

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.5.2011
KOM(2011) 149 endelig/2

CORRIGENDUM

Annule et remplace le document COM(2010) 149 final du 23.3.2011

Concerne la langue danoise, page 3, point 1, premier paragraphe, septième ligne

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Konsulær beskyttelse af unionsborgere:
Status og perspektiver**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Konsulær beskyttelse af unionsborgere: Status og perspektiver

En unionsborger, som rejser til eller lever i et land uden for EU, hvor den medlemsstat, hvori vedkommende er statsborger, ikke er repræsenteret, har ifølge EU-traktaterne ret til at nyde enhver medlemsstats **diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat**.

Retten til at nyde en medlemsstats konsulære beskyttelse¹ på samme vilkår som statsborgere i den pågældende medlemsstat er én af de specifikke rettigheder, som traktaten indrømmer unionsborgere, og som giver begrebet **unionsborgerskab en ekstern dimension**. Den styrker idéen om europæisk solidaritet og Unionens identitet i tredjelande.

Formålet med denne meddelelse er at gøre status over Den Europæiske Unions bidrag til effektiv konsulær beskyttelse i tredjelande som meddelt i Kommissionens handlingsplan 2007-2009² og at vise vejen frem på grundlag af de erfaringer, der er høstet, og den reviderede institutionelle ramme.

Denne meddelelse opfylder Kommissionens forpligtelse til i henhold til artikel 25 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) hvert tredje år at aflægge rapport om gennemførelsen af artikel 23 i TEUF om konsulær beskyttelse, jf. Kommissionens rapport i henhold til artikel 25 i TEUF om fremskridt hen imod et effektivt unionsborgerskab 2007-2010³.

Meddelelsen bidrager også til gennemførelsen af foranstaltning 8 i "**Rapport om unionsborgerskab 2010 - Afskaffelse af hindringerne for unionsborgernes rettigheder**"⁴, som er et strategisk initiativ fra Kommissionen, hvori der ses på de forhindringer, som borgerne stadig støder på, navnlig når de tager til andre lande, og hvori der fremsættes forslag til at afskaffe dem.

Meddelelsen er en første reaktion på den opfordring, som Kommissionen fik af Det Europæiske Råd den 2. december 2009 i Stockholmprogrammet, om "at overveje hensigtsmæssige foranstaltninger, der etablerer koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette den konsulære beskyttelse i overensstemmelse med artikel 23 i TEUF"⁵.

¹ Ved konsulær beskyttelse forstås en stats støtte og bistand til borgere i udlandet, enten til dens egne statsborgere eller andre statsborgere, som den pågældende stat har aftalt at yde bistand til.

² KOM(2007) 767 endelig.

³ KOM(2010) 602 endelig.

⁴ KOM(2010) 603 endelig.

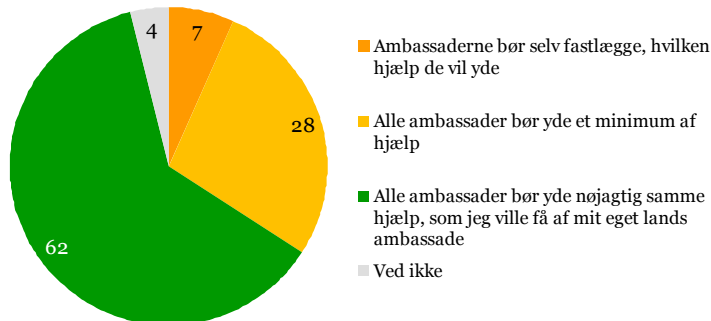
⁵ EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1 - Stockholmprogrammet - Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, Rådets dokument 17024/09 af 2. december 2009, s. 11.

1. STATUS

Unionsborgeres behov for konsulær beskyttelse forventes at stige i de kommende år. Ifølge Eurostats statistikker⁶ er antallet af rejser, som unionsborgere foretager til tredjelande, steget fra over 80 millioner i 2005 til over 90 millioner i 2008, og rejseaktiviteten forventes at stige yderligere⁷. Over 30 millioner unionsborgere forventes at tage fast ophold i et tredjeland, men det er kun i USA, Kina og Rusland, at alle medlemsstater er repræsenteret. De seneste store kriser har berørt et betydeligt antal unionsborgere i tredjelande (f.eks. i Libyen, Egypten og Bahrain efter de demokratiske opstande i foråret 2011, i Japan efter jordskælvet i marts 2011, i Haiti efter jordskælvet i januar 2010 og som følge af den Islands askesky i foråret 2010)⁸ og har vist, at der er behov for konsulær beskyttelse uanset unionsborgerens nationalitet. Over 100 000 unionsborgere befandt sig i disse tredjelande, da kriserne udbrød. Under de nuværende omstændigheder forekommer det særlig relevant at styrke unionsborgernes mulighed for at gøre effektiv brug af retten til hjælp i tredjelande med forskellige behov (f.eks. praktisk hjælp, sundhed og transport). Med offentlige budgetter under pres er Den Europæiske Union og medlemsstaterne nødt til at øge samarbejdet for at udnytte ressourcerne bedre.

På trods af at der er forskel på den konsulære beskyttelse, som medlemsstaterne yder, forventer størstedelen af unionsborgerne⁹ (62 %) at få samme form for hjælp, uanset hvilken medlemsstats ambassade de henvender sig til. En tredjedel af unionsborgerne (28 %) forventer, at enhver medlemsstat i det mindste yder et minimum af hjælp.

Hvilken hjælp bør ambassader yde unionsborgere?



Spørgsmål 5. Hvis du befinder dig i et land, hvor dit eget land ikke har en ambassade, har du som unionsborger ret til at søge hjælp hos enhver anden EU-medlemsstats ambassade. Hvilken hjælp du kan få, afhænger af hvilken ambassade du henvender dig til. Hvilket udsagn er du mest enig i?:
Grundlag: alle respondenter, % EU27

⁶ Database vedrørende befolkning, sektion vedrørende turisme. Dataene omfatter ferie- og forretningsrejser af mere end én dags varighed.

⁷ Verdensturistorganisationen forventer betydelig vækst i perioden 2010-2020.

⁸ **Libyen:** (hvor 8 medlemsstater er repræsenteret): ca. 6 000 unionsborgere ved krisens begyndelse; den 9. marts 2011 var 1 345 unionsborgere stadig i landet; siden da har medlemsstaterne søgt evakueringsmuligheder for mindst 52 unionsborgere. **Egypten** (hvor 22 medlemsstater er repræsenteret: mindst 100 000 unionsborgere (hovedsageligt turister i Rødehavsområdet). **Bahrain** (hvor 4 medlemsstater er repræsenteret): der er mindst 8 800 unionsborgere. **Japan** (hvor alle medlemsstater er repræsenteret med undtagelse af Malta og Cypern): ca. 37 000 unionsborgere. **Haiti** (efter jordskælvet i 2010): ca. 2 700 unionsborgere. På grund af den islandske vulkanaskesky (foråret 2010) blev over 100 000 flyafgange aflyst. Tallene er skøn baseret på medlemsstaternes og Kommissionens kilder.

⁹ Eurobarometer fra marts 2010.

1.1. De nye retsregler

Lissabontraktaten tager højde for det **stigende behov for at give konsulær beskyttelse en europæisk dimension**; den styrker og præciserer EU's kapacitet til at handle. Retten til at nyde beskyttelse hos enhver medlemsstats konsulære eller diplomatiske myndigheder for unionsborgere, hvis egen stat ikke er repræsenteret, på samme vilkår som den pågældende medlemsstats egne statsborgere, er indskrevet i artikel 20, stk. 2, litra c), og artikel 23 i TEUF og i artikel 46 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Det hedder i disse tre bestemmelser, at unionsborgere "nyder [...] beskyttelse hos enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheder på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat". Dette giver statsborgere i en medlemsstat¹⁰ en klar og individuel ret til at få samme behandling af en anden medlemsstats konsulære myndigheder på et tredjelandets område, hvor vedkommendes egen medlemsstat ikke er repræsenteret. Status som unionsborger skal være den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere¹¹, og EU-retten giver individuelle rettigheder bl.a. for at garantere, at unionsborgeres retskrav får fuld virkning.

Retten til konsulære og diplomatiske myndigheders beskyttelse som anført i artikel 23 i TEUF **kan prøves ved en domstol**. Domstolen kan foretage en fuld prøvelse af bestemmelserne i del to af TEUF. Nationale domstole skal anvende artikel 23 i TEUF som enhver anden bestemmelse i EU-retten; retten til domstolsprøvelse er et generelt retsprincip, som forpligter medlemsstaterne og institutionerne, når de skal gennemføre EU-retten¹², og som er nedfældet i artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder. Unionsborgere, hvis stat ikke er repræsenteret, har ret til at få deres anmodning om konsulær beskyttelse behørigt behandlet; et afslag kan prøves ved en domstol og kan i overensstemmelse med etableret retspraksis om statsligt ansvar gøre en stat erstatningsansvarlig.

Ifølge tidligere bestemmelser skulle medlemsstaterne udarbejde de nødvendige regler indbyrdes¹³. Der er truffet to afgørelser af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer (afgørelse 95/553/EF om konsulære repræsentationers beskyttelse af unionsborgere¹⁴ og afgørelse 96/409/FUSP om nødpass¹⁵). Med Lissabontraktaten går man væk fra den tidligere mellemstatslige sui generis-beslutningsproces. Artikel 23, stk. 2, i TEUF giver Kommissionen¹⁶ **beføjelse til at tage initiativ til lovgivning**, dvs. at foreslå **direktiver om de koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at fremme beskyttelsen**. Efter høring af Europa-Parlamentet træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal¹⁷.

Ifølge Lissabontraktaten skulle der også oprettes en Tjeneste for EU's Optræden Udadtil (EEAS)¹⁸, som blev lanceret den 1. januar 2011. Det fremgår af artikel 5, stk. 10, i Rådets

¹⁰ Jf. sag 57/65, Lütticke, og sag 26/62, Van Gend & Loos. Artikel 23, stk. 2, i TEUF foreskriver ikke længere, at medlemsstaterne udarbejder de nødvendige regler indbyrdes. Artikel 23, stk. 1, andet punktum, i TEUF gør blot medlemsstaterne i stand til at træffe de nødvendige dispositioner.

¹¹ Sag C-184/99, Grzelezyk.

¹² Sag C-97/91, Oleificio Borelli.

¹³ Artikel 20 i TEF.

¹⁴ EFT L 314 af 28.12.1995, s. 73.

¹⁵ EFT L 168 af 16.7.1996, s. 4.

¹⁶ Artikel 17, stk. 2, i TEU.

¹⁷ Artikel 16, stk. 3, i TEU.

¹⁸ Artikel 27 i TEUF.

afgørelse om, hvordan EEAS¹⁹ skal tilrettelægges og fungere, at Unionens delegationer efter anmodning fra medlemsstaterne støtter disse i deres diplomatiske forbindelser og i deres konsulære beskyttelse af unionsborgere i tredjelande på et ressourceneutralt grundlag.

1.2. Konsulær beskyttelse af unionsborgere i dag

I dag er unionsborgere ikke tilstrækkeligt opmærksomme på deres traktatfæstede ret til lige behandling med hensyn til konsulær beskyttelse. Antallet af tilfælde, hvor unionsborgere har bedt om konsulær beskyttelse hos en anden medlemsstat er lavt, og ikke alle medlemsstaterne indhenter data og udarbejder statistikker. Den 15. juni 2010 afsluttede Kommissionen en **offentlig høring** om unionsborgerskabet, herunder konsulær beskyttelse. De problemer, der blev påpeget, blev drøftet på en konference om unionsborgerskab den 1.-2. juli 2010, hvor de relevante parter blev bragt sammen. Repræsentanter fra civilsamfundet og akademiske kredse hævdede, at Kommissionen under den nye institutionelle ramme burde gøre mere for at gøre artikel 23 i TEUF mere effektiv. Europa-Parlamentet har også gentagne gange opfordret Kommissionen og medlemsstaterne til at styrke den praktiske implementering af konsulær beskyttelse²⁰.

Derfor mener Kommissionen, at der skal gøres en større indsats for at:

- gøre unionsborgere mere opmærksomme på, at de har ret til at henvende sig til andre medlemsstaters ambassader/konsulater, og på, hvordan de finder frem til disse, og hvilken form for hjælp de kan forvente
- skabe opmærksomhed om den europæiske dimension af konsulær beskyttelse blandt nationale embedsmænd på konsulater
- skabe større retssikkerhed med hensyn til anvendelsesområde, betingelser og procedurer vedrørende konsulær beskyttelse
- fordele byrderne bedre og udnytte ressourcerne bedre, herunder i krisesituationer.

¹⁹ EUT L 201 af 3.8.2010, s. 30 (Rådets dokument 2010/427/EU).

²⁰ Europa-Parlamentets beslutning af 25. november 2009 om meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet - Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste - Stockholmprogrammet (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2009-0090&format=XML&language=DA>).

Europa-Parlamentets beslutning af 11. december 2007 om Grøn bog - Diplomati og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande

(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0592&language=DA&ring=A6-2007-0454>).

I denne beslutning opfordrer Europa-Parlamentet bl.a. Kommissionen til "omgående - ud over at opfylde sin pligt i henhold til EF-traktatens artikel 22 til hvert tredje år at aflægge rapport om unionsborgerskabet - at foreslå Rådet at vedtage fælles begreber og bindende retningslinjer, der er egnet til at skabe fælles standarder på området for konsulær beskyttelse"; "til at intensivere sin indsats på kommunikations- og oplysningsområdet ved navnlig at indføre et fælles europæisk nødtelefonnummer, der står i unionsborgernes pas sammen med artikel 20 i EF-traktaten, og hvormed enhver unionsborger kan kontakte et informationscenter, der kan give vedkommende alle nyttige oplysninger i tilfælde af kritiske situationer, som kan give anledning til at indlede proceduren for konsulær beskyttelse, og især den aktuelle liste med adresse og telefonnummer på de medlemsstatsambassader og -konsulater, vedkommende har ret til at henvende sig til; til dette nummer kunne der i Bruxelles findes et hovedkontor"; og "til, så snart Lissabon-traktaten er ratificeret, at forelægge Parlamentet et forslag om ændring af afgørelse 95/553/EF, hvorved denne udtrykkelig kommer til at omhandle: diplomatisk beskyttelse, identifikation og hjemtransport af afdøde samt forenkling af procedurerne for udlæg".

EU-politikker skal sigte på resultater til gavn for unionsborgere. Lissabontraktaten giver nye muligheder for at forbedre den konsulære beskyttelse af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret. Kommissionen vil i **tæt partnerskab** med Europa-Parlamentet, Rådet, medlemsstaterne, EU-Udenrigstjenesten og andre involverede parter arbejde med de foranstaltninger, der foreslås i tredje del af denne meddelelse.

2. STATUS - HANDLINGSPLAN 2007-2009 OG DEREFTER

Kommissionen foreslog i sin handlingsplan 2007-2009 en række foranstaltninger, som skal styrke beskyttelsen fra de diplomatiske og konsulære myndigheders side, og som kan inddeles i tre kategorier: 1) Oplysningsforanstaltninger, 2) Forbedring og præcisering af beskyttelsen og 3) Større fælles indsats i krisesituationer og med hensyn til fælles ressourcer.

2.1. Oplysningsforanstaltninger

2.1.1. Oplysning af unionsborgere

Med henblik på oplysning af unionsborgere vedtog Kommissionen en henstilling den 5. december 2007, hvori den opfordrede medlemsstaterne til **gengive ordlyden af første punktum i artikel 20 i TEU** (som svarer til artikel 23 i TEUF) i de **nationale pas**, der udstedes efter den 1. juli 2009. De fleste medlemsstater reagerede positivt og besluttede at lade første punktum i artikel 20 i TEU eller en omskrevet udgave heraf indgå i de nye pas²¹. Nogle medlemsstater ønsker ikke at gøre det eller har endnu bestemt sig²².

Kommissionen lancerede desuden en **oplysningskampagne**. I marts 2008 blev der sendt plakater, som i mundrette vendinger redegjorde for traktatbestemmelsen om konsulær beskyttelse, til 35 større lufthavne fra alle medlemsstater i samarbejde med Det Internationale Lufthavnsråd. I juni 2008 blev informationsmaterialet sendt til over 10 000 rejsebureauer i 15 medlemsstater i samarbejde med Sammenslutningen af Nationale Rejsebureauer og -arrangører i Europa (ECTAA).

2.1.2. Seminarer for embedsmænd på konsulater

Som opfølgning på handlingsplanen organiserede Kommissionen sammen med EU-formandskabet adskillige seminarer, hvis formål var at drøfte forskellige problemer og at fremme informationsudvekslingen. Seminarerne startede under det portugisiske formandskab i **Lissabon** i november 2007. Med hensyn til unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, konstaterede man, at det praktiske samarbejde for det meste er baseret på ad hoc-ordninger og uformelle kontakter. De følgende seminarer fandt sted i **Ljubljana** (juni 2008), **Strasbourg** (oktober 2008), **Prag** (april 2009) og **Bruxelles** (september 2010). På seminarerne i Ljubljana, Prag og Bruxelles fokuserede man på konsulær beskyttelse i krisesituationer, mens man på seminaret i Strasbourg fokuserede på den rolle, medlemsstaternes konsulater spiller inden for EU. Seminarerne viste, at samarbejdet med fordel kan øges, herunder ved hjælp af uddannelse og finansiell godtgørelse i krisesituationer.

²¹ BE, BG, DE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, HU, PL, RO, SI, SE og UK.

²² CZ, DK, EE, IE, PT, SK og FI.

2.2. Hvad omfatter konsulær beskyttelse af unionsborgere?

2.2.1. Sammenlignende undersøgelse af regler og praksis

Der er forskel på, hvad medlemsstaternes konsulære beskyttelse omfatter, og disse forskelle kan gøre de konsulære og diplomatiske myndigheders samarbejde og koordination lidt vanskelig. Kommissionen foretog en **sammenlignende undersøgelse** af forskellenes omfang og karakter²³. Nationale regler om konsulær beskyttelse viser, at der er betydelige forskelle (f.eks. med hensyn til størrelsen af gebyrer), men også at der er mange fællestræk og mange eksempler på god praksis (f.eks. med at etablere kontakt mellem ofre for voldelige forbrydelser og hjælpeorganisationer). **Almindelig praksis** omfatter de mere almindelige situationer, hvor alle medlemsstaternes konsulater og missioner yder bistand (f.eks. i tilfælde af død, alvorlig ulykke, sygdom, arrestation eller fængsling) og den bistand, der ydes i disse situationer (i tilfælde af f.eks. alvorlig ulykke eller sygdom underretter alle medlemsstater unionsborgerens pårørende, bistår med oplysninger om mulighed for lægehjælp osv.). Der blev påpeget områder, hvor god praksis kunne udbredes (f.eks. bistand i tilfælde af mental sygdom).

2.2.2. Større anvendelsesområde og procedurer

Unionsborgeres familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere, er ofte udelukket fra konsulær bistand. Hvis der ydes bistand til familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere, er der tilsyneladende forskel på, hvilke kategorier af familiemedlemmer der kan få bistand, samt under hvilke betingelser de kan få bistand. Det ser ud til, at der træffes afgørelser på grundlag af den enkelte sag uden klare kriterier. I krisesituationer anvendes reglerne for familiemedlemmer dog oftest mere fleksibelt.

Nødstedte unionsborgere kan befinde sig i en situation, hvor de ikke har tilstrækkelige finansielle midler (f.eks. efter at være blevet offer for en forbrydelse). Kommissionen har set på procedurerne for **finansielle forskud**. Medlemsstaterne yder kun finansielle forskud til nødstedte unionsborgere i begrænsede tilfælde og på helt særlige betingelser. Med hensyn til tilbagebetaling ser det ikke ud til, at brugen af den standarderklæring, der findes som bilag til artikel 6 af afgørelse 95/553/EF, er særlig udbredt. Med hensyn til **identifikation og hjemsendelse af afdøde** er Europarådets konvention af 1973 om transport af lig²⁴ ved at blive ratificeret af 16 medlemsstater. Konventionen forenkler formaliteterne i forbindelse med international overførsel af lig ved hjælp af et ensartet "laissez-passer". I overensstemmelse med handlingsplanen har Kommissionen opfordret medlemsstaterne til at tiltræde konventionen. Der er dog ikke sket særlige fremskridt med ratifikationen, som er en forudsætning for at indlede multilaterale forhandlinger på området.

Ifølge folkeretten forudsætter en anden stats konsulære beskyttelse af en statsborger **den modtagende stats accept**. Ifølge artikel 8 i Wienerkonventionen om konsulære forbindelser²⁵ burde en ensidig underretning af tredjelandet være tilstrækkelig, men det ville dog forudsætte, at alle 27 medlemsstater hver især underretter tredjelandet. Kommissionen har også opfordret

²³ Sammenlignende undersøgelse af medlemsstaternes lovgivning og praksis med hensyn til konsulær beskyttelse.

²⁴ Overenskomst om overførsel af lig, Strasbourg den 26.10.1973.

²⁵ "Efter behørig anmeldelse til modtagerstaten kan en af udsenderstatens konsulære repræsentationer varetage konsulære opgaver i modtagerstaten på en tredjestats vegne, medmindre modtagerstaten modsætter sig dette."

medlemsstaterne til at indsætte en samtykkeklause i fremtidige bilaterale aftaler med tredjelande, dvs. en klausul om, at et tredjeland accepterer, at de konsulære og diplomatiske myndigheder i den medlemsstat, der er repræsenteret, kan yde beskyttelse til statsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, på samme vilkår som den pågældende stats egne statsborgere. Kommissionen foreslog - under behørig hensyntagen til den enkelte forhandlings specificiteter - at indsætte en samtykkeklause i blandede aftaler med visse tredjelande. Forhandlingerne fortsætter.

2.3. En fælles indsats - i krisesituationer og på stedet

2.3.1. Konsulær beskyttelse i krisesituationer

I forbindelse med de seneste kriser har Kommissionen understøttet medlemsstaternes bistand til unionsborgere på forskellig vis. På stedet har EU-delegationer ydet støtte i specifikke tilfælde. Ifølge traktaten skal medlemsstaternes diplomatiske og konsulære missioner og EU-delegationerne bidrage til implementeringen af unionsborgernes ret til konsulær beskyttelse, som omhandlet i traktaten²⁶. EU-delegationerne støtter medlemsstaterne på anmodning, navnlig i tilfælde af en krise. En mindre dedikeret budgetpost blev indført, således at EU-delegationerne på anmodning kunne yde logistisk støtte. Det skete under krisen i Gaza i januar 2009, hvor næsten 100 personer blev evakueret i pansrede busser takket være EU-delegationens støtte.

Siden november 2007 har der kunnet gives støtte fra **EU's civilbeskyttelsesordning** ("ordningen") til konsulær bistand til unionsborgere i tredjelande med henblik på civilbeskyttelsesforanstaltninger, såfremt de konsulære myndigheder i medlemsstaterne anmoder herom²⁷. Når ordningen tages i brug, giver Europa-Kommissionens monitorerings- og informationscenter (MIC), som er ordningens operationelle centrum, adgang til et stort netværk af civilbeskyttelsesressourcer, som stilles til rådighed af de 31 deltagende lande (medlemsstater, EØS-lande og Kroatien), hvilket gør det muligt at sammenlægge og mobilisere ressourcer (f.eks. transportmidler, lægehjælp og evakuering og midlertidig indkvartering) og udveksle oplysninger. Under terroristangrebet i Mumbai i november 2008 blev seks sårede europæere evakueret af et svensk Medeva-fly, som havde modtaget midler fra Kommissionen gennem ordningen. Ordningen blev for nylig igen taget i brug i forbindelse med krisen i Libyen for at hjælpe de konsulære myndigheder med hurtigt at få evakueret unionsborgere. Den bidrog til medlemsstaternes igangværende operationer ved at gøre det lettere at få samlet alle transportmuligheder, identificere ekstra transportmidler til evakueringsformål og ved at bidrage til transportudgifterne til visse medlemsstaters aktiver. Ungarn stillede f.eks. et fly til rådighed, som med bidrag fra ordningen evakuerede 29 rumænere, 27 ungarere, 20 bulgarere, 8 tyskere, 6 tjekkerer samt 6 andre unionsborgere og tredjelandstatsborgere fra Tripoli. Tæt samarbejde med militæret sikrede, at ordningen fungerede som informationsknudepunkt mellem transportudbydere og de konsulære myndigheder.

Under de seneste kriser (f.eks. Libyen, Egypten, Haiti og den islandske askesky) blev den konsulære bistand koordineret ved hjælp af **telefonkonferencer og EU's sikrede websted** til

²⁶ Disse operationer er baseret på artikel 20, stk. 2, litra c), og artikel 23 i TEUF om beskyttelse af unionsborgere i tredjelande, hvor den medlemsstat, som de er statsborgere i, ikke er repræsenteret, og på artikel 35 i TEU om EU-delegationernes rolle i iværksættelsen af artikel 20, stk. 2, litra c), i TEUF i samarbejde med medlemsstaternes missioner.

²⁷ Artikel 2, stk. 10, i Rådets beslutning 2007/779/EF af 8. november 2007.

informationsdeling blandt EU's konsulære myndigheder ("**Consular On-Line**"), som EU's fælles situationscenter sørgede for. Dette koordinationsværktøj viste sig at være meget nyttigt til at give en idé om den overordnede situation på stedet, dvs. antallet af tilstedeværende unionsborgere og medlemsstaternes kapacitet. Det drøftes i relevante fora (konsulære anliggender, civilbeskyttelse, transport m.v.), hvilke foranstaltninger der kan træffes for at styrke samarbejdet og solidariteten mellem konsulater i krisesituationer, såsom i tilfælde, hvor unionsborgeres internationale mobilitet og mobilitet inden for EU påvirkes voldsomt. Det er vigtigt at sikre, at alle unionsborgere og ikke kun dem, hvis land har en diplomatisk repræsentation i det pågældende tredjeland, evakueres i tide. Den nuværende krise i Libyen, hvor nogle medlemsstater har evakueret unionsborgere fra andre medlemsstater, har været et godt eksempel på europæisk solidaritet og den ekstra værdi, som EU-instrumenter kan tilføre. Ingen unionsborger bør lades i stikken.

2.3.2. *Pilotprojekt med fælles kontorer*

I Kommissionens handlingsplan 2007-2009 foreslås det at oprette et **fælles kontor** i samarbejde med medlemsstaterne som et pilotprojekt. Fælles kontorer, dvs. samhusningsordninger, for medlemsstaterne og EU-delegationen i et tredjeland kunne nedbringe omkostningerne, øge samarbejdet mellem landenes ansatte på konsulatet og kompensere for den begrænsede konsulære tilstedeværelse. De bør være tilgængelige for alle unionsborgere. Det fælles visumansøgningscenter i Moldova er, selv om det udfører helt andre opgaver, første skridt i denne retning.

3. PERSPEKTIVER

Da Det Europæiske Råd godkendte Stockholmprogrammet, opfordrede det Kommissionen til at overveje, hvilke koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at fremme konsulær beskyttelse²⁸.

Kommissionen påtænker derfor foranstaltninger vedrørende konsulær beskyttelse af unionsborgere, som vil bygge på **tre indsatsområder**:

- øget oplysning ved hjælp af **målrettede kommunikationsforanstaltninger**
- forslag **efter de nye retsregler i Lissabontraktaten**
- **bedre fordeling af byrder og bedre udnyttelse af ressourcer**, herunder i krisesituationer.

Ved udarbejdelsen af disse forslag vil Kommissionen konsultere Europa-Parlamentet og Rådet nøje og fuldt ud tage hensyn til princippet om ressourceneutralitet med hensyn til EU-delegationernes rolle.

3.1. Øget oplysning ved hjælp af målrettede kommunikationsforanstaltninger

3.1.1. *Oplysning af unionsborgere*

Det Europæiske Råd anførte i Stockholmprogrammet, at man ikke har gjort unionsborgerne tilstrækkeligt opmærksomme på muligheden for konsulær beskyttelse, og at der må gøres

²⁸ EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1 - Stockholmprogrammet - Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, Rådets dokument 17024/09 af 2. december 2009, s. 11.

mere for at sikre, at den udnyttes fuldt ud²⁹. Kommissionen vil derfor oprette et **websted³⁰ specifikt om konsulær beskyttelse** til gavn for borgerne. Formålet med webstedet er at gøre borgerne mere opmærksomme på denne ret og give bedre adgang til oplysninger ved at samle dem på ét sted. Webstedet vil indeholde adresser på konsulære og diplomatiske missioner i tredjelande, hvor unionsborgerne vil kunne søge beskyttelse. Det vil også give adgang til medlemsstaternes rejsevejledninger. Webstedet vil lette unionsborgernes adgang til "Europe Direct", hvor der er et telefonnummer, der kan benyttes, hvis man ønsker oplysninger om konsulær beskyttelse³¹.

Oplysning om unionsborgeres ret til konsulær beskyttelse fra en medlemsstat på samme vilkår som medlemsstatens egne statsborgere er Kommissionens og medlemsstaternes **fælles ansvar**. Unionsborgerne skal vide, hvad de kan regne med, f.eks. at medlemsstaterne generelt ikke medvirker ved retstvister. De nationale udenrigsministeriers websteder bør oplyse om denne ret og have et link til Kommissionens websted. Medlemsstaterne kunne oplyse borgerne om denne ret, når der udstedes nye pas. Kommissionen vil fortsat arbejde i tæt partnerskab med **medlemsstaterne** om oplysning, idet der lægges ud med et seminar i juni 2011 sammen med det ungarske formandskab. Kommissionen vil samarbejde med rejseorganisationer og foreninger for unionsborgere i udlandet, arbejdsgiverorganisationer og ngo'er (da mange rejsende og fastboende opholder sig i tredjelande på grund af deres arbejde). Kommissionen vil sammen med forlag se på muligheden for at give oplysninger om konsulær beskyttelse og passagerrettigheder i guidebøger og på internettet.

I tredjelandene kunne **medlemsstaternes konsulater og ambassader og EU-delegationerne** også udbrede oplysninger på stedet (f.eks. ved at give oplysningerne enten på selve konsulatet eller ambassaden eller på disses websteder og ved at kontakte lokale rejseforeninger, større hoteller eller foreninger for udlændinge). De kunne også trække på tredjelandenes myndigheder ved at give dem oplysninger, som de så kan videreformidle til de lokale myndigheder (f.eks. politistationer).

Kommissionen vil i sit oplysningsarbejde om retten til konsulær beskyttelse tage behørigt hensyn til de forskelligheder, der findes i medlemsstaternes konsulære lovgivning og i niveauet af konsulær beskyttelse.

3.1.2. Oplysning af embedsmænd på konsulater

Konsulaternes embedsmænd er stadig ikke altid helt klar over traktatens bestemmelser om konsulær beskyttelse. Kommissionen vil iværksætte mere målrettet uddannelse. I første omgang vil Kommissionens tjenestegrene i samarbejde med EU-Udenrigstjenesten udarbejde **uddannelsesmateriale til konsulatsansatte**, hvor der fokuseres på de helt basale oplysninger, som medlemsstaterne kan bruge i den indledende uddannelse af ansatte i udlandet. Kommissionen er enig i, at der er behov for at, medlemsstaterne og EU tilbyder en **skræddersyet uddannelse**, hvilket Rådet gav sin tilslutning til den 22. december 2010. En sådan EU-omspændende uddannelse kunne bestå af praktiske workshop og skal være omkostningseffektiv (f.eks. ved at benytte eksisterende uddannelsesfaciliteter). Deltagerne skal omfatte konsulatsansatte med ansvar for uddannelse for at få udbredt oplysningerne mest

²⁹ Idem.

³⁰ <http://ec.europa.eu/consularprotection>

³¹ Telefonnummeret 00 800 67 89 10 11 er et gratisnummer inden for EU, mens der ringes +32-2-299 96 96 internationalt. På dette nummer kan man få generelle oplysninger om EU-rettigheder. Telefonlinjen er ikke åben døgnet rundt.

muligt ("undervisning af underviserne"). Derfor bør man også drøfte og fremme national **god praksis** yderligere. Konsulatansatte vil blive gjort opmærksomme på, hvilken støttende rolle civilbeskyttelse og EU's civilbeskyttelsesordning kan spille i tilfælde af kriser. En første brainstorming om en EU-uddannelse for både konsulatansatte og civilbeskyttelseseksperter, som handlede om konsulær beskyttelse i krisesituationer og civilbeskyttelse, fandt sted den 14. februar 2011. I anden omgang vil Kommissionen på grundlag af erfaringerne tage stilling til, om der skal udarbejdes et videre uddannelsesforløb.

3.2. Øget sikkerhed efter Lissabontraktaten

Afgørelse 95/553/EF truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, blev vedtaget i 1995 og trådte i kraft i 2002. Ifølge artikel 7 skulle medlemsstaterne have revideret den fem år efter ikrafttrædelsen.

Der er forskel på medlemsstaternes konsulære lovgivning. Der kan derfor være forskel på den beskyttelse, en unionsborger får, alt efter hvilken medlemsstat vedkommende henvender sig til. Disse forskelle kan gøre **samarbejdet og koordinationen** vanskelig for de konsulære og diplomatiske myndigheder. Retssikkerhed og forudsigelighed for unionsborgere i udlandet bør være et vigtigt hensyn. Omfanget og betingelserne for konsulær beskyttelse for unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, bør afklares, og koordineringsprocedurer blandt konsulære og diplomatiske myndigheder gøres enklere.

Det eksisterende system med **økonomiske forskud** kræver betydeligt samarbejde. En bistående medlemsstat skal anmode unionsborgerens oprindelsesmedlemsstat om forudgående tilladelse, idet oprindelsesmedlemsstaten skal godtgøre den bistående medlemsstats udgifter for dernæst at anmode unionsborgeren om godtgørelse. Medlemsstaterne giver primært økonomiske forskud til mindre beløb (f.eks. til en flyrejse hjem eller et hotel) og som en sidste udvej. I en Union baseret på gensidig solidaritet kunne samarbejdet gøres lettere.

Kommissionen vil undersøge, hvordan samarbejdet kan forbedres inden for områder, hvor **bedste praksis** kan videreudvikles, såsom bistand i tilfælde af mental sygdom, uledsagede mindreårige, tvangsægteskaber, i karantæneperioder og med hensyn til legalisering af dokumenter.

På baggrund heraf vil Kommissionen fremlægge lovgivningsforslag om indførelse af koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at fremme konsulær beskyttelse, og som behandler spørgsmålet om økonomisk godtgørelse for konsulær beskyttelse i krisesituationer **inden for 12 måneder**³². I den forbindelse vil Kommissionen også overveje konsulær bistand til **unionsborgeres familiemedlemmer, som er tredjelandsstatsborgere**.

De konsulære og diplomatiske myndigheder udsteder **nødpas** til de unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, og hvis pas er bortkommet, blevet stjålet, blevet ødelagt eller midlertidigt ikke er til deres rådighed, jf. afgørelse 96/409/FUSP. Nogle medlemsstater ønsker at øge sikkerhedselementerne i nødpasset, og nogle tredjelande har problemer med at godkende de nuværende nødpas uden biometriske identifikatorer. Det vil blive undersøgt, om nødpasset form kunne ajourføres. Dette bør ledsages af en omhyggelig cost-benefit-analyse.

³²

Kommissionens arbejdsprogram for 2011 (KOM(2010) 623 endelig).

For at øge retssikkerheden vil Kommissionen fortsat fremme indførelsen af en **samtykke-klausul** (jf. punkt 2.2.2) i blandede og bilaterale aftaler samt yderligere overveje indsættelsen af materielretlige bestemmelser, f.eks. om adgang til tilbageholdte. Kommissionen vil også sammen med medlemsstaterne drøfte, hvordan retssikkerheden og synligheden af artikel 23 i TEUF kan øges over for tredjelande.

3.3. Bedre fordeling af byrder og bedre udnyttelse af ressourcer

3.3.1. I krisesituationer

De seneste kriser i Nordafrika og Japan har vist, hvilke risici unionsborgere kan blive udsat for³³. Unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, har ret til at nyde enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat. Denne forpligtelse gælder også i krisesituationer. I betragtning af at flere unionsborgerne forventes at rejse til udlandet i de kommende år, kan behovet for beskyttelse endda stige og blive en betydelig byrde for de bistående medlemsstater. Kommissionen er ved at afslutte en undersøgelse, hvor man ser på muligheden for **kompensation for konsulær beskyttelse** i krisesituationer, især med hensyn til evakuering af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret. En af følgerne af undersøgelsen er, at de eksisterende regler om godtgørelse ofte ikke anvendes i praksis. I tilfælde af evakuering tilbyder medlemsstater ofte evakueringsfaciliteter, såsom ledige pladser på et fly, til unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret³⁴. For at sikre lige behandling af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, og opmuntre medlemsstater til at påtage sig en mere proaktiv rolle i krisesituationer, hvor egne statsborgere ikke er involveret, er Kommissionen i gang med at undersøge, hvordan godtgørelses-procedurerne kan gøres enklere, og hvordan man kan anspore til synergier med de eksisterende finansielle støtteinstrumenter.

Man kunne også undersøge, om det er muligt og fordelagtigt at forbedre byrdefordelingen og koordinationen ved at oprette **EU-grupper af nationalt konsulært personale**, som i samordning med EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen alt efter behov kan bistå i krisesituationer. Denne mulighed bør undersøges under hensyntagen til eksisterende værktøjer, således at en eventuel overlapning undgås. Alle kriser er forskellige. Ikke desto mindre er det vigtigt at foregribe krisesituationer ved hjælp af **beredskabsplaner** både på stedet og i de 27 medlemsstaters hovedstader, **hvilket omfatter unionsborgere, hvis medlemsstater ikke er repræsenteret**. Medlemsstater er ved at etablere strukturer, som gør det muligt at lokalisere og underrette det konsulære personale og hurtigt advare unionsborgere i krisesituationer (f.eks. via sms eller e-mail). Kommissionen finansierer i øjeblikket forskning på dette område. Disse værktøjer kunne øge sikkerheden for unionsborgere i udlandet betydeligt, men skal fuldt ud respektere retten til privatlivets fred og lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger.

En bedre udnyttelse af de til rådighed værende civilbeskyttelsesressourcer og EU-instrumenter, såsom EU's civilbeskyttelsesordning, vil også bidrage til at optimere ressourcerne og yde unionsborgere bedre bistand i krisesituationer. En yderligere EU-indsats i

³³ Jf. fodnote 8.

³⁴ I f.eks. Haiti blev der ydet bistand til 1 300 unionsborgere, hvoraf ca. 250 ikke var fra en medlemsstat, der var repræsenteret ved diplomatiske eller konsulære myndigheder i Haiti.

forbindelse med EU's katastrofeberedskab behandles i meddelelsen "Hen imod et styrket EU-katastrofeberedskab: civilbeskyttelsens og den humanitære bistands rolle"³⁵.

3.3.2. På stedet

Ifølge artikel 35 i TEU bidrager medlemsstaternes diplomatiske og konsulære missioner og **EU-delegationerne til iværksættelsen af unionsborgernes ret til konsulær beskyttelse som omhandlet i TEUF.**

EU-delegationerne har allerede tidligere ydet logistisk støtte til konsulær beskyttelse³⁶. Ifølge artikel 5, stk. 10, i Rådets afgørelse om, hvordan Tjenesten for EU's Optræden Udadtil skal tilrettelægges og fungere³⁷, støtter EU-delegationerne på medlemsstaternes anmodning medlemsstaterne i deres konsulære beskyttelse af unionsborgere i tredjelande på et ressourceneutralt grundlag. Ifølge artikel 13, stk. 2, aflægger den højtstående repræsentant rapport til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om, hvordan EU-Udenrigstjenesten fungerer, inden udgangen af 2011. Rapporten skal bl.a. omfatte konsulær beskyttelse. EU-delegationerne kunne hjælpe med at **underrette unionsborgerne, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret**, om deres ret til medlemsstaternes konsulære og diplomatiske missioners beskyttelse.

³⁵ KOM(2010) 600 endelig.

³⁶ Se punkt 2.3.1 ovenfor.

³⁷ EUT L 201 af 3.8.2010, s. 30 (Rådets dokument 2010/427/EU).

4. KONKLUSIONER

Evalueringen af handlingsplanen 2007-2009 om konsulær beskyttelse viser, at koordineringen af og samarbejdet om konsulær beskyttelse stadig kan blive bedre til gavn for de borgere, der har vanskeligheder i udlandet og ikke kan henvende sig til deres eget lands diplomatiske og konsulære myndigheder. Unionsborgere bør kende deres ret. Kommissionen vil skabe større kendskab blandt borgere og involverede parter ved hjælp af **målrettede kommunikationsforanstaltninger**, der specifikt retter sig mod eventuelle modtagere af denne bistand. Borgerne bør hurtigt kunne få hjælp i krisesituationer.

Kommissionen vil fremlægge **lovgivningsforslag om indførelse af de koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger**, der er nødvendige for at fremme konsulær beskyttelse af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, og som behandler spørgsmålet om økonomisk godtgørelse for konsulær beskyttelse i krisesituationer inden for 12 måneder³⁸. Kommissionen vil sammen med Europa-Parlamentet, Rådet, medlemsstaterne, EU-Udenrigstjenesten og andre involverede parter drøfte de foreslåede foranstaltninger. I overensstemmelse med artikel 25 i TEUF vil Kommissionen i 2013 aflægge rapport om fremskridt i forbindelse med den næste rapport om unionsborgerskab. Den ret, som unionsborgere, hvis medlemsstater ikke er repræsenteret, har til at henvende sig til en anden medlemsstats ambassade eller konsulat på lige fod med denne medlemsstats egne statsborgere er et udtryk for en Union baseret på gensidigt ansvar og solidaritet. Med Lissabontraktatens ikrafttrædelse og Rådets vedtagelse af Stockholmprogrammet³⁹ har Unionen nu beføjelse til at omsætte denne ret i praksis.

³⁸ Kommissionens arbejdsprogram for 2011 (KOM(2010) 623 endelig).

³⁹ EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1 - Stockholmprogrammet - Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, Rådets dokument 17024/09 af 2. december 2009.