



Strasbourg, den 6.12.2023  
COM(2023) 931 final

ANNEXES 1 to 2

**BILAG**

*til*

**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 2020-2023**

## BILAG I

Dette bilag giver et overblik over Kommissionens gennemførelse af de specifikke prioriterede foranstaltninger, der blev bebudet i meddelelsen om rapporten om unionsborgerskab 2020<sup>1</sup> for 2020-2022.

Prioriteter 2020-2022	Foranstaltninger
<b>Styrkelse af den demokratiske deltagelse, styrkelse af borgernes indflydelse og fremme af inddragelsen af borgerne i EU</b>	
<i>Effektiv udøvelse af stemmeretten</i>	
<p><b>1.</b> I 2021 vil Kommissionen ajourføre direktiverne om stemmerettigheder for mobile EU-borgere ved kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet for at lette formidlingen af oplysninger til borgerne og forbedre udvekslingen af relevante oplysninger mellem medlemsstaterne, herunder for at undgå dobbelt stemmeafgivelse.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Den 25. november 2021 vedtog Kommissionen en pakke af foranstaltninger til styrkelse af demokratiet og beskyttelse af integriteten af valg. Pakken indeholder to lovgivningsforslag om <b>omarbejdning af direktiverne om valgret og valgbarhed</b> ved valg til Europa-Parlamentet og kommunale valg for EU-borgere, der har bopæl i en anden medlemsstat end deres hjemland (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 27-28</i>).</li></ul>
<p><b>2.</b> Kommissionen vil undersøge muligheden for at oprette en dedikeret fælles ressource, der kan hjælpe EU-borgerne med at udøve deres valgrettigheder. Kommissionen vil fortsat samarbejde med medlemsstaterne gennem det europæiske valgsamarbejdsnetværk for at lette og forbedre EU-borgernes mulighed for at udøve deres stemmeret, herunder ved at støtte udveksling af bedste praksis og gensidig bistand for at sikre frie og retfærdige valg.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• I sin meddelelse om beskyttelse af valgintegritet og fremme af demokratisk deltagelse bebudede Kommissionen, at der ville blive oprettet et <b>kontaktpunkt for valgrettigheder</b>. Denne funktion vil blive varetaget af Europe Direct-kontaktcentret (EDCC), som skal fungere som en hjælpelinje i forbindelse med valget til Europa-Parlamentet i 2024 (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 28</i>).</li><li>• <b>Det europæiske valgsamarbejdsnetværk (ECNE)</b> fortsatte sit arbejde med at lette udøvelsen af stemmerettigheder og sikre frie og retfærdige valg. ECNE afholdt særlige møder om bl.a. e-stemmeafgivning, mobile EU-borgeres brede og inklusive deltagelse og valgtilgængelighed for personer med handicap. Som opfølgning offentliggøres et <b>kompedium over e-stemmeafgivningspraksis og</b></li></ul>

<sup>1</sup> [Meddelelse om rapporten om unionsborgerskab 2020](#) (Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Rapport om unionsborgerskab 2020 — Styrkelse af borgerne og beskyttelse af deres rettigheder (COM(2020) 730 final).

	<p><b>anden IKT-praksis og en vejledning i god valgpraksis i medlemsstaterne vedrørende deltagelsen af borgere med handicap i valgprocessen</b> som led i pakken om unionsborgerskab i god tid inden det næste valg til Europa-Parlamentet i 2024 (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 6 og 32</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• I oktober 2023 afholdt Kommissionen et <b>arrangement på højt plan om valg</b>, hvor forskellige myndigheder mødtes for at tackle udfordringerne i forbindelse med valgprocesser og give borgerne mulighed for at deltage i den demokratiske proces som vælgere og kandidater (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 33</i>).</li> </ul>
<p><b>3.</b> Kommissionen vil finansiere projekter om uafhængig valgobservation, herunder overvågning fra borgernes side.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmet for <b>borgere, ligestilling, rettigheder og værdier (CERV)</b> blev lanceret i 2021 og løber i syv år frem til 2027. Programmet søger at støtte og udvikle åbne, demokratiske, lige, inklusive og rettighedsbaserede samfund baseret på retsstatsprincippet.</li> <li>• Under indsatsområdet <i>borgernes engagement og deltagelse</i> yder CERV-arbejdsprogrammet for 2023-2024 støtte til uafhængige valgobservationsaktiviteter, herunder overvågning fra borgernes side.</li> <li>• Under indsatsområdet <i>Unionens værdier</i> kan Kommissionen også støtte uafhængig valgobservation ved at finansiere kapacitetsopbygning hos civilsamfundsorganisationer, der er aktive på dette område.</li> </ul>
<p><i>Styrkelse af borgernes deltagelse i den demokratiske proces</i></p>	
<p><b>4.</b> Kommissionen vil støtte borgernes aktive deltagelse i den demokratiske proces og anvende innovative tilgange til at inddrage dem i lovgivningsprocessen for at sikre, at EU's love er formålstjenlige og i overensstemmelse med EU's værdier. Den vil foregå med et godt eksempel ved at finansiere projekter, der støtter</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommissionen var en af de EU-institutioner, der støttede tilrettelæggelsen af konferencen om Europas fremtid, og er fast besluttet på at følge op på konferencen. I en meddelelse, der blev offentliggjort i juni 2022, forpligtede Kommissionen sig til at forankre deltager- og samtaleorienterede processer på afgørende tidspunkter og områder i sin politiske beslutningsproces, således at <b>EU-borgerpaneler</b> bliver et "fast element i vores demokratiske liv". I løbet af 2022 og 2023 blev der afholdt tre borgerpaneler (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 34</i>).</li> </ul>

<p>europæiske borgeres engagement, via programmet for borgerne, lighed, rettigheder og værdier, debatter og deltagelse i Horisont Europa-programmet og i omstillingen til den europæiske grønne pagt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Som opfølgning på konferencen er Kommissionen også i færd med at modernisere portalen "<b>Deltag i debatten</b>", således at den bliver et centralt kontaktpunkt for borgernes onlinedeltagelse (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 34</i>).</li> <li>• Kommissionen forvalter det <b>europæiske borgerinitiativ</b>, et redskab for deltagelsesdemokrati, der gør det muligt for mindst en million EU-borgere at opfordre Kommissionen til at fremsætte et forslag til retsakt til gennemførelse af EU-traktaterne. Siden 2020 har den reviderede forordning om det europæiske borgerinitiativ gjort det lettere for borgerne at gennemføre og støtte borgerinitiativer (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 38</i>).</li> <li>• <b>CERV</b>-arbejdsprogrammerne for 2021-2022 og 2023-2024 omfattede begge indkaldelser, der <b>støtter europæiske borgeres engagement og deltagelse</b>. I arbejdsprogrammet for 2023-2024 var der f.eks. fokus på debat om Europas fremtid, på borgernes samfundsmæssige engagement og på innovative tilgange og værktøjer, der skal gøre det lettere for borgerne at give udtryk for deres opfattelser angående alle EU's indsatsområder og diskutere dem offentligt. Programmet tilskynder navnlig til projekter, der indsamler borgernes synspunkter og samtidig sikrer en praktisk forbindelse til den politiske beslutningsproces og dermed viser borgerne, hvordan de kan engagere sig i praksis. Det samlede budget for disse indkaldelser i 2021-2023 beløber sig til mere end 42 mio. EUR. I 2024 vil der blive iværksat en ny indkaldelse med fokus på børns engagement og deltagelse.</li> <li>• Ud over de forsknings- og innovationsprojekter, der i øjeblikket er i gang under Horisont 2020 om deltagelsesbaseret og debatorienteret demokrati, er der iværksat nye projekter om <b>fremtiden for aktivt medborgerskab under Horisont Europa</b>. Et andet aspekt af relevant forskning, som der er fokus på i finansieringen under Horisont Europa-programmet, er bekæmpelse af desinformation og udenlandsk</li> </ul>
---	---

	<p>informationsmanipulation og indblanding (FIMI) (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 35</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Borgerinddragelse er også et vigtigt fokuspunkt i initiativer såsom <b>EU-missionerne</b>.</li> <li>• Som led i den europæiske grønne pagt giver den <b>europæiske klimapagt</b> mulighed for en løbende samtale, og borgere og organisationer i hele Europa får mulighed for at lære af og inspirere hinanden og fremskynde indsatsen. I 2021-2022 blev borgerne inden for rammerne af pagten opfordret til at udveksle synspunkter om klima- og miljøspørgsmål gennem deltagerorienterede "peer-parlamentar". 461 peer-parlamentar — små grupper på 5-10 personer — i 26 EU-medlemsstater brainstormede idéer og løsninger, som derefter blev delt med politiske beslutningstagere i EU og drøftet under konferencen om Europas fremtid. Den 29. april 2022 fremlagde borgerne deres anbefalinger om klimaomstillingen for Kommissionen. Pagten har også givet borgerne mulighed for at kommunikere direkte med magthaverne for at give udtryk for deres tanker og holdninger og stille spørgsmål om komplekse problemstillinger — f.eks. gennem dialoger mellem unge og politiske beslutningstagere, gennem afholdelse af to ungdomsdialoger med Kommissionen om bæredygtigt forbrug og bæredygtig mobilitet.</li> <li>• <b>EU's ungdomsdialog (EUYD), der støttes af Erasmus+-programmet</b>, har bidraget til at fremme unges deltagelse i beslutningsprocesser og til at udvikle offentlige politikker gennem høringer og udvekslinger. Det er et flagskibsinstrument i EU-strategien for unge, som der også var fokus på i det europæiske ungdomsår 2022. <b>Erasmus+</b> og <b>Det Europæiske Solidaritetskorp</b>s styrker fortsat europæisk identitet og aktivt medborgerskab blandt unge gennem relevant frivilligt arbejde og relevante uddannelses- og erhvervsmæssige aktiviteter (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 34</i>).</li> </ul>
<p>5. Kommissionen vil finansiere specifikke lokale</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Under indsatsområdet <i>borgernes engagement og deltagelse</i> i CERV omfatter "<b>netværk af byer</b>"</li> </ul>

<p>foranstaltninger, der har til formål at støtte inddragelsen af EU-borgere i EU's samfund via programmet for borgerne, lighed, rettigheder og værdier.</p>	<p>finansieringsaktiviteter til fremme af bevidsthed om og opbygning af viden om unionsborgerskabsrettigheder og hermed forbundne europæiske fælles værdier og fælles demokratiske standarder, der sikrer formidling af oplysninger til mobile EU-borgere, herunder EU-borgere i en usikker situation og EU-borgere med indvandrerbaggrund og deres familiemedlemmer, og tilskynder til mobile EU-borgeres og underrepræsenterede grupperes inklusion og demokratiske deltagelse.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der blev iværksat forskellige indkaldelser af forslag til <b>venskabsbysamarbejde og netværk af byer</b> i perioden 2021-2023. Det samlede budget for disse indkaldelser i 2021-2023 beløb sig til 26 mio. EUR.</li> <li>• Den vifte af foranstaltninger, som gennemføres af CERV-partnere, der arbejder for borgernes engagement, omfatter foranstaltninger til støtte for inklusion af mobile EU-borgere.</li> </ul>
<p>6. Kommissionen vil styrke bevidstheden over hele EU om, at det er vigtigt samfundet og demokratiet, at man deltager i kulturen, gennem målrettede foranstaltninger, herunder finansiering.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I juni 2023 offentliggjorde Kommissionen rapporten "<b>Culture and Democracy — the evidence: How citizens' participation in cultural activities enhances civic engagement, democracy and social cohesion</b>". Rapporten viser med international dokumentation, at borgernes deltagelse i kulturelle aktiviteter har en klar og positiv sammenhæng med aktivt medborgerskab, demokratiske holdninger og social samhørighed. Rapporten viser, at borgere, der regelmæssigt deltager i inkluderende og meningsfulde kulturelle aktiviteter, er mere tilbøjelige til at stemme, til at deltage i frivilligt arbejde og til at deltage i aktiviteter, projekter og organisationer i lokalsamfundet. Rapporten illustrerer de mange måder, hvorpå borgernes deltagelse i kulturelle aktiviteter og i de sociale sammenhænge, der understøtter dem, hjælper enkeltpersoner og lokalsamfund med at engagere sig i det civile og demokratiske liv. Den gennemgår international dokumentation om emnet, analyserer de vigtige politiske erfaringer og fremhæver eksempler på vellykkede tiltag fra flere EU-medlemsstater og tredjelande. Dokumentationen viser klart, at investering i borgernes deltagelse i inkluderende</li> </ul>

	<p>kulturelle aktiviteter er afgørende for enhver indsats for at fremme aktivt medborgerskab, demokratisk vitalitet og social samhørighed i EU.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådets arbejdsplan på kulturområdet 2023-2026 (vedtaget i slutningen af november 2022) under det prioriterede tema "Kultur for folket: styrkelse af den kulturelle deltagelse og kulturens rolle i samfundet" omfatter tiltaget "<b>Kultur og fremme af demokrati: hen imod et kulturelt medborgerskab i Europa</b>", og dette forventes at omfatte peerlæring og en eventuel konference, der samler politiske beslutningstagere og relevante interessenter i kultur- og uddannelsessektorerne.</li> </ul>
<b>Fremme af den frie bevægelighed og forenkling af dagligdagen</b>	
<i>Forbedring af retssikkerheden i forbindelse med udøvelse af retten til fri bevægelighed</i>	
<p><b>7.</b> I 2022 vil Kommissionen forbedre retssikkerheden for EU-borgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed, og for de nationale forvaltninger ved at ajourføre EU's retningslinjer fra 2009 om fri bevægelighed. I de ajourførte retningslinjer vil der blive taget hensyn til familiers mangfoldighed (regnbuefamilier), anvendelsen af specifikke foranstaltninger, f.eks. dem, der er indført af hensyn til folkesundheden, samt de relevante domme fra Domstolen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• For at forbedre retssikkerheden og lette den praktiske anvendelse af gældende EU-ret om fri bevægelighed i hele EU vedtager Kommissionen en <b>revision af meddelelsen fra 2009 om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF</b> som led i pakken om unionsborgerskab. De ajourførte retningslinjer indeholder juridiske fortolkninger, praktiske retningslinjer og eksempler på centrale spørgsmål. De har til formål at sikre en mere effektiv og ensartet anvendelse af lovgivningen om fri bevægelighed i hele EU. De integrerer EU-Domstolens relevante retspraksis siden 2009 og afklarer specifikke problemstillinger, som borgere og nationale forvaltninger står over for. De tager hensyn til familiers mangfoldighed (herunder regnbuefamilier) (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 5 og 20-21</i>).</li> </ul>
<p><b>8.</b> I overensstemmelse med udtrædelsesaftalen vil Kommissionen fortsat støtte beskyttelsen af rettighederne for EU-borgere, der som følge af udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed, mens Det</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommissionen fortsatte arbejdet med <b>den del af udtrædelsesaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige, der vedrører borgerrettigheder</b>. Dette omfatter sikring af, at rettighederne for personer og deres familiemedlemmer, der er omfattet af udtrædelsesaftalen, respekteres på andre politikområder, navnlig hvad angår</li> </ul>

<p>Forenede Kongerige stadig var medlem af EU, var bosiddende i Det Forenede Kongerige inden overgangsperiodens udløb.</p>	<p>rejser til og inden for Schengenområdet (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 21</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommissionen giver regelmæssigt udtryk for <b>bekymring over Det Forenede Kongeriges gennemførelse af den del af udtrædelsesaftalen, der vedrører borgerrettigheder</b>. Desuden er Kommissionen bekymret over integriteten af Det Forenede Kongeriges digitale status (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 21-22</i>).</li> </ul>
<p><i>Forenkling af arbejde og rejser på tværs af grænserne</i></p>	
<p><b>9.</b> Kommissionen vil samarbejde med medlemsstaterne om at fremme medtagelse af grænseoverskridende e-forvaltnings- og e-forretningsløsninger i nyudstedte ID-kort.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Den 8. november 2023 nåede Europa-Parlamentet og Rådet til politisk enighed om forordningen om fastlæggelse af en ramme for en <b>europæisk digital identitet</b>. De europæiske digitale ID-tegnebøger (EDIW'er) vil være tilgængelige for alle borgere, indbyggere og virksomheder i EU, således at de kan identificere sig online og offline på tværs af grænserne for at få gnidningsløs adgang til offentlige og private tjenester (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 23</i>).</li> </ul>
<p><b>10.</b> Kommissionen vil i 2021 lancere et initiativ om EU-skatteydernes rettigheder og forenkle skatteforpligtelserne for EU's borgere.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommissionen er i dialog med medlemsstaterne om en række spørgsmål, der vedrører <b>skatteydernes rettigheder</b>, herunder skatteydernes forpligtelser. Drøftelserne er blevet udvidet til at omfatte udviklingen som følge af pandemien og den øgede brug af informationsteknologiløsninger.</li> </ul>
<p><b>11.</b> Kommissionen vil iværksætte et initiativ for yderligere at støtte udviklingen af multimodale rejseplanlæggere samt digitale tjenester, der letter reservation og betaling af de forskellige mobilitetstilbud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisionen af den delegerede <b>forordning om multimodale rejseinformationstjenester</b> blev vedtaget den 29. november 2023. Med revisionen, der udvider forpligtelsen til at give adgang til dynamiske data i realtid via nationale adgangspunkter, vil multimodale rejseinformationstjenester få bedre mulighed for at give passageren nøjagtige oplysninger i realtid med henblik på rejseplanlægning. Med revisionen kan tjenesteudbydere f.eks. give passagererne realtidsoplysninger om forsinkelser eller aflysning af deres fly, færge eller transport på tilkaldebasis i større omfang som følge af de harmoniserede krav.</li> <li>• Sideløbende hermed arbejder Kommissionen stadig på de katalysatorer, der er nødvendige for yderligere at støtte distributionen af billetter på tværs af transportformer og</li> </ul>



	lette udviklingen af multimodale digitale mobilitetstjenester (B2B og B2C) og dermed fremme multimodalitet.
<b>Fremme og beskyttelse af unionsborgerskabet</b>	
<i>Beskyttelse af unionsborgerskabet</i>	
<p><b>12.</b> Kommissionen vil fortsat overvåge de risici, der er forbundet med ordninger for unionsborgerskab til investorer, herunder i forbindelse med igangværende traktatbrudsprocedurer, og gribe ind efter behov.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommissionen finder ikke, at tildelingen af unionsborgerskab til gengæld for forudbestemte betalinger eller investeringer, uden at de pågældende har nogen reel tilknytning til den pågældende medlemsstat, er forenelig med princippet om loyalt samarbejde og med begrebet unionsborgerskab.</li> <li>• I 2020 indledte Kommissionen <b>traktatbrudssager</b> mod to medlemsstater vedrørende deres statsborgerskabsordninger for investorer. Den ene medlemsstat har efterfølgende suspenderet sin ordning. Da den anden medlemsstat ikke på tilfredsstillende vis imødekom de betænkeligheder, som Kommissionen havde givet udtryk for, besluttede Kommissionen at anlægge sag mod medlemsstaten ved EU-Domstolen (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 9</i>).</li> </ul>
<i>Fremme af unionsborgerskabet og EU's værdier</i>	
<p><b>13.</b> Kommissionen vil foreslå nye foranstaltninger vedrørende ligestilling og bekæmpelse af forskelsbehandling som bebudet i de strategiske dokumenter.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommissionen har gjort fremskridt med flere af de centrale mål i sin <b>strategi for ligestilling mellem mænd og kvinder</b>. I marts 2022 vedtog Kommissionen et forslag til direktiv om bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet. I 2022 og 2023 lavede Kommissionen også indgåelsen af en aftale mellem Europa-Parlamentet og Rådet om direktivet om ligelig kønsfordeling i selskabsbestyrelser og direktivet om løngennemsigtighed og EU's endelige tiltrædelse af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 12-13</i>).</li> <li>• Kommissionen fortsatte gennemførelsen af sin ambitiøse <b>EU-handlingsplan mod racisme 2020-2025</b>. Dette omfattede bl.a. udnævnelse af den første koordinator for bekæmpelse af racisme og støtte til medlemsstaterne i forbindelse med udviklingen af nationale handlingsplaner</li> </ul>

	<p>mod racisme og racediskrimination (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 13-14</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• I sine bestræbelser på at bekæmpe <b>hadefuld tale og hadforbrydelser</b> sikrer Kommissionen en effektiv gennemførelse af rammeafgørelsen om bekæmpelse af racisme og fremmedhad. Kommissionen vedtog en meddelelse om udvidelse af listen over strafbare handlinger i EU, der er fastsat i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, til at omfatte hadforbrydelser og hadefuld tale. Kommissionen fører også forhandlinger om en revision af adfærdskodeksen fra 2016 for bekæmpelse af ulovlig hadefuld tale på internettet (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 14</i>).</li> <li>• Kommissionen fortsatte også med at gennemføre <b>EU's strategiske ramme for romaernes ligestilling, integration og deltagelse 2020-2030</b>, som er et af de første resultater af EU's handlingsplan mod racisme. Dette omfattede bl.a. en meddelelse om vurdering af medlemsstaternes nationale strategiske rammer for romaerne (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 14</i>).</li> <li>• Der blev gjort fremskridt med gennemførelsen af den allerførste EU-strategi for <b>bekæmpelse af antisemitisme</b> og fremme af jødisk liv 2021-2030, herunder med Rådets konklusioner om bekæmpelse af racisme og antisemitisme fra marts 2022, hvori medlemsstaterne blev opfordret til at udforme nationale strategier mod antisemitisme inden udgangen af 2022 (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 15</i>).</li> <li>• I 2023 udpegede Kommissionen også en ny koordinator for <b>bekæmpelse af antimuslimsk had</b> (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 15</i>).</li> <li>• Kommissionen gjorde også fortsat fremskridt med strategien for <b>rettigheder for personer med handicap</b>. Arbejdet omfattede lanceringen af handicapplatformen, en beskæftigelsespakke for personer med handicap og vedtagelsen af et forslag til direktiv om indførelse af EU-handicapkortet og EU-parkeringskortet for personer med handicap. Omarbejdningen af forordningen om</li> </ul>
--	---

	<p>jernbanepassagerers rettigheder og initiativet vedrørende bedre beskyttelse af passagerer og deres rettigheder indeholder også forbedrede rettigheder for personer med handicap og personer med nedsat mobilitet. Endelig fremlægger Kommissionen også en vejledning i god valgpraksis vedrørende deltagelse af borgere med handicap i valgprocessen som led i pakken om unionsborgerskab (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 15-16</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommissionen fortsatte med at gennemføre EU-strategien om <b>barnets rettigheder</b> og oprettede EU-platformen for børns deltagelse (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 16-17</i>).</li> <li>• Kommissionen gjorde også yderligere fremskridt med sin allerførste <b>strategi for ligestilling af LGBTIQ-personer 2020-2025</b>. Arbejdet omfattede vedtagelsen af retningslinjer til støtte for medlemsstaternes gennemførelse af konkrete foranstaltninger til at forbedre beskyttelsen af LGBTIQ-personers rettigheder (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 17</i>).</li> <li>• I december 2020 vedtog Kommissionen en strategi til <b>stærkelse af anvendelsen af chartret om grundlæggende rettigheder</b> i EU (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 17-18</i>).</li> <li>• I december 2022 fremlagde Kommissionen lovgivningsforslag om en <b>stærkelse af ligestillingsorganernes rolle</b> (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 18</i>).</li> <li>• Kommissionen fejrede den europæiske mangfoldighedsmåned og lancerede den første pris nogensinde som europæisk hovedstad for inklusion og mangfoldighed (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 18</i>).</li> </ul>
<p><b>14.</b> Kommissionen vil støtte unge europæeres følelse af europæisk identitet gennem Erasmus+-programmet, programmet Det Europæiske Solidaritetskorp og Jean Monnet-aktionerne.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• For at fremme undervisningen i EU-borgerskab fra et tidligt tidspunkt blev <b>Jean Monnet-aktionerne</b> udvidet til at omfatte "andre uddannelsesniveauer" i den nye Erasmus+-finansieringsperiode. Europa-Kommissionen lancerede også værktøjskassen "EU-demokrati i aktion — Bliv hørt med det europæiske borgerinitiativ" for sekundærskoler. Som anført ovenfor styrker <b>Erasmus+</b></li> </ul>

	<p>og <b>Det Europæiske Solidaritetskorps</b> fortsat europæisk identitet og aktivt medborgerskab blandt unge gennem relevant frivilligt arbejde og relevante uddannelses- og erhvervsmæssige aktiviteter (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 8</i>).</p>
<p><b>15.</b> Kommissionen vil fortsat overvåge virkningen af restriktive foranstaltninger, navnlig foranstaltninger indført under kriser, på unionsborgerskabsrettigheder, frie og retfærdige valg og en retfærdig demokratisk debat, indtil sådanne foranstaltninger ophæves, og vil fortsat hjælpe medlemsstaterne med at udveksle bedste praksis om disse spørgsmål inden for det europæiske valgsamarbejdsnetværk.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommissionen understregede løbende, at <b>alle restriktive foranstaltninger skal overholde EU-retten og de grundlæggende rettigheder</b>. Hasteforanstaltninger skal navnlig være tidsbegrænsede og overholde principperne om lovlighed, proportionalitet og ikkeforskelsbehandling. Lige så kritisk er evnen til at opretholde den demokratiske kontrol og balance, navnlig gennem de nationale parlamenter og domstole samt uafhængige myndigheders fortsatte kontrol.</li> <li>• Som det fremgår af de årlige rapporter om retsstatssituationen, overvågede Kommissionen nøje alle nødordninger vedtaget af medlemsstaterne og den gradvise ophævelse af sådanne ordninger og relaterede restriktioner i hele EU.</li> <li>• Med hensyn til <b>udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit i EU</b> understregede Kommissionen, at enhver foranstaltning, der begrænser denne ret for at beskytte folkesundheden, skal overholde EU-rettens principper såsom principperne om proportionalitet og ikkeforskelsbehandling. Kommissionen arbejdede uophørligt på at fremme samarbejde og koordinering mellem medlemsstaterne om dette spørgsmål. Kommissionen indførte navnlig <b>EU's digitale covidcertifikat</b> som et pålideligt og troværdigt bevis for covid-19-vaccinations-, restitutions- eller teststatus, således at EU undgik et fragmenteret og sandsynligvis inkompatibelt system af nationale certifikater. Sammen med forskellige <b>rådshenstillinger om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed</b> lettede EU's digitale covidcertifikat den frie bevægelighed inden for EU, når rejserestriktioner stadig blev anset for nødvendige, og gav samtidig mulighed for koordineret ophævelse af disse restriktioner, så snart det var muligt (<i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 23-25</i>).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvad angår spørgsmålet om frie og <b>retfærdige valg og en retfærdig demokratisk debat</b> udvekslede medlemsstaterne bedste praksis på forskellige særlige møder i det europæiske valgsamarbejdsnetværk. Dette omfattede Venedigkommissionens og ODIHR's deltagelse i møder om høje valgstandarder under pandemier.</li> </ul>
<b>Beskyttelse af EU-borgere i og uden for Europa, herunder i krise- og nødsituationer</b>	
<i>Solidaritet for borgerne i EU</i>	
<p><b>16.</b> Kommissionen vil gennemføre EU's strategi for covid-19-vacciner sammen med medlemsstaterne og give alle borgere hurtig, retfærdig og økonomisk overkommelig adgang til disse vacciner. Kommissionen vil fortsat arbejde for at opbygge en stærk europæisk sundhedsunion, hvor medlemsstaterne forbereder sig og reagerer samlet på sundhedskriser, hvor der er tilgængelige forsyninger af innovative lægemidler til en rimelig pris, og hvor landene samarbejder om at forbedre forebyggelse, behandling og efterbehandling af sygdomme som f.eks. kræft.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>EU's covid-19-vaccinestrategi</b> var fortsat en succes. Fra pandemiens begyndelse til oktober 2023 har europæerne fået i alt 981 mio. doser.</li> <li>• EU bidrog til <b>international solidaritet</b> gennem uddeling af covid-19-vacciner. Ved udgangen af 2023 havde Team Europe uddelt over 530 mio. vaccinedoser, heraf over 444 mio. gennem COVAX og 86 mio. bilateralt.</li> <li>• Sammen med medlemsstaterne er EU ved at opbygge en stærk <b>europæisk sundhedsunion</b> for bedre at beskytte EU-borgernes sundhed, forebygge og forberede sig på fremtidige pandemier og forbedre Europas sundhedssystemer generelt. Den nye <b>forordning om grænseoverskridende sundhedstrusler</b>, der blev vedtaget i 2022, vil give EU en omfattende retlig ramme til at sikre en koordineret indsats inden for beredskab, overvågning og risikovurdering samt foranstaltninger med henblik på tidlig varsling og reaktion.</li> <li>• <b>Det europæiske sundhedsdataområde</b> er et centralt element i en stærk europæisk sundhedsunion. Forslaget støtter, at enkeltpersoner får kontrol over deres egne sundhedsdata, støtter anvendelsen af sundhedsdata med henblik på bedre levering af sundhedsydelser, bedre forskning, innovation og politikudformning og sætter EU i stand til fuldt ud at udnytte det potentiale, der ligger i sikker udveksling, brug og genanvendelse af sundhedsdata.</li> <li>• I 2022 øgede EU desuden et eksisterende sundhedsagenturs beføjelser: <b>Det Europæiske Lægemiddelagentur</b> kan nu overvåge sundhedssektoren og træffe foranstaltninger til at forebygge mangel på lægemidler og fremme en hurtigere godkendelse af</li> </ul>

	<p>lægemidler i forbindelse med en folkesundhedskrise. Også <b>Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme</b> har fået øgede beføjelser til at støtte EU og dets medlemsstater i forebyggelsen af og kontrollen med trusler i form af overførbare sygdomme.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Med den <b>europæiske kræftbehandlingsplan</b>, der blev vedtaget i 2021, har EU understreget sin fornyede vilje til at forebygge kræft og sikre lige adgang til kræftdiagnosticering og -behandling.</li> </ul>
<p><b>17.</b> Kommissionen vil øge støtten til unge EU-borgere, herunder unge fra dårligt stillede grupper, for at hjælpe dem med at få adgang til uddannelse og til arbejdsmarkedet gennem den styrkede ungdomsgarantiordning.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Som reaktion på den recession, der blev udløst af covid-19-pandemien, fremlagde Kommissionen i 2020 pakken "<b>Støtte til ungdomsbeskæftigelse: en bro til job for den næste generation</b>".</li> <li>• Den <b>styrkede ungdomsgaranti</b> var kernen i pakken som EU's referencepolitiske ramme for bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed og inaktivitet. Den byggede på erfaringerne fra syv års gennemførelse af ungdomsgarantien fra 2013 og indeholdt en ambitiøs overordnet forpligtelse. Medlemsstaterne bør sikre, at alle unge under 30 år modtager et kvalitetstilbud om beskæftigelse, videreuddannelse, en lærlingeuddannelse eller et praktikophold, senest fire måneder efter at de er blevet arbejdsløse eller har forladt det formelle uddannelsessystem.</li> <li>• I den styrkede henstilling lægges der særlig vægt på at nå ud til og støtte de mest sårbare unge. Dette omfatter NEET'er (personer, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse), men også lavtuddannede unge og unge, der bor i landdistrikter eller ugunstigt stillede byområder, med fokus på køn og mangfoldighed blandt unge, hvortil der ydes målrettet og individualiseret støtte under hensyntagen til deres mangfoldighed.</li> </ul>
<p><i>Solidaritet for borgere uden for EU</i></p>	
<p><b>18.</b> Kommissionen vil i 2021 revidere EU-reglerne om konsulær beskyttelse for at forbedre EU's og medlemsstaternes beredskab og</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Som led i pakken om unionsborgerskab vedtager Kommissionen et forslag om <b>ændring af direktivet om konsulær beskyttelse</b> for at styrke EU-borgernes rettigheder i forbindelse med konsulær beskyttelse,</li> </ul>

evne til at beskytte og støtte de europæiske borgere i krisetider.	navnlig i krisesituationer ( <i>yderligere oplysninger findes i rapporten, s. 5 og 36</i> )
--	---

## **BILAG II**

### **1. INDLEDNING**

Dette bilag indeholder en oversigt over relevante domme fra Den Europæiske Unions Domstol ("Domstolen") om forbud mod forskelsbehandling og unionsborgerskab i perioden fra den 30. juni 2020 til den 25. august 2023<sup>2</sup>. Denne oversigt indeholder navnlig sammenfatninger af følgende sager:

- Tre sager vedrørende forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (artikel 18 i TEUF)
- Fem sager vedrørende bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering (artikel 19 i TEUF)
- Syv sager vedrørende unionsborgerskab (artikel 20, stk. 1, i TEUF)
- 18<sup>3</sup> sager vedrørende retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (artikel 20, stk. 2, og 21 i TEUF) og gennemførelsen heraf gennem direktivet om fri bevægelighed<sup>4</sup>
- To sager vedrørende det europæiske borgerinitiativ (artikel 24 i TEUF og artikel 11, stk. 4, i TEU).

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

I den periode, der er omfattet af nærværende rapport, afsagde Domstolen tre vigtige domme om forbud mod forskelsbehandling af unionsborgere på grundlag af nationalitet. Disse afgørelser vedrørte behandlingen af mobile EU-borgere i tilfælde af udlevering, og de bopælskrav, som en medlemsstat kan indføre, således at dens retter har kompetence i ægteskabsager og sager vedrørende forældreansvar, og spørgsmålet om, hvorvidt disse kan afvige fra de krav, der gælder for dens egne statsborgere.

---

<sup>2</sup> I artikel 25, stk. 1, i TEUF hedder det, at "Kommissionen aflægger rapport til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg hvert tredje år om gennemførelsen af bestemmelserne i denne del. Denne rapport skal omfatte spørgsmålet om Unionens udvikling." Gennem sin fortolkning af de forskellige artikler i del 2 i TEUF afklarer og præciserer Domstolen de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet. Kommissionen spiller en aktiv rolle i relevante procedurer, navnlig i traktatbrudsprocedurer mod medlemsstater for påståede overtrædelser af de respektive artikler eller ved at intervenere i præjudicielle sager. Oversigten over sager i dette bilag er ikke en udtømmende liste over alle sager med tilknytning til unionsborgerskab, idet der er fokus på de sager, der anses for at være mest relevante.

<sup>3</sup> Dette antal omfatter sager om opholdsret afledt af unionsborgerskabet på grundlag af artikel 20 i TEUF.

<sup>4</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 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).



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

Med hensyn til forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og udlevering til et tredjeland af EU-borgere, der har bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, er sagerne **Generalstaatsanwaltschaft München mod S.M**<sup>5</sup> og **Generalstaatsanwaltschaft Berlin mod BY**<sup>6</sup> relevante. Alle sagerne 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.

Sagen **Generalstaatsanwaltschaft München mod S.M** vedrører udlevering af en unionsborger med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf. Indledningsvis præciserede Domstolen, at den omstændighed, at unionsborgeren også var statsborger i det tredjeland, der fremsatte udleveringsanmodningen, ikke kunne forhindre unionsborgeren i at gøre de rettigheder og friheder, der er sikret ved artikel 18 og 21 i TEUF, gældende<sup>7</sup>. Domstolen henviste dernæst til sin tidligere praksis<sup>8</sup> og bekræftede, at der påhviler den pågældende medlemsstat en forpligtelse til at undersøge, om der findes en alternativ foranstaltning til udlevering, der er mindre indgribende i udøvelsen af retten til fri bevægelighed og ophold for en EU-borger, der har fast bopæl i denne medlemsstat, hvor der foreligger en national regel, der indfører en forskellig behandling mellem medlemsstatens statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater, som har fast bopæl på medlemsstatens område, ved kun at forbyde udlevering af egne statsborgere<sup>9</sup>. I den foreliggende sag kan den pågældende person i henhold til den anmodede medlemsstats nationale lovgivning afsone sin straf på dens område, såfremt det tredjeland, der fremsatte udleveringsanmodningen, har givet sit samtykke hertil.

Når anvendelsen af en sådan alternativ foranstaltning til udlevering består i, at EU-borgere kan afsone deres straf på denne medlemsstats område på samme betingelser som statsborgere i denne medlemsstat, men denne anvendelse er betinget af, at der opnås samtykke fra det anmodende tredjeland, bør den anmodede medlemsstat således aktivt bestræbe sig på at opnå samtykke fra dette tredjeland og gøre brug af alle de mekanismer til samarbejde og gensidig bistand på det strafferetlige område, som den råder over<sup>10</sup>. Hvis det tredjeland, hvorfra udleveringsanmodningen hidrører, giver samtykke til, at frihedsstraffen kan fuldbyrdes på den anmodede medlemsstats område, er denne medlemsstat i stand til at gøre det muligt for EU-borgere, som har fast bopæl på

---

<sup>5</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. december 2022, Generalstaatsanwaltschaft München mod S.M., [C-237/21](#), EU:C:2022:1017.

<sup>6</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 17. december 2020, BY, [C-398/19](#), EU:C:2020:1032.

<sup>7</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. december 2022, Generalstaatsanwaltschaft München mod S.M., [C-237/21](#), EU:C:2022:1017, præmis 31.

<sup>8</sup> Se Domstolens dom (Store Afdeling) af 13. november 2018, Raugeivicius, [C-247/17](#), EU:C:2018:898.

<sup>9</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. december 2022, Generalstaatsanwaltschaft München mod S.M., [C-237/21](#), EU:C:2022:1017, præmis 31.

<sup>10</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. december 2022, Generalstaatsanwaltschaft München mod S.M., [C-237/21](#), EU:C:2022:1017, præmis 35-42.

dette område, at afsone deres straf dér, og således sikre samme behandling, som den undergiver sine egne statsborgere. Såfremt et sådant samtykke ikke opnås, udgør udleveringen af personen en berettiget begrænsning af retten til at færdes og opholde sig frit, forudsat udleveringen ikke i sig selv udgør et indgreb i de rettigheder, der er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder<sup>11</sup>.

I sagen **Generalstaatsanwaltschaft Berlin mod BY**<sup>12</sup> indgav de ukrainske myndigheder en anmodning om udlevering med henblik på strafforfølgning af en borger med dobbelt (tysk/rumænsk) statsborgerskab bosiddende i Tyskland. Den pågældende borger var flyttet fra Ukraine til Tyskland på et tidspunkt, hvor han ikke havde status som unionsborger. Som opfølgning på *Petruhhin*-dommen<sup>13</sup> præciserede Domstolen de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i forbindelse med udveksling af oplysninger i forbindelse med en udleveringsanmodning. Domstolen fastslog ligeledes, at artikel 18 og 21 i TEUF finder anvendelse på situationen for en unionsborger, der har erhvervet statsborgerskab i en medlemsstat og dermed unionsborgerskab efter at være flyttet til en anden medlemsstat<sup>14</sup>.

Domstolen fastslog navnlig, at der skal gives forrang til underretningen af lovovertrederens medlemsstat om udleveringsanmodningen med henblik på at give denne medlemsstats myndigheder mulighed for at udstede en europæisk arrestordre i retsforfølgelsesøjemed<sup>15</sup>. Hverken den anmodede medlemsstat eller den medlemsstat, hvor den eftersøgte unionsborger er statsborger, er imidlertid forpligtet til at anmode det anmodende tredjeland om at tilstille dem en kopi af straffesagens sagsakter med henblik på at gøre det muligt for den medlemsstat, hvor denne person er statsborger, at vurdere muligheden for selv at overtage strafforfølgningen. Desuden er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet til at afslå udleveringen og selv overtage retsforfølgningen, heller ikke når den har mulighed herfor i henhold til national ret<sup>16</sup>.

Den tilknyttede sag **WS mod Bundesrepublik Deutschland** behandles i afsnit 5.5.

## 2.2. Forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og kompetenceregler

Hvad angår forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og spørgsmålet om retternes kompetence afsagde Domstolen dom i sagen **OE mod VY**<sup>17</sup>. Sagen vedrørte et par, der

---

<sup>11</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 2. april 2020, I.N. mod Ruska Federacija, [C-897/19 PPU](#), EU:C:2020:262.

<sup>12</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 17. december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin mod BY, [C-389/19](#), EU:C:2020:1032, præmis 28.

<sup>13</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 6. september 2016, Aleksei Petruhhin, [C-182/15](#), EU:C:2016:630.

<sup>14</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 17. december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin mod BY, [C-389/19](#), EU:C:2020:1032, præmis 31.

<sup>15</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 17. december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin mod BY, [C-389/19](#), EU:C:2020:1032, præmis 43-47.

<sup>16</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 17. december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin mod BY, [C-389/19](#), EU:C:2020:1032, præmis 67.

<sup>17</sup> Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 10. februar 2022, OE mod VY, [C-522/20](#), EU:C:2022:87.

var blevet gift i Irland, hvor de havde deres sædvanlige opholdssted. Efter bruddet skiftede en af ægtefællerne bopæl til Østrig, hvor begæringen om skilsmisse blev indgivet til retten. Sagen vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt nationale krav om opfyldelse af en mindste opholdsperiode kan anvendes som en forudsætning for, at retterne i en bestemt medlemsstat (i den pågældende sag Østrig) kan udøve deres kompetence, udgør forskelsbehandling i forbindelse med ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar. Domstolen skulle afklare spørgsmålet på grundlag af forordning (EF) nr. 2201/2003<sup>18</sup> ("Bruxelles IIa-forordningen") og de nationale regler om, at en opholdsperiode på mindst seks måneder er en forudsætning for anvendelsen af reglerne om retternes kompetence. I denne forbindelse fastslog Domstolen, at artikel 18 skal fortolkes således, at kravet om en mindste opholdsperiode i forbindelse med tildelingen af kompetence til retterne i værtsmedlemsstaten ikke bør betragtes som forskelsbehandling på grundlag af nationalitet<sup>19</sup>. Domstolen konkluderede, at differentierede regler om retternes kompetence i forbindelse med statsborgere fra den pågældende medlemsstat i forhold til udenlandske statsborgere, der skal have bopæl i dette land i en mindste periode, er berettiget på grund af behovet for at fastlægge en reel tilknytning til den medlemsstat, hvis retter udøver kompetencen til at træffe afgørelse om opløsning af det pågældende ægteskab<sup>20</sup>. Ifølge Domstolen har en person, der er statsborger i en medlemsstat, ikke blot institutionel og retlig tilknytning, men "som hovedregel" også "kulturelle, sproglige, sociale, familiemæssige eller formuemæssige bånd" til denne medlemsstat<sup>21</sup>.

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

I den periode, der er omfattet af nærværende rapport, afsagde Domstolen fire vigtige domme vedrørende forbud mod forskelsbehandling af EU-borgere på grundlag af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

#### **3.1. Forbud mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro**

Med hensyn til religionsfriheden fastslog Domstolen, at en intern regel om forbud mod på arbejdspladsen at bære synlige religiøse, ideologiske eller spirituelle symboler ikke udgør en direkte forskelsbehandling, forudsat at den finder anvendelse på alle arbejdstagere generelt og udifferentieret. Dette er blevet bekræftet i dommen i sagen **L.F. mod S.C.R.L.**<sup>22</sup>, hvor Domstolen fastslog, at religion og tro skal betragtes som én enkelt grund til forskelsbehandling, der omfatter

---

<sup>18</sup> Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (EUT L 338 af 23.12.2003, s. 1).

<sup>19</sup> Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 10. februar 2022, OE mod VY, [C-522/20](#), EU:C:2022:87, præmis 19-21.

<sup>20</sup> Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 10. februar 2022, OE mod VY, [C-522/20](#), EU:C:2022:87, præmis 38-44.

<sup>21</sup> Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 10. februar 2022, OE mod VY, [C-522/20](#), EU:C:2022:87, præmis 31.

<sup>22</sup> Domstolens dom (Anden Afdeling) af 13. oktober 2022, L.F. mod S.C.R.L., [C-344/20](#), EU:C:2022:774, præmis 33. Se også dom af 14. marts 2017, G4S Secure Solutions, [C-157/15](#), EU:C:2017:203, præmis 30 og 32.

såvel religiøs som ideologisk og åndelig overbevisning, idet de generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, der er fastsat i EU-retten, ellers vil blive bragt i fare<sup>23</sup>. Det fremgår således udtrykkeligt af Domstolens dom, at artikel 1 i "rammedirektivet om ligestilling"<sup>24</sup>) nævner "religion" og "tro" ligeligt i lighed med ordlyden af forskellige bestemmelser i den primære EU-ret, nemlig artikel 19 i TEUF, hvorefter EU-lovgiver kan træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af bl.a. "religion eller tro"<sup>25</sup>.

I en lignende dom i de forenede sager **WABE eV og MH Müller Handels GmbH mod MJ**<sup>26</sup> bar to ansatte i tyske selskaber et islamisk hovedtørklæde på deres respektive arbejdspladser. I begge sager havde de ansatte modtaget instrukser og advarsler om ikke at bære større symboler på politiske, ideologiske eller religiøse overbevisninger og blev bedt om ikke at bære deres hovedbeklædning. Domstolen fastslog, at et forbud mod at bære enhver form for synlige symboler på politiske, ideologiske eller religiøse overbevisninger på arbejdspladsen kan være begrundet i arbejdsgiverens behov for at give udtryk for neutralitet over for kunderne eller for at undgå uro på arbejdspladsen. Domstolen tilføjede imidlertid, at en sådan forpligtelse ikke må stille personer, er tilhører en bestemt religion eller tro, særlig ufordelagtigt<sup>27</sup>. Under alle omstændigheder skal begrundelsen for et sådant forbud svare til et reelt behov for arbejdsgiveren, og de nationale domstole kan tage hensyn til den specifikke kontekst i deres medlemsstat ved afvejningen af de omhandlede rettigheder og interesser<sup>28</sup>.

### 3.2. Forbud mod forskelsbehandling på grund af alder

I sagen **A mod HK Danmark og HK/Privat**<sup>29</sup> er det blevet fastslået, at en aldersgrænse, der er fastsat i en arbejdstagerorganisations vedtægter for at kunne vælges til hvervet som formand for denne organisation, er diskriminerende på grund af alder<sup>30</sup>. En person, der er født i 1948, blev i 1978 ansat som faglig medarbejder i en lokalafdeling i en dansk arbejdstagerorganisation og efterfølgende valgt til formand. Da hun fyldte 63 år, overskred hun aldersgrænsen i foreningens vedtægter for at kunne genopstille til formandsvalget. Ligebehandlingsnævnet fastslog efter en

---

<sup>23</sup> Se [pressemeldelse](#).

<sup>24</sup> Direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

<sup>25</sup> Domstolens dom (Anden Afdeling) af 13. oktober 2022, L.F. mod S.C.R.L., C-344/20, EU:C:2022:774, præmis 25.

<sup>26</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 15. juli 2021, IX mod WABE eV og MH Müller Handels GmbH mod MJ, [forenede sager C-804/18 og C-341/19](#), EU:C:2021:594, præmis 52.

<sup>27</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 15. juli 2021, IX mod WABE eV og MH Müller Handels GmbH mod MJ, forenede sager C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594, præmis 44.

<sup>28</sup> Se Domstolens dom (Store Afdeling) af 15. juli 2021, IX mod WABE eV og MH Müller Handels GmbH mod MJ, forenede sager C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594, præmis 70 og 90.

<sup>29</sup> Domstolens dom (Anden Afdeling) af 2. juni 2022, A mod HK Danmark og HK/Privat, [C-587/20](#), EU:C:2022:419.

<sup>30</sup> Domstolens dom (Anden Afdeling) af 2. juni 2022, A mod HK Danmark og HK/Privat, [C-587/20](#), EU:C:2022:419, præmis 54.

klage, at det var i strid med den danske forskelsbehandlingslov at forbyde den pågældende at genopstille til formandsvalget på grund af alder. Som følge af den manglende overholdelse af denne afgørelse havde Østre Landsret fastslået, at afgørelsen i sagen afhang af, om personen som valgt formand for arbejdstagerorganisationen og som politisk valgt medlem af organisationen var omfattet af anvendelsesområdet for direktivet om bekæmpelse af forskelsbehandling<sup>31</sup>. I sin afgørelse erklærede Domstolen sig enig med generaladvokaten i, at rammedirektivet om ligestilling, der har hjemmel i artikel 19, stk. 1, i TEUF, har til formål at tilgodese samfundsmæssige og almene interesser med det øjemed at afskaffe alle hindringer, der er begrundet i forskelsbehandling, for adgangen til levevej og for evnen til at bidrage til samfundet gennem arbejde uanset den juridiske kvalificering af det arbejde, der er tale om<sup>32</sup>.

### 3.3. Forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering

I sagen **J.K. mod TP S.A.**<sup>33</sup> har Domstolen fastslået, at seksuel orientering ikke kan være grundlag for at afslå at indgå en aftale med en selvstændig erhvervsdrivende<sup>34</sup>. I denne sag offentliggjorde en selvstændig erhvervsdrivende sammen med sin partner en musikvideo på YouTube, der var rettet mod at fremme tolerancen over for homoseksuelle forhold. Kort tid efter offentliggørelsen af videoen blev der ikke indgået en ny aftale med J.K. om levering af ydelser, selv om J.K. tidligere havde indgået en række kortvarige og på hinanden følgende kontrakter med Polens offentlige TV-kanal. Domstolen anerkendte i sin dom selvstændige erhvervsdrivendes ret til ikke at blive udsat for forskelsbehandling som følge af deres seksuelle orientering. Domstolen fastslog således, at begrebet "vilkårene for adgang til lønnet beskæftigelse, udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed og erhvervsmæssig beskæftigelse" skal fortolkes bredt og omfatte adgang til enhver erhvervsmæssig aktivitet uanset arten og indholdet heraf<sup>35</sup>. Domstolens afgørelse bekræftede således, at rammedirektivet om ligestilling har til formål af samfundsmæssige og almene interesser at afskaffe alle hindringer, der er begrundet i forskelsbehandling, for adgangen til levevej og evnen til at bidrage til samfundet gennem arbejde uanset den juridiske kvalificering af det arbejde, der er tale om<sup>36</sup>.

### 3.4. Forbud mod forskelsbehandling på grund af køn

I sagen **CJ mod Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)**<sup>37</sup> fastslog Domstolen, at en spansk bestemmelse i socialsikringslovgivningen, der udelukker hushjælpsansatte fra arbejdsløshedsforsikring, udgør en indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn, eftersom de

---

<sup>31</sup> Se også [pressemeddelelse](#).

<sup>32</sup> Domstolens dom (Anden Afdeling) af 2. juni 2022, A mod HK Danmark og HK/Privat, [C-587/20](#), EU:C:2022:419, præmis 34.

<sup>33</sup> Domstolens dom (Anden Afdeling) af 12. januar 2023, J.K. mod TP S.A., [C-356/21](#), EU:C:2023:9.

<sup>34</sup> Se også [pressemeddelelse](#).

<sup>35</sup> Domstolens dom (Anden Afdeling) af 12. januar 2023, J.K. mod TP S.A., [C-356/21](#), EU:C:2023:9, præmis 36.

<sup>36</sup> Domstolens dom (Anden Afdeling) af 12. januar 2023, J.K. mod TP S.A., [C-356/21](#), EU:C:2023:9, præmis 43.

<sup>37</sup> Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 24. februar 2022, CJ mod Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), [C-389/20](#), ECLI:EU:C:2022:120.

flESTE af disse arbejdstagere er kvinder. På grundlag af Kommissionens holdning fastslog Domstolen, at bestemmelsen er i strid med direktiv 79/7 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til lovbestemt social sikring<sup>38</sup>, eftersom denne bestemmelse stiller særligt kvindelige arbejdstagere ufordelagtigt i forhold til mandlige arbejdstagere, og eftersom den ikke er begrundet i objektive forhold, som intet har at gøre med forskelsbehandlingen.

#### 4. UNIONSBORGERSKAB (ARTIKEL 20, STK. 1, I TEUF)

I perioden 2020-2023 afsagde Domstolen syv centrale domme vedrørende unionsborgerskab. Disse sager omfattede f.eks. fortabelse af unionsborgerskab på grund af fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat. Sager om afledt opholdsret for unionsborgeres familiemedlemmer fra tredjelande på grundlag af artikel 20 i TEUF behandles i afsnit 5.4.

De tre sager **Silver m.fl. mod Rådet**<sup>39</sup>, **Shindler m.fl. mod Rådet**<sup>40</sup> og **David Price mod Rådet**<sup>41</sup> blev anlagt særskilt for Domstolen af britiske statsborgere, som forsøgte at anfægte udtrædelsesaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige og Rådets afgørelse, idet de bl.a. gjorde gældende, at disse retsakter havde frataget dem de rettigheder, som de havde udøvet og erhvervet som EU-borgere. Domstolen forkastede disse søgsmål og bekræftede, at fortabelsen af status som unionsborger og dermed fortabelsen af de rettigheder, der er knyttet til denne status, var en automatisk følge alene af den beslutning, som Det Forenede Kongerige traf suverænt, om at udtræde af Unionen, og ikke af udtrædelsesaftalen eller Rådets afgørelse<sup>42</sup>.

En anden sag om fortabelse af unionsborgerskab er **JY mod Wiener Landesregierung**<sup>43</sup>. I denne sag gav en østisk statsborger frivilligt afkald på sit østiske statsborgerskab efter at have opnået et tilsagn om, at hun ville få østrigsk statsborgerskab, når hun havde givet afkald på sit andet statsborgerskab. På grund af flere administrative overtrædelser tilbagekaldte den kompetente østrigske myndighed imidlertid senere sit tilsagn om meddelelse af østrigsk statsborgerskab. Domstolen bekræftede i sin dom, at fortabelsen af status som unionsborger efter sin natur og sine konsekvenser også er omfattet af EU-retten, når tilsagnet om tildeling af statsborgerskab i en anden medlemsstat tilbagekaldes med den virkning, at denne person forhindres i at generhverve status som unionsborger. Selv om det fastslås, at medlemsstaterne har enekompetence til at fastsætte regler for erhvervelse eller fortabelse af statsborgerskab, skal myndighederne i den naturaliserende

---

<sup>38</sup> Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring (EFT L 6 af 10.1.1979, s. 24).

<sup>39</sup> Domstolens dom (Ottende Afdeling) af 15. juni 2023, Silver m.fl. mod Rådet, [C-499/21 P](#), EU:C:2023:479.

<sup>40</sup> Domstolens dom (Ottende Afdeling) af 15. juni 2023, Shindler m.fl. mod Rådet, [C-501/21 P](#), EU:C:2023:480.

<sup>41</sup> Domstolens dom (Ottende Afdeling) af 15. juni 2023, David Price mod Rådet, [C-502/21 P](#), EU:C:2023:482.

<sup>42</sup> Domstolens dom (Ottende Afdeling) af 15. juni 2023, Silver m.fl. mod Rådet, [C-499/21 P](#), EU:C:2023:479, præmis 46 og 47. Domstolens dom (Ottende Afdeling) af 15. juni 2023, Shindler m.fl. mod Rådet, [C-501/21 P](#), EU:C:2023:480, præmis 69 og 70. Domstolens dom (Ottende Afdeling) af 15. juni 2023, David Price mod Rådet, [C-502/21 P](#), EU:C:2023:482, præmis 75 og 76.

<sup>43</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 18. januar 2022, JY mod Wiener Landesregierung, [C-118/20](#), EU:C:2022:34.

medlemsstat tage hensyn proportionalitetsprincippet i EU-retten, når de ønsker at tilbagekalde et tidligere afgivet tilsagn om tildeling af statsborgerskab i værtsmedlemsstaten. I den foreliggende sag bekræftede Domstolen<sup>44</sup>, at proportionalitetsprincippet ikke er blevet opfyldt, når en sådan afgørelse om tilbagekaldelse er begrundet i administrative overtrædelser af færdselsloven, som efter gældende national ret medfører en almindelig bødestraf<sup>45</sup>.

I sagen **EP mod Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**<sup>46</sup> tog Domstolen nærmere bestemt stilling til spørgsmålet om, hvorvidt statsborgere i denne stat, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, efter Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen har en garanteret valgret og ret til valgbarhed ved kommunale valg i bopælsmedlemsstaten, navnlig når de har mistet retten til at stemme ved valg, der afholdes i den medlemsstat, hvori de er statsborgere<sup>47</sup>. Domstolen fastslog, at efter Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Unionen den 1. februar 2020 har statsborgere i denne stat, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, ikke længere status som unionsborgere eller nærmere bestemt valgret eller ret til valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat i henhold til artikel 20, stk. 2, litra b), i TEUF og artikel 22 i TEUF, herunder når de i medfør af lovgivningen i den stat, hvori de er statsborgere, ligeledes har mistet deres valgret ved valg, der afholdes af denne sidstnævnte stat.

I kendelsen i sagen **WY mod Steiermärkische Landesregierung**<sup>48</sup> behandlede Domstolen en anden sag om fortabelse af statsborgerskab. Sagen vedrørte WY, som havde erhvervet østrigsk statsborgerskab i 1992 efter at have givet afkald på sit tyrkiske statsborgerskab. I 2018 bekræftede en østrigsk domstol, at WY automatisk havde mistet sit østrigske statsborgerskab i 1994 efter generhvervelse af tyrkisk statsborgerskab. Det betyder, at WY ikke var østrigsk statsborger inden Østrigs tiltræden den 1. januar 1995. Domstolen bekræftede, at WY ikke længere var østrigsk statsborger, da bestemmelserne om unionsborgerskab trådte i kraft i Østrig, og at WY derfor aldrig havde opnået unionsborgerskab<sup>49</sup>. Under disse omstændigheder er WY's særlige situation ikke omfattet af anvendelsesområdet for artikel 20 i TEUF eller artikel 21 i TEUF<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> Domstolen har baseret sig på tidligere praksis: dom af 2. marts 2010, Rottmann, [C-135/08](#), EU:C:2010:104, præmis 55 og 56, og dom af 12. marts 2019, Tjebbes m.fl., [C-221/17](#), EU:C:2019:189, præmis 40.

<sup>45</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 18. januar 2022, JY mod Wiener Landesregierung, [C-118/20](#), EU:C:2022:34, præmis 74.

<sup>46</sup> Dom af 9. juni 2022, EP mod Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), [C-673/20](#), EU:C:2022:449.

<sup>47</sup> Dom af 9. juni 2022, EP mod Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), [C-673/20](#), EU:C:2022:449, præmis 45.

<sup>48</sup> Domstolens kendelse (Niende Afdeling) af 15. marts 2022, WY mod Steiermärkische Landesregierung, [C-85/21](#), EU:C:2022:192.

<sup>49</sup> Domstolens kendelse (Niende Afdeling) af 15. marts 2022, WY mod Steiermärkische Landesregierung, [C-85/21](#), EU:C:2022:192, præmis 29.

<sup>50</sup> Domstolens kendelse (Niende Afdeling) af 15. marts 2022, WY mod Steiermärkische Landesregierung, [C-85/21](#), EU:C:2022:192, præmis 31.

Endelig vedrørte **Minority SafePack mod Europa-Kommissionen**<sup>51</sup> et europæisk borgerinitiativ (se yderligere oplysninger i afsnit 6), der bl.a. havde til formål at opnå en udvidelse af de rettigheder, der er knyttet til statsborgerskabet, til statsløse personer og deres familier, som har boet hele deres liv i deres hjemland. Domstolen fastslog, at besiddelsen af statsborgerskab i en medlemsstat udgør en nødvendig betingelse for, at en person kan opnå og bevare sin status som unionsborger og fuldt ud nyde godt af de dertil hørende rettigheder. I overensstemmelse med dommen i *Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques* (se afsnit 4) kan de rettigheder, der er knyttet til status som unionsborger, således ikke udstrækkes til at omfatte personer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat.

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

Domstolen har afsagt flere domme vedrørende artikel 21 i TEUF (herunder dens gennemførelse gennem direktivet om fri bevægelighed)<sup>52</sup>. Sagerne drejede sig f.eks. om (afledte) opholdsrettigheder, ret til indrejse og ophold for "andre familiemedlemmer" eller mobile EU-borgeres adgang til ydelser og/eller social bistand.

Domstolen har også afsagt flere domme om afledte opholdsrettigheder for unionsborgeres familiemedlemmer fra tredjelande i overensstemmelse med Domstolens retspraksis, f.eks. i sagen *Ruiz Zambrano*, på grundlag af artikel 20 i TEUF.

### **5.1. Ret til fri bevægelighed og (afledte) opholdsrettigheder**

**G.M.A. (Demandeur d'emploi)**<sup>53</sup> vedrørte arbejdssøgendes opholdsret. I henhold til artikel 45 i TEUF og artikel 14, stk. 4, litra b), i direktivet om fri bevægelighed skal værtsmedlemsstaten give EU-borgeren "en rimelig frist" til at søge arbejde, som, hvis EU-borgeren beslutter at lade sig registrere som arbejdssøgende i værtsmedlemsstaten, begynder på tidspunktet for registrering<sup>54</sup>. Denne rimelige frist bør give den pågældende mulighed for at "få kendskab til de beskæftigelsestilbud, der er passende for vedkommende, og til at foretage de nødvendige skridt

---

<sup>51</sup> Rettens dom (Ottende Afdeling) af 9. november 2022, Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative "Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe" mod Europa-Kommissionen, [T-158/21](#), under appel, EU:T:2022:696.

<sup>52</sup> Dette bilag omhandler ikke en række sager, der, selv om de ikke er baseret på artikel 21 i TEUF eller direktivet om fri bevægelighed, stadig er relevante i forbindelse med udøvelsen af retten til fri bevægelighed under covid-19-pandemien. De vedrører navnlig forordningen om EU's digitale covidcertifikat (forordning (EU) 2021/953). Det drejer sig om T-527/21 (Abenante m.fl. mod Parlamentet og Rådet), T-101/22 (OG m.fl. mod Kommissionen), T-103/22 (ON mod Europa-Kommissionen) og T-503/21 (Lagardère, unité médico-sociale mod Kommissionen). Dette bilag behandler ikke Domstolens domme, der primært er baseret på status som "EU-arbejdstager" i henhold til artikel 45 ff. i TEUF.

<sup>53</sup> Domstolens dom (Første Afdeling) af 17. december 2020, GMA Demandeur d'emploi, [C-710/19](#), EU:C:2020:1037.

<sup>54</sup> Domstolens dom (Første Afdeling) af 17. december 2020, GMA Demandeur d'emploi, [C-710/19](#), EU:C:2020:1037, præmis 51.



for at opnå ansættelse"<sup>55</sup>. "Under denne rimelige frist kan værtsmedlemsstaten stille krav om, at den arbejdssøgende skal fremlægge bevis for, at vedkommende søger beskæftigelse"<sup>56</sup>. En frist på seks måneder fra registreringen forekommer principielt ikke at være utilstrækkelig<sup>57</sup>. "Det er således først efter udløbet af samme rimelige frist, at den arbejdssøgende skal godtgøre ikke blot, at vedkommende fortsat søger arbejde, men også har reelle muligheder for at blive ansat". Når en EU-borger rejser ind i en værtsmedlemsstat med det formål at søge beskæftigelse dér, er hans eller hendes ret til ophold i de første tre måneder også omfattet af artikel 6 i direktivet om fri bevægelighed. Inden for denne frist på tre måneder kan der således ikke stilles andre betingelser for denne borger end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetsdokument<sup>58</sup>.

I dommen i sagen **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**<sup>59</sup> fastslog Domstolen, at en udsendelsesafgørelse, der er truffet med den begrundelse, at en unionsborger ikke længere har ret til ophold på en medlemsstats område i henhold til artikel 7 i direktivet om fri bevægelighed, ikke kan anses for fuldt ud opfyldt, blot fordi den pågældende fysisk har forladt værtsmedlemsstaten. EU-borgeren skal reelt og effektivt have bragt sit ophold dér til ophør i henhold til artikel 7<sup>60</sup>. Kun når disse EU-borgere reelt og faktisk har bragt dette ophold til ophør, kan de på ny udøve deres opholdsret i henhold til artikel 6 i direktivet om fri bevægelighed i den samme værtsmedlemsstat, idet deres nye ophold ikke kan antages at udgøre en fortsættelse af deres tidligere ophold på dette område<sup>61</sup>.

Såfremt en sådan udsendelsesafgørelse ikke efterkommes, er medlemsstaten ikke forpligtet til at træffe en ny afgørelse, men kan påberåbe sig den oprindelige afgørelse med henblik på at forpligte den pågældende til at forlade medlemsstatens område<sup>62</sup>. En væsentlig ændring i omstændighederne, der gør det muligt for EU-borgeren at opfylde betingelserne for ret til ophold i mere end 3 måneder i henhold til artikel 7 (f.eks. at EU-borgeren bliver arbejdstager), ville imidlertid fratage udsendelsesafgørelsen enhver virkning og på trods af den manglende overholdelse af denne afgørelse kræve, at opholdet på medlemsstatens område betragtes som

---

<sup>55</sup> Domstolens dom (Første Afdeling) af 17. december 2020, GMA Demandeur d'emploi, C-710/19, EU:C:2020:1037, præmis 45.

<sup>56</sup> Domstolens dom (Første Afdeling) af 17. december 2020, GMA Demandeur d'emploi, C-710/19, EU:C:2020:1037, præmis 43.

<sup>57</sup> Domstolens dom (Første Afdeling) af 17. december 2020, GMA Demandeur d'emploi, C-710/19, EU:C:2020:1037, præmis 42.

<sup>58</sup> Domstolens dom (Første Afdeling) af 17. december 2020, GMA Demandeur d'emploi, C-710/19, EU:C:2020:1037, præmis 28.

<sup>59</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. juni 2021, FS mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), EU:C:2021:506.

<sup>60</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. juni 2021, FS mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, præmis 81.

<sup>61</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. juni 2021, FS mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, præmis 81.

<sup>62</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. juni 2021, FS mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, præmis 94.

lovligt<sup>63</sup>. Endelig er en udsendelsesafgørelse, der er truffet i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktivet om fri bevægelighed, ikke til hinder for udøvelsen af den ret til indrejse i henhold til artikel 5 i nævnte direktiv, når EU-borgeren rejser til medlemsstatens område "på ad hoc-basis med andre formål end at opholde sig dér"<sup>64</sup>.

Domstolen har i sin dom i sagen **V.M.A. mod Stolichna obshtina, rayon Pancharevo**<sup>65</sup> fastslået, at et barn, der er unionsborger, har ret til at få udstedt et pas eller identitetskort af den medlemsstat, hvori barnet er statsborger, der angiver barnets statsborgerskab og efternavn, således som dette fremgår af fødselsattesten udstedt af en anden medlemsstat<sup>66</sup>. Desuden skal et sådant rejседokument, alene eller i kombination med andre dokumenter (såsom fødselsattesten udstedt af den medlemsstat, hvor barnet er født), gøre det muligt for barnet at rejse med en af forældrene, hvis forældreskab er blevet fastslået af en anden medlemsstat<sup>67</sup>. Forældrene har desuden ret til at få et dokument, der angiver dem som personer, der har ret til at rejse alene med barnet<sup>68</sup>. Dette indebærer ikke en forpligtelse for den medlemsstat, hvori den pågældende er statsborger, til at udstede en fødselsattest med samme indhold som den, der er udstedt i den anden medlemsstat. Domstolen præciserede imidlertid, at den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, er forpligtet til at udstede identitetskort eller et pas, uden krav om, at dens nationale myndigheder først har udstedt en fødselsattest. En medlemsstat kan ikke påberåbe sig et sådant krav eller noget andet krav, der følger af national ret, med henblik på at nægte at udstede pas eller identitetskort<sup>69</sup>. Domstolen mindede også om, at unionsborgernes rettigheder i henhold til artikel 21 i TEUF omfatter retten til at have et normalt familieliv sammen med deres familiemedlemmer både i værtsmedlemsstaten og i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, når de vender tilbage til denne medlemsstats område<sup>70</sup>. Som følge heraf skal alle medlemsstater anerkende slægtskabsforholdet med henblik på udøvelsen af de rettigheder, som barnet har i henhold til EU-retten<sup>71</sup>. Domstolen understregede ligeledes betydningen af de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til privatliv og familieliv og barnets rettigheder — "I den situation, der er genstand for tvisten i hovedsagen, er retten til respekt for privatlivet og familielivet som sikret ved chartrets artikel 7 og børns

---

<sup>63</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. juni 2021, FS mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, præmis 95.

<sup>64</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 22. juni 2021, FS mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, præmis 102-103.

<sup>65</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 14. december 2021, V.M.A. mod Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo", [C-490/20](#), EU:C:2021:1008.

<sup>66</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 14. december 2021, V.M.A. mod Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo", [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, præmis 44.

<sup>67</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 14. december 2021, V.M.A. mod Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo", [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, præmis 46.

<sup>68</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 14. december 2021, V.M.A. mod Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo", [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, præmis 50.

<sup>69</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 14. december 2021, V.M.A. mod Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo", [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, præmis 45.

<sup>70</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 14. december 2021, V.M.A. mod Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo", [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, præmis 45.

<sup>71</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 14. december 2021, V.M.A. mod Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo", [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, præmis 49 og 57.

rettigheder som sikret ved dets artikel 24, bl.a. kravet om, at barnets tarv sættes i første række i alle handlinger vedrørende børn, og barnets ret til regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre, grundlæggende"<sup>72</sup>.

Dette "indebærer nemlig ikke, at den medlemsstat, hvor det pågældende barn er statsborger, i sin nationale lovgivning skal indføre mulighed for forældreskab for personer af samme køn eller – med henblik på andre formål end udøvelse af de rettigheder, som barnet har i henhold til EU-retten – anerkende slægtskabsforholdet mellem dette barn og de personer, der er angivet som dets forældre i den fødselsattest, som myndighederne i værtsmedlemsstaten har udstedt"<sup>73</sup>.

V.M.A-dommen blev bekræftet af Domstolen i kendelsen i **Rzecznik Praw Obywatelskich**<sup>74</sup>.

I dommen i sagen **X mod État belge**<sup>75</sup> bekræftede Domstolen gyldigheden af artikel 13, stk. 2, i direktivet om fri bevægelighed i lyset af artikel 20 og 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Domstolen fastslog nærmere bestemt, at artikel 13, stk. 2, i direktivet om fri bevægelighed er gyldig, selv om denne bestemmelse bl.a. gør bevarelsen af opholdsretten for en tredjelandstatsborger, der har været udsat for vold i hjemmet begået af dennes ægtefælle, som er mobil unionsborger, i tilfælde af skilsmisse, omstødelse af ægteskab eller ophør af et registreret partnerskab betinget af, at den pågældende skal råde over tilstrækkelige midler<sup>76</sup>. Domstolen anførte endvidere, at artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86/EF ikke gør bevarelsen af opholdsretten for en tredjelandstatsborger, som er blevet familiesammenført, betinget heraf i tilfælde af skilsmisse eller separation.

Domstolen konkluderede, at forskelsbehandling af tredjelandstatsborgere, som har været udsat for vold i hjemmet begået af deres ægtefæller, afhængigt af om de er blevet familiesammenført med en unionsborger eller med en tredjelandstatsborger, ikke er en tilsidesættelse af den "lighed for loven", som er fastsat i chartrets artikel 20, for tredjelandstatsborgere, der befinder sig i en af de to situationer på grund af deres forskellige status og rettigheder<sup>77</sup>.

I forbindelse med denne sag ændrede Domstolen desuden den holdning, den havde indtaget i **NA-dommen**<sup>78</sup> vedrørende anvendelsen af artikel 13, stk. 2, litra c), i direktivet om fri bevægelighed.

---

<sup>72</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 14. december 2021, V.M.A. mod Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo", [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, præmis 59.

<sup>73</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 14. december 2021, V.M.A. mod Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo", [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, præmis 47-49, 52, 57, 67 og 68.

<sup>74</sup> Domstolens kendelse (Tiende Afdeling) af 24. juni 2022, Rzecznik Praw Obywatelskich, C-2/21, EU:C:2022:502.

<sup>75</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 2. september 2021, X mod État belge, C-930/219, EU:C:2021:657.

<sup>76</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 2. september 2021, X mod État belge, C-930/219, EU:C:2021:657, præmis 61, 62 og 64.

<sup>77</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 2. september 2021, X mod État belge, C-930/219, EU:C:2021:657, præmis 61-90.

<sup>78</sup> Domstolens dom (Første Afdeling) af 30. juni 2016, N.A. [C-115/15](#), EU:C:2016:487, præmis 51.

Selv om Domstolen i NA-dommen fastslog, at skilsmisssagen skal være indledt, inden den mobile EU-borger forlader bopælsmedlemsstaten, hvis tredjelandstatsborgeren skal bevare sin opholdsret, fastslog Domstolen i den foreliggende sag, at tredjelandstatsborgeren, hvis denne har været udsat for vold i hjemmet begået af dennes ægtefælle, som er unionsborger, imidlertid kan påberåbe sig bevarelse af sin opholdsret på grundlag af artikel 13, stk. 2, litra c), så længe skilsmisssagen indledes inden for en rimelig frist efter EU-borgerens udrejse fra værtsmedlemsstaten<sup>79</sup>.

I sagen **A (Soins de santé publics)**<sup>80</sup> undersøgte Domstolen, hvordan forordning (EF) nr. 883/2004 (om social sikring) interagerer med kravet om at være i besiddelse af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, jf. artikel 7, stk. 1, litra b), i direktivet om fri bevægelighed. I henhold til denne artikel kan medlemsstaterne af unionsborgere, der er statsborgere i en anden medlemsstat, og som ønsker at gøre brug af retten til ophold på deres område i mere end tre måneder uden at udøve beskæftigelse, kræve, at de selv og deres familiemedlemmer er omfattet af en sygeforsikringsordning, som dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og råder over tilstrækkelige midler, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

Domstolen fastslog, at ikke-erhvervsaktive EU-borgere, der flytter til en anden medlemsstat og udøver deres ret til ophold i mere end tre måneder, men mindre end fem år, har retten til at være tilsluttet værtsmedlemsstatens offentlige sygesikringsordning. Domstolen fastslog således, at en medlemsstat i henhold til sin nationale lovgivning ikke kan nægte en unionsborger, som i medfør af artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004 vedrørende fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes, er omfattet af denne medlemsstats lovgivning, at tilslutte sig medlemsstatens offentlige sygesikringsordning<sup>81</sup>.

Under sådanne omstændigheder kan værtsmedlemsstaten dog bestemme, at adgangen til dette system ikke er gratis, indtil EU-borgeren har opnået ret til tidsbegrænset ophold, for at forhindre, at ikke-erhvervsaktive EU-borgere bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens offentlige finanser<sup>82</sup>.

Værtsmedlemsstaten kan derfor under overholdelse af proportionalitetsprincippet underlægge tilknytningen af en økonomisk ikke-erhvervsaktiv EU-borger til sit offentlige sygesikringssystem betingelser, der skal sikre, at EU-borgeren ikke bliver en urimelig byrde for de offentlige finanser. Disse betingelser kan omfatte, at EU-borgeren indgår eller opretholder en fuldt dækkende privat

---

<sup>79</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 2. september 2021, X mod État belge, C-930/219, EU:C:2021:657, præmis 43 og 45, hvori det præciseres, at det ikke synes at være en rimelig frist at indlede en skilsmisssag næsten tre år efter, at EU-ægtefællen har forladt værtsmedlemsstaten.

<sup>80</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 15. juli 2021, A (Soins de santé publics, [C-535/19](#), EU:C:2021:595).

<sup>81</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 15. juli 2021, A (Soins de santé publics, [C-535/19](#), EU:C:2021:595), præmis 50.

<sup>82</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 15. juli 2021, A (Soins de santé publics, [C-535/19](#), EU:C:2021:595), præmis 58.

sygeforsikring, der gør det muligt for værtsmedlemsstaten at få refunderet de sundhedsudgifter, som den har afholdt til fordel for den pågældende borger, eller at EU-borgeren betaler et bidrag til den pågældende medlemsstats offentlige sygesikringsordning<sup>83</sup>. Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at værtsmedlemsstaten skal sikre, at proportionalitetsprincippet overholdes, "og dermed at det ikke er uforholdsmæssigt vanskeligt for den pågældende borger at overholde sådanne betingelser"<sup>84</sup>.

Sagen **VI mod The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs**<sup>85</sup> vedrørte situationen for et irsk barn og hendes forælder, der ikke var EU-borger, og som havde den faktiske forældremyndighed over barnet — begge bosiddende i Det Forenede Kongerige. Spørgsmålet vedrørte kravet om en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i henhold til direktivet om fri bevægelighed.

For det første bemærkede Domstolen, at en mindreårige ret til tidsubegrænset ophold i værtsmedlemsstaten for at sikre den effektive virkning af denne opholdsret nødvendigvis indebærer en ret for den forælder, der har den faktiske forældremyndighed, til at opholde sig sammen med barnet i værtsmedlemsstaten. Det følger heraf, at uanvendeligheden af bl.a. betingelsen om, at den mindreårige skal være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, efter at den mindreårige har opnået ret til tidsubegrænset ophold, omfatter denne forælder. Efter at barnet har opnået ret til tidsubegrænset ophold, er ingen af dem derfor forpligtet til at være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, for at bevare deres opholdsret<sup>86</sup>.

Domstolen præciserede desuden, at både barnet og den forælder, der har den faktiske forældremyndighed, skal være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, før barnet opnår ret til tidsubegrænset ophold. Dette krav er opfyldt, både når barnet er omfattet af en sygeforsikring, der dækker barnets forælder, og i omvendt tilfælde, hvor denne forælder har en sådan forsikring, der dækker barnet<sup>87</sup>.

Domstolen mindede om, at værtsmedlemsstaten under overholdelse af proportionalitetsprincippet kan underlægge en ikke-erhvervsaktiv unionsborgers tilslutning til dens offentlige sygesikringsordning på betingelser, med hvilke det tilsigtes at forhindre, at denne borger bliver en urimelig byrde for den pågældende medlemsstats offentlige finanser. Domstolen understregede også, at når en unionsborger er tilsluttet en sådan offentlig sygesikringsordning i

---

<sup>83</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 15. juli 2021, A (Soins de santé publics, [C-535/19](#), EU:C:2021:595, præmis 59, og C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, præmis 59.

<sup>84</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 15. juli 2021, A (Soins de santé publics, [C-535/19](#), EU:C:2021:595), præmis 59.

<sup>85</sup> Domstolens dom (Femte Afdeling) af 10. marts 2022, VI mod Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, [C-247/20](#), EU:C:2022:177.

<sup>86</sup> Domstolens dom (Femte Afdeling) af 10. marts 2022, VI mod Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, C-247/20, EU:C:2022:177, præmis 60.

<sup>87</sup> Domstolens dom (Femte Afdeling) af 10. marts 2022, VI mod Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, C-247/20, EU:C:2022:177, præmis 67.

værtsmedlemsstaten, har den pågældende en sygeforsikring, der dækker samtlige risici som omhandlet i direktivet om fri bevægelighed<sup>88</sup>. I en situation, hvor forælderen har arbejdet og været skattepligtig i værtsmedlemsstaten i den omhandlede periode, ville det være uforholdsmæssigt at nægte dette barn og forælderen opholdsret alene med den begrundelse, at de i denne periode har været gratis tilsluttet denne stats offentlige sygeforsikringsordning. Det kan ikke lægges til grund, at denne tilslutning under sådanne omstændigheder udgør en urimelig byrde for statens offentlige finanser.

## 5.2. Ret til indrejse og ophold for "andre familiemedlemmer" til unionsborgere

I henhold til artikel 3, stk. 2, i direktivet om fri bevægelighed skal medlemsstaterne lette indrejse og ophold for "andre familiemedlemmer" til unionsborgere. Sagen **Minister for Justice and Equality (Ressortissant de pays tiers cousin d'un citoyen de l'Union)**<sup>89</sup> vedrørte "familiemedlemmer, der hører til unionsborgerens husstand", en af kategorierne af "andre familiemedlemmer". For det første fastslog Domstolen, at de tre situationer, der henhører under kategorien "andre familiemedlemmer" — økonomisk afhængighed, fysisk afhængighed og husstandsmedlemskab — ikke er kumulative. Det betyder, at en person kan betragtes som "andet familiemedlem", hvis han eller hun er omfattet af en af disse tre situationer. For det andet præciserede Domstolen, at udtrykket "andet familiemedlem, der hører til unionsborgerens husstand" betegner personer, der står i et afhængighedsforhold til EU-borgeren baseret på "en tæt og stabil personlig tilknytning, der er opstået i det samme hjem, inden for rammerne af et familiemæssigt samliv, der rækker ud over et simpelt midlertidigt bofællesskab, som er bestemt af rene bekvemmelighedshensyn"<sup>90</sup>. Faktorer, der skal tages i betragtning ved vurderingen af, om der foreligger en sådan tilknytning, er graden af slægtskab og, afhængigt af sagens særlige omstændigheder, "det omhandlede familieforholds nærhed og [...] gensidigheden og styrken af [...] tilknytning[en]"<sup>91</sup>. Båndene skal være af en sådan art, at hvis familiemedlemmet blev forhindret i at være medlem af EU-borgerens husstand, "ville mindst en af disse to personer blive berørt heraf"<sup>92</sup>. Varigheden af det familiemæssige samliv er ligeledes en vigtig faktor<sup>93</sup>. EU-borgeren og

---

<sup>88</sup> Domstolens dom (Femte Afdeling) af 10. marts 2022, VI mod Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, [C-247/20](#), EU:C:2022:177, præmis 69.

<sup>89</sup> Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 15. september 2022, SRS og AA mod Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683.

<sup>90</sup> Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 15. september 2022, SRS og AA mod Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683, præmis 30.

<sup>91</sup> Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 15. september 2022, SRS og AA mod Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683, præmis 27.

<sup>92</sup> Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 15. september 2022, SRS og AA mod Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683, præmis 27.

<sup>93</sup> Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 15. september 2022, SRS og AA mod Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683, præmis 29.

det andet familiemedlem skal være medlem af samme husstand, men EU-borgeren behøver ikke være familiens forsørger<sup>94</sup>.

### 5.3. Mobile EU-borgeres adgang til ydelser og/eller social bistand

Sagen **S. mod Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit**<sup>95</sup> vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt ikke-erhvervsaktive mobile unionsborgere, der har fast bopæl i værtsmedlemsstaten, kan udelukkes fra retten til familieydelser i de første tre måneder af opholdet. Domstolen fastslog, at en sådan betingelse ikke er forenelig med EU-retten, for så vidt som den vedrører personer, der har deres sædvanlige opholdssted i den værtsmedlemsstat, hvor de har lovligt ophold. Med hensyn til direktivet om fri bevægelighed bekræftede Domstolen, at en ikke-erhvervsaktiv EU-borger har ret til frit at tage ophold på en anden medlemsstats område for en periode på højst tre måneder uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas. Selv om medlemsstaterne i henhold til artikel 24, stk. 2, i direktivet om fri bevægelighed ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold til andre EU-borgere end arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende samt deres familiemedlemmer, præciserede Domstolen, at denne undtagelse ikke fandt anvendelse i denne sag. Når familieydelser tildeles uafhængigt af modtagerens individuelle behov og ikke har til formål at dække subsistensmidler, men skal dække forsørgerbyrder, er de nemlig ikke omfattet af begrebet "sociale ydelser" som omhandlet i direktivet om fri bevægelighed. Dette er navnlig tilfældet for familieydelser, der automatisk tildeles familier, der opfylder visse objektive kriterier, navnlig vedrørende deres størrelse, indkomst og formue, uden at der foretages en individuel og skønmæssig vurdering af personlige behov<sup>96</sup>.

**Jobcenter Krefeld**<sup>97</sup>-sagen vedrørte en unionsborger, som, inden han blev arbejdsløs i værtsmedlemsstaten, havde arbejdet og sendt sine mindreårige børn i skole dér, og som derfor har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen, da børnene gik i skole i den samme stat. Sagen vedrører retten til ligebehandling med hensyn til sociale ydelser.

Domstolen fastslog, at forordning nr. 492/2011 er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en statsborger fra en anden medlemsstat og dennes mindreårige børn, der alle i den førstnævnte medlemsstat har ret til ophold på grundlag af denne forordnings artikel 10 som følge af, at disse børn går i skole i denne samme medlemsstat, under alle omstændigheder og automatisk er udelukket fra retten til ydelser til sikring af deres underhold. Domstolen bemærkede, at den

---

<sup>94</sup> Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 15. september 2022, SRS og AA mod Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683, præmis 22.

<sup>95</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 1. august 2022, S. mod Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit, [C-411/20](#), EU:C:2022:602.

<sup>96</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 1. august 2022, S. mod Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit, [C-411/20](#), EU:C:2022:602, præmis 34, 35, 47, 48, 53 og 55.

<sup>97</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 6. oktober 2020, Jobcenter Krefeld — Widerspruchsstelle mod JD, [C-181/19](#), EU:C:2020:794.

opholdsret, der tilkommer børn af en (tidligere) vandrede arbejdstager med henblik på at sikre deres ret til adgang til uddannelse, og subsidiært den forælder, som har forældremyndigheden over børnene, udspringer af den pågældende forælders status som arbejdstager. Efter erhvervelsen får denne ret imidlertid selvstændig karakter, og den kan forlænges ud over tabet af denne status. Domstolen fastslog, at de personer, der har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, ligeledes har ret til ligebehandling i henhold til denne forordnings artikel 7, stk. 2, med hensyn til tildelingen af sociale ydelser, selv når disse personer ikke længere kan påberåbe sig den status som arbejdstager, som oprindeligt lå til grund for deres opholdsret<sup>98</sup>.

Domstolen fastslog, at opholdsdirektivets artikel 24, stk. 2, ikke rejser tvivl om denne fortolkning. I denne henseende præciserede Domstolen, at den undtagelse til princippet om ligebehandling, der er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktivet om fri bevægelighed, ikke finder anvendelse på en unionsborger, som, inden vedkommende blev arbejdsløs i værtsmedlemsstaten, havde arbejdet og sendt sine mindreårige børn til skole dér, og som derfor har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, da børnene gik i skole i den samme stat<sup>99</sup>.

Endelig fastslog Domstolen, at forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en statsborger fra en anden medlemsstat og dennes mindreårige børn, der alle i den førstnævnte medlemsstat har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011 som følge af, at disse børn går i skole i denne samme medlemsstat, og som er tilsluttet en social sikringsordning som omhandlet i forordning nr. 883/2004, under alle omstændigheder og automatisk er udelukket fra retten til særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse<sup>100</sup>.

Sagen **Department for Communities in Northern Ireland**<sup>101</sup> vedrører en unionsborger, der ankom til Det Forenede Kongerige i 2019, og som aldrig har udøvet nogen erhvervsaktivitet i Det Forenede Kongerige. I juni 2020 fik unionsborgeren en national lovbestemt opholdsret i Det Forenede Kongerige med øjeblikkelig virkning i form af "midlertidig opholdsret" i henhold til Det Forenede Kongeriges ordning for opholdsret "EU Settlement Scheme". Ordningen skal gennemføre artikel 18, stk. 1, i udtrædelsesaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige (ny opholdsstatus for unionsborgere og deres familiemedlemmer, der havde udøvet retten til fri bevægelighed i Det Forenede Kongerige ved overgangsperiodens udløb), men omfatter samtidig som led i Det Forenede Kongeriges nationale politik unionsborgere, som ikke er omfattet af udtrædelsesaftalen, fordi de ikke har opfyldt betingelserne for opholdsret i EU-retten om

---

<sup>98</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 6. oktober 2020, Jobcenter Krefeld — Widerspruchsstelle mod JD, [C-181/19](#), EU:C:2020:794, præmis 50, 54 og 55.

<sup>99</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 6. oktober 2020, Jobcenter Krefeld — Widerspruchsstelle mod JD, [C-181/19](#), EU:C:2020:794, præmis 67.

<sup>100</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 6. oktober 2020, Jobcenter Krefeld — Widerspruchsstelle mod JD, [C-181/19](#), EU:C:2020:794, præmis 75-79.

<sup>101</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 15. juli 2021, CG mod The Department for Communities in Northern Ireland, [C-709/20](#), EU:C:2021:602.



unionsborgernes frie bevægelighed. I 2020 besluttede de britiske myndigheder, at en sådan unionsborger ikke var berettiget til universel kredit, da personen ikke havde ret til ophold i henhold til EU-reglerne om fri bevægelighed.

Afgørelsen præciserer, under hvilke betingelser ikke-erhvervsaktive unionsborgere, der opholder sig i værtsmedlemsstaten på grundlag af national lovgivning, kan påberåbe sig forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet for at få adgang til sociale ydelser i værtsmedlemsstaten.

Domstolen finder, at spørgsmålet om, hvorvidt en sådan borger udsættes for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, skal vurderes i lyset af artikel 24 i direktivet om fri bevægelighed og ikke på grundlag af artikel 18 i TEUF. I denne henseende bemærkede Domstolen, at direktivets artikel 24 konkretiserer princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i artikel 18 i TEUF i forbindelse med unionsborgere, der udøver deres ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område, og at unionsborgere, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, samt deres familiemedlemmer, der ledsager disse eller slutter sig til dem, er omfattet af direktivets anvendelsesområde<sup>102</sup>.

Domstolen har for så vidt angår adgangen til sociale ydelser fastslået, at en unionsborger i medfør af artikel 24 i direktivet om fri bevægelighed kun kan kræve ret til samme behandling som værtsmedlemsstatens statsborgere, såfremt den pågældendes ophold på denne medlemsstats område overholder betingelserne i direktivet. En ikke-erhvervsaktiv unionsborger, der ikke råder over tilstrækkelige midler og opholder sig i værtsmedlemsstaten uden at opfylde opholdskravene i direktivet, kan ikke påberåbe sig princippet om forbud mod forskelsbehandling i direktivets artikel 24, stk. 1. I modsat fald ville den pågældende nemlig være omfattet af en videre beskyttelse end den, som den pågældende ville have haft ret til i henhold til nævnte direktivs bestemmelser, som ville have ført til, at nævnte unionsborger ville være blevet nægtet en opholdsret<sup>103</sup>.

Hvis artikel 24 i direktivet om fri bevægelighed ikke finder anvendelse, fordi EU-borgeren ikke opholder sig i overensstemmelse med direktivet, men lovligt opholder sig på værtsmedlemsstatens område i henhold til national ret, finder retten, at de kompetente nationale myndigheder kun kan afslå en ansøgning om sociale ydelser, når de har sikret sig, at dette afslag ikke udsætter den mobile EU-borger for en konkret og aktuel risiko for tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder, således som de er fastsat i chartret om grundlæggende rettigheder<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 15. juli 2021, CG mod The Department for Communities in Northern Ireland, [C-709/20](#), EU:C:2021:602, præmis 66-67.

<sup>103</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 15. juli 2021, CG mod The Department for Communities in Northern Ireland, [C-709/20](#), EU:C:2021:602, præmis 81.

<sup>104</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 15. juli 2021, CG mod The Department for Communities in Northern Ireland, [C-709/20](#), EU:C:2021:602, præmis 93.

## 5.4. Afledte opholdsrettigheder for unionsborgeres familiemedlemmer fra tredjelande på grundlag af artikel 20 i TEUF

I sagen **M.D. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága**<sup>105</sup> indgav en tredjelandsstatsborger, der boede sammen med sin samlever og deres mindreårige barn, der begge var unionsborgere, i den medlemsstat, hvori de var statsborgere, en ansøgning om et tidsubegrænset opholdskort, som blev afslået, idet ansøgeren var blevet dømt for en strafbar handling. De nationale myndigheder fandt, at sagsøgerens adfærd udgjorde en trussel mod den nationale sikkerhed. De vedtog en afgørelse om forbud mod hans indrejse og ophold i tre år og indlæste en indberetning om dette forbud i Schengeninformationssystemet (herefter "SIS"). På det tidspunkt, hvor opholdstilladelsen blev inddraget, havde tredjelandsstatsborgeren ret til ophold i en anden medlemsstat end den, hvor hans samlever og barn var statsborgere.

Domstolen bemærkede, at der findes særlige situationer, hvor en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en EU-borger, skal tildeles en opholdsret, idet den effektive virkning af unionsborgerskabet ellers ville blive bragt i fare<sup>106</sup>. På dette grundlag bekræftede Domstolen, at artikel 20 i TEUF er til hinder for nationale foranstaltninger, der har den virkning, at EU-borgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som EU-borgere<sup>107</sup>. Domstolen bemærkede, at afgørelsen om indrejse- og opholdsforbud for tredjelandsstatsborgere havde en europæisk dimension. Det kunne derfor ikke umiddelbart udelukkes, at et forbud om indrejse og ophold ville føre til, at samleveren og det mindreårige barn, der begge var unionsborgere, ville blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som EU-borgere. Dette ville være tilfældet, såfremt der mellem denne tredjelandsstatsborger og den unionsborger, som er tredjelandsstatsborgerens familiemedlem, består et *afhængighedsforhold* af en sådan art, at det vil resultere i, at unionsborgeren er nødsaget til at ledsage den omhandlede tredjelandsstatsborger og til at forlade Unionens område som helhed<sup>108</sup>. Domstolen mindede også om, at medlemsstaterne kan påberåbe sig en undtagelse af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed med henblik på at begrænse opholdsretten på grundlag af artikel 20 i TEUF, når den pågældende person udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige eller nationale sikkerhed. Domstolen konkluderede således, at EU-retten er til hinder for, at en medlemsstat vedtager en afgørelse om forbud mod indrejse i Unionen over for en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en statsk unionsborger (en statsborger i denne

---

<sup>105</sup> Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 27. april 2023, M.D. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), EU:C:2023:341.

<sup>106</sup> Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 27. april 2023, M.D. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), EU:C:2023:341, præmis 58.

<sup>107</sup> Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 27. april 2023, M.D. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), EU:C:2023:341, præmis 57.

<sup>108</sup> Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 27. april 2023, M.D. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), EU:C:2023:341, præmis 59.

medlemsstat, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed), uden forinden at have undersøgt, om der mellem disse personer består et afhængighedsforhold, som reelt tvinger denne unionsborger til at forlade Unionen, og i givet fald om grundene til, at denne afgørelse er blevet vedtaget, gør det muligt at fravige denne tredjelandstatsborgers afledte opholdsret<sup>109</sup>.

I sagen **E.K. mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**<sup>110</sup> bekræftede Domstolen, at en tredjelandstatsborger, der har opholdsret i henhold til artikel 20 i TEUF som familiemedlem til en statisk unionsborger, kan opnå status som fastboende udlænding i henhold til Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (herefter "direktivet om fastboende udlændinge"), når personen opfylder de betingelser, der er fastsat i EU-retten. For det første bekræfter Domstolen, at direktivet om fastboende udlændinge udelukker tredjelandstatsborgere, der har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter, fra sit anvendelsesområde<sup>111</sup>. Domstolen finder imidlertid ikke, at det ophold, som en tredjelandstatsborger i henhold til artikel 20 i TEUF tager på en medlemsstats område, kan anses for at udgøre et ophold "af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter" som omhandlet i direktivet om fastboende udlændinge. En tredjelandstatsborgers opholdsret i henhold til artikel 20 i TEUF er begrundet med, at et sådant ophold er nødvendigt for, at denne unionsborger effektivt kan nyde godt af kerneindholdet i de rettigheder, der er knyttet til denne status, så længe afhængighedsforholdet til den nævnte tredjelandstatsborger varer. Et sådant afhængighedsforhold er principielt ikke af kort varighed, men kan strække sig over en betydelig periode<sup>112</sup>. For det andet konkluderede Domstolen, at en tredjelandstatsborger, der har opholdsret i henhold til artikel 20 i TEUF som familiemedlem til en statisk unionsborger, skal opfylde de betingelser, der er fastsat i dette direktiv (med hensyn til opholdets varighed, tilstrækkelige midler og sygeforsikring samt bevis for integration i medlemsstaten, hvis sidstnævnte kræver det), for at opnå status som fastboende udlænding<sup>113</sup>.

I sagen **X mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**<sup>114</sup> har en mindreårig nederlandsk statsborger, der er født i Thailand, hvor hans mor er statsborger, boet i hele sit liv i dette land. Der er ingen kontakt mellem den nederlandske far og barnet, og moderen har eneforældremyndigheden over ham. Domstolen skulle fortolke anvendelsen af artikel 20 i TEUF i sager, hvor den mindreårige unionsborger aldrig har boet i EU. Domstolen bekræftede, at artikel 20 i TEUF ikke

---

<sup>109</sup> Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 27. april 2023, M.D. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), EU:C:2023:341, præmis 70.

<sup>110</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 7. september 2022, E.K. mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-624/20](#), EU:C:2022:639.

<sup>111</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 7. september 2022, E.K. mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-624/20](#), EU:C:2022:639, præmis 42.

<sup>112</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 7. september 2022, E.K. mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-624/20](#), EU:C:2022:639, præmis 41.

<sup>113</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 7. september 2022, E.K. mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-624/20](#), EU:C:2022:639, præmis 49.

<sup>114</sup> Domstolens dom (Første Afdeling) af 22. juni 2023, X mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-459/20](#), EU:C:2023:499.

er til hinder for, at en forælder, som er tredjelandstatsborger, til en mindreårig unionsborger, som har statsborgerskab i en medlemsstat, og som siden fødslen aldrig har opholdt sig i EU, kan nyde godt af en afledt opholdsret som følge af artikel 20 i TEUF, forudsat at:

- det krævede afhængighedsforhold mellem barnet og forælderen består, jf. fast retspraksis
- det godtgøres, at barnet i selskab med denne forælder vil rejse ind i og opholde sig på den medlemsstats område, hvor barnet er statsborger<sup>115</sup>.

For det andet fastslog Domstolen, at en medlemsstat, som har modtaget en ansøgning om afledt opholdsret fra en tredjelandstatsborger, hvis mindreårige barn, der er unionsborger og aldrig har opholdt sig i Unionen, er afhængigt af, ikke kan afslå denne ansøgning med den begrundelse, at den flytning til nævnte medlemsstat, som barnets udøvelse af sine rettigheder som unionsborger forudsætter, ikke er i barnets reelle eller sandsynlige interesse<sup>116</sup>. Endelig er den pågældende medlemsstat ved vurderingen af, om et mindreårigt barn, der er unionsborger, er afhængigt af sin forælder, som er tredjelandstatsborger, forpligtet til at tage hensyn til samtlige relevante omstændigheder<sup>117</sup>.

Endelig vedrørte de forenede sager **Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP**<sup>118</sup> også retten til ophold i henhold til artikel 20 i TEUF for tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, som ikke har udøvet retten til fri bevægelighed. De pågældende familiemedlemmer fra et tredjeland var henholdsvis det mindreårige barn af en unionsborgers ægtefælle og unionsborgerens ægtefælle. Desuden omfattede de berørte familieenheder børn, som var unionsborgere, nemlig broderen til ægtefællens mindreårige barn og ægtefællens datter.

Domstolen mindede om, at artikel 20 i TEUF anerkender en afledt opholdsret for tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, som ikke har udøvet retten til fri bevægelighed, når der består et afhængighedsforhold mellem disse familiemedlemmer og unionsborgeren, som hvis dette familiemedlem fra et tredjeland nægtes en afledt opholdsret, vil resultere i, at unionsborgeren er nødsaget til at ledsage tredjelandstatsborgeren og til at forlade Unionens område som helhed<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> Domstolens dom (Første Afdeling) af 22. juni 2023, X mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-459/20](#), EU:C:2023:499, præmis 38.

<sup>116</sup> Domstolens dom (Første Afdeling) af 22. juni 2023, X mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-459/20](#), EU:C:2023:499, præmis 45.

<sup>117</sup> Domstolens dom (Første Afdeling) af 22. juni 2023, X mod Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-459/20](#), EU:C:2023:499, præmis 61.

<sup>118</sup> Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 5. maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP, [forenede sager C-451/19 og C-532/19](#), EU:C:2022:354.

<sup>119</sup> Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 5. maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP, [forenede sager C-451/19 og C-532/19](#), EU:C:2022:354, præmis 45-47.

Domstolen har fastslået, at der foreligger en simpel formodning om et afhængighedsforhold over for et barn, som er EU-borger, og som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, i den følgende situation: Hvis den forælder, der ikke er EU-borger, bor på et stabilt grundlag sammen med den anden forælder, der er EU-borger, og deler den daglige omsorg for barnet og det retlige, følelsesmæssige og økonomiske ansvar for barnet. Det kan antages, at der består et afhængighedsforhold, uanset om den anden forælder har en ubetinget ret til at blive boende i den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger<sup>120</sup>.

Domstolen undersøgte desuden situationen for en mindreårig ikke-EU-borger, som var søskende til en EU-borger, og hvis forælder og omsorgsperson fra et land uden for EU er berettiget til opholdsret i henhold til artikel 20 i TEUF. Den konkluderede, at der foreligger et afhængighedsforhold, der kan begrunde tildelingen af en afledt opholdsret til et mindreårigt barn, der ikke er EU-borger og barn af en person, som ikke er EU-borger og er ægtefælle til en EU-borger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, hvis i) ægteskabet mellem denne EU-borger og ægtefællen, der ikke er EU-borger, har affødt et barn, som er EU-borger, og som aldrig har udøvet retten til fri bevægelighed, og ii) dette barn, som er EU-borger, ville være tvunget til at forlade EU's område som helhed, hvis det mindreårige barn, der ikke er EU-borger, blev tvunget til at forlade den pågældende medlemsstats område. I en sådan situation kan forælderen og omsorgspersonen fra et land uden for EU blive tvunget til at ledsage den mindreåriges søskende uden for EU. Dette kan så også tvinge det andet barn, der er EU-borger, til at forlade det pågældende område<sup>121</sup>.

## 5.5. Andre sager om retten til fri bevægelighed

Sagen **WS mod Bundesrepublik Deutschland**<sup>122</sup> vedrørte en tysk statsborger, som var blevet genstand for et efterlysningsblad fra INTERPOL. Hvis en person befinder sig i en stat, der er tilknyttet INTERPOL, skal den pågældende stat i sådanne sager foretage en midlertidig anholdelse eller begrænse vedkommendes rejser. Inden offentliggørelsen af efterlysningsbladet havde Tyskland indledt en efterforskning mod denne statsborger vedrørende de samme faktiske omstændigheder og havde indstillet proceduren. Tyskland meddelte INTERPOL, at den mente, at princippet *ne bis in idem* fandt anvendelse i denne sag. I henhold til princippet *ne bis in idem* kan en person, over for hvem der er afsagt endelig dom, ikke retsforfølges på ny for samme lovovertrædelse. Den tyske statsborger anlagde herefter sag med påstand om, at Tyskland blev pålagt at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at dette efterlysningsblad blev trukket

---

<sup>120</sup> Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 5. maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP, [forenede sager C-451/19 og C-532/19](#), EU:C:2022:354, præmis 69.

<sup>121</sup> Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 5. maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo mod XU og QP, [forenede sager C-451/19 og C-532/19](#), EU:C:2022:354, præmis 83-86.

<sup>122</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 12. maj 2021, WS mod Bundesrepublik Deutschland, [C-505/19](#), EU:C:2021:376.

tilbage. Borgeren påberåbte sig bl.a. sin ret til fri bevægelighed, da han ikke kunne rejse til nogen stat, der er part i Schengenaf-talen, eller til nogen medlemsstat uden at risikere at blive anholdt.

Domstolen undersøgte således, om artikel 21 i TEUF om fri bevægelighed for personer, sammenholdt med de EU-retlige bestemmelser om princippet *ne bis in idem*, er til hinder for en midlertidig anholdelse af den person, der befinder sig i en sådan situation.

Domstolen fastslog, at selv om en midlertidig anholdelse udgør en restriktion for retten til fri bevægelighed<sup>123</sup>, er den begrundet i det legitime formål om at undgå straffrihed, når det er usikkert, om princippet *ne bis in idem* finder anvendelse. Den pågældende person kan derimod ikke anholdes midlertidigt eller varetægtsfængsles, hvis det ved en endelig retsafgørelse er fastslået, at *ne bis in idem* finder anvendelse.

I sagen **Staatsanwaltschaft Heilbronn mod ZW**<sup>124</sup> behandlede Domstolen en sag om rumænske statsborgere, som havde flyttet deres barns bopæl fra Tyskland til Rumænien uden det nødvendige samtykke fra en statsligt udpeget værge, som havde ret til at fastsætte barnets opholdssted. De spørgsmål, der blev forelagt Domstolen, vedrørte tyske strafferetlige regler, hvorefter der foretages en sondring, alt efter om barnet tilbageholdes af sin forælder på tysk område eller uden for tysk område (herunder i en anden medlemsstat): kun i sidstnævnte tilfælde vil denne adfærd blive straffet, selv når der ikke er gjort brug af vold, trussel om vold eller list<sup>125</sup>. Domstolen understregede, at ikke-tyske EU-borgere med bopæl i Tyskland i højere grad end tyske statsborgere vil flytte eller sende deres barn til en anden medlemsstat og beholde barnet dér. En sådan forskelsbehandling kan derfor påvirke eller endog udgøre en restriktion for EU-borgernes ret til at færdes frit. Selv om beskyttelsen af barnet udgør en legitim interesse, der i princippet begrunder en restriktion af den frie bevægelighed, blev den omhandlede nationale bestemmelse anset for at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette legitime mål. Domstolen henviste navnlig til EU-lovgivningen om retligt samarbejde i forbindelse med internationale børne bortførelser<sup>126</sup>. Domstolen konkluderede, at artikel 21 i TEUF om fri bevægelighed for personer er til hinder for en bestemmelse som den i sagen omhandlede.

Dommen i sagen **Ligue des droits humains**<sup>127</sup> gav vigtige præciseringer om fortolkningen af direktivet om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-direktivet) og om

---

<sup>123</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 12. maj 2021, WS mod Bundesrepublik Deutschland, [C-505/19](#), EU:C: 2021: 376, præmis 84-86.

<sup>124</sup> Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 19. november 2020, Staatsanwaltschaft Heilbronn mod ZW, [C-454/19](#), EU:C:2020:947.

<sup>125</sup> Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 19. november 2020, Staatsanwaltschaft Heilbronn mod ZW, [C-454/19](#), EU:C:2020:947, præmis 31-32.

<sup>126</sup> Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 19. november 2020, Staatsanwaltschaft Heilbronn mod ZW, [C-454/19](#), EU:C:2020:947, præmis 40 og 50.

<sup>127</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 21. juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491.

databeskyttelsesspørgsmål. Den præciserede også de nærmere bestemmelser for anvendelsen af PNR-oplysninger om flyvninger inden for EU.

PNR-direktivet kræver systematisk behandling af et betydeligt antal PNR-oplysninger (passagerlisteoplysninger) om flypassagerer på flyvninger uden for EU, der rejser ind i og ud af EU, med henblik på at bekæmpe terrorhandlinger og grov kriminalitet. Desuden kan medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 2 også anvende direktivet på flyvninger inden for EU.

Inden for rammerne af et annullationssøgsmål ved Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) til prøvelse af den belgiske lov, der gennemførte PNR-direktivet<sup>128</sup> og API-direktivet<sup>129</sup> i national ret, har den belgiske forfatningsdomstol forelagt Den Europæiske Unions Domstol ti præjudicielle spørgsmål vedrørende bl.a. PNR-direktivets gyldighed og den belgiske lovs forenelighed med EU-retten.

Domstolen konkluderede, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet havde frembragt, der kunne rejse tvivl om dette direktivs gyldighed<sup>130</sup>.

Desuden præciserede Domstolen bl.a. en mulig anvendelse af det system, der er indført ved PNR-direktivet med henblik på bekæmpelse af terrorhandlinger og grov kriminalitet, på flyvninger inden for EU og andre transportformer, der befordrer passagerer i EU. I denne henseende fastslog Domstolen, at EU-retten er til hinder for en national lovgivning, der, uden at den pågældende medlemsstat står over for en reel og aktuel eller forudsigelig terrortrussel, fastsætter et system, i henhold til hvilket luftfartsselskaber og rejseselskaber videregiver, og de kompetente myndigheder behandler, PNR-oplysninger vedrørende samtlige flyvninger inden for EU og transporter med andre midler inden for EU fra eller til denne medlemsstat eller gennem denne, med henblik på bekæmpelse af terrorhandlinger og grov kriminalitet<sup>131</sup>.

I en sådan situation skal anvendelsen af det system, der er indført ved PNR-direktivet, begrænses til at omfatte videregivelse og behandling af PNR-oplysninger for flyvninger og/eller transporter vedrørende bl.a. bestemte flyforbindelser eller rejseruter eller bestemte lufthavne, banegårde eller havne, for hvilke der foreligger oplysninger, der kan begrunde denne anvendelse. Det tilkommer den pågældende medlemsstat at udvælge de pågældende flyvninger inden for EU og de transporter, der gennemføres med andre midler inden for EU, for hvilke sådanne oplysninger foreligger, og

---

<sup>128</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 132).

<sup>129</sup> Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer (EUT L 261 af 6.8.2004, s. 24).

<sup>130</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 21. juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, præmis 227-228.

<sup>131</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 21. juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, præmis 270-291.

regelmæssigt foretage en ny vurdering af denne anvendelse i lyset af udviklingen i de forhold, der har begrundet valget af de pågældende flyvninger og transportere, med henblik på at sikre, at anvendelsen af dette system på disse flyvninger og/eller disse transportere altid er begrænset til det strengt nødvendige<sup>132</sup>.

## **6. EUROPÆISKE BORGERINITIATIVER (ARTIKEL 24 I TEUF OG ARTIKEL 11, STK. 4, I TEU)**

I den periode, der er omfattet af nærværende rapport, afsagde Domstolen to vigtige domme vedrørende det europæiske borgerinitiativ.

I dommen i sagen **Rumænien mod Kommissionen**<sup>133</sup> behandlede Domstolen for første gang udtrykkeligt spørgsmålet om, hvorvidt en afgørelse fra Kommissionen om at registrere et europæisk borgerinitiativ udgør en anfægtelig retsakt. Den præciserede ligeledes karakteren af Kommissionens kontrol med henblik på vedtagelsen af en sådan afgørelse og karakteren af den retslige prøvelse af denne afgørelses lovlighed. Den 18. juni 2013 blev ansøgningen om registrering af det europæiske borgerinitiativ "Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer" indgivet til Kommissionen. Ved afgørelse af 25. juli 2013<sup>134</sup> afslog Kommissionen ansøgningen om registrering af det omhandlede initiativ med den begrundelse, at det åbenbart faldt uden for dens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne. Annullationssøgsmålet til prøvelse af denne afgørelse blev afvist af Retten<sup>135</sup>. I appelsagen ophævede Domstolen Rettens dom og annullerede afgørelsen af 25. juli 2013<sup>136</sup>. Den 30. april 2019 vedtog Kommissionen en ny afgørelse, hvorved den registrerede det omhandlede initiativ<sup>137</sup>. Rumænien anlagde et annullationssøgsmål til prøvelse af denne afgørelse. Domstolen afviste Rumæniens søgsmål. Sagen er nu appelleret (sag C-54/22).

I sagen **Minority SafePack mod Europa-Kommissionen**<sup>138</sup> anlagde initiativtagerne til det europæiske borgerinitiativ et annullationssøgsmål til prøvelse af Kommissionens meddelelse C(2021) 171 ved Retten. Meddelelsen var blevet vedtaget på baggrund af det vellykkede

---

<sup>132</sup> Domstolens dom (Store Afdeling) af 21. juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, præmis 270-291.

<sup>133</sup> Rettens dom (Tiende Afdeling) af 10. november 2021, Rumænien mod Europa-Kommissionen ([T-495/19](#), under appel, EU:T:2021:781).

<sup>134</sup> Kommissionens afgørelse C (2013) 4975 final af 25. juli 2013 om afslag på registrering af forslaget til borgerinitiativ "Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer".

<sup>135</sup> Dom af 10. maj 2016, Izsák og Dabis mod Kommissionen (T-529/13, EU:T:2016:282).

<sup>136</sup> Dom af 7. marts 2019, Izsák og Dabis mod Kommissionen (C-420/16 P, EU:C:2019:177).

<sup>137</sup> Kommissionens afgørelse (EU) 2019/721 af 30. april 2019 om forslaget til borgerinitiativ "Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer" (EUT 2019, L 122, s. 55, (den anfægtede afgørelse).

<sup>138</sup> Rettens dom (Ottende Afdeling) af 9. november 2022, Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative "Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe" mod Europa-Kommissionen, [T-158/21](#), under appel, EU:T:2022:696.



europæiske borgerinitiativ "Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe". I sin dom af 9. november 2022 fastslog Retten, at Kommissionen opfyldte sin begrundelsespligt, da den fandt, at der ikke var behov for yderligere retsakter for at nå de mål, der forfulgtes med initiativet, i lyset af de foranstaltninger, som EU-institutionerne allerede havde iværksat på de områder, der var omfattet af initiativet, og af Kommissionens opfølgning på gennemførelsen heraf. Den 21. januar 2023 appellerede initiativtagerne denne dom til Domstolen (sag C-26/23 P).