

Folketinget — Europaudvalget

Christiansborg, den 7. marts 2007

EU-konsulenten

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Høring om grønbog om diplomatisk beskyttelse af EU-borgere i tredjelande

Resumé

Kommissionen har fremlagt en grønbog om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande. Kommissionen foreslår bl.a. at øge borgernes kendskab til deres ret til diplomatisk beskyttelse i tredjelande, at udbygge de eksisterende regler på området samt at oprette fælles kontorer i tredjelandene, særligt til håndtering af større opgaver.

Fristen for bidrag til Europaudvalgets høringssvar er den 19. marts 2007.

Baggrund

Kommissionen har den 28. november 2006 fremlagt en grønbog¹, hvori den lægger op til bred debat om udvikling af samarbejdet mellem EU-landene for at beskytte unionsborgere i tredjelande. Kommissionen har sat fristen for svar på grønbogen til den 31. marts 2007.

Med henblik på udarbejdelsen af et høringssvar fra Europaudvalget anmodes medlemmerne om senest den 19. marts 2007 at sende deres bidrag til høringsvaret til Morten.Knudsen@ft.dk.

¹ Grønbog om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande – KOM (2006) 712 (vedlagt).

De nuværende rammer for diplomatisk beskyttelse

Som led i indførelsen af unionsborgerskabet i 1992 blev der ved Maastricht-traktaten indsat en bestemmelse i EF-traktaten, som sikrede unionsborgerne mulighed for at anvende andre EU-landes konsulater og ambassader i tredjelande. Bestemmelsen, som nu findes i EF-traktatens artikel 20, lyder:

”Enhver unionsborger nyder i tredjelande, hvor den medlemsstat, hvori han er statsborger, ikke er repræsenteret, enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat. Medlemsstaterne udarbejder indbyrdes de nødvendige regler og indleder de påkrævede internationale forhandlinger med henblik på at sikre denne beskyttelse.”

Traktatbestemmelsen blev i 1995 suppleret af en rådsafgørelse², som præciserer, i hvilke situationer nødstedte EU-borgere kan søge bistand på andre EU-landes ambassader og konsulater. Dette gælder navnlig, når de udsættes for anholdelse eller tilbageholdelse, alvorlig ulykke eller alvorlig sygdom, voldsforbrydelser, dødsfald eller har brug for hjemtransport. Desuden fastlægger afgørelsen fælles procedurer for, hvornår ambassaden kan lægge ud for udgifter til andre EU-landes nødstedte borgere.

Den praktiske koordinering og informationsudveksling mellem EU-landene på området foregår i samarbejde med Kommissionens repræsentationer i tredjelandene, i overensstemmelse med retningslinier udarbejdet under Rådet.

Behovet for ændring af de gældende regler

Kommissionen konstaterer i grønbogen, at der er behov for styrkelse og udbygning af de eksisterende rammer for diplomatisk og konsulær beskyttelse. I den forbindelse peges der på:

- at EU-lovgivningen ikke er tilstrækkeligt udviklet, og at mulighederne for at styrke EU-landenes konsulære og diplomatiske netværk er begrænsede,
- at der er store forskelle i den måde, hvorpå EU-landene sikrer deres statsborgeres – og dermed også andre EU-borgeres – rettigheder,
- at EU-borgerne ikke har tilstrækkeligt kendskab til deres mulighed for at benytte andre EU-landes konsulater og ambassader,

² Rådsafgørelse 95/553/EF af 19. december 1995 om de diplomatiske og konsulære repræsentationers beskyttelse af EU's borgere (EFT L 314 af 28.12.1995, s. 12).

- at antallet af EU-borgere, der rejser til eller bosætter sig i tredjelande, er stigende,
- at der er behov for at skabe sammenhæng mellem reglerne om beskyttelse af EU-borgere og EU's tiltag med hensyn til håndtering af større krisesituationer i tredjelande.

De konkrete forslag i grønbogen

Kommissionen kommer i grønbogen med en række konkrete forslag inden for følgende tre hovedindsatsområder:

- øget information af unionsborgere om deres rettigheder,
- udbygning og styrkelse af rettighederne,
- skabelse af fælles strukturer (særligt oprettelse af fælles kontorer).

Øget information af unionsborgere om deres rettigheder

Det foreslås, at unionsborgernes kendskab til de muligheder, der er for at benytte sig af andre EU-landes konsulater og ambassader, øges ved en række konkrete tiltag. Disse omfatter bl.a. informationskampagner og informationsudveksling med inddragelse af medlemsstaternes myndigheder, rejsebureauer og Kommissionens egne tjenestegrene, samt udvikling af forbindelser med myndigheder i tredjelande. Sådanne tiltag kræver ikke vedtagelse af ny EU-lovgivning.

Som et særligt tiltag foreslås det, at bestemmelsen i EF-traktatens artikel 20 (se ovenfor) optrykkes i unionsborgeres pas. Der lægges dog ikke op til bindende regler herom, men alene til en opfordring til EU-landene.

Udbygning og styrkelse af rettighederne

Med udgangspunkt i EU-landenes meget forskellige beskyttelse af deres statsborgere foreslår Kommissionen, at man undersøger mulighederne for at yde borgerne samme beskyttelse uafhængigt af deres nationalitet.

I første omgang foreslås det, at man fokuserer på følgende 4 områder:

1. indførelse af regler om beskyttelse af EU-borgere, der bor og arbejder i tredjelande,
2. udvidelse af reglerne om beskyttelse af EU-borgere til at omfatte disses familiemedlemmer, der er tredjelandsstatsborgere (var bl.a. en problemstilling i forbindelse med evakueringen af Libanon),
3. forbedring af forholdene omkring identifikation og hjemtransport af

afdøde fra tredjelande (dette var særligt et problem i forbindelse med tsunamien i 2004),

4. forenkling af procedurerne for udlæg.

Der lægges således op til en standardisering af nationale regler. Forslaget vil bl.a. kræve ændring af afgørelsen fra 1995 eller vedtagelse nye retsakter.

Oprettelse af fælles kontorer

Det foreslås bl.a., at EU-landene opretter fælles kontorer, som fysisk placeres i bestemte nationale repræsentationer eller ambassader eller i Kommissionens delegationer, og som vil kunne betjene alle EU-borgere.

Selv om EU-borgere allerede efter de nuværende regler kan benytte sig af andre EU-landes konsulater og ambassader, vil fælles kontorer ifølge grønbogen være mere velegnede til håndtering af omfattende opgaver så som hjemtransport af et større antal borgere, hvis der pludselig opstår naturkatastrofer, terrorhandlinger eller militære konflikter. Dette vil navnlig være til gavn for de EU-lande, som ikke har deres egen repræsentation i området. Ved omfattende opgaver tænkes navnlig på tsunamien i 2004 og evakueringen af Libanon i 2006.

I grønbogen peges der også på, at EU-landene med de fælles kontorer vil kunne strømline arbejdsgangene og opnå besparelser på faste omkostninger til disse repræsentationer.

EU-landene vil desuden kunne fungere som stedfortrædere for hinanden og vil kunne fordele arbejdsopgaver mellem sig. EU-landenes medarbejdere vil således fysisk blive placeret i sammen kontor men arbejde under deres egen stats ansvar.

Grønbogen lægger endelig op til, at EU's fælles visumpolitik, som allerede nu bl.a. giver mulighed for, at et EU-land kan repræsentere et andet ved at udstede visa på dets vegne, på længere sigt kan styrkes i forbindelse med udviklingen hen imod fælles kontorer.

Som en forsøgsordning foreslår grønbogen i første omgang at oprette fælles kontorer i Vestindien, Balkanområdet, Det Indiske Ocean og Vestafrika. Disse områder er kendetegnet ved, at der er mange turister, få ambassader fra

EU-landene, og at Kommissionen har repræsentationer i området³.

Grønbogen og Danmarks forbehold

Ved Edinburgh-afgørelsen⁴ tog Danmark forbehold for Maastricht-traktatens bestemmelser om **unionsborgerskab**. Forbeholdet indebærer, at unionsborgerskabet ikke træder i stedet for nationalt statsborgerskab, der alene afgøres i forhold til den enkelte medlemsstats nationale lovgivning.

Ved Amsterdam-traktaten i 1997 blev det traktatfæstet⁵, at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette. Da det danske forbehold har samme indhold, har det derfor ikke nogen praktisk betydning i dag⁶.

For så vidt angår **EU's visumpolitik** omfattes denne ikke af det retlige forbehold. På dette område deltager Danmark fuldt ud i foranstaltningerne (fælles liste over de tredjelande, hvis statsborgere skal have visum, regler om ensartet udformning af visa, osv.).

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)

Bilag: Kommissionens grøn bog om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande – KOM (2006) 712.

³ Dette foreslås i den såkaldte Barnier-rapport, "For a European civil protection force: Europe aid", som blev fremlagt den 9. maj 2006. Rapporten kan findes her:
http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf.

⁴ Maastricht-traktaten, protokol nr. 5 om Danmarks stilling.

⁵ EF-traktatens artikel 17, stk. 1, 3. pkt.

⁶ Jf. EU-Karnov 2005, s. 94.



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.11.2006
KOM(2006)712 endelig

GRØNBOG

Diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande

(forelagt af Kommissionen)

1. INDLEDNING

- 1.1. I henhold til artikel 20 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (herefter EF-traktaten) kan en unionsborger, som befinder sig i et tredjeland, hvor hans egen medlemsstat ikke har en ambassade eller et konsulat, nyde beskyttelse fra myndighederne for enhver anden medlemsstat, der er repræsenteret på stedet, på samme vilkår som den pågældende medlemsstats egne statsborgere.

Afgørelse 95/553/EF¹ indeholder en liste over de situationer, hvor medlemsstaterne kan yde bistand, såsom:

- anholdelse eller tilbageholdelse
- alvorlig ulykke eller alvorlig sygdom
- voldsforbrydelser mod unionsborgere
- dødsfald
- hjælp til nødstedte unionsborgere eller
- hjemtransport.

Desuden fastlægges der procedurer i forbindelse med udlæg til nødstedte borgere.

Ovenstående liste er ikke udtømmende. Det fastslås i afgørelsen, at en nødstedt borger kan anmode om beskyttelse i andre situationer; i så fald bør medlemsstaterne yde øjeblikkelig bistand, i det omfang de har kompetence til det.

Desuden er der i Rådet for Den Europæiske Union blevet oprettet en arbejdsgruppe med ansvar for det konsulære samarbejde ("COCON") med henblik på at tilrettelægge udvekslinger af oplysninger om god praksis i medlemsstaterne. I juni 2006 udarbejdede arbejdsgruppen en række retningslinjer om beskyttelse af unionsborgere i tredjelande². Hovedvægten i disse retningslinjer, som ikke er bindende, ligger på udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne med henblik på et tæt samarbejde, som Kommissionens delegationer inddrages i³.

¹ Afgørelse truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 19. december 1995 om de diplomatiske og konsulære repræsentationers beskyttelse af Den Europæiske Unions borgere (EFT L 314 af 28.12.1995, s. 73).

² Rådsdokument 10109/06 af 2.6.2006.

³ Ifølge retningslinjerne skal alle medlemsstaterne udarbejde kriseplaner, som alle de andre medlemsstater skal underrettes om. Medlemsstaterne tilskyndes også til at udveksle oplysninger om ændringer i rejsevejledningerne. Medlemsstaterne bør desuden tilskynde unionsborgerne til at give sig til kende og indgive oplysninger til konsulaterne for at gøre det muligt at iværksætte beredskabsplanerne på en effektiv måde.

1.2. Der er flere grunde til, at Kommissionen fremlægger overvejelser med henblik på at styrke denne beskyttelse af borgerne:

- i artikel 46 i chartret om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret i Nice den 7. december 2000, fastslås det, at diplomatisk og konsulær beskyttelse er en grundlæggende rettighed for unionsborgerne
- det fastsættes i afgørelse 95/553/EF, at afgørelsen skal revideres fem år efter ikrafttrædelsen, som fandt sted i maj 2002
- i 2007 fremlægger Kommissionen sin femte rapport om unionsborgerskab, hvori den eventuelt kan bebude nye initiativer vedrørende retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse
- Kommissionen fremsatte i sin meddelelse fra juni 2006 om gennemførelsen af Haag-programmet⁴ en række forslag vedrørende diplomatisk og konsulær beskyttelse
- i den rapport, som Michel Barnier fremlagde den 9. maj 2006⁵ (herefter Barnier-rapporten), understregedes nødvendigheden af at fastlægge forbindelserne mellem diplomatisk og konsulær beskyttelse og andre områder (civilbeskyttelse, intervention i kriser, humanitær bistand).

1.3. Diplomatsk og konsulær beskyttelse kan vedrøre en enkeltperson eller grupper af personer.

1.4. For at kunne håndtere krisesituationer, såsom naturkatastrofer, terrorhandlinger, pandemier og militære konflikter, har EU indført en række specifikke instrumenter:

- civilbeskyttelsesordningen, som kan anvendes i og uden for EU
- humanitær bistand til civilbefolkninger, som rammes af en katastrofe uden for EU
- specifikke instrumenter, som anvendes til at håndtere krisestyringsopgaver, såsom beredskabsordningen
- civile krisestyringsopgaver som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Alle disse instrumenter kræver et tæt samarbejde mellem Rådet og Kommissionen for at sikre, at der er den nødvendige sammenhæng i EU's og dets medlemsstaters aktiviteter i tredjelande.

Disse interventionsområder kan med fordel suppleres med en styrkelse af den beskyttelse af borgerne, som er omhandlet i EF-traktatens artikel 20.

⁴ KOM(2006) 331 af 28.6.2006, Gennemførelsen af Haag-programmet - vejen frem.

⁵ Rapport fra Michel Barnier til formanden for Rådet for Den Europæiske Union og til formanden for Europa-Kommissionen, For a European civil protection force: europe aid.

- 1.5. EF-traktatens artikel 20 er særlig vigtig på grund af den store stigning i antallet af unionsborgere, som rejser til tredjelande⁶, og på grund af stigningen i antallet af borgere, der tager bopæl i disse lande. Det er imidlertid ikke alle medlemsstaterne, der har en tilgængelig fast repræsentation i hvert enkelt tredjeland.

På nuværende tidspunkt er der kun tre lande, hvor alle medlemsstaterne er repræsenteret, nemlig Folkerepublikken Kina, Den Russiske Føderation og USA, og ud af 167 tredjelande er der 107, hvor højst 10 medlemsstater er repræsenteret⁷. Situationen blev tydelig, da tsunamien i slutningen af 2004 ramte Sydøstasien, hvor de fleste af medlemsstaterne ikke havde en repræsentation i de forskellige lande, som blev ramt af katastrofen. 17 medlemsstater er således repræsenteret i Thailand, mens kun 6 er repræsenteret i Sri Lanka og tre i Brunei. Under konflikten i Libanon i juli 2006 viste det sig også, at det ikke var alle medlemsstaterne, der havde en tilgængelig fast repræsentation på stedet. Desuden viste Barnier-rapporten, at den europæiske tilstedeværelse i en række lande, hvor der sommetider er meget få nationale repræsentationer, blev varetaget af Kommissionens delegationer. Selv om disse delegationer ikke har konsulære beføjelser, kan de inddrages i en fælles indsats for at poole ressourcerne.

- 1.6. Medlemsstaternes konsulære og diplomatiske netværk er således begrænsede, og fællesskabslovgivningen på området er ikke særlig udbygget. Det eneste, der findes på nuværende tidspunkt, er afgørelse 95/553/EF og udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne i COCON.

Borgerne ønsker imidlertid en styrkelse af den europæiske dimension. I den forbindelse har en Eurobarometer-undersøgelse⁸, som blev gennemført for nylig, vist, at borgerne ikke kender deres rettigheder, men at de samtidig har store forventninger til EU på dette område. Desuden skal det fremhæves, at halvdelen af alle de mennesker, som bor i EU, har til hensigt at rejse til et tredjeland i løbet af de næste tre år, og at kun 23 % af disse mennesker siger, at de har kendskab til de muligheder, som EF-traktatens artikel 20 giver. Samtidig mener 17 %, at det er muligt at anmode om beskyttelse fra Kommissionens delegationer.

Endelig understregede Kommissionen i sin meddelelse til Det Europæiske Råd af 10. maj 2006, "En dagsorden for EU's borgere"⁹, EU's behov for at udbygge samarbejdet omkring konsulære anliggender med henblik på at opnå en bedre beskyttelse af EU-borgerne i tredjelande og samtidig sørge for, at befolkningen får et bedre kendskab til, hvilke rettigheder den har, og bedre mulighed for at gøre dem gældende.

⁶ På COCON-gruppens møde i april 2006 blev antallet af rejser anslået til ca. 180 millioner pr. år.

⁷ Rådsdokument 15646/05 af 12. december 2005 om formandskabets diplomatiske repræsentation i tredjelande, ikke offentliggjort. Der er en række områder, hvor meget få medlemsstater har diplomatiske og konsulære repræsentationer på stedet, nemlig Centralamerika og Vestindien (f.eks. er én medlemsstat repræsenteret i Belize, tre i Haiti, fire i El Salvador, ingen i Bahamas), Centralasien (én medlemsstat er repræsenteret i Tadsjikistan og tre i Turkmenistan), Central- og Vestafrika (én medlemsstat er repræsenteret i Liberia og i Sao Tome og tre i Mali og Congo-Brazzaville).

⁸ Eurobarometer nr. 188 fra juli 2006.

⁹ KOM(2006) 211 endelig.

Kommissionen foreslår en række muligheder for at informere borgerne bedre, og den foreslår at overveje, hvilket omfang af beskyttelse de bør sikres, og hvilke strukturer og ressourcer EU bør råde over på området, samt hvilke forbindelser der bør udvikles med myndighederne i tredjelande.

2. OPLYSNING TIL BORGERNE

Det er nødvendigt at sikre, at borgerne informeres bedre om konsulær beskyttelse.

Til det formål foreslår Kommissionen en række foranstaltninger, hvoraf nogle er kortsigtede, mens andre kræver en mere kompleks beslutningstagning på europæisk plan.

2.1. Oplysninger om retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse

Institutionerne og medlemsstaterne bør sørge for, at borgerne og de brancher, som beskæftiger sig med personbefordring, såsom rejsebureauer, jævnligt informeres.

Der kan f.eks. udsendes informationsbrochurer, der kan opsættes plakater, f.eks. i lufthavnene, i havnene, på stationerne eller på paskontorerne, og der kan gives oplysninger på Europa-webstedet og på hjemmesiderne for Kommissionens delegationer i tredjelande. Borgerne har også mulighed for at ringe eller sende e-mails til Europe Direct¹⁰ og stille spørgsmål om diplomatisk og konsulær beskyttelse i tredjelande.

Foreslåede foranstaltninger:

- Udsendelse af brochurer, også til de berørte brancher.
- Oplysninger på Europa-webstedet og på hjemmesiderne for Kommissionens delegationer i tredjelande.
- Opsætning af plakater i lufthavnene, i havnene, på stationerne eller andre egnede steder.
- Informationstjenester for borgerne.

2.2. Oplysninger om medlemsstaternes repræsentation i tredjelande

Unionsborgere, hvis eget land ikke har en ambassade eller et konsulat i bestemmelseslandet, skal kunne få oplysninger om de andre medlemsstaters ambassader og konsulater i det pågældende land.

Kommissionen mener godt, at den med støtte fra medlemsstaterne kan påtage sig at iværksætte en sådan oplysningsindsats. Til det formål kan medlemsstaterne opfordres til at sende Kommissionen en opdateret liste over alle deres ambassader og konsulater i tredjelande med de nødvendige kontaktoplysninger.

¹⁰ http://ec.europa.eu/europedirect/index_da.htm.

Foreslået foranstaltning:

- **Offentliggørelse og opdatering af kontaktoplysningerne om medlemsstaternes ambassader og konsulater i de enkelte tredjelande.**

2.3. Anvendelse af passet som informationsmetode

Det foreslås i Barnier-rapporten, at alle pas skal indeholde en gengivelse af EF-traktatens artikel 20.

Formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union opfordrede i sin rapport til Det Europæiske Råd af 15. juni 2006¹¹ medlemsstaterne til at gengive EF-traktatens artikel 20 i passene.

Kommissionen mener, at dette er en effektiv måde at minde borgerne om deres rettigheder på.

Foreslået foranstaltning:

- **Vedtagelse af en henstilling fra Kommissionen, hvori medlemsstaterne opfordres til at gengive EF-traktatens artikel 20 i passene.**

2.4. Rejsevejledninger

For at undgå, at borgerne rejser til et tredjeland, som udgør en risiko for deres sikkerhed og sundhed, udsender de enkelte medlemsstater rejsevejledninger til brug for deres borgere, hvori de giver udtryk for deres egen vurdering af risikoen, som kan være forskellig fra de andre medlemsstaters, alt efter kendskabet til det pågældende land eller arten af forbindelserne med det pågældende land¹².

Man bør undersøge muligheden for at samordne de forskellige rejsevejledninger.

F.eks. blev der med beslutning 2119/98/EF¹³ og 2000/57/EF¹⁴ indført et EF-dækkende net til fremme af samarbejde, samordning og informationsudveksling med henblik på bedre forebyggelse af og kontrol med overførbare sygdomme. Oplysningerne vedrører de folkesundhedsforanstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i forbindelse med en fare, herunder faren for en pandemi. De fremsendes via et system for varsling og reaktion (Early Warning and Response System - EWRS).

Kommissionen og medlemsstaterne informerer også de berørte fagfolk og offentligheden om alle retningslinjer, som fastlægges på fællesskabsplan. Det vil også være vigtigt at give forebyggende råd om risiciene ved at udsende passende fælles oplysninger til borgerne via de kompetente myndigheder på grundlag af udtalelserne fra Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC).

¹¹ Rådsdokument 10551/06 af 15. juni 2006: Styrkelse af EU's katastrofe- og kriseberedskabskapacitet.

¹² En oversigt kan findes på <http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu>.

¹³ EFT L 268 af 3.10.1998.

¹⁴ Kommissionens beslutning 2000/57/EF af 22. december 1999 (EFT L 21 af 26.1.2000, s. 32).

Foreslået foranstaltning:

- Samordning af rejsevejledningerne

2.5. Offentliggørelse af alle gennemførelsesforanstaltninger til EF-traktatens artikel 20

For at sikre den nødvendige åbenhed bør borgerne informeres effektivt om de rettigheder, som følger af EF-traktatens artikel 20. F.eks. bør retningslinjerne vedrørende anvendelsen af denne artikel offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende.

Foreslået foranstaltning:

- Offentliggørelse af alle foranstaltninger vedrørende gennemførelsen af EF-traktatens artikel 20.

3. OMFANGET AF BESKYTTELSEN AF BORGERNE

Beskyttelsen er ikke ensartet, idet EF-traktatens artikel 20 kun pålægger enhver medlemsstat at beskytte unionsborgerne på samme vilkår som statsborgere i den pågældende medlemsstat, og unionsborgerne står derfor over for lige så mange beskyttelsesordninger, som der er medlemsstater.

Disse ordningers omfang og retsvirkning varierer¹⁵.

Kommissionen mener, at der på længere sigt bør foretages en undersøgelse af forskellene mellem forskellige aspekter af beskyttelse med henblik på at se nærmere på mulighederne for at yde borgerne den samme beskyttelse uafhængigt af deres nationalitet.

I første omgang bør følgende aspekter undersøges:

3.1. Beskyttelsen af unionsborgere, der bor og arbejder i tredjelande

Ved beslutning 88/384/EØF om en procedure for forhåndsunderretning og samråd vedrørende indvandrerpolitikken over for tredjelande¹⁶ indførte Kommissionen en procedure for samråd mellem medlemsstaterne, navnlig for at medvirke til, at bilaterale aftaler kommer til at indeholde så mange fælles bestemmelser som muligt, og for at forbedre beskyttelsen af fællesskabsborgere, der bor og arbejder i tredjelande.

Det er nødvendigt at medtage bestemmelser om beskyttelse af unionsborgere i de bilaterale aftaler med tredjelande for at sikre denne beskyttelse, jf. EF-traktatens artikel 20.

¹⁵ F.eks. er det kun nogle af medlemsstaterne, der anerkender retten til at klage over et afslag på beskyttelse.

¹⁶ EFT L 183 af 14.7.1988, s. 35.

Foreslået foranstaltning:

- **Medtagelse af bestemmelser om beskyttelse af unionsborgere, der bor og arbejder i tredjelande, i de bilaterale aftaler med disse lande med henblik på at anvende beslutning 88/384/EØF fuldt ud.**

3.2. Unionsbogerets familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat

Behovet for en fælles beskyttelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer, der ikke er unionsborgere, blev tydeligt under konflikten i Libanon i juli 2006 i forbindelse med evakueringen og hjemsendelsen via Cypern af familiemedlemmer til unionsborgere, hvis medlemsstat ikke var repræsenteret. Der må gøres noget ved de store vanskeligheder, som unionsborgerne og deres familie står over for i sådanne situationer, og der bør derfor indføres ordninger, som gør det muligt at sikre den nødvendige fælles beskyttelse af nødstedte unionsborgere og deres familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en EU-medlemsstat.

Foreslået foranstaltning:

- **Udvidelse af den konsulære beskyttelse til unionsborgeres familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere, på en hensigtsmæssig måde (ændring af afgørelse 95/553/EF eller forslag fra Kommissionen på grundlag af EF-traktatens artikel 20).**

3.3. Identifikation og hjemtransport af afdøde

Følgerne af tsunamien i slutningen af 2004 viste, at der er et stort problem med identifikation og hjemtransport af afdøde. De lokale myndigheder i tredjelandet kan kræve en række formaliteter opfyldt; de kan f.eks. kræve, at der fremlægges et ligpas (udstedes af den konsulære myndighed) eller en attest fra lægen eller politiet om dødsfaldet og dødsårsagen, at visse folkesundhedsmæssige krav til kisten overholdes, eller at der foreligger en legaliseret oversættelse af de administrative dokumenter.

De pårørende til ofrene skal således håndtere en række komplicerede procedurer og dække udgifterne til hjemtransport.

Visse medlemsstater har tiltrådt Europarådets konvention af 26. oktober 1973 om transport af lig¹⁷, der sigter mod at forenkle de administrative formaliteter i forbindelse med hjemtransport af afdøde. Dette instrument giver imidlertid medlemsstaterne en stor skønsmargin. Det er vigtigt at overtale alle medlemsstaterne til at tilslutte sig dette instrument, samtidig med at der gøres en forenklingsindsats.

Med hensyn til udgifterne til hjemtransport af afdøde kan en supplerende foranstaltning være at oprette et europæisk refusionssystem.

Hjemtransport kan kun ske, hvis afdøde er blevet identificeret. I den forbindelse vil Kommissionen fremme forskning i og udvikling af effektive DNA-analyseværktøjer, som er billigere end dem, der findes på nuværende tidspunkt.

¹⁷ Konvention nr. 80 i Europarådets traktatserie (15 medlemsstater har ratificeret den).

Foreslåede foranstaltninger:**På kort sigt:**

- Ændring af afgørelse 95/553/EF, således at identifikation og hjemtransport af afdøde medtages.
- Henstilling til de medlemsstater, der endnu ikke er kontraherende parter i Strasbourg-konventionen fra 1973, om at tilslutte sig den.

På længere sigt:

- Forenkling af procedurerne for hjemtransport af afdøde.
- Eventuelt oprettelse af et europæisk refusionssystem.
- Fremme af forskning i og udvikling af DNA-analyseværktøjer og tilskyndelse til, at en række europæiske laboratorier specialiserer sig i identifikation af ofre.

3.4. Forenkling af procedurerne for udlæg

Afgørelse 95/553/EF viser, at proceduren for tilbagebetaling af udgifter, der er dækket på en nødstedt borgers vegne, og penge, som er udbetalt til en nødstedt borger, er indviklet: Borgeren skal have tilladelse fra den stat, han er statsborger i, og underskrive et dokument, hvori han forpligter sig til at tilbagebetale pengene; den stat, han er statsborger i, refunderer alle omkostningerne på begæring af den stat, som har ydet bistand; borgeren tilbagebetaler det pågældende beløb til sin egen stat. Visse medlemsstaters statsborgere kan blive anmodet om at deponere deres pas som sikkerhed for den stat, der yder bistand.

En løsning kunne være at behandle sagerne centralt i et fælles kontor i det pågældende tredjeland og forenkle de administrative skridt, som er beskrevet i afgørelse 95/553/EF.

Foreslået foranstaltning:

- **Forenkling af procedurerne for udlæg.**

4. STRUKTURER OG RESSOURCER**4.1. Oprettelse af fælles kontorer**

Anmodninger om beskyttelse burde ikke volde nogen specifikke problemer, når der er tale om at yde hjælp til enkeltpersoner, f.eks. i forbindelse med tab af dokumenter. Situationen kan imidlertid være en anden, når der skal ydes hjælp til større grupper af personer, f.eks. i forbindelse med katastrofer, terrorhandlinger eller militære konflikter.

Der bør sikres en retfærdig opgavefordeling mellem medlemsstaterne i tilfælde af anmodninger om hjælp eller hjemtransport fra et stort antal borgere, hvis egen stat ikke har nogen repræsentation. I ovennævnte retningslinjer har man gjort et forsøg på at foretage en sådan fordeling.

En løsning på denne form for situationer kunne være at oprette fælles kontorer, sådan som det foreslås i Barnier-rapporten og i ovennævnte meddelelse af 28. juni 2006 om gennemførelsen af Haag-programmet¹⁸. Europa-Parlamentet har støttet tilsvarende forslag¹⁹.

Oprettelsen af fælles kontorer vil gøre det muligt at strømline arbejdet og opnå besparelser på de faste omkostninger til strukturerne for medlemsstaternes diplomatiske og konsulære netværk.

De opgaver, som varetages af disse fælles kontorer, kan baseres på et system, hvor medlemsstaterne fungerer som stedfortrædere for hinanden, så følgende forslag kan konkretiseres:

- Alt efter hvilket land der er tale om, og hvilke medlemsstater der har repræsentationer på stedet, kan disse kontorer placeres i de forskellige nationale repræsentationer eller ambassader eller i én repræsentation eller ambassade, eller de kan placeres i Kommissionens delegationer efter nærmere fastsatte regler. Under alle omstændigheder skal de konsulære medarbejdere udføre deres opgaver i fælles kontorer under deres egen stats ansvar. I første omgang kunne man vælge de fire forsøgsområder, som foreslås i Barnier-rapporten, nemlig Vestindien, Balkanområdet, Det Indiske Ocean og Vestafrika. Disse områder er foreslået på grundlag af antallet af europæiske turister, medlemsstaternes forholdsvis begrænsede repræsentation og tilstedeværelsen af Kommissionens delegationer, som kan yde den nødvendige støtte. Programmet for udveksling af personale med medlemsstaternes diplomatiske repræsentationer og Rådets sekretariat kan bruges i denne forbindelse i overensstemmelse med meddelelsen fra Kommissionen til Det Europæiske Råd af 8. juni 2006 om Europa i verden²⁰.
- Med henblik på at varetage disse opgaver kan medlemsstaterne indføre regler om oprettelse af et stedfortræder- og arbejdsfordelingssystem, som skal anvendes i det fælles kontor i hvert tredjeland; disse regler skal offentliggøres til brug for borgerne.
- For at lette de fælles kontorers arbejde kan der organiseres oplysningskampagner, hvor borgerne opfordres til at registrere sig i en frivillig database for at lette eventuelle redningsaktioner.
- Der er vedtaget en række vigtige foranstaltninger som led i den fælles visumpolitik via Rådets beslutninger om ændring af de fælles konsulære instrukser. Disse specifikke foranstaltninger er et eksempel på den merværdi, EU kan skabe. For at opveje ulemperne ved en utilstrækkelig konsulær tilstedeværelse i visse tredjelande

¹⁸ Se fodnote 4.

¹⁹ Beslutning af 5. september 2000 om et fælles EU-diplomati.

²⁰ KOM(2006) 278 endelig, Europa i verden - Praktiske forslag til større sammenhæng, effektivitet og synlighed.

har man yderligere udvidet den eksisterende mulighed for, at en medlemsstat kan repræsentere en anden medlemsstat ved at udstede visa på dens vegne²¹. Andre ændringer af de fælles konsulære instrukser har medført, at det lokale konsulære samarbejde er blevet styrket og har fået tildelt en større rolle inden for anvendelsen af den fælles visumpolitik²². I forlængelse af disse foranstaltninger fremlagde Kommissionen for nylig en række initiativer, som skal supplere den eksisterende fællesskabslovgivning på området. Den fremlagde først et forslag om oprettelse af fælles centre for modtagelse af visumansøgninger²³ for at lette indførelsen af biometri og udvide anvendelsesområdet for repræsentation. Derefter fremlagde den et forslag til forordning om en fællesskabskodeks for visa; dette instrument skal omfatte alle bestemmelserne om procedurerne for udstedelse af visa²⁴. Formålet med forslaget om en kodeks er bl.a. at styrke og effektivisere det lokale konsulære samarbejde på visumområdet. På længere sigt må man undersøge mulighederne for at koordinere udviklingen hen imod fælles kontorer i forbindelse med konsulær beskyttelse og fælles centre i forbindelse med visumpolitikken.

Foreslåede foranstaltninger:

- **Oprettelse af fælles kontorer, i første omgang i Vestindien, Balkanområdet, Det Indiske Ocean og Vestafrika.**
- **Offentliggørelse af reglerne om oprettelse af et system, hvor medlemsstaterne fungerer som stedfortrædere for hinanden i tredjelande.**
- **Oplysningskampagner, som tilskynder borgerne til at registrere sig ved det fælles kontor.**
- **På længere sigt kan de fælles kontorer udføre konsulære opgaver, såsom udstedelse af visa eller legalisering af dokumenter.**

4.2. Uddannelse af medlemsstaternes embedsmænd

For at sikre, at bl.a. medarbejderne ved de fælles kontorer får en effektiv uddannelse, kan Kommissionen tilrettelægge fælles kurser for embedsmænd fra medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne, f.eks. vedrørende kontrollen ved EU's ydre grænser, hjemtransport af afdøde eller retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse.

Foreslået foranstaltning:

- **Uddannelse af embedsmænd fra medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne.**

²¹ Beslutning 2004/15/EF af 22. december 2003, EUT L 5 af 9.1.2004.

²² Beslutning 2002/585/EF af 12. juli 2002 om samarbejde med rejsebureauer (EFT L 187 af 16.7.2002) og beslutning 2004/17/EF af 22. december 2003 om indførelse af en pligt til at have en rejseforsikring (EUT L 5 af 9.1.2004).

²³ KOM(2006) 269 endelig af 31.5.2006.

²⁴ KOM(2006) 403 endelig af 13.7.2006.

5. SAMTYKKE FRA MYNDIGHEDERNE I TREDJELANDE

Gennemførelsen af EF-traktatens artikel 20 forudsætter, at tredjelandene giver deres samtykke.

Et generelt princip i international ret er, at én stat kun kan beskytte en borger fra en anden stat, hvis tredjelandet giver sit samtykke²⁵.

EF-traktatens artikel 20 pålægger medlemsstaterne at indlede de påkrævede internationale forhandlinger med henblik herpå.

Hver medlemsstat forventes derfor at indlede bilaterale forhandlinger²⁶ med de enkelte tredjelande. Men der er også mulighed for, at der i de blandede aftaler, som indgås af Fællesskabet og dets medlemsstater, medtages en standardklausul om samtykke til diplomatisk og konsulær beskyttelse på fællesskabsplan. En sådan klausul indebærer, at tredjelandene accepterer, at unionsborgere kan få bistand af enhver medlemsstat, der er repræsenteret på stedet.

Et særligt tilfælde vedrører opbringelse af fiskerfartøjer under en medlemsstats flag og anholdelse af kaptajnen og besætningen. Ifølge visse fiskeriaftaler er tredjelandets myndigheder forpligtet til at informere Europa-Kommissionens delegation på stedet, der udøver en "pligt til diplomatisk beskyttelse"²⁷, hvilket blev understreget i dommen i sagen *Odigitria*²⁸.

Der kan ganske vist ikke drages nogen generelle konklusioner af dommen i sagen *Odigitria* uden for konteksten af den fiskeriaftale, som den vedrørte. På længere sigt kan spørgsmålet om anvendelsen af denne pligt til diplomatisk beskyttelse dog blive aktuelt, hvis den følger af udøvelsen af Fællesskabets beføjelser.

Foreslåede foranstaltninger:

- **Indsættelse af en samtykkeklausul i blandede aftaler med tredjelande.**
- **På længere sigt: Undersøgelse af mulighederne for at sikre tredjelandes samtykke til, at EU kan påtage sig en pligt til at yde beskyttelse via Kommissionens delegationer, når dette indgår i Fællesskabets beføjelser.**

6. KONKLUSIONER

I denne grønbog fremlægger Kommissionen en række overvejelser, som sigter mod at styrke retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse på fællesskabsplan. Inden Kommissionen iværksætter de nødvendige foranstaltninger, som kræver initiativer fra Kommissionen eller samordning med medlemsstaterne, ønsker den at indlede en bred offentlig debat med Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union og med

²⁵ Artikel 45, litra c), i Wienerkonventionen fra 1961 om diplomatiske forbindelser og artikel 8 i Wienerkonventionen fra 1963 om konsulære forbindelser.

²⁶ Disse aftaler supplerer dem, som er omhandlet i beslutning 88/384/EF – se afsnit 3.1 i dette dokument.

²⁷ F.eks. aftalen mellem EØF og Republikken Elfenbenskysten om fiskeri (EFT L 379 af 31.12.1990, s. 3).

²⁸ Dom afsagt af Retten i Første Instans den 6. juli 1995 i sag T-572/93.

alle interesserede parter: medlemsstaterne, NGO'er, civilsamfundet og de europæiske borgere.

I den forbindelse ønsker Kommissionen at modtage bidrag, der indeholder en stillingtagen til de foranstaltninger, som foreslås ovenfor. Bidragene bedes sendt pr. e-mail til: JLS-DIPLOCONSUL-PROTECTION@ec.europa.eu senest den 31. marts 2007.

De modtagne bidrag vil blive offentliggjort på "Your Voice in Europe" med angivelse af bidragsyderne, medmindre disse ønsker at være anonyme eller anmoder om, at hele bidraget behandles fortroligt.

Denne dialog vil blive afsluttet med en høring med deltagelse af alle interesserede parter.

Udenrigsministeriet

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>
Girokonto 3 00 18 06

Bilag

Journalnummer

Kontor

1

400.C.2-0

EUK

9. januar 2007

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Udenrigsministeriets grundnotat vedr. Kommissionens grønbog om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande, KOM (2006) 712.

Grundnotat til Folketingets Europaudvalg

Kommissionens grønbog om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande

KOM (2006) 712

1. Resumé

I henhold til artikel 20 i EF-traktaten kan en borger fra en EU-medlemsstat, som befinder sig i et tredjeland, hvor hans egen medlemsstat ikke har en ambassade eller et konsulat, nyde konsulær beskyttelse fra myndighederne for en af de andre EU-medlemsstater, der er repræsenteret på stedet og på samme vilkår som den pågældende medlemsstats egne statsborgere. Med henblik på at styrke borgernes ret til og muligheder for at få konsulær beskyttelse i tredjelande på EU-fællesskabsniveau, har Kommissionen den 28. november 2006 fremlagt en grønbog om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande. Grønbogen indeholder en række foreløbige ideer og forslag til, hvorledes borgerne bedre kan være informeret om deres rettigheder og muligheder for beskyttelse, hvilket omfang af beskyttelse de bør sikres, hvilke strukturer og ressourcer EU bør råde over på området samt hvilke forbindelser, der bør udvikles med myndigheder i tredjelande. Det er forventningen, at grønbogens ideer og forslag vil blive konkretiseret og drøftet af EU-medlemsstaterne efter afslutningen på den offentlige høring igangsat af Kommissionen. Grønbogen har endnu ikke været drøftet i Rådsregi.

2. Baggrund

I henhold til artikel 20 i EF-traktaten kan en borger fra en EU-medlemsstat, som befinder sig i et tredjeland, hvor hans egen medlemsstat ikke har en ambassade eller et konsulat, nyde konsulær beskyttelse fra myndighederne for én af de andre EU-medlemsstater, der er repræsenteret på stedet og på samme vilkår som den pågældende medlemsstats egne statsborgere.

Ifølge en afgørelse truffet af Rådet den 19. december 1995 kan en borger fra en EU-medlemsstat få bistand fra en anden medlemsstats diplomatiske repræsentation i tilfælde af f.eks. anholdelse eller tilbageholdelse, alvorlig ulykke eller sygdom, voldsforbrydelser, dødsfald og hjemtransport. Diplomatsk og konsulær beskyttelse kan vedrøre en enkeltperson eller grupper af personer. Denne form for beskyttelse af borgerne er også aktuel i forbindelse med krisesituationer (naturkatastrofer, terrorhandlinger, pandemier, militære konflikter, mv.).

Med henblik på at styrke borgernes ret til og muligheder for at få konsulær beskyttelse i tredjelande på EU-fællesskabsniveau, har Kommissionen den 28. november 2006 fremlagt en grønbog om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande (KOM (2006) 712). Grønbogen indeholder en række foreløbige ideer og forslag med henblik på at forbedre den konsulære beskyttelse af EU-medlemsstaternes borgere i tredjelande.

Behovet for øget samarbejde på det konsulære område skal bl.a. ses i lyset af det stigende antal borgere fra EU-lande, som rejser til tredjelande, og som tager bopæl i disse lande. Samtidig har ikke alle medlemsstater en fast repræsentation i alle tredjelande. På nuværende tidspunkt er der således kun tre tredjelande, hvor alle EU's medlemsstater er repræsenteret (Kina, Rusland og USA). Konkrete begivenheder inden for de seneste år har forstærket denne problemstilling, herunder tsunamien i Sydøstasien og Libanon-krisen.

Kommissionens meddelelse til Det Europæiske Råd af 10. maj 2006 – ”En dagsorden for EU's borgere” (KOM (2006) 211) fremhævede ligeledes behovet for at udbygge EU-samarbejdet på det konsulære område.

Det er forventningen, at Kommissionen vil fremlægge konkrete forslag til forbedring af den konsulære beskyttelse af EU-medlemsstaternes borgere i tredjelande efter afslutningen på den offentlige høring (ultimo marts 2007).

Inden Kommissionen iværksætter de nødvendige foranstaltninger, som kræver initiativer fra Kommissionen eller samordning med medlemsstaterne, ønsker Kommissionen en bred offentlig debat med Europa-Parlamentet, Rådet og med alle interesserede parter: NGO'er, civilsamfundet og de europæiske borgere. En høring blev således indledt med offentliggørelsen af grønbogen og slutter den 31. marts 2007. Alle bidrag vil blive offentliggjort på ”Your Voice in Europe” med angivelse af bidragsyderne, medmindre disse ønsker at være anonyme eller anmoder om, at hele bidraget behandles fortroligt.¹

Grønbogen har endnu ikke været drøftet i Rådsregi.

3. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget er ikke relevant, da der på nuværende tidspunkt ikke er tale om konkrete lovgivningsforslag.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, da der ikke er tale om lovgivningsforslag.

5. Formål og indhold

Formålet med grønbogen er at forbedre den konsulære beskyttelse af EU-medlemsstaternes borgere i tredjelande. Til det formål har Kommissionen udviklet en række foreløbige ideer og forslag om hvorledes borgerne bedre kan være informeret om deres rettigheder og muligheder for beskyttelse, hvilket omfang af beskyttelse de bør sikres, hvilke strukturer og ressourcer EU bør råde over på området, samt hvilke forbindelser, der bør udvikles med myndigheder i tredjelande. De mange ideer til tiltag, som Kommissionen har fremlagt, kan kategoriseres i følgende områder:

1. Bedre oplysninger til borgerne

Med henblik på at sikre bedre information til borgerne i EU om den konsulære beskyttelse i tredjelande foreslår Kommissionen en række foranstaltninger, hvoraf nogle kan gennemføres på kort sigt, mens andre kræver en mere kompleks beslutningstagning i EU-regi. Fokus er bl.a. på, at EU-institutionerne og medlemsstaterne i højere grad bør sørge for, at borgerne og de brancher, som beskæftiger sig med personbefordring, såsom rejsebureauer, jævnligt informeres om de konsulære rettigheder for borgerne i EU-medlemsstaterne. Informationsformidlingen kan ske via brochurer, oplysninger på relevante hjemmesider, informationstjenester for borgerne, mv. Desuden foreslås det at gøre det nemmere for borgerne i en EU-medlemsstat at

¹ Bidragene skal sendes pr. e-mail til JLS-DIPLOCONSUL-PROTECTION@ec.europa.eu

få oplysninger om andre medlemsstaters ambassader og konsulater i de tredjelande, hvor deres egen medlemsstat ikke er repræsenteret. Der er også forslag om, at EF-traktatens artikel 20 skal gengives i de europæiske pas. Endelig bør mulighederne for at samordne medlemsstaternes rejsevejledninger undersøges.

2. Ensartet beskyttelse af borgerne i alle EU-medlemsstater

EF-traktatens artikel 20 pålægger enhver medlemsstat at yde konsulær beskyttelse af borgere fra andre EU-medlemsstater på samme vilkår som statsborgere i den pågældende medlemsstat. Da de nationale vilkår varierer, er EU-medlemsstaternes borgere ikke beskyttet på samme vilkår. Kommissionen foreslår, at der på længere sigt bør foretages en undersøgelse af forskellene med henblik på at se på mulighederne for at yde borgerne i EU-medlemsstaterne den samme konsulære beskyttelse uafhængigt af deres nationalitet. Fokus er især på: 1) konsulær beskyttelse af borgere fra EU, der bor og arbejder i tredjelande; 2) udvidelse af den konsulære beskyttelse til borgeres familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere (var bl.a. en problemstilling i forbindelse med Libanon-evakueringen); 3) forbedret forhold omkring identifikation og hjemtransport af afdøde fra tredjelande; og 4) forenkling af procedurerne for udlæg (tilbagebetaling af udgifter, der er dækket på vegne af en nødstedt borger og/eller penge, som er udbetalt til en nødstedt borger).

3. EU-fælles strukturer og ressourcer

Kommissionen foreslår oprettelse af fælles EU-kontorer på det konsulære område. Især i forbindelse med situationer, hvor der skal ydes hjælp til større grupper af personer, f.eks. i forbindelse med katastrofer, terrorhandlinger eller militære konflikter, ville det ifølge Kommissionen være nyttigt at have fælles konsulære kontorer. Dette var også en anbefaling i den rapport, som Michel Barnier, tidligere EU-kommissær for regionalpolitik og for reformen af EU-institutionerne, fremlagde den 9. maj 2006 til formændene for Rådet og Kommissionen². Rapporten understregede nødvendigheden af at samtænke forbindelserne mellem diplomatisk og konsulær beskyttelse og andre områder (civilbeskyttelse, intervention i kriser, humanitær bistand). Ifølge Kommissionen ville oprettelsen af fælles EU-kontorer gøre det muligt at strømline arbejdet og opnå besparelser på de faste omkostninger til strukturerne for medlemsstaternes diplomatiske og konsulære netværk. Endelig foreslår Kommissionen at overveje, om det ville være hensigtsmæssigt, at Kommissionen tilrettelagde fælles kurser for embedsmænd fra medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne, f.eks. vedrørende kontrollen ved EU's ydre grænser, hjemtransport af afdøde eller retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse.

4. Samtykke fra myndighederne i tredjelande

Gennemførelsen af EF-traktatens art. 20 forudsætter, at tredjelandene giver deres samtykke. Et generelt princip i international ret er, at én stat kun kan beskytte en borger fra en anden stat i et tredjeland, hvis tredjelandet giver sit samtykke. Hver EU-medlemsstat forventes således at indlede bilaterale forhandlinger med de enkelte tredjelande. Kommissionen foreslår, at der arbejdes for at indsætte en standardklausul i blandede aftaler (Fællesskabet og dets medlemsstater) om samtykke til diplomatisk og konsulær beskyttelse på fællesskabsplan.

² "For a European civil protection force: europe aid"

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ligesom andre interesserede parter mulighed for at afgive høringssvar. Europa-Parlamentet har ikke på nuværende tidspunkt afgivet høringssvar.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Grønbogen har ikke umiddelbart konsekvenser for dansk ret.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Grønbogen vurderes ikke på det foreliggende grundlag at have væsentlige konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet eller indvirkning på EU's budget. Forslagene om et øget samarbejde og en bedre udnyttelse af de samlede konsulære ressourcer kan på længere sigt have positive statsfinansielle konsekvenser, der dog ikke kan fastlægges på nuværende tidspunkt. Denne vurdering vil blive genovervejet, når konkrete forslag foreligger.

9. Høring

Grønbogen har været i høring i EU Specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet. Da der med grønbogen kun er tale om foreløbige ideer og overvejelser fra Kommissionens side, vil regeringen først foretage yderligere høring af relevante parter i forbindelse med Kommissionens fremlæggelse af konkrete forslag.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er enig i behovet for styrkelse af EU-samarbejdet på det konsulære område og Danmark har i andre sammenhænge arbejdet aktivt herfor. Som et lille land uden mulighed for repræsentationer i alle tredjelande har Danmark en interesse i at styrke den konsulære beskyttelse af danske borgere i tredjelande. Danmark ser positivt på tiltag, der kan effektivisere administrationen og dermed spare ressourcer. Regeringen støtter, at der arbejdes på give EU-medlemsstaternes borgere bedre information om deres rettigheder og muligheder for konsulær beskyttelse i tredjelande, som også er aktuel i forbindelse med krisesituationer som naturkatastrofer, terrorhandlinger, pandemier, militære konflikter, mv. Desuden finder regeringen det positivt, at Kommissionen har iværksat en bred debat om emnet, hvor regeringen finder det væsentligt, at EU-tiltag sikres koordineret i forbindelse med andre EU-tiltag inden for eksempelvis civilbeskyttelse, krisestyring og humanitær bistand. Regeringen vil tage konkret stilling til Kommissionens forslag i takt med, at de bliver fremsat.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes generelt en positiv holdning til målet om at styrke EU's konsulære samarbejde og til at forbedre beskyttelsen af EU-medlemsstaternes borgere i tredjelande. Der foreligger endnu ikke officielle holdninger fra de andre EU-medlemsstater.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.