



Bruxelles, den 6.12.2023
SWD(2023) 942 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Rådets Direktiv

om ændring af Rådets direktiv (EU) 2015/637 om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande og direktiv (EU) 2019/997 om indførelse af et EU-nødpas

{COM(2023) 930 final} - {SEC(2023) 930 final} - {SWD(2023) 940 final} -
{SWD(2023) 941 final}

1. BEHOV FOR HANDLING

1.1 Hvad er problemet, og hvad er dets årsager og konsekvenser?

EU-borgere har ret til beskyttelse hos enhver anden medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheder på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat. Denne ret er fastsat i artikel 20, stk. 2, litra c), og artikel 23 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og i artikel 46 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. De koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette udøvelsen af denne ret, er fastsat i Rådets direktiv (EU) 2015/637¹.

På daglig basis ydes der konsulær beskyttelse til et begrænset antal ikkerepræsenterede EU-borgere med behov for bistand i udlandet. Konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede EU-borgere vil dog sandsynligvis blive mere almindelig i fremtiden, da hyppigheden, alvoren og varigheden af kriser med et konsulært element sandsynligvis vil stige. I løbet af de seneste år har adskillige store begivenheder krævet konsulær beskyttelse af EU-borgere, navnlig: covid-19-pandemien, konflikten i Afghanistan, Ruslands angrebskrig mod Ukraine og på det seneste konflikten i Sudan og hjemsendelserne fra Israel og Gaza.

Disse kriser har vist, at det er nødvendigt at: i) forbedre rammerne for konsulær beskyttelse og ii) styrke koordineringen og samarbejdet mellem medlemsstaterne. De har også vist, hvordan de eksisterende regler har mangler, der kan skabe retsusikkerhed og underminere den effektive ydelse af konsulær bistand til EU-borgere. Reglerne afspejler navnlig ikke EU-delegationernes voksende rolle med hensyn til at støtte medlemsstaterne i at yde bistand til ikkerepræsenterede EU-borgere. De eksisterende regler tager heller ikke højde for den seneste vigtige udvikling i samarbejdet mellem medlemsstaterne om kriseberedskab.

På dette grundlag er der identificeret en række udfordringer for den effektive udøvelse af EU-borgernes ret til konsulær beskyttelse. Disse udfordringer tæller bl.a.: i) en upræcis definition af begrebet "ikkerepræsenteret borger", ii) uklar fordeling af roller og opgaver på lokale konsulære samarbejds møder, iii) mangel på systematisk konsulær beredskabsplanlægning, iv) manglende effektivitet af begrebet "ledende stat"² og v) retsusikkerhed i forbindelse med EU-delegationernes rolle med hensyn til at støtte medlemsstaterne. Desuden er der uoverensstemmelser i oplysningerne om konsulær bistand til EU-borgere, og der mangler pålidelige oplysninger om EU-borgere, der bor eller rejser i udlandet. Endelig er procedurerne for godtgørelse af konsulære myndigheder for den bistand, de yder, komplekse, underudnyttede og omfatter ikke EU-delegationerne.

1.2 Hvilke resultater skal der opnås?

Det **overordnede mål** med det politiske initiativ på dette område er at forbedre ikkerepræsenterede EU-borgeres udøvelse af retten til konsulær beskyttelse. Dette kan opnås ved hjælp af følgende **specifikke mål**: i) øge EU-borgernes retssikkerhed med hensyn til rækkevidden af retten til konsulær beskyttelse, ii) sikre klare roller, koordinerings- og samarbejds mekanismer mellem medlemsstaterne og EU-delegationerne, herunder i en krisesituation, iii) forbedre kommunikationen med EU-borgerne

¹ Rådets direktiv (EU) 2015/637 af 20. april 2015 om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande og om ophævelse af afgørelse 95/553/EF (EUT L 106 af 24.4.2015, s. 1).

² Udtrykket "ledende stat" henviser til en eller flere medlemsstater, der er repræsenteret i et givet tredjeland, og som har ansvaret for at koordinere og lede bistanden til ikkerepræsenterede borgere i krisesituationer.

og give dem oplysninger af høj kvalitet og iv) øge effektiviteten og anvendelsen af procedurerne for finansiel godtgørelse.

2. LØSNINGER

2.1 Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene?

Konsekvensanalysen indeholder en undersøgelse af flere politiske løsningsmodeller for hvert specifikt mål med en række potentielle foranstaltninger til at løse problemerne.

Løsningsmodellerne under det første mål har til formål at sikre, at definitionen af "ikkerepræsenteret EU-borger" præciseres og forbedres for at undgå fremtidige tilfælde, hvor ikkerepræsenterede EU-borgere ikke bistås på grundlag af medlemsstaternes ukorrekte fortolkning eller vurdering af situationen. Dette mål har navnlig til formål at håndtere situationer, hvor den medlemstat, som borgeren er statsborger i, i princippet er repræsenteret i det pågældende tredjeland af en ambassade eller et konsulat, men hvor det er uklart, om den pågældende ambassade eller det pågældende konsulat kan anses for at kunne "yde konkret konsulær beskyttelse". **Løsningsmodel 1 a** indeholder "bløde" ikkebindende foranstaltninger, mens der med **løsningsmodel 1 b** foreslås lovændringer for at præcisere definitionen i direktivet. **Løsningsmodel 1 c** indeholder forslag om, at der indføres en ny "formodning om manglende repræsentation".

I afsnittet om det andet specifikke mål blev der i konsekvensanalysen undersøgt muligheder for at løse problemerne i forbindelse med de vigtigste begreber og de processer, hvorigennem medlemsstaterne og EU-delegationerne interagerer for at yde konsulær bistand til ikkerepræsenterede borgere. Med hensyn til lokale konsulære samarbejdsnetværk består **løsningsmodel 2 a** af "bløde" foranstaltninger for bedre at strukturere de forskellige ansvarsområder i sådanne netværk, og med **løsningsmodel 2 b** foreslås det at tildele EU-delegationerne rollen som formand for lokale konsulære samarbejds møder. **Løsningsmodel 2 c** består af lovændringer, der reviderer begrebet "ledende stat" og fastlægger tildelingen af klare opgaver i såkaldte fælles konsulære beredskabsplaner til de forskellige involverede aktører. **Løsningsmodel 2 c** indeholder også forslag om at medtage bestemmelser om sådanne planer og såkaldte fælles konsulære hold i direktiv (EU) 2015/637. **Løsningsmodel 2 d** består af lovændringer for at præcisere EU-delegationernes understøttende rolle, navnlig ved at tilpasse direktivets bestemmelser til Rådets afgørelse 2010/427/EU³ om Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten). Endelig består **løsningsmodel 2 e** af lovændringer, der giver EU-delegationerne nye beføjelser, som vil sætte dem i stand til at yde direkte konsulær beskyttelse til ikkerepræsenterede borgere i udækkede tredjelande efter anmodning fra borgeren.

Løsningsmodeller, der forfølger det tredje specifikke mål, tager fat på de vigtigste drivkræfter bag kommunikationsproblemerne med borgerne, nemlig: i) problemer med de oplysninger, som medlemsstaterne og EU giver borgerne og ii) manglende oplysninger om borgere, der rejser eller opholder sig i udlandet. Med hensyn til det første spørgsmål indeholder **løsningsmodel 3 a** forslag om lovændringer med nye oplysningskrav, mens det i **løsningsmodel 3 b** foreslås, at der oprettes en EU-rejserådgivningsportal. Med hensyn til det andet spørgsmål anbefales det i **løsningsmodel 3 c**, at der iværksættes en EU-dækkende kommunikationskampagne og i **løsningsmodel 3 d** kræves det, at medlemsstaterne fremmer foranstaltninger, der gør det muligt for EU-borgere at underrette de nationale myndigheder om deres rejse eller bopæl i udlandet.

³ Rådets afgørelse 2010/427/EU af 26. juli 2010 om, hvordan Tjenesten for EU's Optræden Udadtil skal tilrettelægges og fungere (EUT L 201 af 3.8.2010, s. 30).

Endelig sigter løsningsmodellerne under det fjerde specifikke mål mod at mindske kompleksiteten og ineffektiviteten af de eksisterende procedurer for finansiel godtgørelse (godtgørelse af de konsulære myndigheder for bistand, de yder til statsborgere i en anden medlemsstat), således at disse procedurer bliver hurtigere og anvendes oftere til gavn for EU-borgerne og medlemsstaterne. **Løsningsmodel 4 a** indeholder "bløde" foranstaltninger for at præcisere godtgørelsesprocessen og tilbyde medlemsstaterne uddannelse, mens **løsningsmodel 4 b** indeholder forslag om lovændringer for at forbedre godtgørelsesprocedurerne og udvide dem til at omfatte EU-delegationerne for at sikre overholdelse af kravet om omkostningsneutralitet i afgørelse 2010/427/EU.

2.2 Hvad er den foretrukne kombination af løsningsmodeller?

Den foretrukne kombination af løsningsmodeller vil føre til følgende lovændringer af direktiv (EU) 2015/637:

- **løsningsmodel 1 b:** præcisering af definitionen af, hvad det betyder, at en EU-borger ikke er repræsenteret
- **løsningsmodel 2 b:** EU-delegationerne varetager som udgangspunkt formandskabet ved de lokale koordineringsmøder
- **løsningsmodel 2 c:** formalisering af fælles konsulære beredskabsplaner og fælles konsulære hold og revision af begrebet "ledende stat"
- **løsningsmodel 2 d:** styrkelse af EU-delegationernes understøttende rolle og tilpasning af teksten til afgørelse 2010/427/EU
- **løsningsmodel 3 a:** krav til medlemsstaterne om regelmæssigt at meddele Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten oplysninger om deres konsulære netværk, honorære konsuler og bilaterale og praktiske ordninger for konsulær beskyttelse
- **løsningsmodel 3 d:** krav til medlemsstaterne om at fremme foranstaltninger, der gør det muligt for EU-borgere at underrette de konsulære myndigheder om deres rejser til eller registrere deres ophold i tredjelande
- **løsningsmodel 4 b:** bistående medlemsstater gives mulighed for at kræve, at ikkerepræsenterede borgere godtgør omkostningerne direkte, og godtgørelsesmekanismerne udvides til EU-delegationerne.

3. VIRKNINGER AF DEN FORETRUKNE LØSNINGSMODEL

3.1 Fordele og omkostninger ved den foretrukne løsningsmodel

Den vigtigste fordel ved den foretrukne løsningsmodel er en mere effektiv udøvelse af retten til konsulær beskyttelse for ikkerepræsenterede EU-borgere. Dette opnås ved at præcisere definitioner og procedurer, hvorved retssikkerheden for borgerne og medlemsstaterne øges. Bedre beredskabs- og koordineringsforanstaltninger samt en solid retlig ramme for EU-delegationernes rolle medfører en bedre beskyttelse af EU-borgerne, navnlig i krisesituationer.

Andre fordele omfatter forbedret kommunikation med EU-borgerne, herunder gennem lettere adgang til pålidelige oplysninger og øget registrering af borgernes rejser og ophold i udlandet. De foretrukne

foranstaltninger omfatter også: i) små besparelser og effektivitetsgevinster for de nationale myndigheder og ii) tidsbesparelser og reduceret byrde for EU-borgerne.

Omkostningerne ved den foretrukne løsning, som skal afholdes af medlemsstaterne og EU, er meget begrænsede.

3.2 Nærhedsprincippet og komplementariteten i indsatsen på EU-plan

Konsulær beskyttelse af ikke-repræsenterede borgere indebærer pr. definition en grænseoverskridende dimension, da det er en unionsborgerskabsret, som borgerne har over for myndighederne i andre medlemsstater end den, hvor de er statsborgere. Som følge heraf kan den ikke håndteres effektivt af medlemsstaterne hver for sig.