



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.12.2007  
KOM(2007) 767 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**Effektiv konsulær beskyttelse i tredjelande - EU's bidrag**

**Handlingsplan 2007-2009**

{K(2007) 5841 endelig}  
{SEK(2007) 1600}  
{SEK(2007) 1601}

**DA**

**DA**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**Effektiv konsular beskyttelse i tredjelande - EU's bidrag**

**Handlingsplan 2007-2009**

**1. INDLEDNING**

De diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse af EU-borgere i tredjelande udgør et af de strategiske politiske mål for Kommissionen i 2007.

I artikel 20 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab ("EF-traktatens artikel 20") fastsættes det, at "enhver unionsborger nyder i tredjelande, hvor den medlemsstat, hvori han er statsborger, ikke er repræsenteret, enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat. Medlemsstaterne udarbejder indbyrdes de nødvendige regler og indleder de påkrævede internationale forhandlinger med henblik på at sikre denne beskyttelse." Samme ret er knæsat i artikel 46 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Denne handlingsplan er en ikke-udtømmende køreplan for de foranstaltninger, Kommissionen har til hensigt at foreslå i 2007-2009. Den følger efter en offentlig høring, der blev iværksat den 28. november 2006 med offentliggørelsen af grønbogen om disse spørgsmål.

De 27 medlemsstater anvender allerede indbyrdes høje standarder for beskyttelse og samarbejde. Der kan imidlertid gøres mere for at lette anvendelsen af EF-traktatens artikel 20 og sikre den bedst mulige beskyttelse af EU-borgere i tredjelande. Alle foranstaltninger, der træffes på dette område på nationalt og/eller fællesskabsplan, bør være fuldt ud forenelige med dette mål. Formålet med denne handlingsplan er at bistå medlemsstaterne med at opfylde deres forpligtelser på området og derved bistå borgere, der har brug for hjælp.

**2. BEHOVET FOR AT STYRKE BESKYTTELSEN AF EU-BORGERE I TREDJELANDE**

På nuværende tidspunkt er alle 27 medlemsstater kun repræsenteret i tre af 166 tredjelande: Folkerepublikken Kina, Den Russiske Føderation og USA<sup>1</sup>. Den manglende repræsentation blev yderligere understreget med udvidelsen af EU. Der er 18 lande, hvori ingen medlemsstat er repræsenteret, 17 lande, hvori kun én enkelt

---

<sup>1</sup> Rådets dokument 16838/1/06 af 23.3.2007 om formandskabets diplomatiske repræsentation i tredjelande, ikke offentliggjort.

medlemsstat er repræsenteret, og 11 lande, hvori to medlemsstater er repræsenteret. Blandt disse lande er en række turistdestinationer, der er populære blandt EU-borgere (f.eks. Bahamas, Barbados, Madagaskar, Maldiverne og Seychellerne). Medlemsstaternes diplomatiske og konsulære repræsentationer er særligt begrænsede i Centralamerika og Vestindien, Centralasien og Central- og Vestafrika. Det skønnes, at 8,7 % af de EU-borgere, der rejser ud af EU, rejser til tredjelande, hvor deres medlemsstat ikke har et konsulat eller en diplomatisk repræsentation. På grundlag af det antal rejser, EU-borgerne hvert år foretager til tredjelande, skønnes det, at antallet af "urepræsenterede" EU-borgere, der hvert år rejser udenlands, er på mindst 7 mio. Det skønnes, at ca. 2 mio. EU-borgere bor i et tredjeland, hvor deres medlemsstat ikke er repræsenteret<sup>2</sup>.

Disse tal vil sandsynligvis stige. EU-borgerne rejser i stigende grad til og bor i tredjelande som turister, arbejdstagere, studerende m.m. EUROSTAT<sup>3</sup> skønnede, at der i 2005 blev foretaget ca. 80 mio. rejser. Halvdelen af EU's borgere forventes at rejse til et tredjeland inden for de kommende tre år<sup>4</sup>. Rådet skønnede i 2006, at EU-borgerne foretager ca. 180 mia. rejser om året.

De fleste medlemsstater har ikke registre med oplysninger om de nøjagtige antal anmodninger om konsulær bistand. På grundlag af medlemsstaternes svar skønnes det, at ca. 0,53 % af EU-borgerne har brug for konsulær bistand, når de rejser uden for EU, hvilket udgør mindst 425 000 tilfælde om året. Det vurderes, at mindst 37 000 tilfælde vedrører EU-borgere, hvis medlemsstater ikke er repræsenteret i tredjelandet<sup>5</sup>.

Det relativt lave antal anmodninger om konsulær bistand kan skyldes borgernes begrænsede kendskab til EF-traktatens artikel 20. Den offentlige høring bekræftede, at de fleste EU-borgere ikke kender EF-traktatens artikel 20. I en Eurobarometerundersøgelse (2006) havde kun 23 % af de adspurgte hørt om de muligheder, EF-traktatens artikel 20 giver. Samtidig viste den offentlige høring, at borgerne har store forventninger til EU på dette område.

Medlemsstaterne har allerede etableret visse koordineringsmekanismer på området, således som det blev demonstreret i forbindelse med tsunamien i 2004 og krisen i Libanon i 2006. Der er imidlertid stadig plads til at forbedre samarbejdet, koordineringen og byrdedelingen mellem medlemsstaterne<sup>6</sup>. De diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse er desuden ikke begrænset til krisesituationer, men omfatter også daglig bistand til at løse individuelle problemer såsom tab af pas, tyveri og alvorlige ulykker.

---

<sup>2</sup> Konsekvensanalysen, punkt 2.2. og 2.8.

<sup>3</sup> Database om befolkningen, turistdelen. Dataene omfatter ferie- og forretningsrejser af mere end én dags varighed i 2005.

<sup>4</sup> Eurobarometer nr. 118 fra juli 2006.

<sup>5</sup> Konsekvensanalysen, punkt 2.2.

<sup>6</sup> Der er de seneste år blevet fremlagt adskillige initiativer for at forbedre EU's evne til at reagere i krisesituationer. Et eksempel er Michel Barniers rapport af 9. maj 2006 "For a European civil protection force: Europe aid".

I den forbindelse bør konceptet med en "ledende stat" nævnes. Denne nye form for konsulært samarbejde har til formål at styrke det konsulære samarbejde og forbedre beskyttelsen af EU-borgere i tilfælde af kriser i tredjelande, hvor kun få medlemsstater er repræsenteret. En eller flere medlemsstater udpeges som "ledende stat" i tredjelandet for at sikre beskyttelsen af urepræsenterede EU-borgere på de øvrige medlemsstaters vegne. I tilfælde af evakuering er den "ledende stat" ansvarlig for evakueringen af alle EU-borgere til et sikkert sted. I forbindelse med EF-traktatens artikel 20 anser Kommissionen konceptet med en "ledende stat" som et positivt skridt hen imod en større grad af deling af byrderne i krisesituationer.

Fællesskabsbestemmelserne på dette område er meget begrænsede, idet de består af to afgørelser truffet af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer. I henhold til afgørelse 95/553/EF<sup>7</sup> har urepræsenterede EU-borgere ret til konsulær beskyttelse af enhver anden medlemsstats konsulat eller diplomatiske repræsentation på samme betingelser som den pågældende medlemsstats statsborgere, f.eks. i tilfælde af dødsfald, alvorlige ulykker, anholdelse og hjemtransport. Afgørelsen er ikke udtømmende, da den ikke udtrykkeligt dækker andre tilfælde, hvor EU-borgere kan have brug for bistand. I henhold til afgørelse 96/409/FUSP<sup>8</sup> har urepræsenterede EU-borgere, der har mistet deres rejsedokument, ret til et nødrejsedokument udstedt af en hvilken som helst medlemsstat, der er repræsenteret på stedet. Medlemsstaterne har desuden i Rådet udarbejdet ikke-bindende retningslinjer for konsulær beskyttelse<sup>9</sup>. I takt med at EU-borgerne bliver opmærksomme på deres rettigheder i henhold til EF-traktatens artikel 20, og som følge af den øgede internationale rejseaktivitet vil der fremover næsten helt sikkert komme opfordringer til, at den konsulære beskyttelse forbedres. Naturkatastrofer, terrorangreb og politisk ustabilitet er andre forhold, der vækker bekymring.

Reformtraktatens ikrafttrædelse vil skabe et klart retsgrundlag for EU-retten på dette område. Den ændrede ordlyd i EF-traktatens artikel 20 vil sætte Rådet i stand til at vedtage direktiver "om de koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette denne beskyttelse".

Formålet med denne handlingsplan er at foreslå foranstaltninger med henblik på at give EF-traktatens artikel 20 indhold og tage fat på nuværende og forudseelige mangler på området.

---

<sup>7</sup> EFT L 314 af 28.12.1995, s. 73.

<sup>8</sup> EFT L 168 af 16.7.1996, s. 4.

<sup>9</sup> Rådets dokument 10109/06 af 2.6.2006.

### **3. RESULTATET AF DEN OFFENTLIGE HØRING**

I 2006 iværksatte Kommissionen en bred offentlig høring med offentliggørelsen af grønbogen om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande<sup>10</sup>, hvori der blev foreslået en række mulige foranstaltninger. Reaktionen på grønbogen viste, at der er omfattende interesse for sagen<sup>11</sup>. Den 29. maj 2007 blev der afholdt en offentlig høring.

Civilsamfundet, andre EU-institutioner og individuelle respondenter gik ind for at give EF-traktatens artikel 20 mere vægt som et håndgribeligt udtryk for EU-borgerskabet. Flere medlemsstater opfordrede til forsigtighed og mindede om, at de først og fremmest har ansvar for at sikre deres egne statsborgeres beskyttelse.

### **4. BEHOVET FOR EN FREMADSKRIDENDE OG GRADVIS STRATEGI**

En effektiv styrkelse af retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse som knæsat i EF-traktatens artikel 20 udgør en kompliceret udfordring, der ikke kan tages op ved hjælp af et enkelt initiativ, men kræver en omfattende pakke af foranstaltninger, der er baseret på en langsigtet strategi. Det er rigtigt, at det først og fremmest er medlemsstaterne, der har ansvaret på dette område. Kommissionen ønsker at hjælpe dem med at leve op til deres ansvar. Der er derfor brug for en fremadskridende og gradvis strategi.

Da visse foranstaltninger er juridisk og teknisk komplicerede, kræves der en tilbundsgående analyse og forberedelse i tæt samarbejde med medlemsstaterne.

- Kommissionen foreslår følgende handlingsplan for perioden 2007-2009, herunder en række retlige og ikke-retlige foranstaltninger.

### **5. AKTIONSOMRÅDER I PERIODEN 2007-2009**

#### **5.1. Oplysning til borgerne**

Den offentlige høring bekræftede, at offentlighedens kendskab til dette område er begrænset. Kommissionen iværksatte i april 2007 en oplysningskampagne med plakater, hvorpå EF-traktatens artikel 20 og afgørelse 95/553/EF beskrives på en brugervenlig måde. Plakaterne er på anmodning blevet distribueret til rejsebureauer i adskillige medlemsstater. Derudover har Rådets Sekretariat omdelt en brochure om europæisk konsulær bistand<sup>12</sup>. Medlemsstaterne har desuden videreformidlet oplysninger om EF-traktatens artikel 20 på nationalt plan. Trods denne indsats er

---

<sup>10</sup> KOM(2006) 712 endelig.

<sup>11</sup> Reaktionen på grønbogen kan ses på:  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_public\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm).

<sup>12</sup> <http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu>.

langt de fleste borgere ikke opmærksomme på EF-traktatens artikel 20 og dens anvendelsesområde.

#### 5.1.1. *Henstilling til medlemsstaterne om at trykke EF-traktatens artikel 20 i pas*

Som den første foranstaltning i forbindelse med handlingsplanen henstiller Kommissionen til medlemsstaterne, at de trykker ordlyden af EF-traktatens artikel 20 i pas. Denne idé, der blev nævnt i grønbogen, er tidligere blevet fremsat i Barnier-rapporten<sup>13</sup> og af det østrigske formandskab for Rådet i 2006<sup>14</sup>. Under den offentlige høring fik forslaget næsten enstemmig støtte som et effektivt middel til at nå ud til enkeltpersoner, der rejser til tredjelande. Det blev også foreslået at trykke en henvisning til et EU-websted, således at borgerne kan finde mere detaljerede oplysninger. Kommissionen henstiller, at medlemsstaterne trykker EF-traktatens artikel 20 i pas, der udstedes efter 1. juli 2009. For så vidt angår pas, der er udstedt inden denne dato, henstiller Kommissionen, at der distribueres mærkater med ordlyden af EF-traktatens artikel 20, som kan påføres på ydersiden af bagsiden af passet. Det er op til medlemsstaterne at bestemme, hvis og hvordan de skal stilles til rådighed. Denne foranstaltning vil i væsentlig grad og med begrænsede udgifter til følge øge borgernes kendskab til EF-traktatens artikel 20.

- Kommissionen henstiller, at medlemsstaterne trykker EF-traktatens artikel 20 i pas, der udstedes efter 1. juli 2009, og distribuerer mærkater med ordlyden af EF-traktatens artikel 20, som skal påføres på ydersiden af bagsiden af pas, der er udstedt før denne dato (fra 2008).

#### 5.1.2. *Fortsættelse af oplysningskampagnen til den brede offentlighed*

Kommissionen vil stille en plakat til rådighed om konsulær beskyttelse, der i partnerskab med medlemsstaterne skal distribueres til strategiske steder såsom lufthavne, havne, grænseovergangssteder ved de ydre grænser og togstationer.

- Kommissionen vil stille en plakat til rådighed om konsulær beskyttelse, der skal distribueres på strategiske steder i partnerskab med medlemsstaterne (fra 2007).

#### 5.1.3. *Oprettelse af et EU-websted om konsulær beskyttelse*

Kommissionen har til hensigt i 2008 at oprette et særligt websted vedrørende konsulær beskyttelse på Europa-webstedet. Webstedet vil blive anvendt til at offentliggøre praktiske oplysninger som anført nedenfor.

Webstedet kan også anvendes til at lette adgangen til medlemsstaternes rejsevejledninger. Det kan indeholde et link til medlemsstaternes rejsevejledninger og til Rådets Sekretariats websted<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Jf. fodnote 6.

<sup>14</sup> Rådets dokument 10551/06 af 15.6.2006.

<sup>15</sup> [www.travel-voyage.consilium.europa.eu](http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu).

- Kommissionen vil oprette et websted på Europa-webstedet med henblik på at offentliggøre oplysninger om konsulær beskyttelse (2008).

#### 5.1.4. *Offentliggørelse af oplysninger om medlemsstaternes repræsentation i tredjelande*

Mange mennesker finder det sikkert nyttigt at have en ajourført liste over medlemsstaternes ambassader og konsulater i tredjelande. Disse oplysninger, der hvert halve år indsamles af Rådets Sekretariat<sup>16</sup>, stilles på nuværende tidspunkt ikke til rådighed for offentligheden. Kommissionen vil offentliggøre dem på det foreslåede websted.

- Kommissionen vil anmode medlemsstaterne om ajourførte oplysninger om deres repræsentationer i tredjelande og offentliggøre dem online (fra 2008).

#### 5.1.5. *Offentliggørelse af oplysninger om foranstaltninger til gennemførelse af EF-traktatens artikel 20*

Kommissionen vil offentliggøre oplysninger om de relevante foranstaltninger til gennemførelse af EF-traktatens artikel 20 på det foreslåede websted. Det henstilles, at sådanne foranstaltninger også offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende.

- Kommissionen vil offentliggøre oplysninger om foranstaltninger til gennemførelse af EF-traktatens artikel 20 på dens fremtidige websted (fra 2008).

#### 5.1.6. *Oprettelse af et EU-telefonnummer vedrørende konsulær beskyttelse*

Kommissionen vil undersøge muligheden for inden 2009 at stilles telefoniske oplysninger til rådighed om spørgsmål vedrørende konsulær beskyttelse, f.eks. kontaktoplysninger om medlemsstaternes konsulater eller ambassader i tredjelande.

- Kommissionen vil undersøge muligheden for at stille telefoniske oplysninger til rådighed om spørgsmål vedrørende konsulær beskyttelse (2009).

## 5.2. **Omfanget af beskyttelsen af EU-borgere**

Den offentlige høring afslørede, at EF-traktatens artikel 20 fortolkes forskelligt. Nogle mener, at den omfatter både diplomatisk og konsulær beskyttelse, mens andre mener, at den kun omfatter konsulær beskyttelse. Diplomatsk beskyttelse består i, at en stat gør en anden stat ansvarlig for skader på en juridisk eller fysisk person, der er statsborger i førstnævnte stat<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> "Formandskabets diplomatiske repræsentation i tredjelande – Første halvår af 2007", Rådets dokument 16838/1/06 af 23.3.2007.

<sup>17</sup> Se hele teksten til udkastet til artikel 1 i rapporten fra 2006 fra FN's International Law Commission (A/61/10).

Det ser ud til, at i de fleste tilfælde, hvor EU-borgere har brug for hjælp i tredjelande, vedrører det konsulær beskyttelse. Inden for den tidsramme, denne handlingsplan dækker, vil Kommissionen derfor koncentrere sig om at forbedre EU-borgernes konsulære beskyttelse i tredjelande<sup>18</sup>. Dette påvirker ikke eventuelle fremtidige foranstaltninger i forbindelse med diplomatisk beskyttelse.

#### 5.2.1. Sikring af, at alle EU-borgere har samme beskyttelsesniveau

Det fremgik af den offentlige høring, at omfanget af den konsulære beskyttelse varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Sådanne forskelle kan forhindre, at EF-traktatens artikel 20 har fuld virkning. Kommissionen vil se nærmere på medlemsstaternes lovgivninger og praksis for så vidt angår beskyttelse og vurdere omfanget og arten af disse forskelle.

- I samarbejde med medlemsstaterne vil Kommissionen vurdere omfanget og arten af forskellene i lovgivningerne og praksis på området konsulær beskyttelse (fra 2008).

#### 5.2.2. Beskyttelse af EU-borgeres familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere

Det vurderes, at ca. 6 mio. EU-borgere er gift med tredjelandstatsborgere<sup>19</sup>. Den manglende beskyttelse af tredjelandstatsborgere, der er medlemmer af en EU-borgers familie, kan give store problemer og mange bekymringer, når EU-borgere og deres familie er i en vanskelig situation. Visse medlemsstater yder allerede beskyttelse af EU-borgeres familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere, mens andre ikke gør det eller kun på skønsmæssig basis. For at styrke EU-borgeres ret til beskyttelse vil Kommissionen undersøge muligheden for at sikre konsulær beskyttelse i medfør af EF-traktatens artikel 20 til EU-borgeres familiemedlemmer. Det vil være i overensstemmelse med fællesskabsretten på området EU-borgernes frie bevægelighed<sup>20</sup>. Der er adskillige andre spørgsmål, der kræver at blive undersøgt, f.eks. definitionen af familiemedlem og spørgsmålet om dobbeltnationalitet.

- Kommissionen vil undersøge muligheden for at sikre konsulær beskyttelse af EU-borgeres familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere (2009).

#### 5.2.3. Beskyttelse med henblik på identificering og hjemtransport af afdøde

I en nødsituation kan komplicerede og bekostelige administrative formaliteter i forbindelse med identificering og hjemtransport af en afdød gøre situationen værre. Den offentlige høring viste, at der var bred enighed om behovet for at forenkle ofte komplicerede og bekostelige administrative procedurer med henblik på identificering og hjemtransport af afdøde.

---

<sup>18</sup> Med konsulær beskyttelse forstås en stats støtte og bistand til borgere i udlandet, enten dens egne statsborgere eller andre statsborgere, som den pågældende stat har aftalt at yde bistand til. Bistanden kan ydes af de konsulære eller diplomatiske myndigheder.

<sup>19</sup> Se konsekvensanalysen, punkt 5.3.

<sup>20</sup> Se f.eks. direktiv 2004/38/EF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).



Kommissionen bemærker i den forbindelse de generelt positive erfaringer, 15 medlemsstater, der er parter til Europarådets konvention af 1973 om transport af lig<sup>21</sup>, har haft. Kommissionen henstiller, at de resterende 12 medlemsstater tiltræder instrumentet. Alle medlemsstater bør hurtigst muligt ratificere det.

Det vil skabe en stærk fælles platform med mulighed for at handle på multilateralt plan og overveje, hvordan procedurerne for hjemtransport af afdøde fra tredjelande kan forenkles.

- Kommissionen vil henstille, at de medlemsstater, der endnu ikke har tiltrådt Europarådets konvention af 1973, gør det (2008).
- Kommissionen vil overveje, hvordan procedurerne for hjemtransport af afdøde fra tredjelande vil kunne forenkles på multilateralt plan (2009).

#### 5.2.4. *Overvejelse af behovet for at forenkle procedurerne for udlæg*

Grønbogens forslag om at forenkle procedurerne for udlæg (artikel 6 i afgørelse 95/553/EF) fik blandede reaktioner. Nogle medlemsstater fandt, at de nuværende procedurer fungerer godt, mens andre gik ind for en forenkling og/eller oprettelse af et system for kompensation.

I retningslinjerne vedrørende konsular beskyttelse tales der for, at medlemsstaterne refunderer den stat, der yder bistand, på en pragmatisk måde. I tilfælde af hjemtransport opfordres medlemsstaterne til at refundere hinanden på pro rata-basis. Den anmodende medlemsstat opkræver betaling af sine statsborgere. Kommissionen vil se undersøge, om de nuværende procedurer er tilfredsstillende.

Der vil blive set nærmere på muligheden for at oprette et system for kompensation mellem medlemsstaterne. Det kan sikre, at medlemsstaterne får refunderet udgifter i forbindelse med konsular beskyttelse af en anden medlemsstats EU-borgere. Systemet bør være enkelt at administrere og effektivt.

- Kommissionen vil overveje behovet for at forenkle procedurerne for udlæg (2009)
- Der vil blive set nærmere på muligheden for at oprette et system for kompensation mellem medlemsstaterne (2009).

---

<sup>21</sup> Overenskomst om overførsel af lig, Strasbourg den 26.10.1973. Overenskomsten er hidtil blevet ratificeret af 21 stater, herunder 15 medlemsstater.

### 5.3. Strukturer og ressourcer

Adskillige medlemsstater anvender samhusningsordninger<sup>22</sup> i tredjelande som et middel til at nedbringe udgifterne og forbedre koordineringen. I Dar es Salaam og Abuja deler Kommissionens delegationer lokaler med visse medlemsstater. Hver partner ejer og betaler sin del af bygningen, og de fælles udgifter deles på pro rata-basis.

Oprettelsen af fælles kontorer, der er tilgængelige for alle EU-borgere, vil kompensere for den begrænsede konsulære tilstedeværelse i tredjelande, og disse kontorer kan dele lokaler med Kommissionens delegation. Udgifterne bør deles på pro rata-basis mellem de deltagerne medlemsstater på grundlag af de eksisterende ordninger. Ud over fordelene ved samhusning (økonomiske besparelser og øget gensidigt samarbejde) vil de fælles kontorer fungere på grundlag af en klar og gennemsigtig ordning for gensidig repræsentation. Dette system vil udgøre et skridt hen imod øget beskyttelse af EU-borgere i nød, da det vil fungere på alle tidspunkter og ikke kun i forbindelse med ekstraordinære begivenheder såsom konflikter eller naturkatastrofer. På den måde vil det supplere konceptet med en "ledende stat".

Kommissionen vil undersøge muligheden for som et pilotprojekt i samarbejde med medlemsstaterne at oprette et fælles kontor i et tredjeland, hvor kun få medlemsstater er repræsenteret. Kommissionen vil først undersøge, hvordan pilotprojektet skal fungere og tilrettelægges, hvorfra ressourcerne skal komme, og hvordan det skal finansieres og byrderne deles.

Der findes allerede en stedfortræderordning, navnlig i forbindelse med den fælles visumpolitik, hvor der er gjort væsentlige fremskridt via de fælles konsulære instrukser og indvielsen af EU's første fælles visumansøgningscenter i Moldova. Det fælles visumansøgningscenters funktioner er på nuværende tidspunkt meget forskelligt fra dem, der er planlagt for de fælles kontorer. På lang sigt kan det dog påtænkes at samle de to i fælles kontorer, der kan yde en lang række konsulære tjenester, herunder behandling af visumansøgninger.

Efter evalueringen af pilotprojektet kan de fælles kontorer udvides til andre områder i verden.

- Kommissionen vil foreslå, at der som et pilotprojekt i samarbejde med medlemsstaterne oprettes et fælles kontor, der deler lokaler med Kommissionens delegation i en region, og at der foretages en evaluering heraf (2008).

---

<sup>22</sup>

Det er tilfældet i f.eks. Abuja, Almaty, Ashgabat, Dar es Salaam, Pyongyang, Quito, Reykjavik, Minsk og Chisinau.

#### 5.4. Udveksling af bedste praksis og uddannelse

Den offentlige høring bekræftede behovet for at drøfte fælles problemer, fremme udveksling af bedste praksis og lette udvekslingen af oplysninger mellem forskellige aktører. Kommissionen afholdt ved udgangen af 2007 et seminar, og resultaterne heraf skal tjene som grundlag for fremtidige foranstaltninger på området.

- Kommissionen afholdt et seminar for at få indkredset fælles problemer og behov på området (2007) med henblik på at lette udvekslingen af bedste praksis og uddannelse (fra 2008).

#### 5.5. Tredjelandsmyndigheders samtykke

Kravet om, at der skal indhentes samtykke fra tredjelande, er en generel regel i international ret. I EF-traktatens artikel 20 fastsættes det, at medlemsstaterne "indleder de påkrævede internationale forhandlinger med henblik på at sikre denne beskyttelse". Det er blevet anført, at en unilateral meddelelse til den modtagende stat vil være tilstrækkeligt i overensstemmelse med artikel 8 i Wienerkonventionen om konsulære forbindelser<sup>23</sup>. Et sådant udtrykkeligt samtykke vil imidlertid øge retssikkerheden og give EU-borgerskabet konkret betydning også over for tredjelande.

I lyset af den fleksibilitet, der er nødvendig for at tage hensyn til de specifikke omstændigheder i forbindelse med hver forhandling og løse dette problem i hvert enkelt tilfælde, henstiller Kommissionen til medlemsstaterne, at de i fremtidige bilaterale aftaler med tredjelande medtager en bestemmelse om samtykke. Kommissionen har på samme måde til hensigt at foreslå, at der medtages en bestemmelse om samtykke i fremtidige "blandede" aftaler, som Fællesskabet og dets medlemsstater indgår med tredjelande.

På længere sigt vil Kommissionen også overveje muligheden for at indhente tredjelandes samtykke til at lade EU udøve denne beskyttelse via Kommissionens delegationer. Selv om det først og fremmest er medlemsstaterne, der har ansvaret for at sikre beskyttelsen af deres borgere, kan delegationer efter bemyndigelse fra Rådet yde beskyttelse i forbindelse med forhold, der falder ind under Fællesskabets kompetence i overensstemmelse med Førsteinstansrettens retspraksis<sup>24</sup>.

- Kommissionen henstiller, at medlemsstaterne får indføjet en bestemmelse om samtykke i bilaterale aftaler med tredjelande for at sikre de diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse af EU-borgere (2007).
- Kommissionen har til hensigt at foreslå, at der søges indføjet en bestemmelse om samtykke i forbindelse med fremtidige "blandede" aftaler med tredjelande for sikre EU-borgernes diplomatisk og konsulær beskyttelse (fra 2008).

---

<sup>23</sup> I denne artikel fastsættes følgende "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."

<sup>24</sup> Sag T-572/93.

- Kommissionen vil overveje EU's mulighed for at yde beskyttelse gennem Kommissionens delegationer i forbindelse med forhold, der falder ind under Fællesskabets kompetence (2009).

## 6. HANDLINGSPLAN (2007-2009)

### **Foranstaltninger i 2007:**

- Henstilling til medlemsstaterne om at trykke EF-traktatens artikel 20 i pas.
- Fortsættelse af oplysningskampagnen.
- Afholdelse af et seminar med medlemsstaterne for at undersøge deres behov for udveksling af bedste praksis.
- Forslag om at medtage en "bestemmelse om samtykke" i bilaterale aftaler med tredjelande.

### **Foranstaltninger i 2008:**

- Oprettelse af et EU-websted om konsulær beskyttelse.
- Henstilling til medlemsstaterne om at tiltræde konventionen af 1973 om transport af lig.
- Vurdering af omfanget og arten af forskellene i medlemsstaternes lovgivninger og praksis på området konsulær beskyttelse.
- Opfølgning af seminaret.
- Forslag om oprettelse af et fælles kontor i et tredjeland som et pilotprojekt i samarbejde med medlemsstaterne.
- Forslag om indføjelse af en bestemmelse om samtykke i "blandede" aftaler med tredjelande.

### **Foranstaltninger i 2009:**

- Telefoniske oplysninger om spørgsmål vedrørende konsulær beskyttelse.
- Undersøgelse af muligheden for at sikre konsulær beskyttelse af EU-borgeres familiemedlemmer, der er tredjelandsstatsborgere.
- Overvejelse af, hvordan procedurerne for hjemtransport af afdøde kan forenkles på multilateralt plan.
- Overvejelse af behovet for at forenkle procedurerne for udlæg.

- Undersøgelse af mulighederne for at oprette en kompensationsordning.
- Overvejelse af EU's mulighed for at yde beskyttelse via Kommissionens delegationer i forbindelse med forhold, der falder ind under Fællesskabets kompetence.