



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.12.2011
KOM(2011) 881 endelig

2011/0432 (CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om konsulær beskyttelse af unionsborgere i udlandet

(EØS-relevant tekst)

{SEK(2011) 1555 endelig}

{SEK(2011) 1556 endelig}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

1.1 Indledning

Unionsborgere, som rejser til eller bor i et tredjeland, hvori den EU-medlemsstat, hvor de er statsborgere, ikke har en ambassade eller et konsulat, har ret til den konsulære beskyttelse, som en anden EU-medlemsstats konsulære myndigheder yder. Denne medlemsstat har pligt til at bistå de ikke-repræsenterede unionsborgere på samme vilkår som sine egne statsborgere.

De seneste kriser har berørt mange unionsborgere, f.eks. i Libyen, Egypten og Bahrain i forbindelse med de demokratiske oprør i foråret 2011 eller efter jordskælvet i Japan i marts 2011. Konsulær beskyttelse kan også blive nødvendig i mere almindelige situationer, såsom hvis en person bliver alvorlig sygdom eller offer for en forbrydelse.

Dette lovgivningsforslag erstatter sui generis-afgørelse 95/553/EF om konsulær beskyttelse af unionsborgere¹ med henblik på de retsregler, der blev etableret med Lissabontraktaten. Det fastlægger de samarbejds- og koordinationsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette den konsulære beskyttelse af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, og gennemfører foranstaltning nr. 8 i "Rapport om unionsborgerskab 2010 - Afskaffelse af hindringerne for unionsborgernes rettigheder", i følge hvilken Kommissionen "vil øge effektiviteten af unionsborgernes ret til at få bistand i tredjelande, også i en krise, fra alle medlemsstaternes diplomatiske og konsulære myndigheder, og vil med henblik herpå fremsætte forslag om lovgivningsforanstaltninger herom i 2011"².

1.2 Generel baggrund og formål

Unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, har ret til konsulær beskyttelse hos en anden medlemsstats konsulære og diplomatiske myndigheder på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat, jf. artikel 20, stk. 2, litra c), og artikel 23 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og artikel 46 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, og det er en af de specifikke rettigheder, som unionsborgerskabet giver. Det er et udtryk for europæisk solidaritet og for Unionens identitet i tredjelande, samt for de praktiske fordele ved at være unionsborger.

Konsulær beskyttelse er en integrerende del af Unionens politik for borgerrettigheder. Det Europæiske Råd opfordrede i Stockholmprogrammet Kommissionen til "at overveje, hvilke koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette den konsulære beskyttelse i overensstemmelse med artikel 23 i TEUF"³. Europa-Parlamentet slog i sin beslutning af 25. november 2009 til lyd for at styrke koordinationen og samarbejdet vedrørende konsulær beskyttelse⁴, og fulgte dermed op på sin beslutning af 11. december

¹ EFT L 314 af 28.12.1995, s. 73.

² KOM(2010) 603 endelig.

³ 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.

⁴ 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, EUT C 285E af 21.10.2010, s. 12.

2007, hvori det foreslog at vedtage fælles begreber og bindende retningslinjer og opfordrede til at revidere afgørelse 95/553/EF⁵, når Lissabontraktaten var på plads.

I "Rapport om unionsborgerskab 2010 - Afskaffelse af hindringerne for unionsborgernes rettigheder" annoncerede Kommissionen, at den ville øge effektiviteten af unionsborgernes ret til at få bistand i tredjelande, også i krisesituationer, fra alle medlemsstaternes diplomatiske og konsulære myndigheder ved at fremsætte forslag om lovgivningsforanstaltninger i 2011, ved at give borgerne bedre information på et særligt websted og ved hjælp af målrettede kommunikationsforanstaltninger⁶. Kommissionen gentog denne forpligtelse i sin meddelelse af 23. marts 2001 om konsulær beskyttelse af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, og meddelte, at den ville fremlægge lovgivningsforslag om indførelse af koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at fremme konsulær beskyttelse, og som behandler spørgsmålet om økonomisk godtgørelse for konsulær beskyttelse i krisesituationer⁷.

Ifølge tidligere bestemmelser skulle medlemsstaterne udarbejde de nødvendige regler indbyrdes. Lissabontraktaten bemyndiger Kommissionen til at fremsætte forslag til direktiver om de koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette retten for unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, til beskyttelse på samme vilkår som den bistående medlemsstats egne statsborgere⁸. Ifølge det nuværende EU-instrument, afgørelse 95/553/EF⁹, skal der foretages en revision fem år efter dens ikrafttrædelse i 2002.

Der er i dag brug for forbedringer med hensyn til den konsulære beskyttelse af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret. Der er ikke enighed om indholdet af artikel 23 i TEUF og om det ansvar, denne ret medfører. Den kortfattede ordlyd af traktatens artikel er ikke tilstrækkelig til at sikre en effektiv ret med konkret indhold. Der er forskel på den nationale konsulære lovgivning og praksis med hensyn til det grundlæggende begreb konsulær beskyttelse af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret.

Der er især behov for yderligere præcisering på fire områder:

(1) Personkreds

Det skal præciseres, hvem der er omfattet. En unionsborger betragtes som værende uden en medlemsstat, der er repræsenteret, hvis vedkommendes medlemsstat ikke har en ambassade eller et konsulat i et givent tredjeland, men også hvis ambassaden eller konsulatet ikke er "tilgængeligt"¹⁰. Der findes dog ingen fælles forståelse af, hvornår en ambassade eller et konsulat er tilgængeligt¹¹. Det bør endvidere præciseres, i hvilket omfang tredjelandsfamiliemedlemmer til unionsborgere kan nyde konsulær beskyttelse.

(2) Adgang til konsulær beskyttelse og samarbejde/koordination

⁵ Europa-Parlamentets beslutning af 11. december 2007 om Grøn bog - Diplomati og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande, EUT C 323E af 18.12.2008, s. 120.

⁶ KOM(2010) 603 endelig.

⁷ KOM(2011) 149 endelig.

⁸ Artikel 23, stk. 2, i TEUF.

⁹ EFT L 314 af 28.12.1995, s. 73.

¹⁰ Artikel 1 i afgørelse 95/553/EF.

¹¹ De konsulterede repræsentanter for medlemsstaterne var af forskellig mening (f.eks. rejseafstand på mindre end 400 km eller en ø).

Det bør præciseres, hvilken medlemsstat der skal hjælpe en unionsborger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, og hvordan bistanden skal koordineres med den medlemsstat, hvori vedkommende er statsborger. Den manglende klarhed giver forsinkelser og sikrer ikke tilstrækkelig beskyttelse på de vilkår som gælder den pågældende stats egne statsborgere. Ifølge traktaten kan en unionsborger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, frit vælge hvilken ambassade/hvilket konsulat vedkommende vil henvende sig til, men i praksis findes der ordninger for opgavefordelingen. Disse ordninger kan accepteres, så længe en unionsborger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, sikres effektiv behandling. Ofte er ordningerne ikke offentligt kendt, hvilket gør det vanskeligt for en borger at vide, hvilken ambassade eller hvilket konsulat der vil kunne hjælpe.

Koordinering og samarbejde mellem den ambassade eller det konsulat, der yder bistand, og den oprindelige medlemsstat bør udbygges yderligere. Bistand til en unionsborger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, kræver i modsætning til bistand til medlemsstatens egne statsborgere et effektivt samarbejde med de konsulære myndigheder i den pågældende unionsborgers egen medlemsstat. Både konsulære myndigheder og borgere ville have nytte af klarere regler om samarbejde og koordination mellem den bistående medlemsstat og unionsborgerens egen medlemsstat. Det gælder bl.a. hvilken form for bistand, konsulær beskyttelse af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, typisk omfatter (f.eks. i tilfælde af dødsfald og hvis en person er blevet offer for en forbrydelse), og hvordan bistanden skal koordineres mellem den bistående medlemsstat og unionsborgerens egen medlemsstat.

(3) Lokal koordinering

De konsulære myndigheder i et givent tredjeland må skabe forbindelser med hinanden og have særlige oplysninger til rådighed¹², således at de sikrer koordinering og samarbejde i tilfælde af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret. Der indsamles i øjeblikket ikke systematisk relevante oplysninger til unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret. Ifølge traktaten om Den Europæiske Union skal medlemsstaternes diplomatiske og konsulære missioner og EU-delegationerne i tredjelande, samt internationale konferencer og disse repræsentationer ved internationale organisationer endvidere bidrage til, at denne ret iværksættes¹³. De respektive kompetenceområder og muligheder for at træffe foranstaltninger er endnu ikke beskrevet nærmere. Den nuværende situation bidrager således ikke til en fuldstændig sammenhængende optræden udadtil fra Unionens side og medfører utilstrækkelig udnyttelse af menneskelige og økonomiske ressourcer.

(4) Bistand i krisesituationer/økonomisk godtgørelse

Det skal fremgå klart af retsreglerne for samarbejde, hvem der i krisesituationer bistår unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, herunder hvad der er den såkaldte ledende stats rolle, idet den ledende stat forventes at træffe foranstaltninger i krisesituationer¹⁴. Der tages normalt ikke højde for unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, i beredskabsplaner, og i krisesituationer er det vanskeligt at opgøre antallet af

¹² F.eks. adresser på myndigheder i de medlemsstater, som ikke er repræsenteret, og på tolke/advokater/læger, som taler den pågældende unionsborgers sprog.

¹³ Artikel 35 i traktaten om Den Europæiske Union.

¹⁴ Der findes i øjeblikket ledende stater i 29 ud af 146 tredjelande, hvor mindst en medlemsstat er repræsenteret.

unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret. Det er især i tilfælde af alvorlige kriser, at det lokale personale har brug for støtte fra kriseberedskabseksperter.

Indtil videre omfatter lovgivning og retningslinjer generelle procedurer for økonomisk godtgørelse af bistand¹⁵, som normalt ikke anvendes i krisesituationer, da de ikke er tilpasset til de specielle behov¹⁶. Hvis fordelingen af den økonomiske byrde ikke er klar og ikke sker i praksis, er der mindre incitament til at finde en proaktiv løsning, som medfører ansvar for andre borgere end statens egne.

I den konsekvensanalyse, der ledsager dette forslag, findes en udførlig analyse af problemerne i det nuværende system samt konsekvenserne af de forskellige løsningsmodeller.

2. HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER

Der er foretaget en bred høring af interesserede parter. I en bred offentlig høring i 2010 om unionsborgeres rettigheder blev der indhentet bidrag fra borgere og interesserede parter, og der var særlig fokus på konsulær beskyttelse af unionsborgere. Den offentlige høring fulgte en tidligere høring om grønbogen fra 2007 om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande¹⁷. De idéer, der kom frem, dannede grundlag for den politiske debat på en konference om unionsborgeres rettigheder, som fandt sted den 1-2. juli 2010, og hvor spørgsmålet om konsulær beskyttelse blev drøftet nærmere. De parter, der er involveret i konsulær beskyttelse (såsom medlemsstater, rejseorganisationer, ngo, og akademiske kredse), blev konsulteret yderligere, herunder på to specifikke workshops den 24. september 2010 og den 23. juni 2011. De konsulære og diplomatiske myndigheder i alle medlemsstaterne blev underrettet i Rådets arbejdsgruppe med ansvar for det konsulære samarbejde (COCON) og konsulteret via en undersøgelse online. En ekstern konsulent aflagde for nylig besøg i seks repræsentative medlemsstater og i fire udvalgte tredjelande¹⁸ for at høre de mennesker, der arbejder med konsulær bistand i praksis. Kommissionen har i dette forslag taget hensyn til resultaterne af fire undersøgelser af forskellige aspekter af revisionen¹⁹.

De interesserede parter bakker generelt op om den planlagte reform. I betragtning af den nye retlige ordning, der blev indført med Lissabontraktaten, er det nødvendigt at foretage en revision af afgørelse 95/553/EF, som ifølge dem burde tjene til at forbedre koordineringen og samarbejdet yderligere og præcisere de underliggende juridiske begreber. De interesserede

¹⁵ Artikel 6 i afgørelse 95/553/EF, retningslinjer om konsulær beskyttelse af EU-borgere i tredjelande (rådsdokument 10109/06 af 16. juni 2006, revideret ved rådsdokument 15613/10 af 5. november 2010 – ikke offentliggjort) og Den Europæiske Unions retningslinjer for gennemførelsen af konceptet med en ledende stat på det konsulære område (EUT C 317 af 12.12.2008, s. 6).

¹⁶ Navnlige når presset er stort og der er mange borgere, der skal have hjælp.

¹⁷ EUT C 30 af 10.2.2007, s. 8.

¹⁸ Kasakhstan, Sri Lanka, Cuba og Egypten.

¹⁹ En undersøgelse (2009) af medlemsstaternes lovgivning og praksis, som blev foretaget af Instituto Europeo de Derecho, så på medlemsstaternes lovgivning og praksis vedrørende konsulær beskyttelse. CARE-projekter (Citizens Consular Assistance Regulation in Europe) (2009-2011), som blev gennemført med finansiel støtte fra Europa-Kommissionens program for grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab, analyserede medlemsstaternes retsregler om konsulær og diplomatisk beskyttelse. En ekstern undersøgelse (2010) foretaget af konsulentfirmaet GHK understøttede Kommissionens analyse af løsningsmodeller og dertil hørende udgifter med fokus på krisesituationer og økonomisk godtgørelse. En anden ekstern undersøgelse (2011) foretaget af konsulentfirmaet Matrix Insight gav yderligere belæg, herunder ved besøg i tredjelande, vurderede afgørelse 95/553/EF og undersøgte mulighederne for forbedring.

parters mening om de fire hovedelementer i reformen er som følger. Med hensyn til spørgsmålet om, hvornår en ambassade eller et konsulat er "tilgængeligt", synes de konsulterede medlemsstater ikke har have en fælles opfattelse af, hvad det betyder²⁰. Efter konsultation af de interesserede parter²¹ forekom det rimeligt at kunne nå frem til ambassaden eller konsulatet, opnå konsulær beskyttelse og rejse tilbage igen inden for samme dag. Repræsentanter for civilsamfundet slog til lyd for klare og bindende juridiske regler. Repræsentanter for civilsamfundet fremhævede spørgsmålet om, hvorvidt familiemedlemmer fra tredjelande burde være omfattet²², og et flertal af medlemsstater mente, at de i det mindste burde kunne være omfattet (selv om det til tider blev anført, at betingelserne for at lade dem være omfattet, burde præciseres)²³. Med hensyn til adgangen til konsulær beskyttelse og koordinering og samarbejde ønsker medlemsstaterne og civilsamfundet generelt større gennemsigtighed med hensyn til bilaterale og lokale ordninger for opgavedelingen. Repræsentanter for civilsamfundet understregede, at det skal sikres, at borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, opnår konsulær beskyttelse på samme vilkår som den bistående medlemsstat egne statsborgere. Et stort flertal²⁴ mener, at gode informationskanaler og klare retlige bestemmelser er vigtige eller meget vigtige forudsætninger for en mere effektiv bistand. Med hensyn til krisesituationer og deres økonomiske konsekvenser støtter medlemsstaternes repræsentanter modellen med en ledende stat, som bør styrkes yderligere, og understreger fordelene ved vidtspændende kriseberedskab²⁵. Repræsentanter for civilsamfundet understregede, at det også i krisesituationer skal sikres, at unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, får effektiv bistand ligesom den pågældende stats egne borgere.

3. FORSLAGETS JURIDISKE INDHOLD

3.1 Resumé af forslaget

Hovedformålet med dette forslag er at

- **præcisere indholdet og anvendelsen** af den ret, som unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, har til konsulær beskyttelse på lige vilkår
- **forenkle samarbejdet og koordinationen mellem de konsulære myndigheder.**

Forslaget behandler derfor følgende emner:

(1) Personkreds

²⁰ De fleste adspurgte medlemsstater anførte, at en rejsetid på op til 6 timer for at nå frem til konsulatet forekom rimelig (63 % ifølge online-undersøgelsen, 37 % anførte anden rejsetid, men medlemsstaterne anførte tit, at hastesager kunne kræve hurtigere behandling).

²¹ Jf. konsekvensanalysen s. 26.

²² Hvilket kom til udtryk bl.a. på workshoppen den 23. juni 2011.

²³ Ifølge online-undersøgelsen og konsultationer og interviews med eksperter fra medlemsstaterne.

²⁴ Ifølge online-undersøgelsen blandt medlemsstater mente 68,8 % af respondenterne, at klare lovforslag var en meget vigtigt forudsætning (50 %) eller en vigtig forudsætning (18 %) for at få en mere effektiv konsulær bistand; med hensyn til at løse praktiske problemer (f.eks. med at sikre klare kommunikationskanaler) var svarene nogenlunde de samme (43 % meget vigtig og 37 % vigtig).

²⁵ Dette fremgik af workshoppen den 23. juni 2011 og af bilaterale konsultationer.

Forslaget præciserer, at en unionsborger navnlig bør anses for at være uden en medlemsstat, der er repræsenteret, hvis medlemsstatens ambassade eller konsulat ikke er "tilgængeligt". En ambassade eller et konsulat er ikke "tilgængeligt", hvis unionsborgeren ikke inden for samme dag kan nå frem til det og tilbage til sit afrejsested igen (med de gængse transportmidler i tredjelandet). Der findes undtagelser i tilfælde, hvor sagen haster så meget, at en hurtigere hjælp er påkrævet. Det specificeres endvidere i forslaget, at også unionsborgerens familiemedlemmer fra tredjelande er omfattet af den konsulære beskyttelse, som ydes unionsborgere. Artikel 23 i TEUF fastsætter, at der ikke må ske forskelsbehandling, og ifølge artikel 7 og 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og EU-Domstolens retspraksis udvides de vigtigste fordele ved unionsborgeres rettigheder også til at omfatte disse familiemedlemmer fra tredjelande for at sikre den fulde virkning af disse rettigheder²⁶. Forslaget fastlægger ligeledes, at unionsborgeres familiemedlemmer fra tredjelande skal have samme beskyttelse som den beskyttelse, medlemsstaten ville yde sine egne statsborgeres familiemedlemmer fra tredjelande²⁷.

(2) Adgang til konsulær beskyttelse og samarbejde/koordination

Det understreges i forslaget, unionsborgere kan henvende sig til "enhver" anden medlemsstats ambassade eller konsulat; medlemsstaterne kan dog indføre særlige ordninger, så længe der er garanti for gennemsigtighed (ved hjælp af meddelelser og efterfølgende offentliggørelse på Kommissionens websted) og effektiv behandling af ansøgninger.

Det specificeres endvidere i forslaget, hvilken bistand medlemsstaterne typisk yder i de hyppigst forekommende situationer (dvs. anholdelse eller tilbageholdelse, ofre for forbrydelser, alvorlige ulykke, alvorlig sygdom eller dødsfald, hjælp til og hjemtransport i nødsituationer og behov for nødpas), på grundlag af medlemsstaternes fælles praksis om konsulær beskyttelse²⁸ og de gældende procedurer for samarbejde og koordinering mellem de konsulære myndigheder i disse tilfælde. Da borgerens ret til selvbestemmelse skal respekteres, fastsættes det i forslaget, at der skal spørges til borgerens ønsker, herunder til om familiemedlemmer eller andre nært tilknyttede personer skal underrettes (f.eks. om anholdelsen), og at dette ønske bør respekteres. Ligeledes tages der ved dødsfald hensyn til de pårørendes ønsker med hensyn til, hvad der skal ske med afdødes lig.

(3) Lokal koordinering / EU-merværdi

Det præciseres i forslaget, at lokale samarbejds møder om konsulær beskyttelse bør omfatte regelmæssig informationsudveksling om unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, og at formandskabet for disse møder bør indhente kontaktoplysninger, som er relevante for at yde bistand til unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret (f.eks. om regionale ambassader eller konsulater for medlemsstater, der ikke er repræsenteret). Det fastsættes, at EU-delegationer under særlige forhold kan lede – eller på anden måde støtte – disse møder.

²⁶ Jf. f.eks. sag C-60/00 *Carpenter*.

²⁷ Man bør ikke glemme, at ikke alle konsulære tjenester, som tilbydes til statsborgere/unionsborgere, kan gælde deres familiemedlemmer fra tredjelande. Der kan bl.a. ikke udstedes nødpas (hverken til statsborgeres familiemedlemmer fra tredjelande eller til unionsborgeres familiemedlemmer fra tredjelande); tilbageholdte familiemedlemmer fra tredjelande kan aflægges besøg, medmindre de konsulære myndigheder i tredjelandet gør indsigelser.

²⁸ Som fastlagt i undersøgelse fra Instituto Europeo de Derecho og som beskrevet i forbindelse med Rådets arbejde under det spanske formandskab. Se bilag V til konsekvensanalysen.

(4) Bistand i krisesituationer/økonomisk godtgørelse

Forslaget medfører følgende forbedringer med hensyn til krisesituationer. Det fastsætter, at lokale beredskabsplaner systematisk skal omfatte unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret. Forslaget understreger vigtigheden af en ledende stat til at beskytte unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, og fastlægger dens rolle i den forbindelse, dvs. at den ledende stat er ansvarlig for at koordinere og afvikle bistanden til unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret. Det præciseres i forslaget, at en ledende stat kan søge ekstra støtte fra EU's civilbeskyttelsesordning og EU-Udenrigstjenestens krisestyringsstrukturer. Forslaget indeholder også bestemmelser om ekstra støtte og fuld udnyttelse af synergier ved at sikre, at nationale konsulære eksperter, navnlig fra de medlemsstater, som ikke er repræsenterede, inddrages i eksisterende indsatshold på EU-plan. Med hensyn til fordeling af den økonomiske byrde indføres en lettere procedure for godtgørelse, som er tilpasset til krisesituationer. Dette indebærer en forenkling af den proceduremæssige udveksling med konsulære myndigheder og borgere, indførelse af standardmodeller for anmodninger og indførelse af et enklere system til sporing af godtgørelsesudgifter (på et forholdsmæssigt grundlag²⁹ og faste takster³⁰ – i tilfælde af at det ikke er muligt at beregne omkostningerne). Denne forbedrede godtgørelsesprocedure supplerer støtten fra EU's civilbeskyttelsesmekanisme og EU-Udenrigstjenestens krisestyringsstrukturer.

3.2 Retsgrundlag

I henhold til Lissabontraktaten har EU beføjelse til at vedtage lovgivning om konsulær beskyttelse til unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, i medfør af artikel 23, stk. 2, i TEUF. Ifølge denne traktatbestemmelse kan Rådet vedtage direktiver om de koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette beskyttelsen af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret. Bestemmelsen gælder alle medlemsstater.

3.3 Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Konsulær beskyttelse af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, indebærer pr. definition et samarbejde på tværs af grænser, hvorved de rettigheder, unionsborgerskabet giver, rækker ud over EU's grænser. Dette initiativ vedrører en særlig ret, som unionsborgere har, en ret til konsulær beskyttelse hos en anden medlemsstats konsulære og diplomatiske myndigheder på samme vilkår som dens egne statsborgere, hvilket er uløseligt forbundet med begrebet unionsborgerskab og Unionens kompetence i medfør af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt at medtage de fornødne koordinations- og samarbejdsforanstaltninger for at fremme denne ret i Unionens retssystem snarere end i sui generis-afgørelser truffet af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer. Retten vil blive mere anvendelig og sammenhængende ved at blive en del af medlemsstaternes retssystem, ved at give de nationale domstole ret til at anmode EU-Domstolen om vejledning i fortolkningen og ved at give Kommissionen beføjelse til at sikre, at den overholdes.

²⁹ Ved forholdsmæssig godtgørelse forstås en forholdsmæssig godtgørelse baseret på antallet af personer, der har fået bistand (samlede udgifter delt med antallet af personer, der har fået bistand).

³⁰ Dvs. standardudgifter til evakuering, sygetransport og husly.

Forslaget tager behørigt hensyn til proportionalitetsprincippet, idet det begrænses til at præcisere samarbejds- og koordinationsforanstaltninger vedrørende hyppige hændelser (f.eks. dødsfald og ofre for forbrydelser) og krisesituationer. Det bygger videre på og integrerer tidligere retlige foranstaltninger og nyere tiltag, såsom begrebet ledende stat, med tydeligt fokus på unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret. Det fremgår af vedlagte konsekvensanalyse, at fordelene ved hver af de foreslåede ændringer er større end omkostningerne; de foreslåede foranstaltninger er derfor proportionelle.

4. Konsekvenser for de grundlæggende rettigheder

Som indgående beskrevet i den ledsagende konsekvensanalyse og i overensstemmelse med EU's strategi for en effektiv gennemførelse af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder³¹ styrker forslaget de rettigheder, der er nedfældet i chartret om grundlæggende rettigheder. Ændringen øger især den grundlæggende ret til konsular beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i den pågældende medlemsstat, jf. artikel 46, ved at præcisere indholdet af denne ret, ved at gøre de nødvendige samarbejds- og koordinationsprocedurer lettere og ved at sikre effektiv gennemførelse og overholdelse. Ved at lade unionsborgeres familiemedlemmer fra tredjelande omfatte styrkes retten til familieliv og børns rettigheder (artikel 7 og 24 i chartret om grundlæggende rettigheder). Tydeligere ansvarsfordeling og bedre opgavefordeling i krisesituationer vil sikre, at der heller ikke i krisesituationer, hvor de grundlæggende rettigheder står på spil, sker forskelsbehandling. Endvidere styrkes principperne om ikke-forskelsbehandling, retten til liv, respekten for integritet, retten til forsvar og retten til en upartisk domstol (artikel 2, 3, 21, 47 og 48 i chartret om grundlæggende rettigheder).

³¹ Meddelelse fra Kommissionen, KOM(2010) 573 endelig af 19.10.2010.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om konsulær beskyttelse af unionsborgere i udlandet

(EØS-relevant tekst)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 23,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet,

efter en særlig lovgivningsprocedure og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Unionsborgerskabet er unionsborgeres grundlæggende status, når de skal udøve deres traktatfæstede rettigheder. Den ret, som borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret ved en ambassade eller et konsulat i et tredjeland, har til at få beskyttelse hos enhver anden medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheder på samme vilkår som denne medlemsstats egne statsborgere, er en af de særlige rettigheder, som unionsborgere har ifølge traktaten.
- (2) Lissabontraktaten styrkede unionsborgerskabet og de rettigheder, der var knyttet dertil; med hensyn til konsulær beskyttelse giver den mulighed for direktiver om samarbejde og koordination. Ifølge foranstaltning 8 i "Rapport om unionsborgerskab 2010 - Afskaffelse af hindringerne for unionsborgernes rettigheder" vil Kommissionen øge effektiviteten af unionsborgernes ret til at få bistand i tredjelande, også i en krise, fra alle medlemsstaternes diplomatiske og konsulære myndigheder ved at fremsætte forslag om lovgivningsforanstaltninger i 2011, ved at give borgerne bedre information på en særlig webside og ved hjælp af målrettede kommunikationsforanstaltninger³².
- (3) Kommissionen gentog denne forpligtelse i sin meddelelse af 23. marts 2001 om konsulær beskyttelse af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, og meddelte, at den ville fremlægge lovgivningsforslag om indførelse af de koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at fremme

³² KOM(2010) 603 endelig.

konsulær beskyttelse, og som behandler spørgsmålet om økonomisk godtgørelse for konsulær beskyttelse i krisesituationer³³.

- (4) Unionen bygger på værdier som solidaritet, ikke-forskelsbehandling og respekt for menneskerettigheder; i forbindelserne med den øvrige verden forsvaret Unionen sine værdier og bidrager til beskyttelsen af sine borgere. Den grundlæggende ret, jf. artikel 46 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, til konsulær beskyttelse hos enhver medlemsstat af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, på samme vilkår som statsborgere i den pågældende medlemsstat, er et udtryk for europæisk solidaritet. Den giver unionsborgerskabet en ekstern dimension og styrker Unionens identitet i tredjelande.
- (5) Afgørelse 95/553/EF, som er 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, fastlægger, hvilken beskyttelse unionsborgere skal have af ambassader og konsulater³⁴, og fastslår, at skal der foretages en revision fem år efter afgørelsens ikrafttrædelse i 2002.
- (6) Formålet med dette direktiv, som ophæver afgørelse 95/533/EF, er at træffe de samarbejds- og koordinationsforanstaltninger, der er nødvendige for at fremme den konsulære beskyttelse af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret. Disse foranstaltninger burde øge retssikkerheden samt det effektive samarbejde og solidariteten blandt konsulære myndigheder.
- (7) Et effektivt samarbejde og en effektiv koordination er nødvendig for de unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, og som har brug for beskyttelse i tredjelande. Den bistående medlemsstat i et tredjeland, og den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger, vil måske skulle arbejde tæt sammen. Lokalt konsulært samarbejde kan være mere vanskeligt for unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, da det forudsætter samarbejde med myndigheder, som ikke er repræsenteret på stedet. Der bør indføres faste rammer for at udfylde det hul, som opstår som følge af den manglende tilstedeværelse af en ambassade eller et konsulat fra den medlemsstat, hvori unionsborgeren er statsborger.
- (8) Unionsborgere betragtes som værende uden en medlemsstat, der er repræsenteret, hvis den medlemsstat, hvori de er statsborgere, ikke har en tilgængelig ambassade eller konsulat i et tredjeland. Begrebet tilgængelighed bør fortolkes med henblik på at sikre borgeres beskyttelse.
- (9) I overensstemmelse med retten til respekt for privatlivet og familielivet, som anerkendes i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter for grundlæggende rettigheder, bør den bistående medlemsstat yde beskyttelse til unionsborgeres familiemedlemmer fra tredjelande på samme vilkår som dens egne statsborgeres familiemedlemmer fra tredjelande. Enhver definition af familiemedlemmer bør være inspireret af artikel 2 og 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område³⁵. Det er ikke sikkert, at medlemsstaterne kan yde alle

³³ KOM(2011) 149 endelig.

³⁴ EFT L 314 af 28.12.1995, s. 73.

³⁵ EFT L 158 af 30.4.2004, s. 77.

former for konsulær beskyttelse til familiemedlemmer fra tredjelande, navnlig kan de ikke udstede nødpas. I overensstemmelse med artikel 24 i chartret bør hensynet til barnets tarv, jf. FN-konventionen af 20. november 1989 om barnets rettigheder, komme i første række.

- (10) Unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, bør frit kunne vælge, hvilken ambassade eller hvilket konsulat de vil søge konsulær beskyttelse hos. Medlemsstaterne bør kunne indføre ordninger om opgavedeling. Sådanne ordninger bør være gennemsigtig for borgeren og bør ikke stå i vejen for effektiv konsulær beskyttelse. Eventuelle ordninger skal meddeles Kommissionen og offentliggøres på dens dertil indrettede websted.
- (11) Der er forskel blandt medlemsstaterne på, hvilke kompetencer honorære konsulter har. Honorære konsulter kan normalt kun udføre et begrænset antal opgaver. Honorære konsulter bør derfor kun betragtes som svarende til tilgængelige ambassader og konsulater, som er til stede i et tredjeland på et fast grundlag, inden for grænserne af de beføjelser, de har ifølge national ret og praksis.
- (12) Der bør ydes beskyttelse, hvis ansøgere fastslår, at de er unionsborgere. Borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, og som har brug for konsulær beskyttelse, er måske ikke længere i besiddelse af deres identitetspapirer. Den grundlæggende status som unionsborger opnås direkte i medfør af EU-retten, og identitetspapirer er derfor udelukkende af deklaratisk værdi. Hvis ansøgere ikke kan fremvise identitetsdokumenter, bør de kunne fastslå deres nationalitet på anden vis, om nødvendigt ved en kontrol hos myndighederne i den medlemsstat, hvor ansøgeren hævder at være statsborger.
- (13) Medlemsstaternes myndigheder bør arbejde tæt sammen og koordinere indsatsen indbyrdes og med Unionen, EU-Udenrigstjenesten og Europa-Kommissionen, idet der udvises gensidig respekt og solidaritet. De relevante kontaktpersoner i medlemsstaterne bør underrettes og holdes ajour gennem et sikkert websted hos EU-Udenrigstjenesten (Consular On-Line), således at man sikrer et hurtigt og effektivt samarbejde.
- (14) For at afgøre, hvilke koordinations- og samarbejdsforanstaltninger der er nødvendige, bør omfanget af samarbejdet og koordinationen specificeres. Konsulær beskyttelse af unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, omfatter bistand i en række typiske situationer, såsom i tilfælde af anholdelse eller tilbageholdelse, alvorlige ulykker, alvorlig sygdom og dødsfald, og hvis der bliver brug for hjælp til og hjemtransport i nødsituationer og udstedelse af nødpas. Da den fornødne beskyttelse altid afhænger af den aktuelle situation, bør konsulær beskyttelse ikke begrænses til de situationer, der specifikt er anført i direktivet.
- (15) En forudsætning for, at koordinationen og samarbejdet mellem medlemsstaternes konsulære myndigheder fungerer effektivt, er at få fastlagt de forskellige former for bistand, som ydes i bestemte situationer. Disse former for bistand bør afspejle den fælles praksis mellem medlemsstaterne, jf. dog artikel 23 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at yde beskyttelse på samme vilkår som beskyttelsen af egne statsborgere.

- (16) For at respektere borgerens ret til selvbestemmelse, skal der tages behørigt hensyn til borgerens ønsker, bl.a. med hensyn til om familiemedlemmer eller andre nærtstående personer skal underrettes. Ligeledes bør der ved dødsfald tages hensyn til de pårørendes ønsker med hensyn til, hvad der skal ske med afdødes lig.
- (17) Gensidig solidaritet og samarbejde omfatter også økonomiske anliggender. Medlemsstaterne yder økonomisk bistand som sidste udvej og kun i tilfælde af, at den pågældende borger ikke kan få hjælp ad anden vej, såsom ved at familiemedlemmer eller slægtninge foretager overførsler. Unionsborgere bør bistås effektivt uanset deres nationalitet. Det bør sikres, at den økonomiske byrde fordeles, og at der sker passende godtgørelse. Hvis der ydes økonomisk bistand, kan modtageren blive påkrævet at betale beløbet tilbage.
- (18) Den gensidige solidaritet mellem konsulære myndigheder bør derfor øges, og de økonomiske procedurer forenkles. I betragtning af krisesituationers særlige karakter, såsom behovet for hurtigt at bistå et stort antal borgere, bør en tilbagebetalingsforpligtelse ikke være nødvendig for, at den bistående medlemsstat kan søge godtgørelse.
- (19) Den bistående medlemsstats omkostninger bør på anmodning godtgøres af den bistående medlemsstat på et forholdsmæssigt grundlag i større kriser, som har eller kan have negative konsekvenser for et stort antal unionsborgere ved at dele de samlede omkostninger med antallet af borgere, der har fået bistand. I tilfælde hvor det ikke er muligt at gøre omkostningerne op, kan den bistående medlemsstat anmode om at få godtgørelse på basis af faste takster, jf. bilag 2 i direktivet.
- (20) Med hensyn til koordination på stedet og i krisesituationer bør kompetencer og de forskellige parter rolle præciseres, således at det sikres, at borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, beskyttes fuldt ud. I det lokale konsulære samarbejde bør man være opmærksom på borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, ved f.eks. at indhente relevante kontaktoplysninger om medlemsstaternes regionale ambassader og konsulater.
- (21) I tilfælde af kriser er et godt beredskab og en klar ansvarsfordeling essentiel. Kriseberedskabsplaner bør derfor omfatte borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, og de nationale beredskabsplaner bør være koordinerede. Begrebet "ledende stat" bør videreudvikles i den forbindelse³⁶.
- (22) Der bør være større interoperabilitet mellem konsulære eksperter og andre kriseberedskabsexperter, navnlig ved deres deltagelse i eksisterende tværfaglige kriseberedskabshold, såsom dem under EU's civilbeskyttelsesmekanisme.
- (23) I tredjelande er Unionen repræsenteret ved EU-delegationerne, som sammen med medlemsstaternes diplomatiske og konsulære missioner bidrager til overholdelsen af unionsborgernes ret til konsulær beskyttelse, jf. artikel 35 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med Wienerkonventionen om konsulære forbindelser kan medlemsstaterne yde konsulær beskyttelse på vegne af en anden medlemsstat, medmindre tredjelandet gør indsigelse. Medlemsstaterne bør træffe de

³⁶ EUT C 317 af 12.12.2008, s. 6 (rådsdokument 2008/C 317/06).

fornødne foranstaltninger til i forbindelse med tredjelande at sikre, at der kan ydes konsulær beskyttelse på andre medlemsstaters vegne.

- (24) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger³⁷ finder anvendelse på medlemsstaternes behandling af personoplysninger i forbindelse med dette direktiv.
- (25) Dette direktiv bør ikke påvirke mere gunstige bestemmelser i national lovgivning, for så vidt som de er forenelige med dette direktiv.
- (26) Direktivet har til formål at fremme konsulær beskyttelse som anerkendt i Den Europæiske Unions charter for grundlæggende rettigheder. Det respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der bl.a. anerkendes i charteret, især princippet om ikke-forskelsbehandling, retten til liv, respekt for integritet, respekt for privatliv og familieliv, respekt for barnets rettigheder, retten til forsvar og retten til en upartisk domstol. Direktivet bør implementeres i overensstemmelse med disse rettigheder og principper.
- (27) I overensstemmelse med forbuddet mod forskelsbehandling i chartret bør medlemsstaterne gennemføre dette direktiv uden forskelsbehandling mellem de personer, der er omfattet af direktivet, på grund af køn, race, hudfarve, etnisk eller social oprindelse, genetiske egenskaber, sprog, religion eller tro, politisk eller anden anskuelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering —

VEDTAGET FØLGENDE DIREKTIV:

KAPITEL 1

Almindelige bestemmelser

Artikel 1

Emne

Dette direktiv fastlægger de samarbejds- og koordinationsforanstaltninger, der er nødvendige for at fremme udøvelsen af den ret, som unionsborgere har i et tredjeland, hvor den medlemsstat, som de er statsborgere i, ikke er repræsenteret, til at søge beskyttelse hos en anden medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheder på samme vilkår som statsborgere i den pågældende medlemsstat.

³⁷ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

Artikel 2

Personkreds

1. Enhver borger med statsborgerskab i en EU-medlemsstat, der ikke er repræsenteret ved en diplomatisk eller konsulær myndighed i et tredjeland, herefter "borger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret", er berettiget til beskyttelse hos en anden medlemsstats diplomatiske eller konsulære myndigheder på samme vilkår som denne medlemsstats egne statsborgere.
2. Borgere med statsborgerskab i mere end en EU-medlemsstat anses for at være uden en medlemsstat, der er repræsenteret, hvis ingen af disse medlemsstater er repræsenteret ved en diplomatisk eller konsulær myndighed i et tredjeland.
3. Tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, har ret til konsulær beskyttelse på samme vilkår som tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til statsborgere i den bistående medlemsstat.

Artikel 3

Manglende repræsentation

1. En medlemsstat er ikke repræsenteret i et tredjeland, hvis den ikke har en tilgængelig ambassade eller et tilgængelig konsulat på et fast grundlag i det pågældende land.
2. En ambassade eller et konsulat, der er etableret på et fast grundlag, er tilgængeligt, hvis den/det reelt kan yde beskyttelse, og hvis den/det kan nå sikkert inden for en rimelig rejseafstand og rejsetid.

Unionsborgere skal som minimum kunne nå frem til ambassaden eller konsulatet og tilbage til deres afgangssted igen inden for samme dag ved hjælp af gængse transportmidler i tredjelandet, medmindre sagen kræver hurtigere bistand. En ambassade eller et konsulat er ikke tilgængeligt, hvis den/det midlertidigt ikke kan yde reel beskyttelse, navnlig hvis den/det er lukket midlertidigt i tilfælde af krise.

3. Honorære konsuler betragtes som svarende til tilgængelige ambassader eller konsulater inden for grænserne af de beføjelser, de har ifølge national lov og praksis.

Artikel 4

Adgang til konsulær beskyttelse

1. Borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, kan vælge, hvilken medlemsstats ambassade eller konsulat de vil søge konsulær beskyttelse hos.
2. En medlemsstat kan repræsentere en anden medlemsstat fast, og medlemsstaternes ambassader eller konsulater kan indføre ordninger om opgavedeling, forudsat at en

effektiv behandling af anmodninger sikres. Medlemsstaterne underretter Europa-Kommissionen om eventuelle ordninger med henblik på offentliggørelse på dens dertil indrettede websted.

Artikel 5

Identifikation

1. En ambassade eller et konsulat skal reagere på en anmodning om beskyttelse, hvis ansøgeren fremviser et pas eller et identitetskort, der viser, at vedkommende er unionsborger.
2. Hvis unionsborgeren ikke kan fremvise et gyldigt pas eller et identitetskort, kan vedkommendes nationalitet fastslås på anden vis om nødvendigt efter en kontrol hos de diplomatiske og konsulære myndigheder i den medlemsstat, hvori ansøgeren hævder at være statsborger.
3. For så vidt angår unionsborgerens familiemedlemmer, jf. artikel 2, stk. 3, finder denne artikel tilsvarende anvendelse med hensyn til påvisning af familieforholdet.

Artikel 6

Former for bistand

1. Medlemsstaternes ambassader eller konsulater yder konsulær beskyttelse til borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, på samme vilkår som til deres egne statsborgere.
2. Den i stk. 1 omhandlede beskyttelse omfatter bistand, hvis der er tale om
 - a) anholdelse eller tilbageholdelse
 - b) ofre for forbrydelser
 - c) alvorlig ulykke eller alvorlig sygdom
 - d) dødsfald
 - e) hjælp til og hjemtransport i nødsituationer
 - f) behov for nødpas³⁸.

³⁸ Jf. afgørelse 96/409/FUSP truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet af 25. juni 1996 om indførelse af et nødpas. EFT L 168 af 16.7.1996, s. 4.

KAPITEL 2

Koordinations- og samarbejdsforanstaltninger

Artikel 7

Almindeligt princip

Medlemsstaternes diplomatiske og konsulære myndigheder arbejder tæt sammen og koordinerer indsatsen indbyrdes og med Unionen for at sikre beskyttelse af borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, på samme vilkår som for deres egne statsborgere. Når et konsulat eller en ambassade bistår en borger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, underrettes det nærmeste konsulat eller den nærmeste ambassade på regionalt plan eller udenrigsministeriet i den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger. Medlemsstaterne indsender oplysninger om de relevante kontaktpersoner i udenrigsministerierne til EU-Udenrigstjenesten, som løbende ajourfører dem på sit sikrede websted.

Artikel 8

Anholdelse eller tilbageholdelse

1. Hvis en borger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, anholdes eller tilbageholdes, skal medlemsstaternes ambassader eller konsulater, jf. artikel 6, stk. 1, navnlig:
 - a) hjælpe med at underrette borgerens familiemedlemmer eller andre nærtstående personer på borgerens anmodning
 - b) besøge borgeren og kontrollere minimumskravene til behandling i fængslet
 - c) give borgeren oplysninger om tilbageholdtes rettigheder.
2. Når en medlemsstats ambassade eller konsulat underrettes om, at en borger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, er blevet anholdt eller tilbageholdt, skal den underrette den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger, og meddele den alle de relevante oplysninger, den har til sin rådighed. Sidstnævnte kontakter borgerens familiemedlemmer eller andre nærtstående personer, hvis borgeren ønsker det.
3. Ambassaden eller konsulatet underretter den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger, om de besøg, den har aflagt borgeren, og om kontrollen af minimumskravene til behandling i fængslet. Den underretter øjeblikkeligt den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger, om eventuelle klager over dårlig behandling.
4. Ambassaden eller konsulatet underretter den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger, om de oplysninger, den har givet borgeren om vedkommendes rettigheder. Den fungerer som mellemmand, herunder med hensyn til bistand til udarbejdelsen af benådningensansøgninger eller anmodninger om tidlig løsladelse og

såfremt borgeren ønsker at anmode om en overførsel. Den fungerer om nødvendigt som mellemmand for eventuelle advokatsalærer, som deponeres via de diplomatiske eller konsulære myndigheder i den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger.

Artikel 9

Offer for forbrydelser

1. Hvis en borger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, bliver offer for en forbrydelse, skal medlemsstaternes ambassader eller konsulater, jf. artikel 6, stk. 1, navnlig:
 - a) hjælpe med at underrette borgerens familiemedlemmer eller andre nærtstående personer på borgerens anmodning
 - b) give borgeren oplysninger om og/eller yde bistand med relevante juridiske spørgsmål og sundhedspleje.
2. Ambassaden eller konsulatet underretter den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger, om hændelsen, dens alvor og den hjælp, der er ydet, og den tager kontakt til borgerens familiemedlemmer eller andre nærtstående personer, hvis borgeren har givet sit samtykke.

Artikel 10

Alvorlig ulykke eller alvorlig sygdom

1. Hvis en borger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, kommer ud for en alvorlig ulykke eller bliver alvorlig syg, skal medlemsstaternes ambassader eller konsulater, jf. artikel 6, stk. 1, navnlig:
 - a) hjælpe med at underrette familiemedlemmer eller andre nærtstående personer
 - b) bistå med lægehjælp, rådgivning, der ikke er af økonomisk art, og med hjemtransport.
2. Ambassaden eller konsulatet underretter den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger, om hændelsen, dens alvor og den hjælp, der er ydet, og den tager om nødvendigt kontakt til offerets familiemedlemmer eller andre nærtstående personer. Den underretter den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger, hvis der er behov for sygetransport. Eventuel sygetransport forudsætter forudgående godkendelse af den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger, medmindre det haster meget.

Artikel 11

Dødsfald

1. Hvis en borger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, dør, skal medlemsstatens ambassader eller konsulater, jf. artikel 6, stk. 1, navnlig:
 - a) hjælpe med at underrette borgerens familiemedlemmer
 - b) indhente dødsattest, lægeattester og eventuelt "laissez-passer" ved hjemtransport af afdøde.
2. Hvis en medlemsstats ambassade eller konsulat underrettes om, at en borger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, er død, skal den underrette den medlemsstat, hvori afdøde var statsborger. Sidstnævnte tager kontakt med afdødes familiemedlemmer. Når de nærmeste pårørendes ønsker er fastslået, således at afdøde kan begraves, brændes eller sendes hjem til hjemlandet, bistår ambassaden eller konsulatet med at indhente dødsattest, lægeattester og eventuel laissez-passer med henblik på hjemsendelse.

KAPITEL 3

Finansielle procedurer

Artikel 12

Almindelige regler

Hvis en borger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, anmoder om økonomisk forskud eller hjemtransport, jf. artikel 6, stk. 1, gælder følgende procedure:

- a) den borger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, forpligter sig til at tilbagebetale den fulde værdi af økonomiske forskud eller påløbne omkostninger samt et eventuelt konsulært gebyr til den medlemsstat, hvori vedkommende er statsborger, ved anvendelse af den standardformular, der findes i bilag 1
- b) på anmodning af den bistående ambassade eller det bistående konsulat, giver den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger, straks de fornødne oplysninger vedrørende anmodningen, idet det specificeres, om der skal betales konsulære gebyrer
- c) den bistående ambassade eller det bistående konsulat underretter den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger, om eventuelle anmodninger om økonomiske forskud eller hjemtransport, som er blevet behandlet
- d) på skriftlig anmodning, hvortil benyttes formularen i bilag I, fra den ambassade eller det konsulat, der bistår, godtgør den medlemsstat, hvori borgeren er

statsborger, den fulde værdi af økonomiske forskud eller påløbne omkostninger.

Artikel 13

Forenklet procedure i krisesituationer

1. I krisesituationer koordinerer den bistående ambassade eller det bistående konsulat en eventuel evakuering eller anden støtte til en borger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, med den pågældende medlemsstat.

Den bistående medlemsstat indgiver alle anmodninger om godtgørelse af omkostningerne til en sådan evakuering eller støtte til udenrigsministeriet i den medlemsstat, hvor borgeren er statsborger. Den bistående medlemsstat kan anmode om godtgørelse, selv om den borger, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, ikke har underskrevet en betalingsforpligtelse, jf. artikel 12, litra a).

Dette stykke er ikke til hinder for, at den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger, kan søge om godtgørelse efter nationale regler.

2. I større kriser godtgøres omkostninger til evakuering eller støtte af den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger, på et forholdsmæssigt grundlag ved at dele de samlede omkostninger med antallet af borgere, der har fået bistand, på anmodning af den bistående medlemsstat.
3. Hvis det ikke er muligt at beregne omkostningerne, kan den bistående medlemsstat anmode om godtgørelse på grundlag af faste takster svarende til den form for støtte, der er ydet, jf. bilag 2.
4. Hvis den bistående medlemsstat har modtaget økonomisk støtte i form af bistand fra EU's civilbeskyttelsesmekanisme, fastlægges godtgørelsen fra den medlemsstat, hvori borgeren er statsborger, efter at Unionens bidrag er blevet fratrukket.
5. Ved anmodning om godtgørelse anvendes de fælles formularer i bilag 2.

KAPITEL 4

Samarbejde og koordination lokalt og i krisesituationer

Artikel 14

Lokalt samarbejde

Lokale samarbejds møder omfatter regelmæssig udveksling af oplysninger om borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, bl.a. om borgernes sikkerhed, fængselsforhold og konsulær adgang. Medmindre andet er aftalt centralt af udenrigsministerierne vælges formanden lokalt blandt repræsentanter for en

medlemsstat eller EU-delegationen. Formanden indsamler og ajourfører regelmæssigt kontaktoplysninger, navnlig om kontaktpunkter i medlemsstater, som ikke er repræsenteret, og videregiver dem til de lokale ambassader og konsulater og EU-delegationen.

Artikel 15

Krisesamarbejde

1. Lokale beredskabsplaner skal for at være dækkende omfatte borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret. De medlemsstater, som er repræsenteret i et tredjeland, koordinerer deres beredskabsplaner indbyrdes og med EU-delegationen. De når til enighed om de forskellige opgaver for at sikre, at borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, får fuld bistand i tilfælde af krise, de udpeger repræsentanter for mødesteder og underretter borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, om kriseberedskabsordninger på samme vilkår som deres egne statsborgere.
2. I tilfælde af en krise arbejder medlemsstater og Unionen tæt sammen for at sikre effektiv bistand til borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret. Medlemsstaterne og Unionen underretter hurtigst muligt hinanden om, hvilken evakueringskapacitet der er til rådighed. På anmodning kan medlemsstaterne få støtte af eksisterende indsatshold på EU-niveau, herunder konsulære eksperter, navnlig fra de medlemsstater, der ikke er repræsenteret.

Artikel 16

Ledende stat

1. Med henblik på dette direktiv forstås ved ledende stat en eller flere medlemsstater i et givent tredjeland, som har ansvar for at koordinere og lede bistanden forud for og i tilfælde af kriser, hvilket omfatter en særlig rolle med hensyn til borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret.
2. En medlemsstat udnævnes til ledende stat i et givent tredjeland, hvis den har erklæret sig villig til at påtage sig opgaven gennem det eksisterende sikrede kommunikationsnetværk, medmindre en anden medlemsstat gør indsigelse inden for 30 dage, eller den foreslåede ledende stat meddeler, at den ikke ønsker at påtage sig opgaven gennem det sikrede kommunikationsnetværk. Hvis mere end en medlemsstat ønsker at påtage sig opgaven som ledende stat sammen, skal de sammen meddele dette ønske gennem det sikrede kommunikationsnetværk. I tilfælde af krise kan en eller flere medlemsstater påtage sig denne opgave straks og meddeler i givet fald dette inden for et døgn. Medlemsstaterne kan afslå tilbuddet, men deres statsborgere og andre potentielle modtagere af bistand forbliver i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, berettigede til bistand fra den ledende stat. Hvis der ikke er en ledende stat, når de medlemsstater, som er repræsenteret på stedet, til enighed om, hvilken medlemsstat der skal koordinere bistanden til borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret.

3. Som led i kriseberedskabet sikrer den/de ledende stat(er), at borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, omfattes behørigt af ambassadernes og konsulaternes beredskabsplaner, at beredskabsplanerne er kompatible, og at ambassader, konsulater og EU-delegationerne er behørigt informerede om disse.
4. I tilfælde af krise er den/de ledende stat(er) eller den medlemsstat, der koordinerer bistanden, ansvarlig for at koordinere og afvikle bistanden og for at samle operationerne for borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, og om nødvendigt for at sikre evakuering til et sikkert sted med støtte fra de øvrige berørte medlemsstater. Den sikrer også et kontaktpunkt for medlemsstater, som ikke er repræsenteret, hvorigennem de kan få oplysninger om deres borgere og koordinere den nødvendige bistand. Den/de ledende stat(er) eller den medlemsstat, der koordinere bistanden til borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, kan eventuelt søge støtte fra instrumenter såsom EU's civilbeskyttelsesmekanisme og krisestyringsstrukturer i EU-Udenrigstjenesten. Medlemsstater, som ikke er repræsenterede, sørger for, at den/de ledende stat(er) eller den medlemsstat, der koordinerer bistanden, får de relevante oplysninger om de af deres borgere, som befinder sig i det pågældende kriseramte område.

KAPITEL 5

Endelige bestemmelser

Artikel 17

Gunstigere behandling

Medlemsstater kan indføre eller bibeholde mere gunstige bestemmelser, for så vidt som de er forenelige med dette direktiv.

Artikel 18

Gennemførelse

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den [...]. De tilsender straks Kommissionen disse love og bestemmelser med en sammenligningstabel, som viser sammenhængen mellem de pågældende love og bestemmelser og dette direktiv.

Lovene og bestemmelserne skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 19

Ophævelse

Afgørelse 95/553/EØF ophæves med virkning fra [...].

Artikel 20

Overvågning og evaluering

Medlemsstaterne meddeler Kommissionen alle relevante oplysninger vedrørende iværksættelsen af den ret, som borgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, har, og vedrørende den praktiske gennemførelse af dette direktiv, herunder en årlig oversigt over statistikker og relevante sager. Senest den [...] forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget en rapport om gennemførelse af dette direktiv.

Artikel 21

Ikrafttrædelse

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 23

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den ...

På Rådets vegne
Formand

BILAG 1

A. Formular til brug for anmodning om godtgørelse (artikel 12)

1. Anmodende medlemsstats ambassade eller konsulat

2. Navn på den stat, hvori borgeren er statsborger

(nærmeste ansvarlige ambassade eller konsulat på regionalt plan eller udenrigsministeriet)

3. Hændelsens art

(dato og sted)

4. Oplysninger om borger(e), der har fået bistand (vedlægges særskilt)

Fulde navn	Fødested og fødselsdato	Rejsedokumentets navn og nummer	Bistandens art	Omkostninger
------------	-------------------------	---------------------------------	----------------	--------------

5. Omkostninger i alt

6. Bankkonto til brug for godtgørelsen

7. Vedlagt: (eventuel) betalingsforpligtelse

B. Fælles formular – forpligtelse til at betale (økonomisk bistand)

FÆLLES FORMULAR FOR BETALINGSFORPLIGTELSE (ØKONOMISK FORSKUD)

Undertegnede (hr./fr.) (fulde navn udfyldes med blokbogstaver)

.....
som er indehaver af pas nr. udstedt i

anerkender hermed at have modtaget af et beløb på

.....
som forskud til betaling af (gældende gebyr inklusive)

.....
fra

ambassade/konsulat i

og forpligter mig til på anmodning at betale til et beløb svarende til ovennævnte beløb i (valuta)

til den vekselkurs, der var gældende på datoen for udbetaling af forskuddet tilbage til udenrigsministeriet/regeringen

.....
i

jf. den nationale lovgivning i det pågældende land.

Min adresse (*) (med blokbogstaver) (angiv også land)

er:

DATO UNDERSKRIFT

(*) i mangel af en fast adresse, angives en kontaktadresse.

C. Fælles formular - forpligtelse til at betale (hjemtransport)

FÆLLES FORMULAR FOR BETALINGSFORPLIGTELSE (HJEMTRANSPORT)

Undertegnede (hr./fr.) (fulde navn udfyldes med blokbogstaver)

.....
født i (by)i (land)
den (dato)
som er indehaver af pas nr. udstedt i
den og id-kort nr.
forpligter mig hermed til på anmodning at tilbagebetale til regeringen i

.....
jf. den nationale lovgivning i det pågældende land, et beløb svarende til alle omkostninger,
der er betalt på mine vegne eller udbetalt som forskud til mig af den konsulære medarbejder
fra regering i

.....
med henblik på eller i forbindelse med hjemtransport til
af undertegnede og de familiemedlemmer, der ledsager mig, og til at betale alle konsulære
gebyrer i forbindelse med hjemtransporten.

Det drejer sig om:

- (i) (*) Transport
Underhold
Diverse omkostninger
MINUS mit eget bidrag
KONSULÆRE GEBYRER:
Hjemtransportgebyr
Mødediæt
Pasgebyr/ekstragebyr for hastebehandling
(.... timer til pr. time)

(ii) (**) Alle beløb, der er udbetalt på mine vegne med henblik på eller i forbindelse
med hjemtransport af mig selv og mine ledsagende familiemedlemmer, og som ikke kan
fastslås på det tidspunkt, hvor jeg underskriver denne betalingsforpligtelse.

Mine adresse (***) (med blokbogstaver) (angiv også land) er:
.....
.....
.....
.....

DATO UNDERSKRIFT

(*) Det irrelevante overstreges: Den konsulære medarbejder og ansøgeren paraferer hver
delegation i marginen.

(**) Det irrelevante overstreges: Den konsulære medarbejder og ansøgeren paraferer hver
delegation i marginen.

(***) I mangel af en fast adresse, angives en kontaktadresse.

BILAG 2

A. Formular til brug for anmodning om godtgørelse i krisesituationer (artikel 13)

1. Anmodende medlemsstat
2. Navn på den stat, hvori borgeren er statsborger

(Udenrigsministeriet)

3. Hændelsens art:

(dato og sted)

4. Oplysninger om borger(e), der har fået bistand (vedlægges særskilt)

Fulde navn	Fødested og fødselsdato	Rejsedokumentets navn og nummer	Bistandens art	Omkostninger
------------	-------------------------	---------------------------------	----------------	--------------

5. Beregningsmetode

- Reelle omkostninger
- Forholdsmæssige omkostninger
- Fast takst

6. Omkostninger i alt

7. Bankkonto til brug for godtgørelsen

8. Vedlagt: (eventuel) betalingsforpligtelse

B. Faste takster

Bistandens art	Fast takst
Evakuering – langdistancerejse	Pris på den sidste ledige billet til erhvervsmæssigt fly: evakueringssted – bestemmelsessted (ELLER 1 000 EUR)
Intern rejse til et sikkert sted	150 EUR
Lægehjælp	2 500 EUR
Underhold (bolig og mad)	200 EUR (pr. dag)