholdsdokumenter, der udstedes til unionsborgere og deres familiemedlemmer, der ikke er unionsborgere, bortset fra den titel, der skal gives til sidstnævnte, dvs. "opholdskort for familiemedlem til en unionsborger" (jf. artikel 10, stk. 1, i direktiv 2004/38).

EU giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer kombineret med passende foranstaltninger vedrørende forvaltning af de ydre grænser, asyl, indvandring samt forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet og terrorisme.

Mange af EU's sikkerhedsforanstaltninger hviler på sikre rejse- og identitetsdokumenter, herunder systematisk kontrol i Schengeninformationssystemet, som indførtes ved Schengengrænsekodeksen<sup>132</sup>.

I de senere år er der indført EU-standarder for flere af de identitets- og rejsedokumenter, der anvendes i Europa.

Handlingsplanen fra 2016 om dokumentsikkerhed omhandlede risikoen ved falske identitetskort og opholdsdokumenter<sup>133</sup>, og i 2017-rapporten om unionsborgerskab forpligtede den sig til at analysere de politiske muligheder for at forbedre sikkerheden af identitetskort og opholdsdokumenter. Kommissionen gennemførte en konsekvensanalyse, hvori den undersøgte en række muligheder for identitetskort og opholdsdokumenter i forhold til status quo, herunder bløde lovgivningsforanstaltninger, fælles minimumskrav og en bredere harmonisering. Status quo blev betragtet som utilfredsstillende, og vidtgående harmonisering blev ikke anset for at være forholdsmæssig.

Dette er nogle af grundene til, at Kommissionen i april 2018 som led i sin indsats for at skabe en ægte og effektiv sikkerhedsunion<sup>134</sup> foreslog forbedringer af sikkerhedselementerne i unionsborgernes identitetskort og opholdskort for familiemedlemmer fra lande uden for EU.

I juni 2019 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning (EU) 2019/1157 om styrkelse af sikkerheden af unionsborgeres identitetskort og af opholdsdokumenter, der udstedes til unionsborgere og deres familiemedlemmer, som udøver deres ret til fri bevægelighed<sup>135</sup>. Forordningen indførte fælles minimumsstandarder for sikkerhed, der gør identitetskort og opholdsdokumenter mere sikre og pålidelige. Forordningen vil finde anvendelse fra august 2021.

---

<sup>132</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/458 af 15. marts 2017 om ændring af forordning (EU) 2016/399, for så vidt angår en styrkelse af kontrollen i relevante databaser ved de ydre grænser.

<sup>133</sup> COM(2016) 790 final.

<sup>134</sup> [https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_en).

<sup>135</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1157 af 20. juni 2019 om styrkelse af sikkerheden af unionsborgeres identitetskort og af opholdsdokumenter, der udstedes til unionsborgere og deres familiemedlemmer, som udøver deres ret til fri bevægelighed (EUT L 188 af 12.7.2019, s. 67-78).

## 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 43 klager, 57 breve/individuelle forespørgsler, 74 spørgsmål og 21 andragender fra Europa-Parlamentet om disse spørgsmål, hovedsagelig vedrørende fortabelse af retten til at stemme eller deltage i en folkeafstemning.

Efter valget til Europa-Parlamentet i 2019 modtog Kommissionen en lang række klager vedrørende mobile unionsborgeres mulighed for effektivt at udøve deres stemmeret i Det Forenede Kongerige<sup>136</sup> samt fra rumænske statsborgere over de vanskeligheder, de oplevede, når de forsøgte at stemme på rumænske konsulater i udlandet<sup>137</sup>.

### 6.2. Udviklingen i retspraksis

I sin dom af 19. december 2019 i *Junqueras Vies-sagen*<sup>138</sup> besluttede Domstolen efter anmodning om præjudiciel afgørelse fra den spanske højesteret (Tribunal Supremo), at artikel 9 i protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter skal fortolkes som følger:

— En person, der officielt er blevet erklæret valgt til Europa-Parlamentet, mens den pågældende var varetægtsfængslet i forbindelse med en sag om alvorlige strafbare handlinger, men som efter en sådan erklæring om valg ikke har fået tilladelse til at opfylde visse krav, som er fastsat i national ret, og til at rejse til Europa-Parlamentet for at deltage i dettes første session, skal anses for at nyde immunitet i henhold til denne artikels stk. 2.

— Denne immunitet indebærer, at varetægtsfængslingen af den pågældende person skal ophæves med henblik på at gøre det muligt for denne person at rejse til Europa-Parlamentet og dér opfylde de krævede formaliteter. Såfremt den kompetente nationale ret imidlertid finder, at varetægtsfængslingen skal opretholdes, efter at denne person har opnået status som medlem af Europa-Parlamentet, skal den hurtigst muligt anmode Europa-Parlamentet om at ophæve denne immunitet på grundlag af samme protokols artikel 9, stk. 3.

### 6.3. Udviklingen inden for stemmeret og Kommissionens foranstaltninger

<sup>136</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en).

<sup>137</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en).

<sup>138</sup> C-502/19.

I sin 2017-rapport om unionsborgerskab<sup>139</sup> opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til at fremme deltagelsen i det demokratiske liv ved at informere borgerne bedre om deres ret til at stemme og fjerne hindringerne for deres deltagelse. Dette blev støttet i Rådets konklusioner af 11. maj 2017<sup>140</sup>.

Kommissionen offentliggjorde sin seneste rapport om anvendelsen af EU-retten ved lokale og kommunale valg og metoder til fremme af valgrettigheder i februar 2018<sup>141</sup>. Eftersom unionsborgere i stigende grad flytter til og bor i andre medlemsstater, var de største bekymringer i rapporten den lave valgdeltagelse for mobile borgere og behovet for bedre dataindsamling.

I september 2018 udsendte Kommissionen en pakke af foranstaltninger til støtte for frie og retfærdige valg til Europa-Parlamentet, herunder i) en meddelelse<sup>142</sup>, en henstilling om valgsamarbejdsnetværk, gennemsigtighed online, beskyttelse mod cybersikkerhedshændelser og bekæmpelse af desinformationskampagner i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet, iii) en vejledning<sup>143</sup> i anvendelsen af Unionens databeskyttelseslovgivning i forbindelse med afholdelse af valg og iv) et lovforslag<sup>144</sup> om sanktioner for europæiske politiske partiers og fondes bevidste misbrug af personoplysninger med henblik på at påvirke valghesultatet.

I overensstemmelse med disse foranstaltninger støttede Kommissionen medlemsstaterne ved at etablere og tilrettelægge møder i det europæiske netværk for samarbejde om valg<sup>145</sup>. Dette netværk samler repræsentanter for medlemsstaternes myndigheder med kompetence i valgs spørgsmål og giver mulighed for konkrete og praktiske udvekslinger om en række emner, der er relevante for at sikre frie og retfærdige valg, herunder databeskyttelse, cybersikkerhed, gennemsigtighed, bevidstgørelse og inkluderende og lige deltagelse.

## **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. 76 % af unionsborgerne kender denne ret<sup>146</sup>.

---

<sup>139</sup> [https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=51132](https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51132).

<sup>140</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf>.

<sup>141</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0044&qid=1606943045330>.

<sup>142</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0637&qid=1606943148506>.

<sup>143</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0638&qid=1606943255883>.

<sup>144</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636>.

<sup>145</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en).

<sup>146</sup> Flash Eurobarometer 485, forår 2020.

I rapporteringsperioden besvarede Kommissionen ti klager, otte breve/individuelle forespørgsler og otte 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**

Den 18. juni 2019 vedtog Rådet et direktiv om indførelse af et EU-nødpas, der ajourfører reglerne, formatet og sikkerhedselementerne i det dokument, der anvendes i øjeblikket<sup>147</sup>. Det forenkler formaliteterne for ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande, hvis pas eller rejsedokument er bortkommet, stjålet eller ødelagt, for at sikre, at de får udleveret et nødpas af en anden medlemsstat, så de kan rejse hjem. Efter vedtagelsen af de nødvendige tekniske specifikationer har medlemsstaterne to år til at gennemføre direktivet i national ret.

Sideløbende hermed vil Kommissionen fortsat indarbejde og forhandle bestemmelser om samtykke i bilaterale aftaler med lande uden for EU for at sikre, at disse lande er enige om, at repræsenterede EU-medlemsstater yder bistand til ikkerepræsenterede unionsborgere.

## **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 sprog<sup>148</sup> og modtage et svar på samme sprog<sup>149</sup>.

### **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 2018 modtog Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender 1 220 andragender, et fald fra 1 271 i 2017 og 1 569 i 2016. I 2019 steg dette tal imidlertid til 1 357, hvoraf 938 opfyldte betingelserne for behandling. I 2018 blev miljøet hovedemnet for andragender, hvilket også var tilfældet i 2019.

---

<sup>147</sup> Rådets direktiv (EU) 2019/997 af 18. juni 2019 om indførelse af et EU-nødpas og om ophævelse af afgørelse 96/409/FUSP (EUT L 163 af 20.6.2019, s. 1).

<sup>148</sup> Se artikel 55, stk. 1, i TEU.

<sup>149</sup> Denne bestemmelse anvendes i alle EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer, når det er relevant for deres arbejde.

En "webportal for andragender"<sup>150</sup> har eksisteret siden 2014 og giver mulighed for brugervenlig indgivelse af andragender online. Mens der i 2014 blev indgivet andragender pr. e-mail i 80 % af sagerne og pr. brev i de resterende 20 %, blev 73,9 % af de modtagne andragender i 2019 indgivet via webportalen<sup>151</sup>.

### **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 krænkelse af grundlæggende rettigheder til manglende gennemsigtighed i beslutningstagningen og afslag på aktindsigt i dokumenter.

I perioden 2017-2019 registrerede Ombudsmandens kontor over 6 000 klager, hvoraf ca. 2 500 faldt inden for Ombudsmandens mandat, og indledte 1 395 undersøgelser. De fleste klager vedrørte en påstået mangel på gennemsigtighed og ansvarlighed. Efterlevelsen af Ombudsmandens forslag steg fra 85 % i 2016 til 77 % i 2018. Faldet har været forholdsvis konstant siden 2014, hvor efterlevelsen var nået op på 90 %. Ombudsmandens kontor hjalp mere end 50 000 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 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 undersøgelserne i rapporteringsperioden så man bl.a. på gennemsigtigheden i Rådets lovgivningsproces (2017)<sup>152</sup>.

I 2016 vedtog Den Europæiske Ombudsmand nye interne regler for, hvordan Ombudsmanden behandler klager og undersøgelser, for at gøre kontoret mere effektivt.

I 2018 indførte Den Europæiske Ombudsmand en ny hasteprocedure for klager over aktindsigt, som giver Ombudsmanden mulighed for at træffe en afgørelse senest to måneder efter modtagelsen af klagen<sup>153</sup>.

## **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

---

<sup>150</sup> <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/en/main>.

<sup>151</sup> [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378DA.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378DA.pdf).

<sup>152</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/da/special-report/da/94921>.

<sup>153</sup> [https://www.ombudsman.europa.eu/da/press-release/en/89910%3Futm\\_source%3Dweb\\_EO&utm\\_medium%3Dscrollie\\_organic&utm\\_campaign%3Dscrollie\\_25](https://www.ombudsman.europa.eu/da/press-release/en/89910%3Futm_source%3Dweb_EO&utm_medium%3Dscrollie_organic&utm_campaign%3Dscrollie_25).



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 2011 er der iværksat 75 initiativer<sup>154</sup> om en række forskellige spørgsmål, og initiativtagerne i hele Den Europæiske Union har indsamlet ni millioner støttetilkendegivelser. Det er lykkedes fem initiativer at nå op over grænsen på én million underskrifter:

I initiativet "Indfør et forbud mod glyphosat"<sup>155</sup> opfordres medlemsstaterne til at forbyde glyphosat, reformere godkendelsesproceduren for pesticider og fastsætte obligatoriske EU-reduktionsmål for anvendelsen af pesticider. I december 2017 vedtog Kommissionen en meddelelse<sup>156</sup>, hvori den forklarede, at den ikke havde til hensigt at fremsætte et lovgivningsforslag, fordi Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritets videnskabelige vurdering af glyphosat er gunstig med hensyn til menneskers og dyrs sundhed og miljøet.

Som opfølgning på gennemgangen af, hvordan forordningen har været anvendt siden den 31. marts 2015<sup>157</sup>, vedtog Kommissionen den 13. september 2017 et forslag til en ny forordning om borgerinitiativet<sup>158</sup>. Den blev vedtaget den 17. april 2019<sup>159</sup> og trådte i kraft den 1. januar 2020. Den reviderede forordning medfører omfattende forenkling og forbedringer for borgere og initiativtagere i alle de forskellige trin i ECI-processen, således at det fulde potentiale i borgerinitiativet kan opnås ved at gøre det mere tilgængeligt, mindre byrdefuldt og lettere at anvende for initiativtagere og støtter.

Kommissionen foretog endnu en gennemgang af, hvordan forordningen er blevet anvendt, og den 28. marts 2018 vedtog den endnu en rapport<sup>160</sup>, hvori den konkluderede, at Kommissionen har foretaget en grundig vurdering af de resterende flaskehalse og søgt at løse problemerne i sit forslag til forordning af 13. september 2017. 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.

I rapporteringsperioden har ekspertgruppen om det europæiske borgerinitiativ holdt syv møder<sup>161</sup>. Den består af repræsentanter for de relevante nationale myndigheder, og dens rolle er at koordinere med EU-landene om, hvordan borgerinitiativet gennemføres.

---

<sup>154</sup> Registeret over europæiske borgerinitiativer: [https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_da](https://europa.eu/citizens-initiative/home_da).

<sup>155</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002\\_da](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_da).

<sup>156</sup> C(2017) 8414 final.

<sup>157</sup> COM(2015) 145 final.

<sup>158</sup> COM(2017) 482.

<sup>159</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/788 af 17. april 2019 om det europæiske borgerinitiativ (EUT L 130 af 17.5.2019, s. 55).

<sup>160</sup> COM(2018) 157 final.

<sup>161</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings\\_da](https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_da).