



Bruxelles, den 15.12.2020
COM(2020) 730 final

**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**

DA

DA

1. Indledning

Ud over fred er unionsborgerskabet et af de vigtigste resultater af det europæiske projekt og er enestående i verden. Unionsborgerskabets rettigheder, herunder fri bevægelighed, politiske og demokratiske rettigheder og EU-borgernes ret til konsulær beskyttelse fra andre medlemsstater, når de ikke er repræsenteret i udlandet, har haft en forandringseffekt på Europa. Der er nu over 13,3 millioner europæere¹, som udnytter deres ret til at opholde sig i et andet EU-land.

Kommissionen aflægger rapport om anvendelsen af bestemmelserne om unionsborgerskab hvert 3. år² og foreslår nye prioriteter for de næste 3 år. Siden den seneste rapport om unionsborgerskab i 2017 har der været betydelige udfordringer med udøvelsen af unionsborgerskabet, herunder i forbindelse med covid-19-pandemien, og der har også været mange positive udviklinger. For eksempel kender 9 ud af 10 EU-borgere nu udtrykket "borger i Den Europæiske Union" — det højeste antal, der nogen sinde er registreret³. Desuden var valgdeltagelsen ved det seneste valg til Europa-Parlamentet den højeste i to årtier⁴, hovedsagelig takket være unge vælgere og førstegangsvælgere. Den kønsbestemte forskel i stemmeafgivningen og Europa-Parlamentets sammensætning er mindsket yderligere. Opbakningen til fri bevægelighed er på sit højeste i 12 år⁵.

Siden den seneste rapport om unionsborgerskab har Europa oplevet, at der er opstået stærke bevægelser i samfundet på områder som klimaændringer, økonomi og beskatning, racisme og ligestilling. Disse bevægelser kombinerede ofte demonstrationer med onlineaktivisme, hvor det lykkedes at overvinde geografiske og sproglige grænser for at skabe paneuropæiske og endda globale synergier. Hvis der nogensinde har været tvivl om, hvorvidt de europæiske borgere var ved at miste deres smag for politisk engagement, har de seneste år vist, at de er ivrigere end nogensinde efter at give deres mening til kende og forme det samfund, de lever i.

De seneste udfordringer har også været mange og komplekse. Covid-19-krisen viser, hvor afhængige europæerne er blevet af fri bevægelighed og af at kunne udnytte den af økonomiske og personlige årsager. I første halvdel af 2020 var tusindvis af europæere strandet i udlandet på grund af rejserestriktioner, der blev indført som følge af covid-19-udbruddet, hvilket resulterede i en koordineret indsats uden fortilfælde fra EU's og medlemsstaternes side, som bragte mere end 600 000 borgere sikkert hjem. Mens Europa tog udfordringen op med at redde sine borgere i udlandet, stillede man spørgsmål om, hvorvidt sammenlægningen af EU-midler i tredjelande bør strømlines, og om bistanden til borgerne bør gøres mere fleksibel. Under pandemien samt under og efter valget til Europa-Parlamentet blev

¹ Eurostats database migr_pop1ctz.

² Rapporten for 2017 findes på https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51132.

³ Flash Eurobarometer 485, se:

<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2260>.

⁴ Jf. rapporten om valget til Europa-Parlamentet i 2019, COM(2020) 252 final.

⁵ Flash-Eurobarometer 485.

europæerne udsat for desinformation på internettet, hvilket udgjorde en trussel mod det grundlæggende krav om deres demokratiske deltagelse i det offentlige liv og deres kvalificerede valg.

Selv om mange daglige praktiske administrative og juridiske byrder blev overskygget af virkningerne af nye teknologier og den globale sundhedskrise, påvirker de fortsat EU-borgernes hverdag. De spænder fra komplicerede procedurer for registrering til valg for mobile EU-borgere til utilstrækkelige digitale muligheder for administrative procedurer og skatteordninger for grænsearbejdere. Desuden har folkeafstemningen om brexit, der førte til Det Forenede Kongeriges udtræden af EU, påvirket tilværelsen for næsten 3,7 millioner EU-borgere⁶, der bor i Det Forenede Kongerige, og for millioner af britiske statsborgere, der har mistet deres status som EU-borgere.

Rapporten om unionsborgerskab hænger tæt sammen med Kommissionens seks overordnede ambitioner for Europa⁷, navnlig den nye indsats for at skabe europæisk demokrati og bringe borgerne tættere på EU. Den bør ses i sammenhæng med og som et supplement til andre initiativer, såsom den nye strategi for styrkelsen af gennemførelsen af chartret om grundlæggende rettigheder⁸ og navnlig den europæiske handlingsplan for demokrati⁹. De foranstaltninger og prioriteter, der er beskrevet i denne rapport, fokuserer direkte på at styrke borgerne og supplerer dermed den europæiske handlingsplan for demokrati, som tager fat på de vigtigste udfordringer for vores demokratier og omfatter politikområder med bred samfundsmæssig indvirkning¹⁰.

De foreslåede prioriteter er baseret på målrettede høringer¹¹, herunder en offentlig høring om unionsborgerskabsrettigheder og en Flash Eurobarometer-undersøgelse om unionsborgerskab og demokrati¹², og på forskning, herunder arbejdet i netværket af akademikere om unionsborgerskabet. Ved fastlæggelsen af sine prioriteter har Kommissionen også trukket direkte på de mange breve, den har modtaget fra borgere, som regelmæssigt skriver for at

⁶ Eurostats database migr_pop1ctz.

⁷ Disse er nævnt i de politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission 2019-2024: en europæisk grøn pakt, en økonomi, der tjener alle, et Europa, der er klar til den digitale tidsalder, fremme af vores europæiske levevis, et stærkere Europa i verden og nyt skub i europæisk demokrati.

⁸ COM(2020) 711.

⁹ COM(2020) 790.

¹⁰ Rapporten om unionsborgerskab går også videre end EU-borgernes demokratiske rettigheder og omfatter andre unionsborgerskabsrettigheder, der er nedfældet i traktaten og chartret om grundlæggende rettigheder. Der er også tydelige forbindelser til den "nye forbrugerdagsorden", der blev vedtaget for nylig, og som imødekommer forbrugernes umiddelbare behov i lyset af covid-19-pandemien og fremlægger en vision for EU's forbrugerpolitik for de næste fem år. Dagsordenen indeholder en holistisk tilgang til forbrugerpolitikker, der har til formål at beskytte og styrke EU's borgere som forbrugere ved at beskytte deres rettigheder i forbindelse med den grønne omstilling og den digitale omstilling af vores samfund.

¹¹ Herunder med eksperter fra medlemsstaterne inden for rammerne af det europæiske valgsamarbejdsnetværk og ekspertgruppen vedrørende fri bevægelighed i september 2020. Der blev afholdt et særligt høringsmøde i september 2020 med deltagere fra programmet for "rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab" og programmet "Europa for Borgerne".

¹² Flash Eurobarometer 485 om unionsborgerskab og demokrati, gennemført i de 27 EU-medlemsstater mellem den 27. februar og den 6. marts 2020.

<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2260>.

beskrive de problemer og spørgsmål, de støder på, når de udøver deres rettigheder i dagligdagen.

Rapporten om unionsborgerskab 2020 består af to separate dokumenter: denne rapport og rapporten i henhold til artikel 25 i TEUF¹³, der præsenterer Domstolens retspraksis på området borgerrettigheder.

I rapporten gøres der status over de fremskridt, der er gjort med hensyn til unionsborgerskabet siden rapporten fra 2017, og der foreslås nye prioriteter og foranstaltninger for at give EU-borgerne reelle fordele, der kan sikre, at de kan udnytte deres borgerrettigheder i praksis, navnlig i en grænseoverskridende sammenhæng. Den indeholder en række konkrete foranstaltninger og prioriteter inden for de fire hovedtemaer:

- Styrkelse af den demokratiske deltagelse, styrkelse af borgernes indflydelse og fremme af inddragelsen af borgerne i EU
- Fremme af den frie bevægelighed og forenkling af dagligdagen
- Beskyttelse og fremme af unionsborgerskabet
- Beskyttelse af EU-borgere i og uden for Europa, herunder i krise- og nødsituationer.

2. Styrkelse af den demokratiske deltagelse, styrkelse af borgernes indflydelse og fremme af inddragelsen af borgerne i EU

2.1. Effektiv udøvelse af stemmeretten

Stemmeafgivning og valgbarhed er grundlaget for et demokratisk samfund. Valget til Europa-Parlamentet i 2019 havde den højeste valgdeltagelse i de sidste to årtier. Stigningen i **valgdeltagelsen** skyldtes unge vælgere og førstegangsvælgere. Kvinder deltog også i større antal, og den kønsbestemte forskel ved stemmeafgivningen indsnævredes fra 4 % i 2014 til 3 % i 2019. Antallet af kvinder, der blev valgt til Parlamentet, steg fra 37 % til 39,4 %. Der foreligger fortsat kun begrænsede data om andre underrepræsenterede grupper valgdeltagelse, da kun få medlemsstater indsamler dem¹⁴.

Underrepræsenterede kategorier af vælgere står imidlertid over for yderligere udfordringer. For personer med racemæssig eller etnisk minoritetsbaggrund kan det være

¹³ COM(2020) 731.

¹⁴ Oplysninger om valgdeltagelsen ved nationale valg tyder på, at en række borgere kan stå over for yderligere udfordringer, når de ønsker at stemme. Blandt personer med statsborgerskab i det land, hvor de bor, oplyser næsten 60 % af dem, der er født af indvandrerforældre i det indberettende land, at de har stemt ved det seneste nationale parlamentsvalg i deres bopælsland, og det gælder i hele EU. Dette er næsten 10 procentpoint lavere end blandt deres jævnaldrende med forældre, der er født i det indberettende land, og 5 point under valgdeltagelsen blandt dem, der ankom som børn og derefter opnåede statsborgerskab i det indberettende land. Det er dog 10 procentpoint højere end blandt personer med statsborgerskab i det indberettende land, der ankom efter det fyldte 15. år. Yderligere oplysninger findes i OECD-EU (2018), *Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration*.

vanskeligere end for resten af befolkningen at optræde på kandidatlistor, lade sig registrere til valg eller gennemføre andre valgprocedurer. F.eks. udnyttes mange romaers sociale og økonomiske sårbarheder ofte under valgprocesser¹⁵ gennem stemmekøb og stemmemanipulation, direkte pres eller trusler. En vellykket integration af romaer afhænger af, hvorvidt de i tilstrækkelig grad kan udøve deres ret til at stemme og blive valgt. Medlemsstaterne bør derfor gøre en større indsats for at øge bevidstheden om valg for at øge romaernes og andre ugunstigt stillede gruppers deltagelse — sikre, at de kan træffe frie og kvalificerede valg i forbindelse med stemmeafgivelsen og tilskynde dem til at lade sig repræsentere politisk¹⁶.

Personer med **handicap** er fortsat underrepræsenteret ved valgene, både med hensyn til udøvelsen af deres stemmeret og retten til at blive valgt. De står over for forskellige barrierer såsom begrænset tilgængelighed til lokaler og stemmeurner eller utilstrækkelige tilgængelige oplysninger om kandidater og debatter. Det anslås, at 800 000 EU-borgere fra 16 medlemsstater kan være blevet frataget retten til at deltage i valget til Europa-Parlamentet i 2019¹⁷, fordi deres nationale regler og organisatoriske ordninger ikke tager tilstrækkeligt hensyn til deres specifikke behov. Kommissionen vil samarbejde med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet om at garantere de politiske rettigheder for personer med handicap på lige fod med andre¹⁸ og navnlig at sikre, at de kan udnytte denne ret ved det næste valg til Europa-Parlamentet.

Mange medlemsstater traf specifikke foranstaltninger for at forbedre **kvinders deltagelse** i valget til Europa-Parlamentet¹⁹. Disse omfattede en sammenkædning af tildelingen af offentlige midler til politiske partier med fremme af kvinders politiske deltagelse²⁰, kvoteordninger for kandidatlistor²¹ og indførelse af en generel forpligtelse for politiske partier til at have kønsafbalancerede kandidatlistor²². Der er dog stadig mange udfordringer, der skal løses. Hædefuld tale på internettet og cybervold mod kvinder i politik skaber i stigende grad

¹⁵ Jf. Roma Civil Monitor: Synthesis report on implementation of national Roma integration strategies in Bulgaria, Czech Republic Hungary, Romania and Slovakia (marts 2018), s. 12-13 og s. 28. Roma Civil Monitor: A synthesis of civil society's reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union (marts 2020), s. 23.

¹⁶ Den nye strategiske ramme for romaer for ligestilling, inklusion og deltagelse blev vedtaget den 7. oktober 2020: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_en.

¹⁷ Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs rapport fra 2019 "Reel ret for personer med handicap til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet".

¹⁸ EU og alle medlemsstaterne er part i FN's konvention om handicappedes rettigheder (UNCPRD). Dette indebærer, at i henhold til artikel 29 om deltagelse i det politiske og offentlige liv skal statslige parter garantere personer med handicap politiske rettigheder og muligheden for at udnytte dem på lige fod med andre.

¹⁹ Data om kvinders repræsentation på de forskellige niveauer af den politiske beslutningsproces i medlemsstaterne offentliggøres i databasen over kønsrelaterede statistikker under Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder (EIGE), https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm/wmidm_pol.

²⁰ Irland

²¹ Eksempler: BE, ES, SI, FR, PT, SI.

²² Rumænien.

hindringer for kvinders politiske deltagelse, f.eks. ved at afskrække kvindelige kandidater fra at stille op²³.

Med henblik på det næste valg til Europa-Parlamentet vil Kommissionen afholde en **begivenhed på højt niveau** med deltagelse af forskellige myndigheder for at drøfte udfordringerne i forbindelse med valgprocesserne og give borgerne mulighed for at deltage som vælgere og kandidater i den demokratiske proces.

Inden for rammerne af **det europæiske valgsamarbejdsnetværk** har Kommissionen hjulpet EU-landene med at udveksle bedste praksis, der hjælper forskellige grupper af borgere med at deltage i valg, og det vil den fortsat gøre²⁴. Den vil også fortsat bidrage til at fremme bedste praksis inden for netværket i overensstemmelse med de højeste europæiske standarder for frie og retfærdige valg, herunder de standarder, der anbefales af Europarådets Venedigkommission²⁵.

I 2021 vil Kommissionen arrangere workshoper for det europæiske valgsamarbejdsnetværk om: i) forbedring af tilgængeligheden ved valg til Europa-Parlamentet ii) praksis i forbindelse med fjernafstemning og specifikt elektronisk stemmeafgivning (afstemning online) eller onlineværktøjer, der kan lette demokratisk deltagelse ad elektronisk vej, samtidig med at der tages højde for sikkerheds- og fortrolighedshensyn²⁶ og iii) udarbejdelse af indikatorer, f.eks. vedrørende bestemte gruppers demokratiske deltagelse. Yderligere fremme af den **europæiske dimension ved valg til Europa-Parlamentet** styrker forbindelsen mellem den enkelte og EU-institutionerne og dermed den demokratiske legitimitet af den europæiske beslutningstagning. Den bidrager også til politisk ansvarlighed. For at kunne stille politikere til ansvar skal befolkningen kunne se en klar forbindelse mellem kandidaternes nationale kampagner og programmer, europæiske politikker og de politiske partier, som de er tilknyttet. Ved valget i 2019 var Europa og europæiske spørgsmål som f.eks. "værdier", "økonomi", "det sociale område" og "miljø" fremtrædende i de materialer, der blev anvendt under valgkampen²⁷. En række politiske partier gav vælgerne oplysninger om deres europæiske

²³ Den Interparlamentariske Union, Europarådets Parlamentariske Forsamling 2018: Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe: <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/EGA/WomenFFViolence/2018/20181016-WomenParliamentIssues-EN.pdf>.

²⁴ Det europæiske valgsamarbejdsnetværk blev oprettet i januar 2019 for at hjælpe medlemsstaterne med at udveksle ekspertise og bedste praksis, herunder om trusler, mangler og håndhævelse. Se også: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en.

²⁵ Yderligere oplysninger findes på: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums&lang=EN.

²⁶ Den åbne offentlige høring i forbindelse med denne rapport viste, at der var flertal for brevstemmeafgivning, mens mange respondenter mente, at risiciene ved onlinestemmeafgivning stadig overskygger fordelene.

²⁷ På grundlag af mere end 11 000 stykker kampagnemateriale, herunder plakater, tv-reklamer, opslag på sociale medier og trykte meddelelser fra 418 politiske partier eller kandidater samt 193 officielle Facebook-konti identificerede det europæiske valgobservationscenter de mest almindelige spørgsmål, der blev taget op under valgkampen såsom "Europa" (15 % af alle emner), efterfulgt af "værdier", "økonomi", "det sociale område" og "miljø". Se Johansson, Bengt og Novelli, Edoardo, "2019 European elections campaign — Images, topics, media in the 28 Member States", 9. juli 2019, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6767a95-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>.

tilhørsforhold, og flere partier tog skridt til at øge bevidstheden om valgets europæiske dimension gennem deres kampagnemateriale og websteder. To politiske partier var direkte til stede i flere medlemsstater og førte valgkamp med et paneuropæisk program²⁸. Et medlem af Europa-Parlamentet blev valgt fra et sådant parti i Tyskland²⁹. Adspurgt om dette emne i Eurobarometer-undersøgelsen fra 2020³⁰ gav mere end 4 ud af 10 respondenter (43 %) udtryk for, at det ville gøre dem mere tilbøjelige til at stemme ved det næste valg til Europa-Parlamentet, hvis der var kandidatlistor med statsborgere fra andre EU-lande.

En voksende gruppe af stemme- og opstillingsberettigede borgere ved valg til Europa-Parlamentet er "**mobile**" **EU-borgere**: borgere, der er flyttet til en anden medlemsstat for at bo, arbejde eller studere der³¹. Det anslås, at ud af de over 17 millioner mobile EU-borgere i EU i 2019 var næsten 15 millioner³² stemmeberettigede (over 3 % af EU's samlede stemmeberettigede befolkning) ved valget til Europa-Parlamentet i 2019. Det var imidlertid kun et forholdsvis lille antal af dem³³, der udnyttede deres rettigheder.

Næsten to tredjedele af respondenterne (65 %) i den nylige Eurobarometer-undersøgelse³⁴ mente, at det ville gøre dem mere tilbøjelige til at stemme ved det næste valg til Europa-Parlamentet, hvis de kunne kontakte en **helpdesk**, der giver borgerne oplysninger om valg til Europa-Parlamentet og om afstemningsprocedurer. Mere end 60 % af dem, der deltog i den åbne offentlige høring i forbindelse med denne rapport, mente, at der ikke gøres nok for at informere borgerne om deres unionsborgerskabsrettigheder, og manglen på oplysninger på nationalt plan var den hyppigst nævnte hindring (22 %). Kommissionen vil i tæt samarbejde med Parlamentet undersøge muligheden for at oprette en dedikeret fælles ressource til støtte for EU-borgerne i udøvelsen af deres valgrettigheder og give dem yderligere muligheder for at indberette hindringer og hændelser, der påvirker deres politiske deltagelse. Den bør gøres tilgængelig for både EU-borgere (herunder mobile EU-borgere) og relevante myndigheder senest i efteråret 2023.

Mobile EU-borgere har også stemmeret og er valgbare ved **kommunalvalg** og **valg til Europa-Parlamentet** i deres bopælsmedlemsstat. Valgdeltagelsen er dog ofte lavere end for borgere, der er statsborgere i landet. Dette skyldes til dels komplicerede

²⁸ Rapport om valget til Europa-Parlamentet i 2019, COM(2020) 252 final.

²⁹ For Volt Deutschland. DiEM25 opnåede ikke valg til Europa-Parlamentet, men havde også kandidater til nationale valg i Danmark, Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Østrig, Polen og Portugal og har medlemmer i den lovgivende forsamling i Danmark, Grækenland, Polen og Portugal.

³⁰ Se Flash Eurobarometer-undersøgelse nr. 485.

³¹ Kommissionen støttede medlemsstaterne i gennemførelsen af de specifikke bestemmelser i EU-retten vedrørende mobile EU-borgeres valgret i ekspertgruppen om valgspørgsmål. Drøftelserne omfattede de gældende formaliteter, herunder de relevante frister for registrering, og praksis for støtte til deltagelse.

³² Eurostats database migr_pop1ctz.

³³ Data fra medlemsstaterne viser, at registreringen af mobile EU-borgere i deres bopælslande fortsat er lav i hele EU, selv om antallet varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat (og det samme gælder tilgængeligheden af relevante data): fra 0,1 % i Kroatien og 0,2 % i Letland til 17 % i Spanien og 24 % i Malta. Yderligere oplysninger findes i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, COM(2020) 252 final.

³⁴ Flash Eurobarometer-undersøgelse nr. 485.

registreringsprocedurer³⁵ og utilstrækkelige afstemningsmuligheder³⁶. Kommissionen agter at ajourføre de relevante direktiver³⁷ for at styrke mobile borgeres mulighed for at udøve deres valgret. Dette vil indebære ajourføring, præcisering og styrkelse af reglerne for at sikre, at de understøtter mobile EU-borgeres brede og inklusive deltagelse. De områder, der skal dækkes, omfatter levering af målrettede oplysninger til mobile EU-borgere³⁸ — herunder om frister, konsekvenserne af og gyldighedsperioden for vælgerregistreringer, udveksling af oplysninger om registrering af mobile EU-borgere som vælgere og kandidater ved valg til Europa-Parlamentet og de nødvendige tilpasninger efter brexit.

Flere EU-medlemsstater³⁹ fratager deres statsborgere, der har fast bopæl i andre lande, retten til at stemme ved nationale parlamentsvalg. Disse borgere, **der fratages deres stemmeret**, bliver ofte udelukket fra det politiske liv i både deres oprindelsesland og deres bopælsland. I sin henstilling fra 2014⁴⁰ opfordrede Kommissionen indtrængende medlemsstaterne til at tillade deres statsborgere at ansøge om at blive optaget på valglisten og dermed bevare deres stemmeret. Den vil fortsat overvåge situationen og opfordrer de berørte medlemsstater til at afskaffe disse regler om fratagelse af stemmeretten.

Unionsborgerskabsrettigheder giver ikke mobile EU-borgere ret til at stemme ved **nationale valg** i deres bopælsmedlemsstat, selv om de er aktive medlemmer af samfundet og påvirkes af nationale politikker. Ifølge Flash Eurobarometer 485-undersøgelsen mener mere end 6 ud af 10 europæere (63 %), at det er berettiget, at EU-borgere, der bor i et EU-land, som ikke er deres oprindelsesland, opnår ret til at stemme ved nationale valg og folkeafstemninger i deres bopælsland. Den åbne offentlige høring om denne rapport afslørede tilsvarende støtte til at give mobile EU-borgere stemmeret ved nationale valg i deres bopælsmedlemsstat⁴¹. I marts 2020 blev der registreret et europæisk borgerinitiativ om dette emne⁴². Kommissionen vil undersøge dette emne nærmere sammen med medlemsstaterne.

Valgobservation er en god måde at inddrage borgerne i valgprocessen på og forbedre offentlighedens tillid til frie og retfærdige valg. Valgovervågning udført af borgerne kan gå videre end til at observere stemmeafgivning og stemmeoptælling og omfatte anvendelse af valgreglerne online, hvilket i høj grad kan hjælpe de nationale myndigheder, der har ansvaret

³⁵ Fristerne for at lade sig registrere til valg til Europa-Parlamentet kan f.eks. variere fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket gør det vanskeligere for mobile EU-borgere at lade sig registrere sig i tide.

³⁶ Dette kan omfatte administrative skrivelser, der sendes for sent og besværlige procedurer for afgivelse af brevstemmer.

³⁷ Rådets direktiv 94/80/EF og direktiv 93/109/EF.

³⁸ Disse oplysninger vil blive gjort tilgængelige via Dit Europa-portalen og nationale portaler, der deltager i den fælles digitale portal, jf. forordning (EF) nr. 2018/1724 (jf. bilag I, D.3).

³⁹ Cypern, Danmark, Tyskland, Irland og Malta.

⁴⁰ Kommissionens henstilling 2014/53/EU.

⁴¹ Respondenterne mente, at vælgerne bør have mulighed for at vælge mellem de to lande eller stemme i både oprindelses- og bopælslandet i et ligeligt forhold. For mange er opholdets varighed det rette kriterium for at afgøre, hvorvidt udenlandske statsborgere skal have ret til at stemme ved nationale valg.

⁴² Den 4. marts 2020 traf Europa-Kommissionen en beslutning om, at det opfylder betingelserne for behandling, og registrerede et europæisk borgerinitiativ med titlen "Voters without borders, full policy rights for EU citizens". Initiativtagerne opfordrer til "reformer for at styrke EU-borgernes eksisterende ret til at stemme og stille op ved valg til Europa-Parlamentet og kommunalvalg i deres bopælsland og ny lovgivning for at udvide disse rettigheder til regionale og nationale valg samt folkeafstemninger".

valgspørgsmål. På grundlag af eksisterende vellykket praksis agter Kommissionen at finansiere projekter, der fremmer uafhængig valgobservation, herunder fra borgernes side, med retningslinjer eller god praksis, der drøftes inden for rammerne af det europæiske valgsamarbejdsnetværk.

Foranstaltning 1 — 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.

Foranstaltning 2 — 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.

Foranstaltning 3 — Kommissionen vil finansiere projekter om uafhængig valgobservation, herunder overvågning fra borgernes side.

2.2. Styrkelse af borgernes deltagelse i den demokratiske proces

Øget inddragelse af borgerne i alle faser af den demokratiske proces er afgørende for vores europæiske demokrati. Der dukker mange nye initiativer op for at inddrage borgerne i beslutningsprocessen⁴³. Der er f.eks. en kraftig stigning i interessen for **debatorienteret demokrati** i hele EU⁴⁴, og dette skal anerkendes og fremmes. Øget gennemsigtighed i politik og beslutningstagning og inddragelse af borgerne i drøftelserne om de komplekse spørgsmål, som EU-institutionerne står over for, er afgørende for den demokratiske legitimitet. Det er også relevant for borgernes tillid til og tilknytning til EU-institutionerne.

⁴³ Initiativerne omfattede borgerforsamlinger (som dem, der blev afholdt i Vallonien, for at inddrage folk i udarbejdelsen af politiske anbefalinger om anerkendelse af falske nyheder). Borgerforsamlinger er rådgivende organer, der anvendes i en række medlemsstater for at sætte folk i stand til at bidrage til den politiske beslutningstagning. Et bemærkelsesværdigt eksempel er Irland, hvor de ofte anvendes til at fastlægge temaer for folkeafstemninger.

⁴⁴ I en rapport for nylig beskrev OECD dybden og udbredelsen af inspirerende politiske demokratiinitiativer, herunder i EU, hvor tusindvis af tilfældigt udvalgte borgere deltog i en mere deltagelsesbaseret forvaltning af demokratiet. ("Catch the Deliberative Wave": <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>).

Den kommende **konference om Europas fremtid** er et vigtigt fælleseuropæisk øvelse i debatorienteret demokrati og vil skabe et nyt offentligt forum for en åben, inklusiv, gennemsigtig og struktureret debat med borgerne om en række centrale prioriteter og udfordringer. Den vil lige fra starten være en banebrydende **flersproget digital platform**, som vil gøre konferencen tilgængelig for borgere fra alle samfundslag og fra alle hjørner af Unionen. Borgerne vil få mulighed for at fremsætte idéer og forslag eller organisere lokale debatter. Takket være oversættelse i realtid til alle EU-sprog vil borgere fra forskellige medlemsstater kunne følge debatterne, hvilket giver udsigt til ægte tværnationale debatter om Europas fremtid. Forbedringer af spidskandidatsystemet ved valget til Europa-Parlamentet og løsningen på spørgsmålet om tværnationale lister kan blive genstand for drøftelser ved **konferencen om Europas fremtid**.

Som supplement til andre foranstaltninger, der foreslås på dette område inden for rammerne af handlingsplanen for det europæiske demokrati, har rapporten om unionsborgerskab en borgerorienteret tilgang og fokuserer på tiltag og initiativer, der direkte styrker borgerne og beskytter deres rettigheder. Innovative og brugercentrerede teknikker, der er egnede til forskellige aldersgrupper og behov, bør anvendes til at støtte politisk og repræsentativ demokratisk deltagelse. Politikker, der skaber øget bevidsthed og **øger offentlighedens inddragelse i beslutningstagningen** på europæisk plan, bør være til gavn for alle borgere. Dette er afgørende for at sikre, at de europæiske borgere har tillid til, at deres stemme bliver hørt, og at det er vigtigt at stemme. Stærke borgere bør have de værktøjer, kanaler og færdigheder, der er nødvendige for at give deres mening til kende på den offentlige scene, så de kan bidrage direkte til udformningen af offentlige politikker på alle niveauer. Kommissionen vil undersøge innovative metoder til at høre borgerne og indsamle deres tilbagemeldinger om ny EU-lovgivning.

Kommissionen er allerede i gang med at afprøve deltagelses- og debatprocesser, f.eks. i forbindelse med udformning og gennemførelse af projekter under samhørighedspolitikken⁴⁵ og med hensyn til at identificere mulige prioriteter for de fem EU-missioner, der bliver en integreret del af Horisont Europa, det næste rammeprogram for forskning og innovation (som omfatter kræft, klimatilpasning, grønnere og mere intelligente byer, sund jordbund samt sunde have og vandområder)⁴⁶. Den vil fortsat finansiere **forsknings- og innovationsprojekter**, der har til formål at udvikle debatorienterede og deltagelsesbaserede demokratier gennem eksperimenter og undersøge praksis, udfordringer og virkninger af debatorienterede demokratiprocesser i forskellig geografisk målestok og i forskellige sociale grupper⁴⁷.

⁴⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/04/22-04-2020-deadlines-reminder-boost-citizen-engagement-in-the-implementation-of-cohesion-policy.

⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme/missions-horizon-europe_en. Kommissionen vil bekendtgøre de endeligt udvalgte missioner i slutningen af 2020. Når missionerne er sat i gang, vil de europæiske borgere fortsat blive inddraget i alle faser af deres gennemførelse.

⁴⁷ Især Horisont 2020 vil yde næsten 12 millioner EUR til fire konsortier med flere interessenter, som skal gennemføre forskningsaktiviteter og eksperimenter inden for: i) demokratisering af territorial samhørighed (eksperimentere med debatorienteret borgerengagement og deltagelsesbaseret budgettering i europæiske regional- og bypolitikker), ii) byer som arenaer for politisk innovation i styrkelsen af et debatorienteret og deltagelsesbaseret demokrati, iii) inklusiv videnskab og europæiske demokratier og iv) udvikling af deltagelsesbaserede rum ved hjælp af en flersproget, dynamisk og debatorienteret tilgang. I det efterfølgende

Kommissionen vil også finansiere innovationsprojekter, der øger kapaciteten eller yder praktisk støtte til at inddrage de europæiske borgere i de omstillinger, der er en del af den europæiske grønne pagt, gennem både drøftelser og deltagelse⁴⁸ og andre områder⁴⁹.

Desuden sigter Den Europæiske Union mod i højere grad at tilskynde unge til at deltage i det demokratiske liv i Europa⁵⁰. Fremme af inkluderende deltagelsesdemokrati er også et af de vejledende principper i **Den Europæiske Unions ungdomsstrategi (2019-2027)**⁵¹, der har til formål at støtte unges inddragelse i Europa i udformningen af samfund og politik. De tre centrale områder i EU's ungdomsstrategi er *inddragelse, forbindelse og styrkelse*. *Inddragelse* står for unges deltagelse og EU's vilje til at tilskynde til demokratisk deltagelse for alle unge, primært gennem **EU's ungdomsdialog**⁵², et struktureret redskab for unges deltagelse og et af de største borgerdeltagelsesværktøjer i EU, som bidrager til at få unges idéer på bordet. Det er et glimrende eksempel på en ikkehierarkisk mobilisering af stemmer, der virkelig når frem til de politiske beslutningstagere. I år markeres tiåret for EU's ungdomsdialog⁵³.

Det europæiske borgerinitiativ er en vigtig del af unionsborgerskabet og et effektivt instrument til deltagelsesdemokrati i EU. Det giver en million borgere, der bor i en fjerdedel af medlemsstaterne, mulighed for at anmode Kommissionen om at fremsætte et forslag til en retsakt, der gennemfører EU-traktaterne⁵⁴. Fra januar 2020 indføres der nye regler, der gør det europæiske borgerinitiativ mere brugervenligt og tilgængeligt, så det kan bidrage til at øge de europæiske borgeres deltagelse i EU's demokratiske proces. Den 15. juli 2020 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet midlertidige foranstaltninger til håndtering af covid-19-pandemiens

program Horisont Europa har man allerede identificeret oprettelsen af et "mere modstandsdygtigt, inklusivt og demokratisk europæisk samfund" som en af de vigtigste strategiske retningslinjer, og de første arbejdsprogrammer vil derfor fortsat finansiere forskning på disse områder.

⁴⁸ Dette sker navnlig via indkaldelsen af forslag om den grønne pagt, som mobiliserer 1 milliard EUR til forsknings- og innovationsprojekter som reaktion på klimakrisen og som et bidrag til at beskytte Europas unikke økosystemer og biodiversitet. Ud over de tematiske områder, der afspejler de vigtigste arbejdsstrømme i den europæiske grønne pagt, vil en tværgående del omhandle styrkelse af borgerne ved at mobilisere midler til tre centrale emner: i) europæisk kapacitet til at give borgerne mulighed for at debattere og deltage i den grønne pagt, ii) adfærdsmæssige, sociale og kulturelle ændringer i forbindelse med den grønne pagt og iii) sætte borgerne i stand til at gribe ind over for klimaændringer og miljøbeskyttelse gennem uddannelse, borgervidenskab, observationsinitiativer og borgerinddragelse.

⁴⁹ Borgerne er også forbrugere, som i høj grad er blevet udfordret af pandemien i deres dagligdag, herunder med hensyn til tilgængeligheden af og adgangen til produkter og tjenesteydelser samt rejser inden for og til og fra EU. Den "nye forbrugerdagsorden" er baseret på forbrugernes deltagelse i gennemførelsen af foranstaltningerne under den, hvilket bl.a. vil blive sikret ved at styrke forbrugerorganisationer, der repræsenterer forbrugernes interesser, og rådgive og støtte dem. Dette er særlig vigtigt for visse kategorier af borgere, som er mere sårbare på grund af sociale forhold eller særlige karakteristika såsom deres alder, køn, sundhed, digitale færdigheder eller økonomiske situation.

⁵⁰ Artikel 165, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

⁵¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:456:FULL&from=DA>.

⁵² https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/euyouthdialogue_en.

⁵³ EU's ungdomsdialog resulterede i vedtagelsen af de europæiske ungdomsmål, som repræsenterer unges vision for Europa og er af afgørende betydning for vores ambition om seriøst at overveje bidrag fra yngre generationer og integrere et mere langsigtet perspektiv i politikudformningen, tilskynde til dialog samt øge gennemsigtigheden og ansvarligheden omkring vores politiske valg.

⁵⁴ Indtil videre er der registreret 75 initiativer, hvoraf seks har gennemført alle faser af proceduren og er blevet forelagt Kommissionen (kilde: https://europa.eu/citizens-initiative/home_da).

indvirkninger på det europæiske borgerinitiativ. Reglerne er blevet ændret for at gøre det muligt at forlænge indsamlingsperioderne for borgerinitiativer, der er berørt af pandemien.

Covid-19-pandemien har været ledsaget af en massiv bølge af **falske eller vildledende oplysninger**, herunder forsøg fra mennesker og grupper uden for EU på at påvirke EU's borgere og debatter. Ved at kræve større ansvarlighed af onlineplatforme fortsætter Kommissionen sit arbejde med at støtte et informationsmiljø, hvor borgerne kan udvikle velinformerede holdninger til offentlige anliggender. Med hensyn til desinformation vedrørende covid-19 har Kommissionen oprettet et overvågnings- og rapporteringsprogram som opfølgning på den fælles meddelelse fra juni 2020 om covid-19⁵⁵. Underskriverne af adfærdskodeksen om desinformation har hver måned rapporteret om de foranstaltninger, der er truffet for at begrænse spredningen af covid-19-desinformation på deres tjenester. Dertil kommer, at forbrugersvindler, såsom tilbud om unødvendige, ineffektive og potentielt farlige beskyttelsesprodukter, er steget kraftigt som et særligt aspekt af desinformation under covid-19-pandemien⁵⁶. Initiativerne i den fælles meddelelse⁵⁷ og den nye forbrugerdagsorden⁵⁸ tager fat på disse spørgsmål. Handlingsplanen for det europæiske demokrati og retsaktens om digitale tjenester har til formål at løse udfordringerne for vores samfund, der skyldes desinformation på internettet.

Deltagelse i læringsaktiviteter kan bidrage til at styrke borgernes deltagelse i demokratiske processer. Der mindes om dette i den **europæiske dagsorden for færdigheder**⁵⁹, som fremmer færdigheder for livet, fordi "demokratiske samfund afhænger af aktive borgere, der kan forstå oplysninger fra forskellige kilder, identificere desinformation, træffe informerede beslutninger, være modstandsdygtige og handle ansvarligt". Med dette for øje vil Kommissionen støtte udviklingen af inklusiv voksenuddannelse af høj kvalitet i overensstemmelse med det første princip i den europæiske søjle for sociale rettigheder.

Digitale teknologier ændrer den demokratiske beslutningstagning i EU samt den måde, hvorpå offentlige myndigheder interagerer med borgerne. Onlineværktøjer kan fremme interaktion og demokratisk deltagelse i disse tider, hvor omstændighederne har tvunget mange mennesker til at ændre deres arbejdsvaner og deres måde at interagere med hinanden på⁶⁰. Samtidig begrænses folks digitale engagement af deres tekniske færdigheder.

⁵⁵ Fælles meddelelse fra Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant "Bekæmpelse af desinformation om covid-19 — sådan får vi styr på fakta", 10. juni 2020, JOIN(2020) 8 final.

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_en.

⁵⁷ Fælles meddelelse fra Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant "Bekæmpelse af desinformation om covid-19 — sådan får vi styr på fakta", 10. juni 2020, JOIN(2020) 8 final.

⁵⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet "En ny forbrugerdagsorden styrkelse af forbrugernes stilling med henblik på at opnå en bæredygtig genopretning", 13.11.2020, COM(2020) 696 final. I overensstemmelse med initiativerne under den nye forbrugerdagsorden vil Kommissionen støtte udviklingen af undersøgelseskapacitet online hos de nationale forbrugerbeskyttelsesmyndigheder og lette samarbejdet mellem netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde og andre håndhævelsesnetværk og interessenter med henblik på at bekæmpe forbrugersvindler, urimelig markedsføringspraksis og svig.

⁵⁹ KOM (2020) 274 final af 1. juli 2020.

⁶⁰ Under den europæiske uge for regioner og byer i 2020 var Kommissionen vært for et møde om "ingen nedlukning af e-demokrati" med eksempler på bedste praksis fra udvalgte EU-finansierede projekter og

En af Kommissionens nøgleprioriteter er "Et Europa klar til den digitale tidsalder" og forbedring af både unges og voksnes digitale færdigheder⁶¹. Dette er fokus i den ajourførte **handlingsplan for digital uddannelse**⁶², der løber fra 2021 til 2027. Relevante tiltag omfatter en styrkelse af indsatsen for at fremme digitale færdigheder og fremme udviklingen af fælles retningslinjer for bekæmpelse af desinformation gennem uddannelse og støtte til udviklingen af en bedre forståelse af kunstig intelligens og data blandt alle borgere og systematisk indarbejdelse af digitale færdigheder i formelle og uformelle uddannelsesprojekter. Kommissionen er også fast besluttet på at tage fat på **konsekvenserne af befolkningens aldring** på alle politikområder for at hjælpe samfund og økonomier med at tilpasse sig de demografiske forandringer⁶³. Den vil skitsere specifikke tiltag, der skal tilskynde borgerne til at deltage aktivt i alle livets faser, fra unge til gamle⁶⁴, med potentielt yderligere fokus på børns deltagelse i EU's politiske og demokratiske liv.

Mobile EU-borgere, der bosætter sig i en anden medlemsstat, har brug for **støtte** for at lette deres inklusion i værtssamfundet. Nogle mobile EU-borgere kan befinde sig i en usikker situation, f.eks. at de må sove i det fri, eller de kan komme fra en minoritetsbaggrund og have ret til yderligere støtte. I øjeblikket stilles støtten ofte til rådighed for tredjelandsstatsborgere, og mobile EU-borgere som en specifik gruppe mangler ofte tilstrækkelig støtte. Der findes naturligvis undtagelser herfra, og et stigende antal lokale myndigheder og civilsamfundsprojekter forsøger at udfylde dette hul. Derudover støtter Kommissionen hvert år bevidstgørelsesforanstaltninger om unionsborgerskabets rettigheder og inddragelse af mobile EU-borgere gennem sin dedikerede finansiering på området unionsborgerskab.

Desuden finder international forskning og litteratur en stærk forbindelse mellem **kulturel deltagelse og demokrati**. Samfund siges at være mere åbne og tolerante, mere velfungerende, økonomisk stærkere og med større demokratisk sikkerhed, når folk har let adgang til en bred vifte af kulturelle aktiviteter, og hvor deltagelsen i disse aktiviteter er høj. I den forbindelse forbereder Kommissionen sig på i begyndelsen af 2021 at iværksætte en uafhængig undersøgelse om betydningen af borgernes deltagelse i kultur for et aktivt medborgerskab og demokrati — politiske erfaringer fra international forskning. Den vil sammenfatte eksisterende viden og dokumentation om dette emne, udestillere vigtige politiske erfaringer og fremhæve eksempler på vellykkede tiltag fra flere EU-medlemsstater. Undersøgelsen vil

udforskning af digitale teknologiers potentiale til at sætte borgerne i stand til at deltage i den europæiske demokratiske debat.

⁶¹ At udstyre mennesker med de færdigheder, der er nødvendige for den digitale omstilling, er et vigtigt fokusområde i den europæiske dagsorden for færdigheder, som omfatter en række tiltag i samordning med den digitale strategi, industri- og SMV-strategierne samt det europæiske uddannelsesområde.

⁶² Planen har to strategiske prioriteter: i) fremme udviklingen af et højtydende digitalt uddannelsesøkosystem i Europa og ii) fremme digitale færdigheder og kompetencer med henblik på den digitale omstilling. Se https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_da.pdf.

⁶³ I juni 2020 vedtog Kommissionen en rapport om konsekvenserne af demografiske forandringer, hvori den beskriver drivkræfterne bag de demografiske forandringer og deres indvirkning i hele Europa.

⁶⁴ I Kommissionens rapport om valget til Europa-Parlamentet i 2019 (COM(2020) 252 final) blev det meddelt, at Kommissionen specifikt vil fokusere på at støtte inklusiv og lige deltagelse for yngre og ældre mennesker, kvinder, mobile EU-borgere og personer med handicap ved valget i 2024.

støtte Kommissionen i gennemførelsen af den nye europæiske kulturdagsorden og Rådets arbejdsplan på kulturområdet for 2019-2022.

Foranstaltning 4 — 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 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.

Foranstaltning 5 — Kommissionen vil finansiere specifikke lokale foranstaltninger, der har til formål at støtte inddragelsen af EU-borgere i EU's samfund via programmet for borgerne, lighed, rettigheder og værdier.

Foranstaltning 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.

3. Fremme af den frie bevægelighed og forenkling af dagligdagen

3.1. Forbedret retssikkerhed i forbindelse med udøvelse af retten til fri bevægelighed

Den **frie bevægelighed**⁶⁵, som gør det muligt for enhver EU-borger at bo, arbejde eller studere i en hvilken som helst medlemsstat, er EU-borgernes mest værdsatte ret. I en Eurobarometer-undersøgelse mente mere end 8 ud af 10 respondenter (84 %), at EU-borgernes frie bevægelighed inden for EU samlet set gavner økonomien i deres land⁶⁶. Det anslås, at omkring 13,3 millioner EU-borgere har udøvet deres ret og er flyttet til en anden medlemsstat. Flytning til udlandet kan medføre en række juridiske og administrative udfordringer⁶⁷, og Kommissionen har støttet både medlemsstaterne og EU-borgerne ved at

⁶⁵ Denne ret er tillagt enhver unionsborger direkte ved artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og er nedfældet i artikel 45 i chartret om grundlæggende rettigheder. I henhold til artikel 21, stk. 1, i TEUF har enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. De respektive begrænsninger og betingelser findes i direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) 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) (i det følgende også benævnt "direktivet om fri bevægelighed"). Desuden giver artikel 45 TEUF enhver unionsborger ret til at tage beskæftigelse i en hvilken som helst medlemsstat og blive boende der med henblik herpå.

⁶⁶ Dette er en stigning på 17 procentpoint siden 2012.

⁶⁷ Den åbne offentlige høring om denne rapport viste, at selv om borgere, der flytter til udlandet, generelt føler sig velinformede, støder de på administrative problemer, når de bor i udlandet. I en række tilfælde ønsker

udstede retningslinjer⁶⁸ om de spørgsmål, der er identificeret som problematiske i forbindelse med gennemførelsen eller anvendelsen af reglerne om fri bevægelighed i praksis.

Siden den seneste rapport om unionsborgerskab er der blevet identificeret en række nye problematiske spørgsmål, og EU-Domstolen har afsagt **vigtige domme**, der yderligere præciserer EU-borgernes og deres familiemedlemmers ret til fri bevægelighed. Et spørgsmål vedrørte det forhold, at familiemæssig tilknytning på grund af forskelle i de retlige regler i medlemsstaterne måske ikke tillægges betydning, når regnbuefamilier (dvs. familier, hvor mindst et familiemedlem er LGBTIQ) udøver deres ret til fri bevægelighed.

I **Coman-dommen** fastslog Domstolen, at hvad angår udøvelsen af retten til fri bevægelighed finder begrebet "ægtefælle" til en unionsborger i direktivet om fri bevægelighed også anvendelse på en person af samme køn som den unionsborger, som vedkommende er gift med⁶⁹. I en anden sag var familiemedlemmer fra lande uden for EU, der var indehavere af en (permanent) opholdstilladelse, ikke altid omfattet af visumfritagelsen, når de rejste fra deres værtsland til en anden medlemsstat. Domstolen præciserede i to domme deres ret til en sådan fritagelse⁷⁰. Med hensyn til mindreårige, der er omfattet af direktivet om fri bevægelighed⁷¹, fandt Domstolen, at begrebet "direkte efterkommer" af en EU-borger, der anvendes i direktivet om fri bevægelighed, skal forstås således, at det omfatter både en EU-borgers biologiske og adopterede børn.

Kommissionen har til hensigt at revidere **retningslinjerne fra 2009 om fri bevægelighed**⁷² for at forbedre retssikkerheden for EU-borgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed, og for at sikre en mere effektiv og ensartet anvendelse af lovgivningen om fri bevægelighed i hele EU⁷³. De reviderede retningslinjer bør afspejle familiernes mangfoldighed og derfor hjælpe alle familier — herunder regnbuefamilier — med at udøve deres ret til fri bevægelighed. De bør yde ajourført vejledning til alle interesserede parter, navnlig EU-borgere, og støtte det arbejde, der udføres af nationale myndigheder, der beskæftiger sig med borgernes rettigheder, samt domstole og aktører inden for retsvæsenet.

I forbindelse med ajourføringen af retningslinjerne agter Kommissionen at tage fat på anvendelsen af **restriktive foranstaltninger vedrørende fri bevægelighed**, navnlig dem, der skyldes bekymring for folkesundheden. Covid-19-udbruddet har skabt en række unikke

de, at de var blevet bedre informeret inden flytningen inden for områder som skatter, sociale ydelser eller sygeforsikring.

⁶⁸ COM(2009) 313 final.

⁶⁹ Dom af 5. juni 2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385.

⁷⁰ Dom af 18. december 2014, McCarthy m.fl., C- 202/13, EU:C:2014:2450, og dom af 18. juni 2020, Ryanair Designated Activity Company, C-754/18, EU:C:2020:478.

⁷¹ Dom af 26. marts 2019, SM (barn, der er sat under permanent juridisk vægemål i henhold til den algeriske kafala-ordning), C-129/18, EU:C:2019:248.

⁷² KOM(2009) 313 endelig.

⁷³ Medlemsstaterne bistås med den korrekte anvendelse af lovgivningen om fri bevægelighed af SOLVIT-netværket, der arbejder på nationalt plan for at løse problemer med overholdelse af EU-retten. Jf. Kommissionens henstilling af 17.9.2013 om principperne for SOLVIT, C(2013) 5869 final.

udfordringer for den frie bevægelighed i hele EU, og mange medlemsstater har indført rejserestriktioner som en sundhedsmæssig sikkerhedsforanstaltning⁷⁴.

I marts 2020 vedtog Kommissionen særlige retningslinjer for udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed⁷⁵. For at bidrage til en gradvis ophævelse af rejserestriktionerne og koordinere de enkelte medlemsstaters indsats fremlagde Kommissionen i maj 2020 en pakke af foranstaltninger, herunder en fælles tilgang til genoprettelse af den frie bevægelighed⁷⁶, samt et sæt retningslinjer og henstillinger for turister, rejsende og virksomheder samt kriterier for genoprettelse af turismen⁷⁷. Den fleksible tilgang, der blev præsenteret, var baseret på epidemiologiske kriterier, anvendelse af inddæmningsforanstaltninger samt økonomiske og sociale overvejelser. Den 4. september 2020 fremsatte Kommissionen et forslag til Rådets henstilling om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien, som blev vedtaget af Rådet den 13. oktober 2020. Henstillingen⁷⁸ har til formål at sikre, at alle foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer for at begrænse den frie bevægelighed som følge af covid-19, **er forholdsmæssige, ikkediskriminerende og velkoordinerede og kommunikerer klart** på EU-plan.

Kommissionen lancerede også "**Re-open EU**"⁷⁹, en webplatform med vigtige oplysninger på alle EU-sprog med henblik på en sikker genopretning af fri bevægelighed og turisme i hele Europa. Den omfatter realtidsoplysninger om grænser, rejserestriktioner, folkesundheds- og sikkerhedsforanstaltninger samt andre praktiske oplysninger til rejsende.

Som anført i den nye pagt om migration og asyl⁸⁰ vil Kommissionen vedtage en **strategi for fremtiden for Schengen**, som styrker Schengengrænsekodeksen⁸¹ og Schengenevalueringsmekanismen, og oprette et Schengenforum for at fremme konkret samarbejde og metoder til at uddybe Schengen gennem et støtte- og samarbejdsprogram for at bidrage til at fjerne kontrollen ved de indre grænser. Det første møde i Schengenforummet fandt sted den 30. november 2020.

Brexit har haft en betydelig indvirkning på de EU-borgere — omkring 3,7 millioner⁸² — som på grund af udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed, da Det Forenede Kongerige stadig var

⁷⁴ I henhold til lovgivningen om fri bevægelighed bør begrænsninger af den frie bevægelighed være i overensstemmelse med kravene om proportionalitet og ikkeforskelsbehandling.

⁷⁵ Meddelelse fra Kommissionen Retningslinjer for udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed under covid-19-udbruddet, 2020/C 102 I/03.

⁷⁶ Meddelelse fra Kommissionen: Hen imod en faseindel og koordineret tilgang til genoprettelse af den frie bevægelighed og ophævelse af kontrollen ved de indre grænser — Covid-19 2020/C 169/03.

⁷⁷ Meddelelse fra Kommissionen: EU-retningslinjer for gradvis genoptagelse af turisttjenester og for sundhedsprotokoller for virksomheder i hotel- og restaurationsbranchen — covid-19 2020/C 169/01.

⁷⁸ Rådets henstilling (EU) 2020/1475 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 337 af 14.10.2020, s. 32).

⁷⁹ <https://reopen.europa.eu>.

⁸⁰ COM(2020) 609 af 23.9.2020.

⁸¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1.

⁸² Eurostats database migr_pop1ctz.

medlem af EU, i øjeblikket bor i Det Forenede Kongerige⁸³. Kommissionen er fortsat fast besluttet på at beskytte deres rettigheder. **Udtrædelsesaftalen** garanterer disse borgere og deres familiemedlemmer stort set de samme rettigheder, som de har nu: De kan fortsætte med at bo, studere, arbejde og rejse mellem deres værtsland og Det Forenede Kongerige eller EU-27. Det samme gælder for enhver EU-borger, der flytter til Det Forenede Kongerige inden overgangsperiodens udløb⁸⁴. Kommissionen vil hjælpe EU-borgere i Det Forenede Kongerige med at få det fulde kendskab til deres rettigheder og vil sørge for at tage potentielle problemer med gennemførelsen op med de britiske myndigheder. Anden del af udtrædelsesaftalen beskytter rettighederne for de over 1 millioner britiske statsborgere, som siden den 1. februar 2020 ikke længere er EU-borgere, men stadig bor i EU-lande, og sikrer deres ret til at bo, arbejde eller studere i deres værtsland. Den indeholder bestemmelser om opholdsret, ret til indrejse og udrejse, ret til at arbejde, anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og koordinering af de sociale sikringsordninger. En korrekt gennemførelse af den del af udtrædelsesaftalen, der vedrører borgernes rettigheder, herunder ugunstigt stillede grupper, er en toprioritet for Kommissionen. Alle borgere bør have alle de oplysninger, der er nødvendige for at kunne udøve deres rettigheder.

Foranstaltning 7 — 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.

Foranstaltning 8 — 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 Forenede Kongerige stadig var medlem af EU, var bosiddende i Det Forenede Kongerige inden overgangsperiodens udløb.

3.2. Forenkling af arbejde og rejser på tværs af grænserne

I 2019 indførte EU øget sikkerhed for **identitetskort og opholdsdokumenter**, der udstedes til EU-borgere⁸⁵. De nye kort vil lette dagligdagen for mobile EU-borgere og deres familiemedlemmer, grænsearbejdere, studerende, turister og andre rejsende. De nye regler,

⁸³ Og at omkring 1 million britiske statsborgere bor i EU-27 (kilde: Første fælles rapport om gennemførelsen af opholdsrettigheder i henhold til udtrædelsesaftalens anden del).

⁸⁴ Det samme gælder for enhver statsborger i Det Forenede Kongerige, der flytter til en EU-medlemsstat i overgangsperioden.

⁸⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1157 af 20. juni 2019 om styrkelse af sikkerheden af unionsborgeres identitetskort og af opholdsdokumenter, der udstedes til unionsborgere og deres familiemedlemmer, som udøver deres ret til fri bevægelighed (EUT L 188 af 12.7.2019, s. 67).

som træder i kraft den 2. august 2021, vil forbedre sikkerheden ved identitetskort og opholdskort i hele EU ved at indføre minimumsstandarder både for de oplysninger, de indeholder, og for sikkerhedselementer, der er fælles for alle de medlemsstater, der udsteder sådanne dokumenter⁸⁶. Kommissionen vil undersøge, hvordan man kan fremme brugen af digitale værktøjer og innovationer, der gør brug af mulighederne ved ID-kort, der udstedes i henhold til de nye regler for e-forvaltning og e-forretningstjenester.

Forenklingen af de administrative procedurer og formaliteter er afgørende for borgere, der flytter fra en medlemsstat til en anden. Dette er især relevant for offentlige dokumenter såsom fødselsattester, bevis for statsborgerskab eller udskrifter af strafferegistre, der er udfærdiget i udlandet, og som skal oversættes og legaliseres for at blive accepteret af en offentlig myndighed. Forordningen om offentlige dokumenter⁸⁷ trådte fuldt ud i kraft den 16. februar 2019 og gør det lettere for borgerne at udøve deres ret til fri bevægelighed inden for EU. Kommissionen overvåger nøje den korrekte gennemførelse af disse nye regler og støtter aktivt medlemsstaterne i at løse de problemer, som borgere og myndigheder har indberettet.

EU-borgere har ret til at bevæge sig frit mellem EU's medlemsstater af arbejdsmæssige årsager uden at blive udsat for forskelsbehandling med hensyn til ansættelsesvilkår — herunder aflønning. **Grænsearbejdere** er personer, der arbejder i én EU-medlemsstat, men bor i en anden. I 2019 fandt denne betegnelse anvendelse på 2 millioner⁸⁸ af de 220 millioner beskæftigede i alderen 20-64 år i EU, hvilket svarer til næsten 1 % af den samlede arbejdsstyrke i EU. På beskatningsområdet findes der ingen regler på EU-plan om definitionen af grænsearbejdere, fordelingen af beskatningsrettigheder mellem medlemsstaterne eller de skatteregler, der skal anvendes. Nabomedlemsstater, hvor mange borgere krydser grænserne for at arbejde, indfører ofte særlige regler for grænsearbejdere i deres bilaterale dobbeltbeskatningsaftaler. Sådanne regler gælder ofte for borgere, der bor og arbejder i et snævert område langs grænsen. Da disse regler afspejler den særlige situation mellem to medlemsstater og er resultatet af forhandlinger mellem dem, varierer de fra den ene dobbeltbeskatningsoverenskomst til den anden. Indkomst, som en grænsearbejder har oppebåret, kan beskattes i den ene af eller begge de berørte medlemsstater afhængigt af

⁸⁶ De nye regler omfatter stærke databeskyttelsesforanstaltninger for at sikre, at de indsamlede oplysninger ikke havner i de forkerte hænder. De nationale myndigheder skal navnlig sørge for, at den kontaktløse chip og de data, der lagres deri, er sikret, således at de ikke kan hackes eller tilgås uden tilladelse.

⁸⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1191 af 6. juli 2016 om fremme af den frie bevægelighed for borgere gennem en forenkling af kravene vedrørende fremlæggelse af visse offentlige dokumenter i Den Europæiske Union og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 (EUT L 200 af 26.7.2016, s. 1). Forordningen afhjælper de fleste af de problemer, som europæiske borgere støder på, når de indgiver visse offentlige dokumenter, der er udstedt i en anden medlemsstat. Navnlig kan offentlige myndigheder ikke længere anmode om en apostille på et offentligt dokument eller en bekræftet kopi heraf. Desuden skal visse offentlige dokumenter ikke længere oversættes, så længe de forelægges i form af en flersproget standardformular, som medlemsstaternes myndigheder har adgang til på e-Justice-portalen.

⁸⁸ I 2019 var det største antal grænsearbejdere blandt medlemsstaterne dem, der boede i Polen og arbejdede i Tyskland (122 000 personer), Frankrig og Luxembourg (93 000), Ungarn og Østrig (56 000), Tyskland og Luxembourg (54 000) og Frankrig og Belgien (50 000). De fleste grænsearbejdere arbejdede inden for byggeri, fremstillingsvirksomhed eller sundhedsrelaterede job.

Yderligere oplysninger findes på <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digipub/eumove/bloc-2c.html?lang=en>.

skatteordningen⁸⁹. Kommissionen agter at fremsætte henstillinger for at forbedre situationen for skatteydere med grænseoverskridende aktiviteter, herunder grænsearbejdere. Kommissionen meddelte i sin skattehandlingsplan fra juli 2020⁹⁰, at den i 2021 vil lancere et initiativ om EU-skatteydernes rettigheder og forenkle skatteforpligtelserne for EU-borgere.

Rejser mellem medlemsstaterne kan undertiden indebære anvendelse af flere transportformer ("multimodalitet"). **Multimodale rejseplanlæggere**⁹¹ giver europæiske rejsende omfattende dør-til-dør-information, så de kan træffe velinformerede rejsebeslutninger, der er skræddersyet til deres behov. De integrerer problemfrit oplysninger om forskellige transportformer, navnlig jernbanetransport og lokal offentlig transport, og fører til et mere effektivt transportsystem. Dette vil være til stor gavn for borgerne, da det ikke altid er let at få nøjagtige oplysninger om grænseoverskridende transport og forbindelser. Det bør også gøre det muligt for borgerne at vælge de transportformer, der er mindst skadelige for miljøet. Kommissionen vil øge sin støtte til tjenester, der hjælper personer i EU med at søge efter og reservere multimodale transportforbindelser.

Foranstaltning 9 — Kommissionen vil samarbejde med medlemsstaterne om at fremme medtagelse af grænseoverskridende e-forvaltnings- og e-forretningsløsninger i nyudstedte ID-kort.

Foranstaltning 10 — Kommissionen vil i 2021 lancere et initiativ om EU-skatteydernes rettigheder og forenkle skatteforpligtelserne for EU's borgere.

Foranstaltning 11 — 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.

4. Beskyttelse og fremme af unionsborgerskabet

4.1. Beskyttelse af unionsborgerskabet

⁸⁹ Det er fast retspraksis, at medlemsstaterne i henhold til bilaterale aftaler om undgåelse af dobbeltbeskatning frit kan fastsætte tilknytningsmomenter for fordelingen af beskatningskompetencen mellem dem. De skal imidlertid udøve en sådan beskatningskompetence i overensstemmelse med EU-retten. Dette betyder også, at der ikke findes regler, der sikrer grænsearbejdere retten til de mest fordelagtige skatteordninger i de berørte medlemsstater.

⁹⁰ COM(2020) 312.

⁹¹ En multimodal rejseplanlægger er et IT-system, der er i stand til at foreslå et sæt bestående af en eller flere transporttjenester, der som minimum besvarer spørgsmålet "Hvordan kommer jeg fra punkt A til punkt B på en bestemt afrejse-/ankomstdato og et bestemt afrejse-/ankomsttidspunkt og på hvilke betingelser". Det mest almindelige adgangspunkt til en sådan rejseplanlægger er via en specifik webtjeneste. (Europa-Kommissionens undersøgelse "Towards a European Multi-Modal Journey Planner", 2011)

Unionsborgerskab og de **rettigheder**, det giver, er **forankret i traktaterne**. At være statsborger i en medlemsstat er den eneste betingelse for at være EU-borger. Medlemsstaterne skal ved tildeling af statsborgerskab sikre, at dette sker uden at undergrave unionsborgerskabets indhold, værdi og integritet. Denne integritet undergraves, når medlemsstaterne tildeler statsborgerskab og dermed unionsborgerskab til gengæld for forud fastsatte investeringer, uden at der stilles krav om en reel forbindelse mellem investoren og landet. EU's værdier og principper såsom solidaritet mellem medlemsstaternes statsborgere svækkes, hvis det at deltage i det europæiske projekt, udøvelsen af dets rettigheder og deltagelsen i dets demokratiske liv gøres til genstand for en ren økonomisk transaktion. Disse grundlæggende principper er yderligere truet af **ordninger om statsborgerskab til investorer**, der letter hvidvaskning af penge, skatteunddragelse og korrupsion, som fremhævet i Kommissionens rapporter fra januar 2019⁹² og juli 2019⁹³. Den 20. oktober 2020 indledte Kommissionen traktatbrudsprocedurer mod to medlemsstater på grund af deres ordninger for statsborgerskab for investorer, også kaldet ordninger med "gyldne pas"⁹⁴. Kommissionen agter fortsat at overvåge situationen vedrørende ordninger for opholdstilladelser til investorer eller "gyldne visa", som udgør en tilsvarende risiko.

Foranstaltning 12 — 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.

4.2. Fremme af unionsborgerskabet og EU's værdier

Unionsborgerskabet understøttes af fælles **værdier**, som kommer til udtryk i traktatens artikel 2⁹⁵, og som omfatter respekt for demokrati, retsstatsprincippet, lighed og grundlæggende rettigheder. Eurobarometer-undersøgelsen, der blev gennemført i 2019 viste, at de europæiske borgere vælger næsten de samme værdier som dem, der bedst repræsenterer EU, dvs. demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincippet, kun overgået af fred⁹⁶.

⁹² COM(2019) 12 final.

⁹³ COM(2019) 370 final og SWD (2019) 650 final.

⁹⁴ Yderligere oplysninger kan fås her: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925.

⁹⁵ Artikel 2 bestemmer: "Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd."

⁹⁶ I Standard Eurobarometer 92 fra efteråret 2019 blev respondenterne bedt om at vælge værdier, som de føler bedst repræsenterer EU. "Fred" skilte sig ud som den værdi, der bedst repræsenterede EU (42 %), efterfulgt af "demokrati" (34 %) på andenpladsen og "menneskerettigheder" (32 %) på tredjepladsen. "Retsstatsprincippet" var på fjerdepladsen, nævnt af mere end hver femte respondent (22 %).

Covid-19 har udfordret visse af EU's værdier, da det har ført **til midlertidige begrænsninger af grundlæggende rettigheder og demokratiske værdier**. Der opstod hurtigt spørgsmål om, hvordan valg bør afholdes under disse omstændigheder, hvordan valgkampen kan gennemføres på retfærdig vis, hvordan borgerne kan give deres mening til kende, og hvilke begrænsninger der eventuelt kan indføres. Det er særlig vigtigt at tage fat på disse spørgsmål, da det i krisetider er yderst vigtigt at beskytte de demokratiske værdier, og fordi de omstændigheder, der har ført til sådanne foranstaltninger, meget vel kan opstå igen. Kommissionen vil fortsat hjælpe medlemsstaterne med at udveksle bedste praksis om disse spørgsmål, herunder lovgivningsmæssige foranstaltninger, i det europæiske valgsamarbejdsnetværk. Selv uden pandemien er polariseringen steget i Europa i de seneste år i lighed med andre steder, og de europæiske værdier er blevet udfordret både udefra og internt i EU.

For at bidrage til at fremme en ægte **retsstatskultur** i den brede offentlighed bebudede Kommissionen en række tiltag i sin meddelelse fra juli 2019 om "Styrkelse af retsstatsprincippet i Unionen — En handlingsplan"⁹⁷. F.eks. en særlig offentlig kommunikationskampagne om retsstatsprincippet. Den offentliggjorde også sin første årlige retsstatsrapport den 30. september 2020⁹⁸, som er kernen i den nye europæiske retsstatsmekanisme⁹⁹. Dette vil stimulere til en løbende debat om retsstatsprincippet år efter år og bidrage til at skabe en retsstatskultur i EU.

Mange europæere betragter **Erasmus+-programmet** som et af EU's vigtigste resultater^{100 101}. At rejse til udlandet for at studere, lære, uddanne sig og arbejde eller deltage i ungdoms- og sportsaktiviteter bidrager til at styrke den europæiske identitet i al dens mangfoldighed og fremmer aktive medborgerskaber blandt mennesker i alle aldre. Erasmus+ tilskynder unge til at deltage i det demokratiske liv i Europa, øger bevidstheden om europæiske fælles værdier, herunder grundlæggende rettigheder, og samler unge og beslutningstagere på lokalt, nationalt og EU-plan¹⁰². Jean Monnet-aktioner under Erasmus+-programmet fremmer en følelse af europæisk identitet og engagement gennem udvikling af ekspertise inden for europæiske

⁹⁷ COM(2019) 343 final. Kommissionen har navnlig forpligtet sig til at anvende alle finansieringsmuligheder til at hjælpe civilsamfundet og den akademiske verden med at styrke en retsstatskultur, f.eks. programmet for fremtidens borgere, lighed, rettigheder og værdier.

⁹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_da.

⁹⁹ Denne mekanisme har til formål at udløse en reel dialog om retsstatsprincippet på både europæisk og nationalt plan. Den er tænkt som en årlig proces, der skal forhindre problemer i at opstå eller forværres. Det vil skabe fælles bevidsthed om retsstatssituationen i hele EU og styrke det interinstitutionelle samarbejde om dette emne.

¹⁰⁰ I Standard Eurobarometer 89 fra 2018 vurderede respondenterne "udvekslingsprogrammer for studerende såsom ERASMUS" som det tredjemest positive resultat for EU efter "fred blandt EU's medlemsstater" og "fri bevægelighed for personer, varer og tjenesteydelser inden for EU".

¹⁰¹ I løbet af de seneste tre årtier har mere end 10 millioner mennesker deltaget i Erasmus+ og de foregående programmer. Over 1,7 milliarder EUR er blevet stillet til rådighed gennem programmet for læringsmuligheder i udlandet samt tværnationale partnerskaber for at udvikle innovative politiske tilgange og praksisser på græsrodsniveau, som prioriterer social inklusion, fremme af fælles værdier og interkulturel forståelse.

¹⁰² Desuden vil aktiviteterne vedrørende unges deltagelse i Erasmus+ fra og med 2021 støtte alternative, innovative, intelligente og digitale former for unges deltagelse og aktivt medborgerskab gennem en bred vifte af deltagelsesprojekter ledet af unge.

integrationsstudier. Det fremtidige Erasmus+ vil udvide Jean Monnet-aktionerne fra videregående uddannelser til andre uddannelsesområder.

Undervisning i medborgerkundskab har til formål at fremme aktivt medborgerskab og hjælpe unge med at opdage deres plads i dagens komplekse samfund. Mulige aktiviteter omfatter frivilligt arbejde¹⁰³ med Det Europæiske Solidaritetskorp, deltagelse i virtuelle erfaringer gennem virtuelle Erasmus+-udvekslinger¹⁰⁴ eller rejser til udlandet og opdagelse af nye kulturer gennem DiscoverEU. Desuden opfordres medlemsstaterne i Rådets henstilling om fremme af fælles værdier, inklusiv uddannelse og den europæiske dimension i undervisningen¹⁰⁵ til at intensivere deres bestræbelser på at fremme fælles værdier såsom respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne. Henstillingen opfordrer også til mere inklusive uddannelsessystemer, bedre støtte til uddannelsespersonale og **undervisning om Europa** og medlemsstaterne for at bidrage til at øge følelsen af at tilhøre ens skole, lokalsamfund, land og også den europæiske familie. Kommissionen vil fortsat arbejde på innovative projekter, der fremmer unges undervisning i medborgerkundskab og erfaringer, herunder gennem det fremtidige Erasmusprogram (2021-2027).

Europæiske værdier kan også finde anvendelse ved udøvelse af økonomiske aktiviteter. Den **sociale økonomi** omfatter virksomhedsstrukturer såsom kooperativer, gensidige selskaber, ikke-udbyttegivende organisationer, fonde og sociale virksomheder uanset deres retlige form. Ud over at skabe millioner af arbejdspladser er sådanne virksomheder og organisationer også drivkraften bag social innovation. Sektoren sætter mennesker, solidaritet og demokrati i centrum for sit arbejde. Den leverer svar på nutidens problemer og fremmer idéen om medborgerskab. Dette illustreres især af de mange sammenslutninger og velgørende organisationer, den omfatter, og af det stigende antal frivillige aktiviteter i mange europæiske lande. Den sociale økonomi fremmer en "økonomi i borgernes tjeneste". Med sin handlingsplan for socialøkonomien, som forventes vedtaget i andet halvår af 2021, vil Kommissionen vedtage nye foranstaltninger for at forbedre det gunstige miljø for social økonomi og social innovation og dermed fremme social inklusion og deltagelse. Kommissionen vil derfor videreudvikle sit projekt om europæiske socialøkonomiske regioner (ESER) og vil sammen med Mannheim kommune afholde det europæiske topmøde om socialøkonomi i maj 2021.

¹⁰³ Frivilligt arbejde er et af de mest synlige udtryk for solidaritet. Ved at deltage i Det Europæiske Solidaritetskorp hjælper unge med at håndtere identificerede behov i lokalsamfundene og bidrager til at overvinde vigtige samfundsmæssige udfordringer. Frivilligt arbejde sætter også unge i stand til at erhverve nyttige erfaringer, færdigheder og kompetencer til deres personlige, uddannelsesmæssige, sociale, medborgerlige og faglige udvikling og dermed forbedre deres beskæftigelsesegnethed og aktive medborgerskab. Ifølge deltageres rapporter er 76 % af de frivillige enige om, at de efter at have deltaget i deres frivillige aktiviteter agter at deltage mere aktivt i det sociale og politiske liv i deres lokalsamfund. 87 % af de frivillige agter fortsat at være engageret og aktive på solidaritetsområdet, når de vender hjem.

¹⁰⁴ Dette giver unge i Europa og det sydlige Middelhavsområde mulighed for at deltage i meningsfulde interkulturelle oplevelser online.

¹⁰⁵ 2018/C 195/01.

Kommissionen understregede i sine politiske retningslinjer betydningen af at **bekæmpe ulighed** i EU. EU kan kun nå sit fulde potentiale ved at udnytte hele sit talent og sin mangfoldighed. Det forhold, at folk i EU fortsat udsættes for forskelsbehandling, svækker EU's sociale samhørighed, fratager økonomien sit fulde potentiale og er en direkte udfordring for grundlæggende rettigheder og EU's værdier. I henhold til Kommissionens formand Ursula von der Leyens løfte om at skabe "En Union med lige muligheder" vedtog Kommissionen en **EU-strategi for ligestilling mellem kønnene 2020-2025**¹⁰⁶, EU's handlingsplan til bekæmpelse af racisme¹⁰⁷ og strategiske rammer vedrørende LGBTIQ¹⁰⁸ og romaer¹⁰⁹. Kommissionens arbejdsprogram for 2021 omfatter yderligere initiativer på dette område såsom: forslag om at forebygge og bekæmpe kønsbaseret vold og vold i hjemmet, initiativ til udvidelse af listen over EU-kriminalitet til alle former for hadforbrydelser og hadefuldt tale, strategi for rettigheder for personer med handicap og meddelelse om EU's strategi for bekæmpelse af antisemitisme.

Foranstaltning 13 — Kommissionen vil foreslå nye foranstaltninger vedrørende ligestilling og bekæmpelse af forskelsbehandling som annonceret i de strategiske dokumenter.

Foranstaltning 14 — Kommissionen vil støtte unge europæeres følelse af europæisk identitet gennem Erasmus+-programmet, programmet Det Europæiske Solidaritetskorp og Jean Monnet-aktionerne.

Foranstaltning 15 — Kommissionen vil fortsat overvåge virkningen af restriktive foranstaltninger, navnlig dem, der er indført under kriser, på unionsborgerskabets rettigheder, 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.

¹⁰⁶ KOM(2020) 152 endelig.

¹⁰⁷ Et EU med lige muligheder: EU's handlingsplan mod racisme 2020-2025:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-_2025_da.pdf. En af de annoncerede foranstaltninger indebærer, at Kommissionen vil afholde en workshop om valg for at udveksle og fremme bedste praksis vedrørende inklusivt demokrati med henblik på kandidatlistor, der afspejler mangfoldigheden i vore samfund. Workshopen vil efter planen blive afholdt i 2022, så resultatet af den kan bruges i oplysningsøjemed op til Europa-Parlamentsvalget i 2024.

¹⁰⁸ Et EU med lige muligheder: Strategi for ligestilling af LGBTIQ-personer 2020-2025.

¹⁰⁹ EU's strategiske ramme for romaer vedrørende ligestilling, inklusion og deltagelse indeholder en omfattende tresøjletilgang for 2020-2030: Denne tilgang supplerer den sociale og økonomiske inklusion af marginaliserede romaer ved at fremme ligestilling og fremme deltagelse. Den har således til formål at give alle romaer mulighed for at udnytte deres fulde potentiale og engagere sig i det politiske, sociale, økonomiske og kulturelle liv.

5. Beskyttelse af EU-borgere i og uden for Europa, herunder i krise- og nødsituationer

5.1 Solidaritet for borgerne i EU

Covid-19-pandemien og dens konsekvenser har understreget værdien af solidaritet mellem medlemsstaterne og de enkelte medlemmer af samfundet. Pandemien har påvirket europæerne forskelligt, afhængigt af deres sociale status, køn, den sektor, de arbejder i, uanset om de betragtes som væsentlige eller ikkevæsentlige arbejdstagere, og mest alvorligt — med hensyn til de sundhedsmæssige konsekvenser for dem — afhængigt af deres alder og livsvilkår. Pandemien har også fremhævet og forværret de eksisterende uligheder i vores samfund¹¹⁰. Den europæiske indsats har været mangesidet og involveret EU og de nationale regeringer, industrien, civilsamfundet og borgere, der er aktive i deres lokalsamfund¹¹¹.

For at beskytte liv og levebrød og sikre et varigt og fremgangsrigt genopsving har Kommissionen foreslået **NextGenerationEU**, der er et genopretningsprogram med et budget på 750 milliarder EUR, samt målrettede forhøjelser af EU-budgettet for 2021-2027. Kommissionen er fast besluttet på at bevare lighed i centrum for genopretningen for at sikre bæredygtig, langsigtet stabilitet.

Den europæiske offentlighed forventer, at EU reagerer mere effektivt på sundhedskriser i fremtiden. Som led i sin reaktion på covid-19-pandemien og i erkendelse af, at nye covid-19-vacciner kan bidrage til at komme ud af pandemien, har Kommissionen udviklet en ambitiøs **EU-strategi for covid-19-vacciner**¹¹², der blev vedtaget i juni 2020, for at sikre adgang til sådanne vacciner via aftaler om forhåndskøb med producenter af covid-19-vacciner. Det hjælper også medlemsstaterne med at forberede en vellykket indførelse og tilstrækkelig anvendelse af covid-19-vacciner, når de bliver tilgængelige¹¹³. Kommissionen er også i færd med at opbygge en stærk **europæisk sundhedsunion**, som skal beskytte borgernes sundhed bedre, give EU og medlemsstaterne bedre muligheder for at forebygge og bekæmpe fremtidige pandemier og forbedre modstandsdygtigheden i Europas sundhedssystemer. Med

¹¹⁰ F.eks. har covid-19-pandemien haft en uforholdsmæssigt negativ indvirkning på marginaliserede og rettighedsberøvede romasamfund. EU's strategiske ramme for romaer indeholder specifik vejledning til medlemsstaterne for at sikre, at fremtidige strategier forbereder dem bedre på at håndtere lignende kriser. Erfaringerne fra pandemien ligger også til grund for udvælgelsen af de overordnede mål for den nye ramme (f.eks. inden for boliger og væsentlige tjenester) samt de foranstaltninger, der foreslås i udkastet til Rådets henstilling (såsom støtte til digital inklusion og fjernundervisning af romabørn).

¹¹¹ Yderligere oplysninger kan fås her: Coronavirus: Europæisk solidaritet i aktion, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_da.

¹¹² KOM(2020) 245 final.

¹¹³ Desuden tager den kommende lægemiddelstrategi for Europa fat på vigtige spørgsmål, der har bekymret patienter og sundhedssystemer i årtier, f.eks. lægemidlers tilgængelighed og prisoverkommelighed, sundhedssystemernes bæredygtighed og mangel på lægemidler. I henhold til strategien skal det nuværende system evalueres og dermed bane vejen for digitalisering og innovation, navnlig med henblik på uopfyldte behov, og den omfatter foranstaltninger, der fremmer EU-industriens globale konkurrenceevne. Dette vil bidrage til et kriseresistent system, som giver adgang til sikre og effektive lægemidler af høj kvalitet og under alle omstændigheder.

henblik på dette vedtog Kommissionen den 11. november 2020 et forslag til forordning om alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler¹¹⁴ med henblik på at sikre yderligere beskyttelse af europæernes sundhed og reagere kollektivt på grænseoverskridende sundhedskriser sammen med forslag om at udvide mandatet for Det Europæiske Lægemiddelagentur¹¹⁵ og Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme¹¹⁶.

Kommissionen har også foreslået et nyt EU-sundhedsprogram — **EU4Health** — som skal støtte tiltag, der skal beskytte EU's borgere mod alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler, forbedre tilgængeligheden i EU af lægemidler, medicinsk udstyr og andre kriserelevante produkter, bidrage til gøre dem billigere, støtte innovation og styrke sundhedssystemerne og arbejdsstyrken i sundhedssektoren, bl.a. gennem den digitale omstilling.

Lige fra begyndelsen har von der Leyen-Kommissionen prioriteret en fuldstændig gennemførelse af **den europæiske søjle for sociale rettigheder**. Sikring af, at alle arbejdstagere i EU har en anstændig levestandard, er afgørende for genopretningen og opbygningen af retfærdige, stærke økonomier, og her spiller mindstelønninger en vigtig rolle. Mindstelønninger er relevante både i lande, der udelukkende har kollektivt aftalte mindstelønninger, og i lande med en lovbestemt mindsteløn. Kommissionens forslag¹¹⁷ blev vedtaget den 28. oktober 2020. Den europæiske søjle for sociale rettigheder vil være ledesnoren i den europæiske genopretning og vores bedste redskab til at sikre, at ingen lades i stikken. Kommissionen har meddelt¹¹⁸, at den vil fremlægge en ambitiøs handlingsplan for at sikre den fulde gennemførelse af søjlen. Handlingsplanen vil bidrage til den socioøkonomiske genopretning og modstandsdygtigheden på mellemlang og lang sigt med henblik på at styrke den sociale retfærdighed i forbindelse med den digitale og den grønne omstilling.

Krisen har også haft en negativ indvirkning på de unges liv, som til dels kan lettes af **ungdomsgarantien**¹¹⁹. Ungdomsgarantien fra 2013, som blev lanceret, da den tidligere ungdomsbeskæftigelseskrise var på sit højeste, har haft en betydelig forandringseffekt i mange medlemsstater. Siden lanceringen er over 24 millioner unge blevet tilbudt beskæftigelse eller videreuddannelse, et praktikophold eller en læreplads som springbræt til en fremtidig karriere. I sin ungdomsbeskæftigelsespakke fra 2020¹²⁰ foreslog Kommissionen

¹¹⁴ COM(2020) 727 final.

¹¹⁵ COM(2020) 725 final.

¹¹⁶ COM(2020) 726 final.

¹¹⁷ COM(2020) 682 final.

¹¹⁸ Meddelelse af 14. januar 2020 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Et stærkt socialt Europa for retfærdig omstilling", COM(2020) 14 final. Dette initiativ er blevet bekræftet i Kommissionens arbejdsprogram for 2021.

¹¹⁹ Ungdomsgarantien betyder, at alle EU-landene har forpligtet sig til at sørge for, at alle unge under 25 år får et tilbud af god kvalitet om beskæftigelse, videreuddannelse, en lærlinguddannelse eller et praktikophold, senest fire måneder efter at de er blevet arbejdsløse eller har forladt det formelle uddannelsessystem.

¹²⁰ Pakken er koordineret med den europæiske dagsorden for færdigheder og navnlig Kommissionens forslag til Rådets henstilling om erhvervsrettet uddannelse, som vil bidrage til at udstyre mennesker med en afbalanceret blanding af viden, færdigheder og kompetencer, som udgør et solidt grundlag for

yderligere foranstaltninger til støtte for unge på arbejdsmarkedet, herunder en styrkelse af ungdomsgarantien og en udvidelse af det opsøgende arbejde, så den nu også omfatter dårligt stillede unge i hele EU¹²¹.

Foranstaltning 16 — 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.

Foranstaltning 17 — 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.

5.2. Solidaritet for EU-borgere uden for EU

Før den globale pandemi rejste et stigende antal europæere til steder uden for EU — herunder til fjerntliggende destinationer¹²². Det anslås, at næsten 7 millioner EU-borgere¹²³ rejser til eller bor på steder, hvor de ikke er repræsenteret¹²⁴. Det er imidlertid ikke alle EU-medlemsstater, der har en ambassade eller et konsulat i alle lande i verden. Retten til lige adgang til **konsulær beskyttelse** er en af de specifikke rettigheder, som traktaterne giver EU-borgere¹²⁵, og er et håndgribeligt eksempel på europæisk solidaritet. Medlemsstaterne skal bistå ikkerepræsenterede EU-borgere i et tredjeland på samme vilkår, som de bistår deres egne statsborgere. Ifølge Flash Eurobarometer 485-undersøgelsen har omkring tre fjerdedele af respondenterne (76 %) kendskab til denne ret.

Selv om konsulær beskyttelse for det meste ydes på daglig basis til individuelle EU-borgere i nød rundt om i verden, opstår der også mere omfattende situationer, som kræver **EU-27-koordinering og fælles handling**. Der er i de seneste år opstået en række begivenheder, der kræver fælles handling, herunder naturkatastrofer, terrorangreb, civile uroligheder og

modstandsdygtighed, livslang læring, livslang beskæftigelsesegnethed, social inklusion, aktivt medborgerskab og personlig udvikling.

¹²¹ KOM(2020) 276 final.

¹²² Mange EU-borgere, også borgere med dobbelt statsborgerskab, bor permanent i tredjelände.

¹²³ SWD (2018) 273 final.

¹²⁴ Ved udtrykket "ikkerepræsenterede" forstås borgere, hvis medlemsstat enten ikke har en ambassade eller et konsulat i et tredjeland eller ikke reelt er i stand til at yde bistand.

¹²⁵ Denne ret er nedfældet i artikel 20, stk. 2, litra c), og artikel 23 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og i artikel 46 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

forberedelse til globale sportsbegivenheder, men aldrig i det omfang og med den kompleksitet, der kendetegner covid-19-udbruddet.

I en **hjemsendelsesindsats uden fortilfælde** lykkedes det medlemsstaterne med støtte fra Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil fra februar til maj 2020 at bringe over en halv million europæiske borgere, der var berørt af rejserestriktioner på grund af covid-19, hjem fra hele verden¹²⁶. Kommissionen medfinansierede de fælles hjemtransportflyvninger med op til 75 % via EU-budgettet gennem EU-civilbeskyttelsesmekanismen. Denne indsats var et udtryk for EU's solidaritet i en vanskelig periode og fordelene ved konsulær beskyttelse som en del af unionsborgerskabets rettigheder¹²⁷.

Da hjemtransporten af EU-borgere, der var strandet i udlandet på grund af covid-19-udbruddet, skulle tilrettelægges, **behandlede medlemsstaterne helt korrekt ikke ikkerepræsenterede og repræsenterede EU-borgere forskelligt**. Hvor der var hjemsendelseskapacitet til rådighed, fik alle EU-borgere hjælp¹²⁸.

Covid-19-krisen har vist, at der er behov for **en yderligere styrkelse af EU's solidaritet for bedre at beskytte EU-borgere i udlandet**, navnlig under kriser. Der er stadig store forskelle mellem medlemsstaterne hvad angår deres kapacitet til at yde bistand i tredjelande, såsom størrelsen af deres konsulære netværk, antallet af lokalt ansatte og de materielle aktiver, der er til rådighed til hjemtransport. Dette kan berøre ikke blot ikkerepræsenterede EU-borgere, men også repræsenterede EU-borgere, når deres medlemsstat ikke er i stand til at yde rettidig bistand under en krise¹²⁹.

Erfaringerne fra krisen kastede lys over EU-delegationernes vigtige rolle. De koordinerede indsatsen med EU's medlemsstater for at transportere borgerne hjem og hjalp med at udarbejde lister over personer på kommercielle flyvninger og på flyvninger arrangeret af EU's regeringer. Den nuværende EU-lovgivning begrænser EU-delegationernes rolle til koordinering og informationsformidling, men de fleste EU-borgere¹³⁰ ser gerne, at de spiller

¹²⁶ Med henblik på dette oprettede Tjenesten for EU's Optræden Udadtil en særlig konsulær taskforce, der arbejdede tæt sammen med medlemsstaterne og Kommissionens center for koordination af katastrofeberedskabet (ERCC) om at samordne hjemsendelserne.

¹²⁷ Denne indsats var meget synlig for borgerne, idet over 60 % af respondenterne ved den åbne offentlige høring i forbindelse med denne rapport sagde, at de havde kendskab til de hjemtransportflyvninger, som medlemsstaterne og Europa-Kommissionen organiserede for de EU-borgere, der befandt sig i tredjelande på tidspunktet for covid-19-udbruddet.

¹²⁸ Dette massive og historisk enestående konsulatsamarbejde mellem EU's medlemsstater og EU-institutionerne var også til gavn for borgere fra partnerlande som Norge, Serbien, Schweiz, Tyrkiet og Det Forenede Kongerige, hvis statsborgere også blev transporteret hjem med EU-flyvninger.

¹²⁹ Der skal også tages hensyn til Det Forenede Kongeriges udtræden af EU, da landet har et stort konsulært netværk og kapacitet til at bistå i krisesituationer.

¹³⁰ I Eurobarometer-undersøgelsen fra 2020 var over 9 ud af 10 respondenter (92 %) enige i, at de, hvis de befandt sig i et land uden for EU uden noget konsulat eller nogen ambassade fra deres eget land og havde brug for hjælp, i stedet ville søge bistand fra en EU-delegation.

en mere aktiv rolle med at yde støtte til EU-borgere i nød¹³¹. Som en del af sin centrale prioritet "Et stærkere Europa i verden" vil Kommissionen **revidere direktivet om konsulær beskyttelse** for at gøre det lettere for EU-borgere at udøve deres ret til konsulær beskyttelse og styrke solidariteten i EU for bedre at beskytte disse borgere i udlandet, navnlig i krisesituationer. Dette vil styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne og EU's støtterolle ved at gøre bedst mulig brug af EU-delegationernes unikke netværk til at yde konsulær bistand til EU-borgere, hvis det er nødvendigt, f.eks. ved at give dem mulighed for at organisere hjemtransportflyvninger og udstede nødrejsedokumenter. EU-delegationerne bør supplere medlemsstaternes konsulære netværk, navnlig i tredjelande, hvor ingen eller meget få individuelle medlemsstater er repræsenteret. Da det ikke er alle disse udfordringer, der kan løses på grundlag af artikel 23 i TEUF (konsulær beskyttelse), vil Kommissionen også overveje, om unionsborgeres ret til konsulær beskyttelse skal udvides på grundlag af artikel 25, stk. 2, i TEUF.

Foranstaltning 18 — Kommissionen vil i 2021 revidere EU-reglerne om konsulær beskyttelse for at forbedre EU's og medlemsstaternes beredskab og evne til at beskytte og støtte de europæiske borgere i krisetider.

6. Konklusioner

Unionsborgerskabet er kernen i det europæiske projekt. Borgerne forventer, at EU beskytter deres rettigheder og tilføjer forskellige områder af deres liv merværdi. Den globale sundhedskrise har yderligere vist virkeligheden i dagens EU, hvor de mange grænseoverskridende forbindelser og afsmittende virkninger nødvendiggør fælles europæiske tilgange for at beskytte europæernes liv og levebrød.

Selv før covid-19-krisen førte nye politiske, sociale og teknologiske udfordringer til en nytænkning af gamle tilgange og indførelse af nye tiltag for at beskytte og forbedre EU-borgernes mulighed for at udøve deres tre vigtigste rettigheder: fri bevægelighed, deltagelse i frie og retfærdige valg og konsulær beskyttelse uden for EU. Men som denne rapport viser, går begrebet unionsborgerskab og EU's indsats med fokus på borgerne videre end dette.

Kommissionen overvåger og vurderer løbende situationen i medlemsstaterne og handler i overensstemmelse med EU-traktaterne og Domstolens retspraksis. Den vil foreslå lovgivningsmæssige tiltag på en række områder i de kommende år for at lukke huller og forbedre retssikkerheden for borgerne i forbindelse med udøvelsen af deres rettigheder. På

¹³¹ Ligeledes viste den åbne offentlige høring i forbindelse med denne rapport, at ca. 90 % af respondenterne støttede tanken om, at EU-delegationerne om nødvendigt skulle være i stand til at bistå EU-borgere i tredjelande.

andre områder afhænger den fulde udøvelse af borgernes rettigheder ikke kun af lovgivning, men også af dens gennemførelse, hvilket vil ændre konteksten og gøre det muligt for borgerne at drage fuld fordel af ånden i disse rettigheder. Denne rapport indeholder forslag til foranstaltninger på disse områder, som Kommissionen vil søge gennemført for at opnå de nødvendige ændringer.

Kommissionen er fast besluttet på at gennemføre de foranstaltninger, der er beskrevet i denne rapport. Med henblik herpå vil den arbejde i partnerskab med andre — EU-institutioner, medlemsstater, lokale og regionale myndigheder, civilsamfundet og, vigtigst af alt, borgerne selv.

Bilag om opfølgning på de foranstaltninger, der blev bebudet i rapporten om unionsborgerskab 2017

Prioriteringer 2017-2019	Foranstaltninger
Fremme af rettighederne inden for unionsborgerskabet og EU's fælles værdier	
<p>1. I 2017 og 2018 gennemføre en EU-dækkende informations- og bevidstgørelseskampagne om de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskab, herunder konsulær beskyttelse og stemmeret forud for valget til Europa-Parlamentet i 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> • For at støtte valgdeltagelsen og sætte borgerne i stand til at træffe informerede beslutninger forud for valget til Europa-Parlamentet i maj 2019 har Kommissionen i tæt samarbejde med Europa-Parlamentet gennemført informations- og kommunikationskampagner, herunder om, hvad EU gør, hvordan man stemmer, og hvordan man engagerer sig. Disse proaktive og flersprogede kampagner havde en stærk lokal dimension og gav oplysninger om frister for registrering, hvor man skal registreres, og alle de nødvendige praktiske skridt. • I sommeren 2018 gennemførte Kommissionen (GD JUST) en vellykket kampagne på de sociale medier for at informere EU-borgere, der rejste, om deres ret til konsulær beskyttelse i udlandet. Kampagnen markerede ikrafttrædelsen af EU-direktivet om konsulær beskyttelse.
<p>2. Gennemføre foranstaltninger for at styrke den europæiske volontørtjeneste og gøre reklame for fordelene samt integrere volontørhold i uddannelserne. Inden 2020 skal de første 100 000 unge europæere være inviteret til at udføre frivilligt arbejde i Det Europæiske Solidaritetskorps, hvilket vil give dem mulighed for at udvikle nye færdigheder og få meningsfulde erfaringer, yde et vigtigt bidrag til samfundet i hele EU, få uvurderlig erfaring og erhverve værdifulde færdigheder ved begyndelsen af deres karriere.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Forordning (EU) 2018/1475 om fastlæggelse af den retlige ramme for Det Europæiske Solidaritetskorps trådte i kraft i oktober 2018. Forordningen fastsætter en retlig ramme for, at unge mennesker kan blive frivillige eller deltage i projekter i hele Europa i Det Europæiske Solidaritetskorp's regi.
<p>3. Sikre essensen af unionsborgerskabet og dets iboende værdier og udarbejde en rapport om nationale ordninger for tildeling af unionsborgerskab til investorer med en beskrivelse af Kommissionens indsats på dette område, gældende national ret og praksis samt vejledning til medlemsstaterne.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I januar 2019 vedtog Kommissionen sin rapport om ordninger for statsborgerskab og opholdsret for investorer i EU (COM(2019) 12 final). Det er den første omfattende faktuelle undersøgelse af alle ordninger for statsborgerskab ("gyldne pas") og ophold ("gyldne visa") til investorer i EU. Den kortlægger eksisterende praksis og identificerer de risici, sådanne ordninger indebærer for EU, navnlig med hensyn til sikkerhed, hvidvaskning af penge, skatteunddragelse og korruption. Kommissionen overvåger fortsat de bredere spørgsmål om overholdelse af EU-retten, der følger af disse ordninger. • I maj 2018 vedtog Rådet en henstilling om fremme af fælles værdier, inklusiv uddannelse og den europæiske dimension i undervisningen. Henstillingens sigte er at fremme en følelse af tilhørsforhold — formidling af fælles værdier, gennemføre inkluderende uddannelse og undervisning i EU og dets medlemsstater for at styrke tilhørsforholdet til skolen, lokalsamfundet og landet og også til EU-familien. Ligeledes i maj 2018 vedtog Rådet som led i den første pakke om gennemførelsen af det europæiske uddannelsesområde en henstilling om nøglekompetencer for livslang læring, som omfatter en kompetence vedrørende medborgerskab. • I november 2019 lancerede Kommissionen (GD EAC) Jan

	<p>Amos Comenius-prisen, som belønner gymnasier, der anvender kreative metoder i undervisningen om Den Europæiske Union.</p> <ul style="list-style-type: none"> I 2017, 2018 og 2019 gennemførte Kommissionen (GD EAC) Altiero Spinelli-prisen for outreachaktiviteter, som belønnede fremragende arbejde, der styrker borgernes viden og bevidsthed om EU.
Fremme af borgernes deltagelse i EU's demokratiske liv	
<p>1. Intensivere borgerdialoger og tilskynde til offentlige debatter for at forbedre den offentlige forståelse af EU's indvirkning på borgernes hverdag og tilskynde til udveksling af synspunkter med borgerne.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Fra 2014 til valget til Europa-Parlamentet i maj 2019 blev der afholdt omkring 1 800 borgerdialoger på mere end 635 forskellige steder med deltagelse af omkring 200 000 borgere af alle nationaliteter, aldre, racer, religioner og politiske anskuelser. Hver enkelt kommissær deltog aktivt i disse dialoger, som hjalp borgerne med at forstå, hvordan EU's politikker fungerer for dem, i et forsøg på at øge deres direkte engagement med højtstående beslutningstagere i Kommissionen samt med EU's demokrati mere generelt.
<p>2. Aflægge rapport om gennemførelsen af EU-lovgivningen om lokale valg for at sikre, at unionsborgere rent faktisk kan udøve deres stemmeret på lokalt niveau.</p>	<ul style="list-style-type: none"> I overensstemmelse med sine forpligtelser som angivet i rapporten om unionsborgerskab fra 2017 udsendte Kommissionen i februar 2018 en rapport (COM/2018/044 final) om EU-borgernes valgret og valgbarhed ved kommunale valg, når de bor i et andet EU-land. Rapporten gjorde status over, hvordan sådanne "mobile" borgere har udøvet disse rettigheder siden 2012, og pegede på, hvordan man kan forbedre kendskabet til deres demokratiske deltagelse, informere og øge borgernes bevidsthed om denne rettighed, gøre afstemningsprocessen lettere og samarbejde med interessenter for at bidrage til at opnå dette. Rapporten præsenterede medlemsstaternes praksis med hensyn til at fremme borgernes demokratiske engagement.
<p>3. Fremme bedste praksis, som hjælper borgerne med at stemme og opstille ved valg til Europa-Parlamentet, herunder om bevarelse af stemmeretten, når de flytter til en anden medlemsstat, og grænseoverskridende adgang til politiske nyheder for at understøtte valgdeltagelsen og en bred demokratisk deltagelse med henblik på valget til Europa-Parlamentet i 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> I februar 2018 udsendte Kommissionen en henstilling om en mere synlig europæisk dimension og en mere effektiv gennemførelse af valget til Europa-Parlamentet i 2019 (C(2018)900 final). Heri opfordres de kompetente nationale myndigheder til at fremme udøvelsen af valgretten hos underrepræsenterede grupper, herunder personer med handicap, og til generelt at støtte demokratisk adfærd og bidrage til at opnå en høj valgdeltagelse. De samme myndigheder fik også til opgave på grundlag af medlemsstaternes erfaringer at kortlægge bedste praksis med hensyn til at identificere, afbøde og håndtere risici for afvikling af valget som følge af cyberangreb og desinformation. Kommissionen var i april 2018 vært for et arrangement, der skulle fremme dette, og som fokuserede på den planlagte udveksling af praksis mellem medlemsstaterne, hvilket omfattede beskrivelser om øget deltagelse af handicappede borgere som kandidater. Som led i en bredere indsats for at sikre frie og retfærdige valg vedtog Kommissionen i september 2018 valgpakken, som omfattede en meddelelse og en henstilling, der tilskyndede medlemsstaterne til at oprette nationale valgnetworks, som involverer nationale myndigheder med kompetence på valgområdet og myndigheder med ansvar for overvågning og håndhævelse af regler vedrørende onlineaktiviteter, der er relevante for valgkonteksten. De nationale

	<p>valgsamarbejdsnetværk udpegede kontaktpunkter til at deltage i et europæisk valgsamarbejdsnetværk, der fungerer som en platform for varsling om trusler, udveksling af bedste praksis, drøftelser af fælles løsninger på identificerede udfordringer og tilskyndelse til fælles projekter og øvelser blandt nationale netværk.</p> <ul style="list-style-type: none"> • I november 2018 var emnet for Kommissionens årlige kollokvium grundlæggende rettigheder til demokrati i EU. Her deltog højtstående repræsentanter fra medlemsstaternes regeringer, internationale organisationer, den private sektor, akademikere og civilsamfundet for at drøfte: i) spørgsmålet om EU-borgernes demokratiske deltagelse og politiske repræsentation i den demokratiske debat ii) civilsamfundets rolle for at skabe et dynamisk demokrati og iii) betydningen af gennemsigtige, pålidelige oplysninger for en informeret og inklusiv demokratisk debat og sikre valg. • Kommissionen tilskyndede også til fremme af EU-borgernes rettigheder på lokalt plan gennem finansiering fra programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab og arrangementer såsom den europæiske uge for regioner og byer.
Forenkling af EU-borgernes hverdag	
<p>1. Fremlægge et forslag om oprettelse af en "fælles digital portal" for at give borgerne nem onlineadgang til information, hjælpe- og problemløsningstjenester og mulighed for at gennemføre administrative procedurer online i grænseoverskridende situationer ved at sammenkæde relevant indhold og relevante tjenester på EU-niveau og nationalt plan på en fleksibel, brugervenlig og brugercentreret måde. Derudover overveje at reducere bureaukratiet i nationale administrationer ved hjælp af krav om, at borgerne kun skal forelægge deres oplysninger én gang.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Forordning (EU) 2018/1724 om oprettelse af en fælles digital portal, der giver adgang til oplysninger, procedurer og bistands- og problemløsningstjenester og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012, trådte i kraft den 11. december 2018. Den nye portal er fuldt integreret i den opgraderede Dit Europa-portal og giver enkeltpersoner og virksomheder adgang til onlineoplysninger og -procedurer samt bistands- og problemløsningstjenester.
<p>2. Yderligere lette og fremme multimodale rejser over hele EU for at gøre unionsborgernes mobilitet mere effektiv og brugervenlig ved at specificere EU-dækkende multimodale rejseinformationstjenester og forbedringer af interoperabiliteten og kompatibiliteten af systemer og tjenester.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Delegeret forordning (EU) 2017/1926 af 31. maj 2017 om supplerende regler til direktiv 2010/40/EU om intelligente transportsystemer udgør en ramme til forbedring af tilrådighedsstillelse af EU-dækkende multimodale rejseinformationstjenester. Den fastsatte de nødvendige krav for at gøre EU-dækkende multimodale rejseinformationstjenester nøjagtige og tilgængelige på tværs af grænserne. Den fastlægger de specifikationer, der er nødvendige for at sikre tilgængeligheden, udvekslingen og ajourføringen af standardiserede rejse- og trafikdata og distribueret rejseplanlægning med henblik på levering af multimodale rejseinformationstjenester i EU. • 2018 blev udpeget som "år for multimodalitet" — et år, hvor Kommissionen fremhævede multimodalitetens betydning for EU's transportsystem ved at afholde en række arrangementer, der havde til formål at fremme transportsektorens funktion som et fuldt integreret "system".
Styrkelse af sikkerheden og fremme af ligestilling	
<p>1. I første kvartal af 2017 færdiggøre undersøgelsen af EU's politiske muligheder for</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Forordning (EU) 2019/1157 af 20. juni 2019 om styrkelse af sikkerheden ved unionsborgeres identitetskort og ved

<p>at forbedre sikkerheden ved unionsborgernes identitetskort og opholdsdokumenter for unionsborgere, der er bosiddende i en anden medlemsstat og for familiemedlemmer til disse, der er tredjelandsstatsborgere. Kommissionen vil vurdere de næste skridt og muligheder samt deres indvirkning med henblik på et muligt lovgivningsinitiativ ved udgangen af 2017.</p>	<p>opholdsdokumenter, der udstedes til unionsborgere og deres familiemedlemmer, som udøver deres ret til fri bevægelighed, trådte i kraft den 1. august 2019 og finder anvendelse fra den 2. august 2021. Dens formål er at hjælpe mobile EU-borgere og deres familiemedlemmer med at udøve deres ret til fri bevægelighed i EU ved at øge pålideligheden og accepten af deres dokumenter i grænseoverskridende situationer. Samtidig sigter den mod at styrke den europæiske sikkerhed ved at lukke sikkerhedshuller, der skyldes usikre dokumenter.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identitetskortenes sikkerhedselementer vil nu blive bragt på linje med dem, der findes i pas, idet begge typer af rejsedokumenter er nu udstyret med en kontaktløs chip, der har et højt sikkerhedsniveau og indeholder indehavernes foto og fingeraftryk. Medlemsstaterne vil begynde at udstede de nye identitetskort i 2021. Alle nye identitetskort skal opfylde de nye sikkerhedsstandarder.
<p>2. I 2017 vurdere, hvordan man kan modernisere reglerne om nødrejsedokumenter for ikkerepræsenterede unionsborgere, herunder sikkerhedsfunktionerne i EU's fælles format, for at garantere, at borgerne kan udøve deres ret til konsular beskyttelse effektivt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rådets direktiv (EU) 2019/997 af 18. juni 2019 om indførelse af et EU-nødpas og om ophævelse af afgørelse 96/409/FUSP trådte i kraft den 10. juli 2019. Det har til formål at gøre dokumentet mere sikkert og strømline de gældende procedurer. • Direktivet ajourfører reglerne, formatet og sikkerhedselementerne i EU-nødpasset. Det forenkler formaliteterne for ikkerepræsenterede EU-borgere i tredjelande, hvis pas eller rejsedokument er bortkommet, stjålet eller ødelagt, for at sikre, at de får udleveret et nødpas af en anden medlemsstat, så de kan rejse hjem. Direktivet giver derfor unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, mulighed for lettere og mere effektivt at udøve deres ret til konsular beskyttelse. Direktivet skal også sikre overensstemmelse mellem de specifikke betingelser og procedurer for udstedelse af EU-nødpas og de generelle regler om koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsular beskyttelse af ikkerepræsenterede EU-borgere i tredjelande.
<p>3. I 2017 gennemføre en kampagne om vold mod kvinder og aktivt støtte EU's tiltrædelse af Istanbulkonventionen sideløbende med medlemsstaterne samt fremsætte forslag til afhjælpning af udfordringer vedrørende balancen mellem arbejde og familieliv for arbejdende familier</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Den daværende kommissær Věra Jourová lancerede i 2017 et "År for målrettede aktioner til bekæmpelse af vold mod kvinder" for at øge bevidstheden, fremme nationalt og grænseoverskridende samarbejde, informere og uddanne om vold mod kvinder. F.eks. blev der stillet 15 millioner EUR til rådighed for 12 nationale myndigheder og 32 græsrodsprojekter til bekæmpelse af vold mod kvinder i hele EU . Europa-Kommissionens Non.No.Nein.-kommunikationskampagne — under hashtagget #SayNoStopVAW — satte gang i de målrettede aktioner, og der blev udviklet nye kommunikationsværktøjer frem til udgangen af 2018. • Direktiv (EU) 2019/1158 af 20. juni 2019 om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner og om ophævelse af Rådets direktiv 2010/18/EU trådte i kraft den 1. august 2019. Dets sigte er at øge kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet og udnyttelsen af familierelateret orlov og fleksible arbejdsordninger. Den nye lov giver også arbejdstagere mulighed for at få fri for at tage sig af pårørende, der har brug for støtte. Lovgivningen betyder, at forældre og omsorgspersoner vil være bedre i stand til at forene deres

	<p>arbejdsliv og privatliv, og fordelene for virksomhederne er, at de får mere motiverede arbejdstagere.</p>
<p>4. Træffe foranstaltninger for at forbedre samfundets accept af LGBTI-personer over hele EU ved at gennemføre listen over foranstaltninger til fremme af ligestilling for LGBTI-personer og aktivt støtte færdigforhandlingen af forslaget til et horisontalt direktiv til bekæmpelse af forskelsbehandling.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kommissionen har siden 2008 støttet alle rådsformandskaber med at fremme forslaget til direktiv om ligebehandling. Alligevel er forslaget stadig blokeret i Rådet, hvor der kræves enstemmighed. • Den 22. juni 2018 vedtog Kommissionen en henstilling om standarder for ligestillingsorganer for at sikre, at de nationale ligestillingsorganer er uafhængige og effektive. Henstillingen fastsætter minimumsstandarder for ligestillingsorganernes mandat, deres uafhængighed, deres effektivitet, herunder tilstrækkelige ressourcer og passende beføjelser, og den nationale institutionelle struktur for ligestilling. • I april 2019 udsendte Kommissionen en meddelelse (COM (2019) 186), hvori den fremhævede manglerne ved beskyttelsen og foreslog metoder til at lette beslutningstagningen inden for ikkeforskelsbehandling gennem øget beslutningstagning med kvalificeret flertal og gennem den almindelige lovgivningsprocedure. • I oktober 2019 offentliggjorde Kommissionen den Special Eurobarometer 493 — "Discrimination in the EU" — som omfattede detaljerede data fra medlemsstaterne om den sociale accept af LGBTI-personer og opfattelser af forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet og køns karakteristika. Generelt er støtten til LGBTI-forhold vokset i EU, men den varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. • Kommissionen har også fremmet ligestilling gennem uddannelse, kultur, ungdom og sport, herunder i form af den digitale handlingsplan fra 2018, som indeholder en foranstaltning, der støtter piger (i alderen 12-18 år) med at udvikle digitale færdigheder og iværksætterfærdigheder gennem særlige uddannelsesworkshopper i samarbejde med EIT. Foranstaltningen vil blive videreført og udvidet i den nye handlingsplan (2021-2027). Som led i strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet (ET 2020) findes der også en særlig arbejdsgruppe om fremme af fælles værdier og inklusiv uddannelse, som består af eksperter fra medlemsstaterne, der udveksler bedste praksis om forskellige emner, herunder LGBTI-rettigheder, ulighed mellem kønnene og integration af migranter og flygtninge.