

Bryssel den 15.12.2020
COM(2020) 731 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**ENLIGT ARTIKEL 25 I EUF-FÖRDRAGET
om arbetet för ett väl fungerande EU-medborgarskap 2016-2020**

1. INLEDNING

Enligt artikel 25 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) ska kommissionen vart tredje år rapportera till Europaparlamentet, rådet och Ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av bestämmelserna (i andra delen i fördraget) om icke-diskriminering och unionsmedborgarskap¹. Denna nionde rapport lades fram i enlighet med artikel 25 i EUF-fördraget och omfattar perioden från den 1 juli 2016 till den 30 juni 2020.

Denna rapport ger en översyn av bestämmelserna i andra delen i EUF-fördraget i fråga om i) unionsmedborgarskapet, ii) icke-diskriminering, iii) fri rörlighet och rätten att uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, iv) rösträtt och valbarhet vid kommunala val och vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, v) rätten till konsulärt skydd, vi) rätten att göra framställningar till Europaparlamentet, och vii) rätten att anföra klagomål hos Europeiska ombudsmannen. Denna rapport åtföljer unionsmedborgarskapsrapporten *Empowering citizens and protecting their rights in challenging times*.

2. ICKE-DISKRIMINERING PÅ GRUND AV NATIONALITET (ARTIKEL 18 I EUF-FÖRDRAGET)

I artikel 18 i EUF-fördraget² förbjuds all diskriminering på grund av nationalitet inom fördragens tillämpningsområde³.

Under den period som omfattas av denna rapport utfärdade Europeiska unionens domstol (nedan kallad *domstolen*) fyra viktiga domar om icke-diskriminering av unionsmedborgare på grund av nationalitet inom utlämnings- och idrottsområdet.

2.1. Icke-diskriminering på grund av nationalitet och utlämning av rörliga unionsmedborgare

De tre domarna från domstolen om icke-diskriminering på grund av nationalitet och utlämning till ett tredjeland av unionsmedborgare som är bosatta i en annan medlemsstat än medborgarskapsmedlemsstaten var *Petruhhin*⁴, *Pisciotti*⁵ och *Raugevicius*⁶. I vart och ett av dessa mål handlade det om samspelet mellan nationella regler som hindrar utlämning av den mottagande medlemsstatens egna medborgare och EU-principen om icke-diskriminering av unionsmedborgare på grund av nationalitet (artikel 18 i EUF-fördraget).

Både *Petruhhin* och *Pisciotti* handlade om utlämning av rörliga unionsmedborgare för lagföring, medan *Raugevicius* rörde utlämning av rörliga unionsmedborgare för verkställighet av en straffrättslig dom som meddelats av en domstol i ett land utanför EU.

¹ De årliga rapporterna om tillämpningen av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna omfattar information om utvecklingen när det gäller rättigheter kopplade till unionsmedborgarskapet.

² Se även artikel 21.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

³ Denna bestämmelse påverkar inte tillämpningen av särskilda bestämmelser i fördragen.

⁴ Mål C-182/15 Aleksei Petruhhin/Latvias Republikas Generälprokuratūra.

⁵ Mål C-191/16 Romano Pisciotti/Bundesrepublik Deutschland.

⁶ Mål C-247/17 Denis Raugevicius.

Domstolens viktigaste slutsatser i dessa mål kan sammanfattas enligt följande. För det första slog domstolen fast att även om regler om utlämning faller inom medlemsstatens behörighet om inget internationellt avtal finns mellan EU och ett tredjeland, så måste medlemsstaterna tillämpa sina nationella regler om utlämning med vederbörlig hänsyn till EU-rätten i situationer som omfattas av unionsrätten⁷. Detta är fallet, enligt domstolen, när en unionsmedborgare har utnyttjat sina rättigheter till fri rörlighet (enligt artikel 21 i EUF-fördraget) och de nationella reglerna om utlämning kan leda till att unionsmedborgare diskrimineras på grund av nationalitet (enligt artikel 18 i EUF-fördraget)⁸.

För det andra prövade domstolen huruvida (inter)nationella regler i medlemsstaterna som *endast* hindrar utlämning av sina egna medborgare skulle vara oförenliga med icke-diskrimineringsprincipen i artikel 18 i EUF-fördraget. Domstolen noterar att sådana utlämningsregler ger upphov till en skillnad i behandling beroende på unionsmedborgarnas nationalitet och därmed en begränsning av den fria rörligheten⁹. I linje med domstolens rättspraxis kan en sådan begränsning endast vara motiverad ”om den grundar sig på objektiva överväganden och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med nationell rätt”¹⁰. Även om domstolen medger att målet/målen med ”det internationella straffrättsliga samarbetet” och förhindrande av risken för straffrihet är legitima¹¹, måste dessa nationella bestämmelser också uppfylla proportionalitetskravet.

I detta avseende ansåg domstolen i *Petruhhin*-målet att alternativa åtgärder som i mindre utsträckning inkräktar på de grundläggande rättigheterna måste övervägas av den medlemsstat som överväger att godkänna en begäran om utlämning¹². På grundval av EU:s princip om lojalt samarbete (artikel 4.3 i EU-fördraget) och den sekundära unionsrätten inom området för straffrättsligt samarbete (närmare bestämt den europeiska arresteringsordern), drog domstolen följande slutsats. Innan medlemsstaterna utlämnar en rörlig unionsmedborgare måste de utbyta information med medborgarmedlemsstaten för att ge den senare medlemsstaten möjlighet, ”förutsatt att de är behöriga enligt [extraterritoriell] nationell rätt”, att lagföra den rörliga unionsmedborgaren för brott som begåtts utomlands¹³. I *Pisciotti*-målet klargjorde domstolen emellertid att om medborgarskapsmedlemsstaten hade informerats på ett adekvat sätt, men ändå beslutar att inte lagföra sin egen medborgare för extraterritoriellt begångna brott, skulle unionsrätten inte förhindra deras utlämning av ”den mottagande” medlemsstaten till ett tredjeland¹⁴.

⁷ Se mål C-182/15, *Petruhhin*, punkterna 26 och 27.

⁸ Se mål C-182/15, *Petruhhin*, punkterna 29–31. Mål C-191/16 *Pisciotti*, punkterna 31–35 och 37–42. Mål C-247/17, *Raugevicius*, punkterna 27 och 28.

⁹ Mål C-182/15, *Petruhhin*, punkterna 32 och 33. Mål C-191/16 *Pisciotti*, punkterna 43–45. Mål C-247/17, *Raugevicius*, punkt 30.

¹⁰ Mål C-182/15, *Petruhhin*, punkterna 34 och 38. Mål C-191/16 *Pisciotti*, punkt 46. Mål C-247/17, *Raugevicius*, punkt 31.

¹¹ Jfr mål C-182/15, *Petruhhin*, punkterna 35–37.

¹² Se mål C-182/15, *Petruhhin*, punkterna 38–41.

¹³ Mål C-182/15, *Petruhhin*, punkterna 42–48.

¹⁴ Se mål C-191/16, *Pisciotti*, punkterna 50–56.

För det tredje gäller spänningen mellan målet att förhindra risken för strafffrihet för begångna brott och begränsningar av en grundläggande frihet, och det motsvarande behovet av att undersöka alternativa åtgärder, enligt domstolen i *Raugeviciusmålet*, när det gäller (begäranden om) utlämning för att verkställa ett (utländskt) straff i ett brottmål¹⁵. Medan principen *ne bis in idem* skulle hindra medborgarskapsmedlemsstaten från att inleda åtal mot den berörda rörliga unionsmedborgaren, tillhandahåller internationella instrument och (vissa) medlemsstaters lagstiftning alternativa åtgärder (t.ex. avtjänande av straff i brottmål som utdömts av utländska domstolar i medborgarskapsmedlemsstaten)¹⁶. Enligt domstolen kan sådana alternativa arrangemang därför anses vara tillämpliga på den berörda rörliga unionsmedborgaren (oaktat begränsningar på grund av nationalitet)¹⁷.

2.2. Icke-diskriminering på grund av nationalitet inom amatöriddrott

Domstolens andra viktiga avgörande inom ramen för denna rapport, *TopFit*¹⁸, behandlade frågan om icke-diskriminering av (rörliga) unionsmedborgare på grund av nationalitet inom amatöriddrottsområdet¹⁹.

Biffi är en italiensk medborgare som bor i Tyskland, och han tävlar i amatörlöpning i seniorklassen. Han är medlem i TopFit, en idrottsförening ansluten till det tyska friidrottsförbundet (*Deutscher Leichtathletikverband, DLV*). En ändring av DLV:s regler 2015 ledde till att rörliga unionsmedborgare i Tyskland, såsom Biffi, nekades möjligheten att kunna väljas till att delta i nationella mästerskap eller att bara få delta i dessa mästerskap ”utanför klassificeringar” eller ”utan klassificeringar”. Detta hindrade dem från att gå vidare till finalen och vara berättigade att tilldelas titeln nationell mästare, trots att de uppfyller alla andra villkor för att delta i friidrottsmästerskap.

Domstolen har åberopat fyra anmärkningar för att svara på förhandsavgörandet. För det första noterade domstolen, med hänvisning till sin nyliga dom i *Raugeviciusmålet*, att ”situationen för en unionsmedborgare som har använt sin fria rörlighet [omfattas] av tillämpningsområdet för artikel 18 FEUF”, även inom området amatöriddrott²⁰. För det andra syftade den grundläggande rörelsefriheten för personer, såsom den uttrycks i artikel 21 i EUF-fördraget, bland annat till att underlätta ”för den berörde unionsmedborgaren att successivt integreras i samhället i den mottagande medlemsstaten” och deltagande i amatöriddrott är en viktig del av denna inkluderingsprocess²¹. För det tredje noterade domstolen, med hänvisning till tidigare EU-rättspraxis, att regler för nationella (idrotts)föreningar också är skyldiga att följa unionsrätten, däribland fördragen²². För det fjärde innebär tillämpningen av artiklarna 18 och 21 i EUF-fördraget på regelverket för nationella idrottsföreningar bland annat att regelverket

¹⁵ Se mål C-247/17, *Raugevicius*, punkterna 32–40.

¹⁶ Mål C-247/17, *Raugevicius*, punkterna 36–38.

¹⁷ Mål C-247/17, *Raugevicius*, punkterna 41–48.

¹⁸ Domstolens dom av den 13 juni 2019, *TopFit e.V. och Daniele Biffi/Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, C-22/18, ECLI:EU:C:2019:497.

¹⁹ Diskriminering på grund av nationalitet inom professionell idrott behandlas i artikel 45 i EUF-fördraget.

²⁰ Mål C-22/18, *TopFit*, punkterna 29 och 30.

²¹ Mål C-22/18, *TopFit*, punkterna 31–34.

²² Mål C-22/18, *TopFit*, punkterna 36–40.

för nationella idrottsföreningar, som kan utgöra en begränsning av en grundläggande frihet, är oförenligt med unionsrätten såvida det inte är ”motiverat av objektiva skäl som står i proportion till det legitima mål som eftersträvas”²³.

3. ATT BEKÄMPA DISKRIMINERING PÅ GRUND AV KÖN, RAS, ETNISKT URSPRUNG, RELIGION ELLER ÖVERTYGELSE, FUNKTIONSHINDER, ÅLDER ELLER SEXUELL LÄGGNING (ARTIKEL 19 I EUF-FÖRDRAGET)

3.1. Inledning

I artikel 19 i EUF-fördraget anges att unionen kan vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning²⁴.

I mars 2019 offentliggjorde Europeiska kommissionen den årliga rapporten om jämställdhet mellan kvinnor och män, i vilken man drog slutsatsen att även i EU, där otvetydig jämställdhet mellan könen säkerställs genom lag, är jämställdhet mellan kvinnor och män fortfarande inte en konkret verklighet²⁵.

Efter offentliggörandet av förteckningen över åtgärder för att främja HBTI-jämställdhet i december 2015, som inbegrep verksamhet som planerats av kommissionen inom olika politikområden 2016–2019²⁶, offentliggjorde kommissionen i februari 2017 den första årsrapporten om förteckningen över åtgärder för att främja HBTI-jämställdhet, som omfattar 2016. Den andra och den tredje rapporten lades fram 2018 respektive 2019, och i maj 2020 offentliggjordes den slutliga rapporten som omfattar de åtgärder som vidtagits under 2019²⁷.

I november 2018 utarbetade kommissionen slutsatser grundade på diskussionerna i fokusmötena om antiziganism och afrofobi som hölls av EU:s högnivågrupp för kampen mot rasism, främlingsfientlighet och andra former av intolerans vid dess fjärde möte den 5 december 2017²⁸. Den utarbetade också en vägledande not om den praktiska tillämpningen av rådets rambeslut 2008/913/RIF om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen²⁹.

I december 2018 offentliggjorde Europeiska kommissionen en utvärdering av EU-ramen för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020³⁰. I utvärderingen bedömdes EU-ramen och hur den mobiliserade övriga europeiska politiska, rättsliga och finansiella instrument för romers inkludering. Kommissionen offentliggjorde också en rapport i

²³ Mål C-22/18, TopFit, punkterna 42–48.

²⁴ Se även artikel 21.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

²⁵

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf

²⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en#documents

²⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf

²⁸ Rapport om antiziganism: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652; Rapport om afrofobi: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1544112037077&uri=CELEX:52018DC0785>

september 2019 med fokus på nationellt genomförande av åtgärder för inkludering av romer³¹.

Kampanjen #EuvsDiscrimination som kommissionen lanserade i maj 2019 och driver fram till december 2020³² riktar sig mot diskriminering på arbetsplatsen på grund av ålder, kön, funktionsnedsättning (tidigare *funktionshinder*), ras eller etniskt ursprung, religion eller tro eller sexuell läggning, vilket är förbjudet enligt EU-lagstiftningen mot diskriminering³³.

3.2. Utveckling av rättspraxis

När det gäller religionsfriheten bör domstolens dom av den 22 januari 2019 i *Cresco Investigation* (C-193/17, EU:C:2019:43) noteras. Domstolen fann att nationell lagstiftning, enligt vilken, för det första, långfredagen endast är en helgdag för anställda som är medlemmar i vissa kristna kyrkor, och för det andra att endast de anställda har rätt till ytterligare ersättning om de måste arbeta på den allmänna helgdagen, utgör direkt diskriminering på grund av religion.

4. UNIONSMEDBORGARSKAP (ARTIKEL 20.1 I EUF-FÖRDRAGET)

4.1. Inledning

I artikel 20 i EUF-fördraget föreskrivs att varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Samtidigt som det är upp till varje medlemsstat att fastställa villkor för förvärvande och förlust av medborgarskap, med vederbörlig hänsyn till unionsrätten³⁴, innebär beviljande av medborgarskap i en medlemsstat också beviljande av unionsmedborgarskap och åtföljande rättigheter, som kan göras gällande inom hela EU. Därför anser kommissionen att medlemsstaterna bör utnyttja sin företrädesrätt till beviljande av medborgarskap i en anda av lojalt samarbete enligt vad som krävs i fördragen.

Europeiska kommissionen vidtog ett antal åtgärder avseende förvärv och förlust av unionsmedborgarskap, mer specifikt när det gäller frågan om system för medborgarskap för investerare i EU, som ger medborgarskap till medborgare utanför EU i utbyte mot investeringar.

I januari 2019 avgav kommissionen rapporten ”System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare i Europeiska unionen”³⁵, i vilken man analyserade befintliga system för att få medborgarskap och uppehållstillstånd i EU:s medlemsstater på grund av investeringar, och belyste ett antal farhågor och risker som sådana system innebär för EU.

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

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

³³ En del av denna kampanj fokuserar särskilt på skäligt boende för personer med funktionsnedsättning, i enlighet med rådets direktiv 2000/78/EG <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex:32000L0078>. En vägledning för bästa praxis för skäligt boende på arbetsplatsen har offentliggjorts i september 2020 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>

³⁴ Case C-135/08, Rottmann.

³⁵ COM(2019) 12 final https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf

Efter denna rapport inrättade kommissionen en grupp av experter från medlemsstaterna för system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare för att i) undersöka de specifika risker som följer av system för medborgarskap för investerare, ii) utveckla en gemensam uppsättning säkerhetskontroller senast i slutet av 2019, och iii) ta itu med aspekterna av öppenhet och god förvaltning när det gäller genomförandet av system för både medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare³⁶.

Under referensperioden behandlade kommissionen 98 klagomål, nästan 1 400 skrivelser/enskilda förfrågningar, 48 frågor och tio framställningar från Europaparlamentet på området för unionsmedborgarskap och därtill knutna rättigheter, främst relaterade till information om konsekvenserna av brexit för unionsmedborgarskapsrättigheter.

4.2. Utveckling av rättspraxis

Från 2016 till 2019 behandlade domstolen 29 ärenden rörande unionsmedborgarskap, inklusive ärenden om diskriminering på grund av nationalitet, förlust av unionsmedborgarskap på grund av förlust av medborgarskap i en medlemsstat eller härledda uppehållstillstånd för familjemedlemmar till unionsmedborgare från tredjeland³⁷.

I *Tjebbes m.fl.*³⁸, bekräftade domstolen legitimiteten i allmänhet hos medlemsstaternas mål att säkerställa att det finns en verklig koppling mellan staten och dess medborgare. Denna legitimitet befriar emellertid inte medlemsstaterna från att se till att (i enskilda fall) förlusten enligt lag (ex lege) av medlemsstaternas medborgarskap tar vederbörlig hänsyn till proportionalitetsprincipen, där förlusten av medborgarskap skulle medföra förlust av unionsmedborgarskap och rättigheter kopplade till detta³⁹.

Domstolen ansåg följaktligen att proportionalitetsprincipen kräver att medlemsstaternas lagstiftning som reglerar förlust av medborgarskap ger möjlighet till ”en individuell bedömning av vilka följder denna förlust har för de berörda personerna från ett unionsrättsligt perspektiv”⁴⁰. Om förlusten av unionsmedborgarskapet (som en följd av den automatiska förlusten av medborgarskap i en medlemsstat) efter en sådan undersökning visar sig vara oförenligt med unionsrätten, bör det dessutom vara möjligt att återfå medborgarskapet ex tunc⁴¹.

5. RÄTTEN ATT FRITT RÖRA SIG OCH UPPEHÅLLA SIG INOM MEDLEMSSTATERNAS TERRITORIER (ARTIKLARN 20.2 OCH 21 I EUF-FÖRDRAGET)

5.1. Inledning

³⁶ Se https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en

³⁷ Europeiska unionens domstol (2020). Årsrapport 2019: Dömande verksamhet. Luxemburg, februari 2020, s. 161. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/qd-ap-20-001-en-n.pdf>

³⁸ Mål C-221/17, Tjebbes m.fl.

³⁹ C-221/17, Tjebbes m.fl., punkt 40.

⁴⁰ C-221/17, Tjebbes m.fl., punkt 41.

⁴¹ C-221/17, Tjebbes m.fl., punkt 42.

Enligt artiklarna 20.2 a och 21 i EUF-fördraget ska varje unionsmedborgare ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen⁴².

De flesta medborgare stöder denna rätt⁴³ och anser att den är en av de största fördelarna med EU-medlemskapet⁴⁴. Dessutom säger mer än hälften av unionsmedborgarna att de har haft nytta av att det finns färre eller inga gränskontroller när de reser utomlands⁴⁵. De flesta européer säger att den fria rörligheten för personer, varor och tjänster inom Europeiska unionen är det mest positiva resultatet av EU⁴⁶. I en undersökning som genomfördes våren 2020 var 83 % av unionsmedborgarna överens om att fri rörlighet för unionsmedborgare inom EU gav generella fördelar för deras lands ekonomi⁴⁷.

År 2018 bodde eller arbetade mer än 16 miljoner unionsmedborgare i ett annat EU-land än deras medborgarskapsland. Ett mycket större antal unionsmedborgare gjorde tillfälliga besök i andra EU-länder för semester, besök hos vänner och familj och för affärer.

Rörliga unionsmedborgare och deras familjemedlemmar kan hitta information om sin rätt att vistas i andra medlemsstater på portalen Ditt Europa⁴⁸. Ditt Europa ger också tillgång till landsspecifik information och fullgör sin roll som EU:s s.k. gemensamma digitala ingång⁴⁹.

Under referensperioden hanterade kommissionen 950 klagomål från allmänheten, 6 128 frågor och 140 framställningar från Europaparlamentet om utövande av rätten till fri rörlighet. Många av dessa kontakter gällde rätten till inresa och vistelse för icke-unionsmedborgare som var familjemedlemmar till unionsmedborgare (villkor för utfärdande av viseringar och uppehållskort, ytterligare formaliteter), samt villkoren för att unionsmedborgare ska kunna utöva sin rätt till fri rörlighet.

Rörliga unionsmedborgare som påverkas negativt av felaktig tillämpning av unionsrätten av offentliga myndigheter kan få hjälp av Solvit⁵⁰, som har inrättats för att reagera snabbt och

⁴² Se särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77) (nedan även kallat *direktivet om fri rörlighet*).

⁴³ 81 % av dem som svarade på opinionsundersökningen Särskild Eurobarometer 486, 2019.

⁴⁴ 60 % av dem som svarade på opinionsundersökningen Standard Eurobarometer 91, våren 2019.

⁴⁵ 56 % av dem som svarade på opinionsundersökningen Standard Eurobarometer 91, våren 2019.

⁴⁶ 60 % av dem som svarade på opinionsundersökningen Särskild Eurobarometer 486, 2019.

⁴⁷ Flash Eurobarometer 485, våren 2020.

⁴⁸ https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index_sv.htm

⁴⁹ Förordning (EU) 2018/1724 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster.

⁵⁰ Solvit är en tjänst som tillhandahålls av nationella förvaltningar i hela EU och EES. De nationella Solvit-centrumen tar sig an klagomål från medborgarna och samarbetar genom en online-databas för att hjälpa dem att lösa sina problem kostnadsfritt utanför domstol.

finna lösningar på nationell nivå. Från 2016 till 2018 hanterade Solvit ca 1 930 fall vad gäller fri rörlighet för personer⁵¹.

Medborgare kan också ställa frågor om sina personliga EU-rättigheter till tjänsten Ditt Europa – Rådgivning⁵² som ger kostnadsfri anpassad juridisk rådgivning. Ditt Europa – Rådgivning hanteras av kommissionen och fungerar genom dess externa uppdragstagare European Citizens Action Service (ECAS). Mellan 2016 och 2020 fick Ditt Europa – Rådgivning mer än 42 000 förfrågningar om inreseförfaranden och uppehållstillstånd och över 2 300 förfrågningar om politiska och juridiska rättigheter.

Unionsmedborgare kan dessutom gå in på kommissionens portal Europa direkt⁵³ för allmän information om EU och råd om unionsmedborgares rättigheter. Mellan 2016 och 2019 mottog Europa direkt totalt 5 251 förfrågningar om fri rörlighet för personer.

Dessutom kan mobila EU-arbetstagare begära hjälp av de nationella organ som inrättats i enlighet med direktiv 2014/54⁵⁴.

I syfte att bidra till fri rörlighet för personer med funktionsnedsättning genomförde kommissionen ett pilotprojekt om EU-intyget om funktionsnedsättning 2016–2018⁵⁵.

Kommissionen har utvecklat ett e-lärandeverktyg om rätten till fri rörlighet, som är avsett för lokala förvaltningar för att fördjupa deras kunskap om direktiv 2004/38 (direktivet om fri rörlighet) och de rättigheter som följer av det. E-lärandeverktyget finns på 23 språk och består av ett självbedömningstest och en online-kurs för nybörjare och för avancerade användare.

5.2. Utveckling av rättspraxis

5.2.1. Utveckling av domstolens rättspraxis om fri rörlighet och (härledda) uppehållstillstånd

Domstolen har meddelat flera domar i förhållande till artikel 21 i EUF-fördraget (inbegripet dess genomförande genom direktivet om fri rörlighet) såväl som uppehållstillstånd som härrör från unionsmedborgarskap grundat på artikel 20 i EUF-fördraget⁵⁶.

Den första gruppen av ärenden gäller frågan om unionsmedborgare och familjemedlemmar kan åberopa direktiv 2004/38 för uppehållstillstånd.

⁵¹ https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

⁵² https://europa.eu/youreurope/advice/index_sv.htm

⁵³ https://europa.eu/european-union/contact/europe-direct-answering-your-questions-about-eu_sv

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/54/EU av den 16 april 2014 om åtgärder som underlättar utövandet av arbetstagares rättigheter i samband med fri rörlighet för arbetstagare

⁵⁵ Det upprättade frivilligt ömsesidigt erkännande av funktionsnedsättningsstatus och främjade tillgång till kultur, idrott och fritid för personer med funktionsnedsättning i åtta projektländer: Belgien, Cypern, Estland, Finland, Italien, Malta, Rumänien och Slovenien.

⁵⁶ Detta avsnitt kommer inte att behandla domstolens domar grundade främst på statusen som ”unionsarbetstagare” enligt artikel 45 och följande i EUF-fördraget.

I **Lounesmålet**⁵⁷, fastslog domstolen att en unionsmedborgare som har utnyttjat sina rättigheter för fri rörlighet för att bo i en annan EU-medlemsstat och som sedan dess har fått medborgarskap i den mottagande medlemsstaten, samtidigt som han/hon behåller medborgarskapet i ursprungsmedlemsstaten, får, samtidigt som han/hon inte längre är stödmottagare enligt direktiv 2004/38, fortsätta att stödja sig på de rättigheter som härrör från artikel 21 i EUF-fördraget⁵⁸. Uppehållstillstånd för familjemedlemmar till nämnda unionsmedborgare (med dubbelt medborgarskap) kan också härledas direkt från artikel 21 i EUF-fördraget, enligt villkor som inte får vara strängare än de som föreskrivs i direktiv 2004/38⁵⁹. Domstolen klargjorde att rätten till fri rörlighet inbegriper rätten att leva ett normalt familjeliv⁶⁰.

I **Gusamålet**⁶¹ fastslog domstolen att rätten att behålla statusen som ”arbetstagare eller egenföretagare” efter att ha upphört med ekonomisk verksamhet i de fall som anges i artikel 7.3 i direktiv 2004/38 (närmare bestämt led b, för ”vederbörligen konstaterad ofrivillig arbetslöshet efter mer än ett års anställning och har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling”) gäller även rörliga unionsmedborgare som var egenföretagare innan de ofrivilligt upphörde med ekonomisk verksamhet⁶².

I målet **Coman**⁶³ tolkade domstolen begreppet unionsmedborgares *make eller maka* i artikel 2.2 a i direktiv 2004/38⁶⁴ och hävdade att det är en självständig unionsrättslig definition som är oberoende av medlemsstaternas lagar. Domstolen slog fast att i de fall då en återvändande unionsmedborgare (tidigare) har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet och verkningsfull vistelse i en annan medlemsstat och då medborgaren i den mottagande medlemsstaten har utvecklat eller befast ett familjeliv tillsammans med en (tredjeland)smedborgare av samma kön, med vilken vederbörande lagligt har ingått äktenskap i den mottagande medlemsstaten, tillåter inte unionsrätten att den återvändande unionsmedborgarens make eller maka av samma kön nekas härledd inrese- och uppehållsrätt med motiveringen att den aktuella (hem)medlemsstatens nationella rätt inte medger äktenskap mellan personer av samma kön⁶⁵. Den aktuella medlemsstaten måste betrakta sådana medborgare som makar eller makor för att dessa ska kunna utöva sina rättigheter enligt unionsrätten. Detta innebär dock inte att medlemsstaten i sin nationella rätt måste tillåta att personer av samma kön ingår äktenskap⁶⁶.

⁵⁷ Domstolens dom av den 14 november 2017, Toufik Lounes/Secretary of State for the Home Department, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862.

⁵⁸ C-165/16, Lounes, punkterna 45–58. Det bör noteras att domstolen särskilt har betonat att direktiv 2004/38 dock upphör att gälla för rörliga unionsmedborgare som sedan har fått medborgarskap i den mottagande medlemsstaten. Se C-165/16, Lounes, punkterna 31–44.

⁵⁹ C-165/16, Lounes, punkterna 59–61.

⁶⁰ C-165/16, Lounes, punkt 52.

⁶¹ Domstolens dom av den 20 december 2017, Florian Gusa/Minister for Social Protection m.fl., C-442/16, ECLI:EU:C:2017:1004.

⁶² C-442/16, Gusa, punkterna 35–45.

⁶³ Domstolens dom av den 5 juni 2018, Relu Adrian Coman m.fl./Inspectoratul General pentru Imigrări och Ministerul Afacerilor Interne, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

⁶⁴ C-673/16, Coman, punkterna 33–36.

⁶⁵ C-673/16, Coman, punkterna 38–40, 52–55.

⁶⁶ C-673/16, Coman, punkt 45.

I *Altiner och Ravn*⁶⁷ fastslog domstolen att unionsrätten inte utgör något hinder för att nationell rätt inte ger härledd uppehållsrätt till en familjemedlem till en återvändande unionsmedborgare om den familjemedlemmen inte har inrest till unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstats territorium som en naturlig följd av att unionsmedborgaren återvände till den aktuella medlemsstaten⁶⁸. Detta gäller under förutsättning att det enligt nationell lagstiftning krävs en helhetsbedömning där hänsyn även tas till andra relevanta omständigheter som visar att det familjeliv som utvecklats och befästs i den mottagande medlemsstaten inte har avslutats trots den tid som förflutit från det att den aktuella unionsmedborgaren återvänder till medlemsstaten tills det att familjemedlemmen som är tredjelandsmedborgare reser in till medlemsstaten⁶⁹.

Målet *Tarola*⁷⁰ gällde ett fall där en unionsmedborgare som hade utövat sin rätt till fri rörlighet och innehaft en anställning i den mottagande medlemsstaten i två veckor med ett anställningsavtal som inte var för en tidsbegränsad anställning innan denne blev ofrivilligt arbetslös. Domstolen tolkade artiklarna 7.1 a och 7.3 c i direktiv 2004/38/EG och ansåg att en medborgare i en sådan situation får behålla sin ställning som arbetstagare (och därmed även sin uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten) under en period som inte får understiga sex månader om den berörda medborgaren faktiskt har haft ställning som arbetstagare innan denne blev ofrivilligt arbetslös och anmält sig som arbetssökande till behörig arbetsförmedling⁷¹. Dessutom konstaterade domstolen att det i nationell rätt kan ställas krav på en viss anställningstid för att en arbetstagare ska få rätt till sociala trygghetsförmåner eller socialt bistånd under förutsättning att samma krav enligt principen om likabehandling ställs på den aktuella medlemsstatens egna medborgare⁷².

Målet *Bajratari*⁷³ gäller tolkningen av artikel 7.1 b i direktiv 2004/38/EG: uppehållsrätt på grund av tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring. Målet rörde en tredjelandsmedborgare som var förälder till en underårig unionsmedborgare och som ville utnyttja sin härledda uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten eftersom denne hade den faktiska vårdnaden om sitt underåriga barn, som var unionsmedborgare med uppehållsrätt enligt artikel 7.1 b. Domstolen ansåg att en underårig unionsmedborgare har tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen när tillgångarna härrör från en anställning som olagligen innehas av en förälder som är tredjelandsmedborgare och som inte har uppehålls- eller

⁶⁷ Domstolens dom av den 27 juni 2018, Erdem Deha Altiner och Isabel Hanna Ravn/Udlændingestyrelsen, C-230/17, ECLI:EU:C:2018:497.

⁶⁸ C-230/17, Altiner och Ravn, punkterna 30–34.

⁶⁹ C-230/17, Altiner och Ravn, punkt 35.

⁷⁰ Domstolens dom av den 11 april 2019, Neculai Tarola/Minister for Social Protection, C-483/17, ECLI:EU:C:2019:309.

⁷¹ C-483/17, Tarola, punkterna 45–52.

⁷² C-483/17, Tarola, punkterna 55–57.

⁷³ Domstolens dom av den 2 oktober 2019, Ermira Bajratari/Secretary of State for the Home Department, C-93/18, ECLI:EU:C:2019:809

arbetstillstånd⁷⁴. Domstolen fann även att villkoren för att av hänsyn till allmän ordning begränsa den underåriga unionsmedborgarens uppehållsrätt inte var uppfyllda⁷⁵.

Den andra gruppen avgöranden från domstolen gäller begränsning av uppehållsrätten och utvisning enligt direktiv 2004/38.

I målet *E mot Subdelegación del Gobierno en Álava*⁷⁶ erinrade domstolen om att utvisningsbeslut enligt direktiv 2004/38 uteslutande får grundas på det personliga beteendet hos den berörda personen (unionsmedborgaren). Det faktum att den berörda personen vid den tidpunkt då ett beslut om utvisning fattas avtjänar ett fängelsestraff, utan utsikter till snar frigivning, utesluter inte ”att personens beteende kan anses utgöra ett verkligt och faktiskt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den mottagande medlemsstaten”⁷⁷, vilket kan ligga till grund för utvisningsbeslutet.

I målet *Petrea*⁷⁸ fastslog domstolen bland annat att en medlemsstat får återkalla ett bevis om registrering som felaktigt utfärdats till en unionsmedborgare som har utvisats och återkommit trots att denne varit belagd med återreseförbud (i enlighet med direktiv 2004/38)⁷⁹. Unionsmedborgaren har enligt artikel 32 i direktiv 2004/38 rätt att lämna in en ansökan om att det aktuella återreseförbudet ska hävas. En sådan unionsmedborgare har dock inte uppehållsrätt (enligt direktiv 2004/38) medan ansökan prövas⁸⁰.

I målen *B och Vomero*⁸¹ förtydligade domstolen ett antal frågor rörande bestämmelserna i direktiv 2004/38 om förstärkt skydd mot utvisning enligt artikel 28.3 a i direktivet och kriterierna för sådant skydd, särskilt vad gäller fängelsevistelser. Domstolen fastställde att unionsmedborgare måste ha uppehållsrätt för att ha rätt till förstärkt skydd mot utvisning⁸². Dessutom förtydligade domstolen att den sammanlagda tidigare (oavbrutna) vistelsetiden som krävs för att komma i åtnjutande av förstärkt skydd mot utvisning måste räknas bakåt i tiden från den dag då det första utvisningsbeslutet fattades⁸³. Frågan om huruvida vistelseperioden som krävs för förstärkt skydd har avbrutits genom ett avtjänat fängelsestraff före utvisningsbeslutet måste avgöras utifrån en helhetsbedömning av om anknytningen genom integration mellan unionsmedborgaren och den mottagande medlemsstaten finns kvar trots fängelsestraffet⁸⁴. Relevanta faktorer i denna helhetsbedömning är bland annat ”den grad av anknytning genom integration som funnits till den mottagande medlemsstaten före den

⁷⁴ C-93/18, Bajratari, punkt 53.

⁷⁵ C-93/18, Bajratari, punkt 52.

⁷⁶ Domstolens dom av den 13 juli 2017, E/Subdelegación de Gobierno en Álava, C-193/16, ECLI:EU:C:2017:542.

⁷⁷ C-193/16 E/Subdelegación del Gobierno en Álava, punkterna 19-26.

⁷⁸ Domstolens dom av den 14 september 2017, Ovidiu-Mihăiță Petrea/Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygkrotisis, C-184/16, ECLI:EU:C:2017:684. Delar av domstolens dom i målet Petrea behandlas i avsnitt 5.2.3 i denna översikt.

⁷⁹ C-184/16, Petrea, punkterna 30–42.

⁸⁰ C-184/16, Petrea, punkterna 43–48.

⁸¹ Domstolens dom av den 17 april 2018 i de förenade målen B/Land Baden-Württemberg, C-316/16 och Secretary of State for the Home Department/Franco Vomero, C-424/16, ECLI:EU:C:2018:256.

⁸² C-316/16 och C-424/16, B och Vomero, punkterna 44–55.

⁸³ C-316/16 och C-424/16, B och Vomero, punkterna 64–65, 85–94.

⁸⁴ C-316/16 och C-424/16, B och Vomero, punkterna 66–82.

berörda personens fängelsestraff, arten av det brott som ledde till det avtjänade fängelsestraffet och de omständigheter under vilka brottet begicks samt den berörda personens beteende under frihetsberövandet”⁸⁵.

I målen **K och HF**⁸⁶ fann domstolen att det faktum att (en familjemedlem till) en unionsmedborgare tidigare har nekats asyl enligt artikel 1.F i Genèvekonventionen inte *automatiskt* kan leda till slutsatsen att familjemedlemmens blotta närvaro ska anses som ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett samhällsintresse i den mening som avses i (artikel 27) i direktiv 2004/38⁸⁷. Huruvida det är lämpligt att begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar måste bedömas i varje enskilt fall⁸⁸ och utifrån reglerna om fri rörlighet. De behöriga nationella myndigheterna måste dessutom bedöma i) huruvida åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet följer proportionalitetsprincipen med beaktande av unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rättigheter och ii) huruvida det finns andra möjliga åtgärder som i mindre utsträckning begränsar den fria rörligheten⁸⁹.

I den tredje gruppen finns ett antal domstolsavgöranden från referensperioden som rör rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i unionen enligt artiklarna 20 och 21 i EUF-fördraget.

I målet **Rendón Marín**⁹⁰ slog domstolen fast att unionsrätten automatiskt utgör hinder för beslut att inte bevilja uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har ensam vårdnad om underåriga unionsmedborgare, oavsett om de bor i den medlemsstat där de är medborgare eller en annan medlemsstat, enbart på grund av tidigare anmärkningar i belastningsregistret⁹¹. Att det finns hinder mot att en tredjelandsmedborgare som är förälder, och som en underårig unionsmedborgare är beroende av, automatiskt nekas härledd uppehållsrätt endast på grund av att denne fällts för brott bekräftas av domstolen i målet **CS**⁹². Både i målet **Rendón Marín** och i målet **CS** konstaterar domstolen dock att medlemsstaterna har möjlighet att inskränka den uppehållsrätten som härleds från artiklarna 20 och 21 i EUF-fördraget i de fall då sådan begränsning grundar sig på en bedömning av det enskilda fallet och då beslutet om utvisning eller begränsning av uppehållsrätten grundar sig på ”ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet”⁹³.

⁸⁵ C-316/16 och C-424/16, B och Vomero, punkt 83.

⁸⁶ Domstolens dom av den 2 maj 2018 i de förenade målen K/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-331/16 och H.F/Belgische Staat, C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296.

⁸⁷ C-331/16 och C-366/16, K och HF, punkt 51.

⁸⁸ C-331/16 och C-366/16, K och HF, punkterna 39–49, 52–60.

⁸⁹ C-331/16 och C-366/16, K och HF, punkterna 61–64.

⁹⁰ Domstolens dom av den 13 september 2016, Alfredo Rendón Marín/Administración del Estado, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675.

⁹¹ C-165/14, Rendón Marín, punkterna 63–67, 81–87.

⁹² Domstolens dom av den 13 september 2016, Secretary of State for the Home Department/CS, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674, punkt 41.

⁹³ När det gäller uppehållsrätt enligt artikel 20 i EUF-fördraget hänvisas till C-165/14, Rendón Marín, punkterna 83–86 och C-304/14, CS, punkterna 36–42, och när det gäller uppehållsrätt enligt artikel 21 i EUF-fördraget hänvisas till C-165/14, Rendón Marín, punkterna 55–62.

I målet *Chavez-Vilchez m. fl.*⁹⁴ ombads domstolen (efter en serie domar från domstolen med början från målet *Ruiz Zambrano*⁹⁵) förtydliga i hur stor utsträckning härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 i EUF-fördraget beror på vilka möjligheter en unionsmedborgares förälder har att ta hand om barnet i fråga i de fall då föräldern inte utövar den faktiska vårdsnaden om unionsmedborgaren som är bosatt i det land där denne är medborgare. Domstolen fastslog att de behöriga myndigheterna, utifrån bland annat artikel 7 (respekt för privatlivet och familjelivet) och artikel 24 (hänsyn till barnets bästa) i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, måste bedöma vilken av föräldrarna som utövar den faktiska vårdsnaden och om det finns ett beroendeförhållande till föräldern som är tredjelandsmedborgare som i praktiken skulle tvinga barnet att lämna EU om den föräldern nekades uppehållsrätt⁹⁶. Domstolen slog fast att det förhållandet att den andra föräldern, som är unionsmedborgare, verkligen har förmåga att ensam sköta barnets dagliga och faktiska omvårdnad, och är villig att göra detta, utgör en relevant omständighet. Detta är dock inte i sig tillräckligt för att det ska kunna fastställas att det mellan den förälder som är tredjelandsmedborgare och barnet inte finns ett sådant beroendeförhållande att barnet skulle bli tvunget att lämna unionen om tredjelandsmedborgaren nekades uppehållsrätt⁹⁷. Domstolen konstaterade än en gång att relevanta omständigheter som de behöriga myndigheterna bör beakta i sin bedömning är vem som har ”vårdsnaden om barnet och huruvida den förälder som är tredjelandsmedborgare har det rättsliga, ekonomiska eller känslomässiga ansvaret för barnet”⁹⁸. Domstolen tillägger sedan att bedömningen av dessa omständigheter, ”med hänsyn till barnets bästa, [ska] göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, särskilt barnets ålder, dess fysiska och känslomässiga utveckling, styrkan i dess känslomässiga band till både den förälder som är unionsmedborgare och den förälder som är tredjelandsmedborgare samt den risk som en separation från den sistnämnda föräldern skulle medföra för barnets välbefinnande”⁹⁹.

Målet *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*¹⁰⁰ gällde artikel 20 i EUF-fördraget. Domstolen ansåg att artikel 20 utgör hinder för att en medlemsstat avslår en ansökan om familjeåterförening som getts in av en tredjelandsmedborgare som är gift med en unionsmedborgare som är medborgare i den aktuella medlemsstaten och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, av det enda skälet att unionsmedborgaren varken för sin egen eller sin makes eller makas räkning har tillräckliga tillgångar för att inte vara en belastning för det nationella sociala biståndssystemet, utan att det har undersökts huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och maken eller maken som är av sådan beskaffenhet att den förstnämnda i praktiken skulle bli tvungen att lämna unionen och därmed skulle berövas de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet om

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

⁹⁵ Domstolens dom i mål C-34/09.

⁹⁶ C-133/15, Chavez-Vilchez m.fl., punkt 70.

⁹⁷ C-133/15, Chavez-Vilchez m.fl., punkt 71.

⁹⁸ C-133/15, Chavez-Vilchez m.fl., punkt 68.

⁹⁹ C-133/15, Chavez-Vilchez m.fl., punkt 71.

¹⁰⁰ Domstolens dom av den 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real/RH, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119

tredjelandsmedborgaren nekades härledd uppehållsrätt. När en tredjelandsmedborgare har gett in en ansökan till den behöriga nationella myndigheten om uppehållsrätt för familjeåterförening med en unionsmedborgare som är medborgare i den berörda medlemsstaten måste denna myndighet följaktligen på grundval av de uppgifter som tredjelandsmedborgaren och unionsmedborgaren ska lägga fram, och efter att ha gjort nödvändiga efterforskningar, bedöma huruvida det mellan dessa två personer föreligger ett sådant beroendeförhållande som medför att tredjelandsmedborgaren i princip måste beviljas härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 i EUF-fördraget.

5.2.2. Senaste rättspraxis från domstolen vad gäller inrese- och uppehållsrätt för ”andra familjemedlemmar” till unionsmedborgare

När det gäller rätt till inresa förtydligade domstolen i målet **Ryanair Designated Activity Company**¹⁰¹ att tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare och som innehar ett permanent uppehållskort utfärdat av en medlemsstat enligt artikel 20 i direktiv 2004/38/EG även omfattas av undantag från kravet på visering vid inresa till annan medlemsstat enligt artikel 5.2. Undantaget från krav på visering gäller även kort som utfärdats av en medlemsstat som inte ingår i Schengenområdet. Enligt domstolen har innehavaren av sådant kort, utan någon ytterligare kontroll av dennes ställning som familjemedlem eller ytterligare motivering, rätt till viseringsfri inresa i en medlemsstat vid uppvisande av kortet.

Dessutom har domstolen under referensperioden avkunnat två domar som ytterligare förtydligar den analogiska tillämpligheten av artikel 3.2 i direktiv 2004/38 och domstolens tidigare beslut i målet *Rahman*¹⁰².

I målet **Banger**¹⁰³ fastställde domstolen att medlemsstaterna enligt artikel 21 i EUF-fördraget ska underlätta inresa och uppehåll för medlemmar av en utvidgad familj till sina egna återvändande medborgare enligt villkoren i artikel 3.2 i direktiv 2004/38 som ska tillämpas analogt¹⁰⁴. Prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd enligt artikel 3.2 måste dessutom behandlas mer förmånligt än ansökningar från tredjelandsmedborgare som inte har några sådana familjeband, och en noggrann undersökning av sökandens personliga förhållanden måste göras. Beslut om avslag på sådana ansökningar måste motiveras¹⁰⁵. Domstolen slog även fast att medlemmar i en utvidgad familj som får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd ska ha rätt att få sitt fall prövat i nationell domstol. Den nationella domstolen ska kunna ”pröva om avslagsbeslutet har antagits på tillräckligt goda grunder och om de processrättsliga skyddsreglerna har iakttagits. Bland dessa processrättsliga

¹⁰¹ Domstolens dom av den 18 juni 2020, *Ryanair Designated Activity Company/Országos Rendőr-főkapitányság*, C-754/18, ECLI:EU:C:2020:478.

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

¹⁰³ Domstolens dom av den 12 juli 2018, *Secretary of State for the Home Department/Rozanne Banger*, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570.

¹⁰⁴ C-89/17, *Banger*, punkterna 27–34.

¹⁰⁵ C-89/17, *Banger*, punkterna 36–41.

skyddsregler återfinns de behöriga nationella myndigheternas skyldighet att företa en noggrann undersökning av sökandens personliga förhållanden samt deras skyldighet att motivera varje beslut som nekar sökanden inresa eller uppehåll”¹⁰⁶.

I målet **SM**¹⁰⁷ förtydligade domstolen (på liknande sätt som man gjorde med begreppet *maka eller maka* i målet *Coman*) att begreppet *släktingar i rakt nedstigande led* i artikel 2.2 c i direktiv 2004/38 är en självständig unionsrättslig definition som är oberoende av medlemsstaternas lagar¹⁰⁸. Dessutom fann domstolen att detta begrepp bör ges en vid tolkning så att det omfattar alla former av föräldra-barnförhållanden, oavsett om det är fråga om ett biologiskt eller ett rättsligt föräldra-barnförhållande (det vill säga både biologiska barn och adoptivbarn). Däremot bör den inte omfatta barn där den rättsliga vårdnaden har överförts, eftersom detta inte medför att det uppkommer ett föräldra-barnförhållande mellan barnet och vårdnadshavaren (vilket även gäller barn som fått annan vårdnadshavare enligt det algeriska institutet kafala)¹⁰⁹. Domstolen påpekar specifikt att sådana barn omfattas av artikel 3.2 i direktiv 2004/38¹¹⁰. När medlemsstaterna uppfyller sin skyldighet enligt artikel 3.2 att underlätta inresa och uppehåll för ”andra familjemedlemmar”¹¹¹ måste de tillämpa detta utrymme för skönsmässig bedömning ”mot bakgrund av och i enlighet med” bestämmelserna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, till exempel rätten till (respekt för) familjeliv (artikel 7) och skyldigheten att beakta barnets bästa (artikel 24)¹¹². De måste dessutom ”göra en välvägd och rimlig bedömning av samtliga aktuella och relevanta omständigheter i det enskilda fallet, varvid de ska ta hänsyn till samtliga berörda intressen och, i synnerhet, det berörda barnets bästa”¹¹³. I denna bedömning ska hänsyn tas till i) hur gammalt barnet var när det omhändertogs och huruvida barnet har bott tillsammans med sina vårdnadshavare sedan dess, ii) graden av känslomässiga relationer, iii) hur beroende barnet är av sina vårdnadshavare, liksom iv) eventuella konkreta och individuella risker för att det berörda barnet utsätts för övergrepp, utnyttjande eller människohandel. Om det genom bedömningen fastslås att barnet och vårdnadshavaren kommer att leva ett verkligt familjeliv och att barnet är beroende av sina vårdnadshavare innebär det i princip att den mottagande medlemsstaten, enligt den grundläggande rätten till respekt för familjelivet och skyldigheten att ta hänsyn till barnets bästa, måste bevilja det berörda barnet rätt till inresa och vistelse i egenskap av ”annan familjemedlem”¹¹⁴.

5.2.3. Senaste rättspraxis från domstolen vad gäller processuella aspekter på rätten till fri rörlighet och uppehållsrätt

¹⁰⁶ C-89/17, Banger, punkterna 42–52.

¹⁰⁷ Domstolens dom av den 26 mars 2019, SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248.

¹⁰⁸ C-129/18, SM, punkterna 50–51.

¹⁰⁹ C-129/18, SM, punkterna 52–56.

¹¹⁰ C-129/18 SM, punkterna 57–59.

¹¹¹ C-129/18, SM, punkterna 60–63 och 68.

¹¹² C-129/18, SM, punkterna 64–67.

¹¹³ C-129/18, SM, punkt 68.

¹¹⁴ C-129/18, SM, punkterna 69–72.

Under referensperioden har domstolen även avkunnat tre domar som gäller processuella rättigheter och förfaranderegler som följer av direktivet om fri rörlighet.

I målet **Petrea** granskade domstolen (även) ett antal frågor som rörde processuella aspekter i direktiv 2004/38. Målet rörde en unionsmedborgare som rest in i en medlemsstat trots att unionsmedborgaren omfattades av ett återreseförbud som den medlemsstaten hade utfärdat. Domstolen fastslog i målet *Petrea* att medlemsstaterna har rätt att utvisa en sådan unionsmedborgare som vistas i en annan medlemsstat än den medlemsstat där denne är medborgare genom ett nationellt förfarande som införlivar direktiv 2008/115 (om beslut om återvändande avseende tredjelandsmedborgare), förutsatt att åtgärderna för att införliva direktiv 2004/38, som är mer fördelaktiga för unionsmedborgare, tillämpas¹¹⁵. Vidare slog domstolen fast att medlemsstaterna får lagstifta om att personer inte kan göra gällande att ett utvisningsbeslut var olagligt för att bestrida ett påföljande återvändandebeslut om personen i fråga har haft möjlighet att i god tid ifrågasätta [utvisningsbeslutet] enligt bestämmelserna i direktiv 2004/38¹¹⁶. Domstolen fastställde även att medlemsstaterna visserligen enligt artikel 30 i direktiv 2004/38 måste delge de berörda beslut som fattas i enlighet med artikel 27 (det vill säga beslut om utvisning) ”på sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följder” men att detta inte innebär någon skyldighet för medlemsstaten att delge beslutet på ett språk som den berörda personen förstår eller rimligen kan förväntas förstå om denne inte har framställt någon begäran om det¹¹⁷.

I målet **Chenchooliah**¹¹⁸ fastslog domstolen att artikel 15 i direktiv 2004/38/EG gäller för beslut om avlägsnande av tredjelandsmedborgare som är make eller maka till en unionsmedborgare och som inte längre har uppehållsrätt i en medlemsstat enligt direktiv 2004/38/EG på grund av att unionsmedborgaren har lämnat den medlemsstaten¹¹⁹. Domstolen ansåg att makan visserligen inte längre har uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten enligt 2004/38/EG på grund av att unionsmedborgaren lämnat medlemsstaten, men att avlägsnandet ändå regleras av direktiv 2004/38/EG¹²⁰. Det innebär att den mottagande medlemsstaten inte under några omständigheter, i samband med sådan utvisning, får utfärda ett återreseförbud och att rättssäkerhetsgarantierna som föreskrivs i artikel 30 och 31 i direktiv 2004/38/EG måste tillämpas i denna typ av fall¹²¹.

I målet **Diallo**¹²² klargjorde domstolen att artikel 10.1 i direktiv 2004/38 inte enbart innebär att medlemsstaterna är skyldiga att anta och delge beslut avseende ansökan om uppehållskort för en rörlig unionsmedborgares familjemedlem inom sex månader, utan även att anta ett beslut att neka utfärdande av uppehållskortet enligt direktivet (och delge den berörda

¹¹⁵ C-184/16, *Petrea*, punkterna 50–56.

¹¹⁶ C-184/16, *Petrea*, punkterna 57–65.

¹¹⁷ C-184/16, *Petrea*, punkterna 66–71.

¹¹⁸ Domstolens dom av den 10 september 2019, *Nalini Chenchooliah/Minister for Justice and Equality*, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693

¹¹⁹ C-94/18, *Chenchooliah*, punkterna 73–79.

¹²⁰ C-94/18, *Chenchooliah*, punkterna 73–79.

¹²¹ C-94/18, *Chenchooliah*, punkterna 80–88.

¹²² Domstolens dom av den 27 juni 2018, *Ibrahim Diallo/État belge*, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499.

personen) inom samma sexmånadersfrist¹²³. Domstolen klargjorde vidare att EU-lagstiftningen, särskilt direktiv 2004/38, utgör hinder för att medlemsstaterna enligt nationell lagstiftning föreskriver att ett uppehållskort utfärdas automatiskt när sexmånadersfristen löper ut, utan att det först utretts att den sökande verkligen uppfyller de uppställda kraven för att vistas i den mottagande medlemsstaten i enlighet med unionsrätten¹²⁴. Vidare fann domstolen att de behöriga nationella myndigheterna, efter det att ett beslut om nekat uppehållskort har upphävts av domstol, är skyldiga att anta ett nytt beslut om ansökan om uppehållskort inom en skälig frist vilken under alla omständigheter inte får överskrida den frist som föreskrivs i artikel 10.1 i direktiv 2004/38. Mot bakgrund av principen om ändamålsenlighet och ”det krav på skyndsamhet som är en del av direktiv 2004/38” och med beaktande av att tredjelandsmedborgaren befinner sig i en situation där det råder rättslig osäkerhet tills uppehållskortet utfärdas, förkastade domstolen uttryckligen idén att de behöriga nationella myndigheterna, efter det att ett beslut om nekat uppehållskort har upphävts av domstol, erhåller en helt ny sexmånadersperiod för att anta ett nytt beslut¹²⁵.

5.2.4. Senaste rättspraxis från domstolen vad gäller rättigheter i samband med utövandet av fri rörlighet och uppehåll

Under referensperioden har domstolen avkunnat ytterligare en dom som avser frågor med den potentiella effekten att hindra unionsmedborgarnas fria rörlighet som stadgas i artikel 21 i EUF-fördraget.

I målet **Freitag**¹²⁶ ombads domstolen ta ställning till huruvida artikel 21 i EUF-fördraget, mot bakgrund tidigare domar – från *Grunkin och Paul* till *Bogendorff von Wolffersdorff* – utgör hinder mot att på grundval av en nationell lagbestämmelse (i detta fall tysk rätt) neka att erkänna ett namnbyte från en person med dubbelt medborgarskap (tyskt/rumänskt) som genomförts i den andra medlemsstat där unionsmedborgaren var medborgare (dvs. Rumänien), när den berörda unionsmedborgaren inte hade sin hemvist i denna andra medlemsstat vid den tidpunkt namnbytet genomfördes. Sammanfattningsvis fastställde domstolen att artikel 21 i EUF-fördraget utgör hinder för att myndigheter i en medlemsstat avslår en ansökan från en medborgare i denna medlemsstat om erkännande av ett namn som lagligen förvärvats i en annan medlemsstat, i vilken personen också är medborgare. Detta beror på att ett hinder mot erkännande av ett namnbyte kan ”utgöra ett hinder för utövandet av [...] rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna”, eftersom det finns en konkret risk för att den berörda unionsmedborgaren med det dubbla medborgarskapet blir tvungen att undanröja tvivel beträffande sin identitet och beträffande äktheten av de dokument han visar fram eller tillförlitligheten av de uppgifter de innehåller¹²⁷.

5.2.5. Tillgång till förmåner och/eller socialt bistånd för invånare i EU-medlemsstater som vistas i en annan medlemsstat

¹²³ C-246/17 Diallo, punkterna 33–42.

¹²⁴ C-246/17 Diallo, punkterna 45–56.

¹²⁵ C-246/17 Diallo, punkterna 58–69.

¹²⁶ Domstolens dom av den 8 juni 2017, Mircea Florian Freitag, C-541/15, ECLI:EU:C:2017:432.

¹²⁷ C-541/15 Freitag, punkterna 35–39.

I målet *A*.¹²⁸ erinrade domstolen om att en medlemsstats behörighet att organisera sitt utbildningssystem måste utövas i enlighet med artikel 21 i EUF-fördraget och bestämmelserna för att bevilja stöd för högskolestudier inte får ge upphov till en omotiverad begränsning av den fria rörligheten¹²⁹. Domstolen påpekade att en nationell lagstiftning som innebär att vissa av landets egna medborgare missgynnas endast på grund av att de har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet utgör en begränsning av denna frihet som föreskrivs i artikel 21.1 i EUF-fördraget¹³⁰. Därför konstaterade den att artiklarna 20 och 21 i EUF-fördraget utgör hinder för att en gravt funktionsnedsatt invånare i en medlemsstat av sin hemkommun nekas rätten till en sådan förmån som den personliga assistans som är aktuell i det nationella målet, med hänvisning till att vederbörande vistas i en annan medlemsstat för att där bedriva högskolestudier¹³¹.

5.3. Kommissionens insatser

5.3.1. Underlättande av utövandet av rätten till fri rörlighet

Inom området för fri rörlighet för (rörliga) unionsmedborgare har kommissionen nyligen vidtagit ett antal åtgärder för att säkerställa att medlemsstaterna iakttar unionslagstiftningen fullt ut, inbegripet genom överträdelseförfaranden när den nationella lagstiftningen är oförenlig med EU:s lagstiftning.

Kommissionen har även vidtagit åtgärder inom andra unionsrättsliga områden som eventuellt kan påverka den fria rörligheten för rörliga unionsmedborgare. I februari 2019 antog kommissionen exempelvis en rekommendation för att göra det enklare för unionsmedborgare att erhålla (gränsöverskridande) tillgång till sina egna hälsouppgifter.

5.3.2. Säkrare identitetskort och uppehållshandlingar

I direktivet om fri rörlighet (2004/38/EG) föreskrivs villkoren för utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig (både tillfälligt och permanent) i EU för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. I detta direktiv föreskrivs att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har ett giltigt identitetskort eller pass får resa in och bo i en annan medlemsstat och ansöka om lämpliga uppehållshandlingar. Emellertid regleras inte format eller standarder för identitetskort som ska användas för att resa in eller lämna medlemsstaterna i direktivet. På liknande sätt föreskrivs inte några särskilda standarder för uppehållshandlingar som utfärdats till EU-medborgare och familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare, förutom en handling som ska utfärdas för sistnämnda kategori, nämligen ”uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem” (se artikel 10.1 i direktiv 2004/38).

EU ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder

¹²⁸ Domstolens dom av den 25 juli 2018, *A*, C- 679/16, ECLI:EU:C:2018:601

¹²⁹ C-679/16 *A*, punkterna 58–59.

¹³⁰ C-679/16 *A*, punkt 60.

¹³¹ C-679/16 *A*, punkt 79.

vidtas avseende förvaltningen vid de yttre gränserna, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet och terrorism.

Många av EU:s säkerhetsåtgärder är beroende av säkra rese- och identitetshandlingar – såsom de regelbundna kontroller som fastställts i kodexen om Schengengränserna och Schengens informationssystem¹³².

Under senare år har EU-standarder införts för flera identitets- och resehandlingar som används i EU.

I 2016 års handlingsplan om dokumentsäkerhet behandlades risken för falska identitetskort och uppehållshandlingar¹³³ och 2017 års rapport om EU-medborgarskapet åtog sig att analysera alternativ för säkrare identitetskort och uppehållshandlingar. Kommissionen genomförde en konsekvensbedömning där ett antal alternativ beaktades för identitetskort och uppehållshandlingar jämfört med den nuvarande situationen, inbegripet icke-bindande lagstiftning, gemensamma minimikrav och en mer långtgående harmonisering. Den nuvarande situationen ansågs vara otillfredsställande och en mer långtgående harmonisering ansågs oproportionerlig.

Detta är några av anledningarna till att kommissionen i april 2018, som en del av sin verksamhet i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion¹³⁴, föreslog att förbättra säkerhetsdetaljerna för EU-medborgares id-kort och uppehållskort för familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare.

I juni 2019 antog Europaparlamentet och rådet förordning (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet¹³⁵. Genom förordningen infördes gemensamma minimisäkerhetsstandarder för att göra id-kort och uppehållshandlingar säkrare och mer tillförlitliga. Förordningen ska tillämpas från och med augusti 2021.

6. RÖSTRÄTT OCH VALBARHET VID KOMMUNALA VAL OCH VID VAL TILL EUROPAPARLAMENTET (ARTIKEL 20.2 B OCH ARTIKEL 22 I EUF-FÖRDRAGET)

6.1. Inledning

Enligt artikel 20.2 b och artikel 22 i EUF-fördraget ska alla unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare ha rösträtt och valbarhet vid val till

¹³² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/458 av den 15 mars 2017 om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller stärkandet av kontroller mot relevanta databaser vid de yttre gränserna.

¹³³ COM(2016) 790 final.

¹³⁴ https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_sv

¹³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 av den 20 juni 2019 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet, EUT L 188, 12.7.2019, s. 67.

Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten.

Kommissionen besvarade 43 klagomål, 57 skrivelser/enskilda förfrågningar, 74 frågor och 21 framställningar från Europaparlamentet om ovannämnda spörsmål. Dessa kontakter med kommissionen handlade huvudsakligen om förlorad rösträtt eller rätt att delta i folkomröstningar.

Efter 2019 års val till Europaparlamentet erhöll kommissionen ett stort antal klagomål angående möjligheten för rörliga unionsmedborgare att effektivt utöva sin rösträtt i Förenade kungariket¹³⁶, samt från rumänska medborgare angående svårigheter de mött vad gäller röstning i rumänska konsulat utomlands¹³⁷.

6.2. Utveckling av rättspraxis

Domstolen fastställde i sin dom i målet *Junqueras Vies* av den 19 december 2019¹³⁸, efter en begäran om förhandsavgörande från den spanska högsta domstolen (Tribunal Supremo), att artikel 9 i protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier ska tolkas på så sätt att

- en person som officiellt har förklarats vald till Europaparlamentet medan vederbörande varit häktad i ett förfarande avseende allvarliga brott, men som inte har tillåtits att uppfylla vissa krav enligt nationell rätt efter en sådan förklaring eller att bege sig till Europaparlamentet, för att delta i dess första session, ska anses åtnjuta immunitet enligt andra stycket i denna artikel,
- denna immunitet innebär att häktningen av den berörda personen ska hävas, för att vederbörande ska kunna bege sig till Europaparlamentet och där uppfylla de formaliteter som krävs. Om den behöriga nationella domstolen emellertid anser att det finns skäl för fortsatt häktning efter det att nämnda person har erhållit ställning som ledamot av Europaparlamentet, måste den snarast ansöka om att Europaparlamentet ska upphäva nämnda immunitet, i enlighet med artikel 9 tredje stycket i samma protokoll.

6.3. Utvecklingen i fråga om rösträtt och åtgärder som vidtagits av kommissionen

I 2017 års rapport om EU-medborgarskapet¹³⁹ uppmanade kommissionen medlemsstaterna att uppmuntra deltagandet i det demokratiska livet genom att bättre informera sina invånare

¹³⁶ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en

¹³⁷ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en

¹³⁸ C-502/19

¹³⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124_eu_citizenship_report_2017_en.pdf

om deras valrättigheter och ta bort hinder för deras deltagande. Detta fick stöd i de slutsatser som rådet antog den 11 maj 2017¹⁴⁰.

Kommissionen offentliggjorde sin senaste rapport om genomförandet av unionsrätten vid lokala och kommunala val samt sätt att främja valrättigheter i februari 2018¹⁴¹. Eftersom det blir allt vanligare att unionsmedborgare flyttar och bosätter sig i andra medlemsstater, var de största utmaningarna enligt rapporten det låga valdeltagandet bland rörliga medborgare och behovet av bättre uppgiftsinsamling.

I september 2018 antog kommissionen ett åtgärds paket för att stödja fria och rättvisa val till Europaparlamentet, inbegripet i) ett meddelande¹⁴², ii) en rekommendation om nätverk för valsamarbete, insyn på nätet, skydd mot cyberincidenter och bekämpning av desinformationskampanjer i samband med val till Europaparlamentet, iii) ett vägledningsdokument¹⁴³ om tillämpningen av EU:s dataskyddslagstiftning i samband med val, och iv) ett lagstiftningsförslag¹⁴⁴ för att tillhandahålla sanktioner mot avsiktligt missbruk av personuppgifter från europeiska politiska partier och stiftelser för att påverka valresultaten.

I linje med dessa åtgärder stödde kommissionen medlemsstaterna genom att upprätta och organisera möten från det europeiska nätverket för valsamarbete¹⁴⁵. Detta nätverk sammanför representanter från medlemsstaternas myndigheter med behörighet i valfrågor och möjliggör konkret och praktiskt utbyte inom en rad områden som är relevanta för att säkerställa fria och rättvisa val, inbegripet dataskydd, cybersäkerhet, insyn, åtgärder för att öka medvetenheten och inkluderande och lika deltagande.

7. RÄTTEN TILL SKYDD AV DIPLOMATISKA ELLER KONSULÄRA MYNDIGHETER (ARTIKEL 20.2 C OCH 23 I EUF-FÖRDRAGET)

7.1. Inledning

Enligt artikel 20.2 c och 23 i EUF-fördraget har EU-medborgarna rätt till skydd i ett tredjeland, där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad, av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter, på samma villkor som medborgarna i den staten. 76 % av unionsmedborgarna är medvetna om denna rättighet¹⁴⁶.

Under referensperioden besvarade kommissionen tio klagomål, åtta skrivelser/enskilda förfrågningar och åtta frågor från Europaparlamentet om detta. Dessa kontakter med

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

¹⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sv/TXT/?uri=CELEX:52018DC0044>

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1561131040319&uri=CELEX:52018DC0637>

¹⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0638R%2801%29&qid=1607080254775>

¹⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0636R%2801%29&qid=1607081773585>

¹⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

¹⁴⁶ Flash Eurobarometer 485, våren 2020.

kommissionen var främst relaterade till utfärdande av provisoriska resehandlingar för att återvända hem, alternativt avsaknad av eller diskriminerande konsulärt skydd.

7.2. Utvecklingen på området för konsulärt skydd

Den 18 juni 2019 antog rådet ett direktiv om införande av en provisorisk EU-resehandling och uppdaterade bestämmelser, utformning och säkerhetsdetaljer för den handling som för närvarande används¹⁴⁷. Genom direktivet förenklas formaliteterna för icke-företrädde unionsmedborgare i icke-EU-länder vars pass eller resehandling har förlorats, stulits eller förstörts, för att säkerställa att de erhåller provisoriska resehandlingar från en annan medlemsstat för att de ska kunna resa hem. Efter antagandet av nödvändiga tekniska specifikationer har medlemsstaterna två år på sig att införliva direktivet med nationell lagstiftning.

Parallellt fortsätter kommissionen att inkludera och förhandla fram klausuler om samtycke i bilaterala avtal med icke-EU-länder för att säkerställa att dessa länder godkänner att företrädde EU-medlemsstater ger bistånd till icke-företrädde unionsmedborgare.

8. RÄTT ATT GÖRA FRAMSTÄLLNINGAR TILL EUROPAPARLAMENTET OCH VÄNDA SIG TILL EUROPEISKA OMBUDSMANNEN (ARTIKEL 20.2 D OCH ARTIKEL 24.2, 24.3 OCH 24.4 I EUF-FÖRDRAGET)

8.1. Inledning

Artikel 20.2 d och artikel 24.2, 24.3 och 24.4 i EUF-fördraget avser andra rättigheter som ger EU-medborgare rätt att kontakta EU-institutioner, inbegripet rätten att göra framställningar till Europaparlamentet och rätten att vända sig till Europeiska ombudsmannen. Varje EU-medborgare har rätt att skriva till någon av institutionerna, organen eller byråerna på något av EU:s officiella språk¹⁴⁸ och få ett svar på samma språk¹⁴⁹.

8.2. Rätten att göra framställningar till Europaparlamentet

Enligt artikel 24.2 i EUF-fördraget har unionsmedborgarna rätt att göra framställningar till Europaparlamentet på valfritt fördragsspråk om sådana EU-frågor som påverkar dem och dessutom har unionsmedborgarna rätt att få svar på samma språk. Under 2018 mottogs 1 220 framställningar av Europaparlamentets utskott för framställningar, vilket var en minskning jämfört med 1 271 framställningar under 2017 och 1 569 framställningar under 2016. Denna siffra ökade emellertid till 1 357 år 2019, av vilka 938 förklarades godtagbara. År 2018 ökade framställningarna om miljön, så att den blev det huvudsakliga föremålet för framställningarna, vilket även var fallet 2019.

¹⁴⁷ Rådets direktiv (EU) 2019/997 av den 18 juni 2019 om införande av en provisorisk EU-resehandling och om upphävande av beslut 96/409/Gusp, EUT L 163, 20.6.2019, s. 1.

¹⁴⁸ Se artikel 55.1 i EU-fördraget.

¹⁴⁹ Denna bestämmelse ska tillämpas av alla EU:s institutioner, organ eller byråer i den mån detta är relevant för deras arbete.

Sedan 2014 har en webbportal för framställningar¹⁵⁰ varit tillgänglig för att göra det möjligt att lämna in framställningar på nätet på ett användarvänligt sätt. Medan 80 % av framställningarna ingavs via e-post och via brev i kvarvarande 20 % år 2014, ingavs 73,9 % av de framställningar som mottogs 2019 via webbportalen¹⁵¹.

8.3. Rätten att vända sig till Europeiska ombudsmannen

Enligt artikel 24.3 i EUF-fördraget har unionsmedborgarna rätt att vända sig till Europeiska ombudsmannen, som behandlar medborgarnas klagomål om EU:s institutioner, organ och byråer. Problemen varierar från avtalstvister till kränkningar av de grundläggande rättigheterna, brist på insyn i beslutsprocesser och nekad tillgång till handlingar.

Under perioden 2017–2019 registrerade ombudsmannens kontor över 6 000 klagomål, av vilka ungefär 2 500 omfattades av dennes ämbetsområde, och inledde 1 395 undersökningar. De flesta klagomålen rörde påstådd brist på insyn och ansvarsskyldighet. Efterlevnaden av ombudsmannens rekommendationer minskade från 85 % år 2016 till 77 % år 2018. Minskningen har varit relativt konstant sedan 2014, där efterlevnaden nådde upp till 90 %. Ombudsmannens kontor hjälpte över 50 000 medborgare under denna treårsperiod, genom att inleda undersökningar, besvara förfrågningar om information eller ge råd i ombudsmannens interaktiva handledning på nätet.

Detta grundläggande arbete för hantering av klagomål kompletterades med strategiska undersökningar på eget initiativ i syfte att hjälpa så många medborgare som möjligt genom att granska frågor som verkar vara systembetingade snarare än en engångsåtgärd. Under rapporteringsperioden undersöktes bland annat insynen i rådets lagstiftningsprocess (2017)¹⁵².

År 2016 antog Europeiska ombudsmannen nya interna bestämmelser om behandling av klagomål och undersökningar för att göra kontoret mer ändamålsenligt och effektivt.

År 2018 införde Europeiska ombudsmannen ett nytt påskyndat förfarande vid klagomål om tillgång till offentliga handlingar, vilket gör det möjligt för ombudsmannen att fatta ett beslut inom två månader efter det att klagomålet mottagits¹⁵³.

9. DET EUROPEISKA MEDBORGARINITIATIVET (ARTIKEL 24 I EUF-FÖRDRAGET, ARTIKEL 11.4 I EU-FÖRDRAGET)

Enligt artikel 11.4 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), genomförd genom förordning (EU) nr 211/2011, kan en miljon medborgare från minst sju medlemsstater slå sig samman och uppmana kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett

¹⁵⁰ <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/sv/show-petitions>

¹⁵¹ https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378SV.pdf

¹⁵² <https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/sv/94921>

¹⁵³ https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/89910?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25

lämpligt förslag i frågor där dessa medborgare anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördragen.

Sedan 2011 har 75 initiativ¹⁵⁴ lanserats inom en rad olika områden och cirka nio miljoner stödförklaringar har samlats in av organisatörer i hela Europeiska unionen. Fem initiativ har varit framgångsrika och nått tröskeln på en miljon underskrifter, varav ett av dem under rapporteringsperioden:

Initiativet ”Förbud glyfosat”¹⁵⁵ uppmanar medlemsstaterna att förbjuda glyfosat, se över godkännandeförfarandet för bekämpningsmedel och fastställa bindande mål för hela EU om minskad användning av bekämpningsmedel. I december 2017 antog kommissionen ett meddelande¹⁵⁶ där den förklarade att den inte avsåg lägga fram ett lagförslag, eftersom glyfosat enligt den vetenskapliga bedömning som Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet har gjort inte är menligt för människors och djurs hälsa och för miljön.

Som uppföljning av granskningen hur förordningen har tillämpats sedan den 31 mars 2015¹⁵⁷ antog kommissionen ett förslag till en ny förordning om det europeiska medborgarinitiativet den 13 september 2017¹⁵⁸. Den antogs den 17 april 2019¹⁵⁹ och har varit tillämplig sedan den 1 januari 2020. Den reviderade förordningen medför omfattande förenklingar och förbättringar för medborgare och organisatörer på alla olika stadier i förfarandet, vilket innebär att initiativets fulla potential kan uppnås genom att det blir mer tillgängligt, mindre betungande och lättare att använda för organisatörer och de som stöder initiativet.

Kommissionen genomförde en andra översyn om hur förordningen har tillämpats och antog en annan rapport den 28 mars 2018¹⁶⁰, i vilken konstaterades att den noggrant har bedömt återstående flaskhalsar och beaktat dem i sitt förslag till förordning av den 13 september 2017. Kommissionen är fast besluten att förbättra detta verktyg och att fortsatt övervaka och diskutera en rad frågor som tas upp i registret för EU:s medborgarinitiativ i ett nära samarbete och i samordning med olika aktörer och institutioner.

Under rapporteringsperioden har expertgruppen om EU:s medborgarinitiativ träffats sju gånger¹⁶¹. Den består av representanter från de relevanta nationella myndigheterna och den har i uppgift att samordna genomförandet av EU:s medborgarinitiativ med EU-länderna.

¹⁵⁴ Registret för EU:s medborgarinitiativ: https://europa.eu/citizens-initiative/home_sv

¹⁵⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_sv

¹⁵⁶ C(2017) 8414 final

¹⁵⁷ COM(2015) 145 final.

¹⁵⁸ COM(2017) 482 final

¹⁵⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/788 av den 17 april 2019 om det europeiska medborgarinitiativet, EUT L 130, 17.5.2019, s. 55.

¹⁶⁰ COM(2018) 157 final.

¹⁶¹ https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_sv