

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. Diplomati 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 bidragene 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 høringsvar. Europa-Parlamentet har ikke på nuværende tidspunkt afgivet høringsvar.

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 grønningen 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.

Udenrigsministeriet, den 9. januar 2007