



Direktiv om konsulärt skydd för EU-medborgare utomlands för EU-medborgare utomlands

Utrikesdepartementet

2012-01-18

Dokumentbeteckning

Förslag till rådets direktiv om konsulärt skydd för EU-medborgare utomlands, KOM(2011) 881.

Sammanfattning

Förslaget tar sin grund i den rättighet som fastslås i artikel 23 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, att en EU-medborgare i ett tredjeland där hans/hennes eget land inte har en representation, har rätt att söka konsulärt bistånd hos annan EU-ambassad på samma villkor som medborgare i den staten. Beslut 95/553/EG reglerar denna rättighet mer i detalj. Direktivförslaget syftar till att utveckla och ersätta det befintliga beslutet, med hänsyn till den utveckling som skett under senare år. Det övergripande syftet är att ytterligare stärka skyddet för icke-representerade EU-medborgare i tredjeland.

Till det som går utöver befintligt beslut hör en definition av begreppet ”tillgänglig”, för att klargöra när en EU-medborgare kan anses icke-representerad; fastställandet att också familjemedlemmar från tredjeland ska omfattas av konsulär hjälp, att lokal beredskapsplanering ska inkludera icke-representerade, en formalisering av det s.k. ledande stat-konceptet samt en mekanism för återbetalning av kostnader för konsulärt bistånd mellan medlemsstaterna.

En del av det nya förslaget beskriver ett regelverk som existerar redan idag – dock i form av icke-bindande riktlinjer. Kommissionen vill nu formalisera detta redan idag väl fungerande samarbete. Delar av förslaget till direktiv bör välkomnas och skulle innebära ett tydliggörande av vilken personkrets som skall omfattas av konsulärt stöd samt tillser att icke-representerade inkluderas i den lokala beredskapsplaneringen. Det är dock inte givet att en formaliserad mekanism för reglering av återbetalning mellan

medlemsländerna avseende konsulärt bistånd och evakueringsinsatser är påkallad. En grundläggande princip är att de konsulära frågorna är nationell kompetens och att samarbetet på EU-nivå följaktligen är mellanstatligt.

2011/12:FPM86

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I sitt meddelande *Consular protection for EU citizens in third countries*, COM 2011 (149/2) identifierade kommissionen en rad frågeställningar och utvecklingsområden avseende det konsulära samarbetet. Kommissionen tittade i detta avseende särskilt på artikel 23, dvs. de procedurer som tillämpas då EU-medborgare söker konsulärt ekonomiskt bistånd från en annan EU-ambassad. För att förbättra detta redan befintliga samarbete avsåg kommissionen presentera ett förslag till direktiv. I förberedelse för detta genomförde kommissionen under våren 2011 en enkätundersökning bland medlemsstaterna, för att se hur samarbetet fungerar i praktiken. Från svensk sida kunde konstateras att Sverige har relativt få ärenden där icke-representerade EU-medborgare ges bistånd. Den 14 december 2011 antog kommissionen ett förslag till direktiv: Förslag till rådets direktiv om konsulärt skydd för EU-medborgare utomlands, KOM (2011) 881.

1.2 Förslagets innehåll

Direktivet föreslås upphäva och ersätta nu gällande rådsbeslut 95/553/EG om de diplomatiska och konsulära representationernas bistånd till Europeiska unionens medborgare. Därutöver skulle det formalisera konsulärt EU-samarbete som i dag regleras via icke-bindande riktlinjer, såsom ledande stat-arrangemanget. Därtill kommer ett antal nya förslag, avseende bl a förmånskretsen och vilka rättigheter icke företrädde EU-medborgare har att få konsulärt skydd samt ett regelverk för återbetalning av bistånd medlemsstaterna emellan.

De mer betydande förslag som går utöver nuvarande beslut 95/553/EG är:

Artikel 2 – Personer som kan erhålla konsulärt bistånd fastslår att, utöver EU-medborgare, omfattas också dennes familjemedlemmar, som är medborgare i tredjeland, av rätten till konsulärt bistånd. Medlemsstaterna ska bistå denna kategori på motsvarande sätt som de bistår sina egna medborgares familjemedlemmar från tredjeland. Skrivningen breddar således förmånskretsen, utöver vad som anges i artikel 23 och beslut 95/553/EG.

Det nationella regelverket är dock utgångspunkten. För svensk del torde detta inte innebära något problem då Sverige redan idag har en förhållandevis generös tillämpning som baseras på bosättningsprincipen. Förslaget skulle innebära att också de familjemedlemmar från tredje land, som är fast bosatta i Sverige, kan ges konsulärt bistånd enligt artikel 23.

Artikel 3 – Avsaknad av beskickning fastslår vad som avses med ”tillgänglig” (accessible) för att tydliggöra när en EU-medborgare har/inte har tillgång till egen representation, och därmed kan söka konsulärt bistånd hos annan EU-ambassad. ”Tillgänglig” skulle innebära möjlighet för medborgaren att nå sin representation och ta sig tillbaka till utgångsorten inom en dag.

I nu gällande riktlinjer (Guidelines for further implementing a number of provisions under Decision 95/553/EC (2008)) anges att ”tillgänglig” innebär ”safely reachable by an EU citizen by land (road or rail), within convenient distance and reasonable time, depending upon specific circumstances in the third country concerned”. Direktivet preciserar således begreppet ytterligare.

Artikel 13 – Förenklat förfarande i krissituationer rör återbetalning vid krisinsatser, och fastslår att assisterande medlemsstat ska sända krav på återbetalning till utrikesministeriet i den medlemsstat vars medborgare har givits bistånd/evakuerats. Vid krissituationer med behov av snabba insatser ska det inte krävas något åtagande om återbetalning för att den bistående medlemsstaten ska kunna begära ersättning. I de fall där det är svårt att uppskatta kostnaderna ska fasta priser debiteras enligt en särskild lista.

Majoriteten av medlemsstaterna har i tidigare diskussioner tydliggjort att man inte ser behov av formalisering av regelverket vad gäller finansiell kompensation. Detta regleras idag bilateralt, i enlighet med skrivningar i *Guidelines on consular protection of EU citizens in third countries (2006)* och *EU guidelines on the implementation of the consular Lead State concept*.

Artikel 15 – Samarbete i krissituationer säkerställer att den lokala beredskapsplanen även ska omfatta icke representerade EU-medborgare. Kontaktuppgifter ska regelmässigt samlas in av lokala ordföranden. Detta förslag välkomnas från svensk sida.

Artikel 16 – Ledande stat formaliserar ledande stat-konceptet och definierar vilka uppgifter som ska ingå i uppdraget. I uppdraget ska bl.a. ligga att samordna och leda bistånds- och uppsamlingsåtgärder för icke företrädde EU-medborgare samt säkra evakuering till säker plats. Vid en krishanteringsinsats kan den ledande staten i lämpliga fall söka bistånd från EU:s civilskyddsmekanism och från EEAS.

Artikel 20 – Övervakning och utvärdering fastslår att medlemsstaterna årligen ska inkomma med statistikrapport med redogörelse för hur man har tillgodosett de rättigheter som rör icke företrädde medborgare och hur man praktiskt genomfört direktivet. Då ingen sådan statistik förs för närvarande skulle utlandsmyndigheterna åläggas en ny uppgift.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa 2011/12:FPM86

Den rättighet som fastslås i artikel 23 återfinns i Utrikesdepartementets föreskrifter om bistånd åt medborgare i medlemsländerna i Europeiska Unionen (UF 1996:9) med stöd av §41 förordningen (1992:247) med instruktion för Utrikesrepresentationen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Inga

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Under senare år har utvecklingen gått mot ett ökat EU-samarbete på det konsulära området. Fokus har framförallt legat på kris- och katastrofområdet. Det finns idag ett antal mekanismer som bidrar till att effektivisera hanteringen vid kriser. För svensk del har stora ansträngningar gjorts för att ytterligare finjustera och vidareutveckla dessa instrument. Särskilt fokus har lagts vid informationsutbyte och informationsspridning.

I Stockholmsprogrammet angavs att Kommissionen skulle överväga lämpliga åtgärder för att åstadkomma den samordning och det samarbete som krävs för att underlätta det konsulära skyddet i enlighet med artikel 23 i EUF-fördraget. Detta har varit styrande för det aktuella direktivförslaget. Under det svenska ordförandeskapet togs också ett utbildningsmaterial fram med gemensamma konsulära riktlinjer i syfte att medvetandegöra medlemsstaterna om det åtagande de har enligt artikel 23 (Training kit on EU-related consular protection).

Det tydliggörande som görs i direktivet rörande ansvaret för icke företrädde EU-medborgare, liksom definitionen av den personkrets som ska omfattas av konsulärt bistånd i enlighet med artikel 23 bör välkomnas. Även klargöranden gällande definitionen vad gäller tillgänglighet av representation för EU-medborgare, hur identifikation ska ske samt en klargörande definition av vad ledande stat-ansvaret innebär och vilka resurser som kan påkallas är bra, även om ett alltför formaliserat ansvar vad gäller ledande stat-konceptet skulle kunna avskräcka mindre stater från att ta på sig ett sådant ansvar.

Det är däremot inte givet att ett formaliserat ersättningsförfarande medlemsstaterna emellan skulle förbättra nu redan existerande system, där detta hanteras bilateralt. En grundläggande princip för det konsulära samarbetet på EU-nivå är att de konsulära frågorna är nationella angelägenheter och att samarbetsformerna följaktligen är mellanstatliga. Kommissionen har under senare år agerat för att finna EU-gemensamma lösningar och därmed stärka sin roll på det konsulära området. Förslaget till direktiv, som till stora delar handlar om att formalisera redan gällande

mellanstatligt regelverk, får i detta avseende ses som ett steg på den vägen. Sverige vill fortsatt främja ett effektivare europeiskt samarbete på det konsulära området.

2011/12:FPM86

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En mycket preliminär och informell diskussion i EU-kretsen ägde rum den 16 december 2011, i samband med ett rådsarbetsgruppsmöte vid vilket Kommissionen presenterade direktivförslaget. Denna inledande diskussion gav vid handen ett mycket blandat mottagande. Vissa medlemsstater varnade för att direktivet riskerade ge enskilda en ”rätt” till konsulärt bistånd som den egna nationella lagstiftningen saknade och föreföll anse att direktivet sträckte sig långt in på den nationella kompetensen. Vissa önskade se en större roll för EEAS. Andra medlemsstater välkomnade samtliga förslag.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ej känt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remissbehandlats

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund för direktivförslaget är artikel 23 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet, efter att Europaparlamentet konsulterats (s.k. särskilt lagstiftningsförfarande).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen, eller närhetsprincipen, handlar om på vilken politisk nivå ett beslut ska fattas. Å ena sidan tillåter den att gemenskapen vidtar åtgärder om ett problem inte kan lösas på ett tillfredsställande sätt genom åtgärder som MS vidtar själva. Å andra sidan syftar den till att upprätthålla MS befogenheter på de områden där en reglering inte kan ske effektivare genom att gemenskapen vidtar åtgärder. Syftet med att inbegripa denna princip i EU- fördragen är att besluten inom unionen ska fattas så nära medborgarna som möjligt.

Nationella parlament har möjlighet att göra subsidiaritetsprövningar av förslag till EU-lagstiftning (inom åtta veckor efter antagande). Lagförslaget skall omprövas om en tredjedel av de nationella parlamentens anser att det strider mot subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen framhåller att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen, med följande motivering: *Konsulärt skydd för icke-representerade EU-medborgare innefattar per definition en gränsöverskridande dimension, såtillvida att de rättigheter som följer av EU-medborgarskapet når bortom EU:s gränser. Det här initiativet rör en särskild rättighet som tillkommer EU-medborgare, nämligen rätten till konsulärt skydd från en annan medlemsstats konsulära och diplomatiska myndigheter på samma villkor som gäller för den medlemsstatens egna medborgare. Denna rättighet har en naturlig anknytning till begreppet EU-medborgarskap och till EU:s behörighet enligt fördraget om Europiska unionens funktionssätt. Det förefaller därför lämpligare att lagstifta på EU-nivå om nödvändiga samordnings- och samarbetsåtgärder för att främja denna rättighet än att förlita sig på sui-generis-beslut av företrädare för medlemsstaternas regeringar. Användbarheten och enhetligheten kommer att förbättras ytterligare om man förankrar rättigheten i medlemsstaternas rättsordningar, genom rätten för nationella domstolar att begära förhandsutlåtanden från EU-domstolen och kommissionens befogenheter att säkerställa efterlevnad.*

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen, på områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, och därför bättre kan uppnås på unionsnivå.

Förslaget ersätter ett redan befintligt beslut (95/553/EG) där medlemsstaterna sett en nytta i att den rättighet som stadgas i artikel 23 tydliggörs, och därmed de facto accepterat EU-lagstiftning. Nuvarande förslag kompletteras dock med nya bestämmelser, som i något fall inte vinner på att formaliseras utan även fortsatt bättre hanteras inom ramen för riktlinjer.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har ännu inte behandlats i rådet. Sannolikt kommer detta ske innan 23 februari 2012, då rådsarbetsgruppen för konsulära frågor har sitt nästa möte. Sannolikt sker en första diskussion om förslaget då.

4.2 Fackuttryck/termer