



Ändringsdirektiv om konsulärt skydd för icke-företrädde unionsmedborgare i tredjeländer

Utrikesdepartementet

2024-02-13

Dokumentbeteckning

COM(2023) 930

Förslag till RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv (EU) 2015/637 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredjeländer och direktiv (EU) 2019/997 om införande av en provisorisk EU-resehandling.

Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade den 6 december 2023 ett förslag till ett direktiv som innebär ändringar i rådets direktiv (EU) 2015/637 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredjeländer.

Syftet med förslaget till ändringsdirektiv är att förbättra och stärka de samordnings- och samarbetsåtgärder som krävs för att underlätta konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredje land.

Mer specifikt anger kommissionen att förslaget syftar till att öka rättssäkerheten för unionsmedborgare när det gäller omfattningen av rätten till konsulärt skydd, att säkerställa tydliga roller och samordnings- och samarbetsmekanismer mellan medlemsstaterna och unionens delegationer, även i kristider, att förbättra informationstillhandahållande och kommunikation med (icke-företrädde) unionsmedborgare, samt att öka effektiviteten och användningen av förfarandena för ekonomisk ersättning.

Förslaget berör unionsmedborgare och medlemsstaternas konsulära myndigheter, såväl på huvudstadsnivå som i tredje land, samt Europeiska utrikestjänsten (EEAS) och EU-delegationerna.

Regeringen välkomnar målsättningen att stärka skyddet för icke-företrädda unionsmedborgare i tredje land och förbättra den EU-gemensamma konsulära krisberedskapen. Regeringen ser positivt på att regelverket förtydligas och att bestämmelserna anpassas för att ta ombord lärdomar från de senaste årens konsulära kriser. Det är samtidigt viktigt att ändringarna inte medför kostnader för medlemsstaterna. Detaljreglering och nya skyldigheter för medlemsstaterna bör ej införas om så inte är strikt nödvändigt. I förhandlingarna avser regeringen att verka för väl avvägda regler som syftar till att underlätta och möjliggöra samverkan mellan medlemsstaterna och förtydliga EU-delegationernas roll. Regeringen kommer att bevaka att ändringsdirektivet inte innebär en kompetensförskjutning från medlemsstaterna till EU-institutioner på det konsulära området.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10) stadgar att en sändande stat kan, efter vederbörlig anmälan till den mottagande staten och såvida den mottagande staten inte motsätter sig det, fullgöra konsulära uppgifter i den mottagande staten för en tredje stats räkning.

Kommissionen har för förslaget till ändringsdirektivet, likt för det nu gällande direktivet, angett fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och särskilt dess artikel 23 som rättslig grund.

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt upprättas ett unionsmedborgarskap som komplement till nationellt medborgarskap. Fördraget föreskriver om unionsmedborgarnas rättigheter och skyldigheter och fastställer att varje unionsmedborgare, inom ett tredjelands territorium där den medlemsstat i vilken han är medborgare inte är representerad, ska ha rätt till skydd av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den staten.

Rådet antog i april 2015 direktivet (EU) 2015/637 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädda unionsmedborgare i tredjeländer. Direktivet ersatte den mellanstatliga ram som tidigare reglerat konsulärt skydd genom rådets beslut (95/553/EG) om de diplomatiska och konsulära representationernas bistånd till Europeiska unionens medborgare. Till följd av direktivet har ändringar gjorts i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser samt förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. Direktivet behandlas i regeringens proposition 2017/18:48 Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar (bet. 2017/18:JuU28, rskr. 2017/18:185).

I juni 2019 antog rådet direktiv (EU) 2019/997 om införande av en provisorisk resehandling. I direktivet fastställs regler och format för

utfärdande av sådana resehandlingar. Direktivet upphävde ett tidigare gällande mellanstatligt beslut i rådet (96/409/Gusp).

I kommissionens rapport om EU-medborgarskapet (COM(2020) 730 final) och i kommissionens arbetsprogram för 2021 (COM(2020) 690 final) aviserades en översyn av direktivet om konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredjeländer. Syftet med översynen var att förbättra unionens och medlemsstaternas beredskap och kapacitet att skydda och stödja unionsmedborgare i konsulära krissituationer. Översynen skulle omfatta en förstärkning av EU:s stödjande roll och en förbättrad användning av EU-delegationerna. Inriktningen att stärka EU:s förmåga att bistå medlemsstaternas i konsulärt skydd och krishantering återfanns även i kommissionens meddelande under uppföljningen av konferensen om Europas framtid (COM(2022) 404 final) samt i EU:s strategiska kompass för säkerhet och försvar från 2022 (ST2371/22).

Under 2021–2022 genomfördes konsultationer med medlemsstaterna och i september 2022 presenterades kommissionens rapport (COM(2022) 437 final) om direktivets genomförande och tillämpning. I rapporten drar kommissionen slutsatsen att direktivet har visat sig vara ett användbart verktyg för att säkerställa skydd och stöd till unionsmedborgare. Samtidigt konstaterar man att de kriser som resulterar i förfrågningar om konsulärt skydd ökar i frekvens och omfattning. De senaste årens kriser, såsom covid-19-pandemin, krisen i Afghanistan och Rysslands anfallskrig mot Ukraina har enligt kommissionen visat på fördelarna med konsulärt skydd för unionsmedborgare som en del av de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet, samtidigt som det under tillämpningen har framkommit särskilda brister och nya behov som medför utmaningar för unionsmedborgare.

Förslaget till ändringsdirektiv presenterades den 6 december 2023 som en del av ett paket för att stärka EU-medborgares rättigheter.

1.2 Förslagets innehåll

Syftet med förslaget till ändringsdirektiv är att förbättra och stärka de samordnings- och samarbetsåtgärder som krävs för att underlätta konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredje land.

Mer specifikt anger kommissionen att förslaget syftar till att öka rättssäkerheten för unionsmedborgare när det gäller omfattningen av rätten till konsulärt skydd, att säkerställa tydliga roller och samordnings- och samarbetsmekanismer mellan medlemsstaterna och unionens delegationer, även i kristider, att förbättra informationstillhandahållande och kommunikation med (icke-företrädde) unionsmedborgare, samt att öka effektiviteten och användningen av förfarandena för ekonomisk ersättning.

1.2.1 Avsaknad av beskickning samt tillgång till konsulärt skydd och andra arrangemang

2023/24:FPM37

I kommissionens förslag införs nya bestämmelser som förändrar kriterierna som ska iakttas vid bedömningen av avsaknaden av ett lands beskickning, det vill säga när en medlemsstat ska anses sakna representation i tredje land och därmed när denna medlemsstats medborgare ska anses vara icke-företrädde. Ändringsdirektivet tillför kriterier som ska ligga till grund för en bedömning av huruvida en medlemsstat ska anses sakna en beskickning som faktiskt är i stånd att tillhandahålla konsulärt skydd i det enskilda fallet.

Enligt förslaget ska hänsyn tas till i) hur svårt det är för berörda medborgare att inom rimlig tid på ett säkert sätt nå eller nås av ambassaden eller konsulatet för den medlemsstat de är medborgare i, ii) om ambassaden eller konsulatet för den medlemsstat där personen är medborgare eventuellt har stängts, inbegripet om det inte inom rimlig tid kan bekräftas att ambassaden eller konsulatet är i funktion och åtkomlig, samt iii) om det konsulära skyddet sannolikt skulle äventyras genom att hänvisa medborgaren till ambassaden eller konsulatet för den medlemsstat där den berörda personen är medborgare. Enligt förslaget ska kriterierna beaktas mot bakgrund av lokala omständigheter.

Det föreslås vidare att i krissituationer som resulterar i ett stort antal ansökningar om konsulärt skydd får medlemsstaternas ambassader och konsulat, med stöd av EU-delegationen, komma överens om fördelning av ansökningar på grundval av tillgänglig kapacitet, såvida inte det konsulära skyddet därigenom äventyras, i synnerhet om ärendet är så brådskande att det krävs omedelbara åtgärder från den anmodade medlemsstatens ambassad eller konsulat.

Enligt förslaget ska icke-företrädde medborgare som ansöker om skydd hållas informerade om överföring av ansökningar.

1.2.2 EU-delegationernas roll och det konsulära samarbetet i krisberedskap och krishantering

I syfte att bättre nyttja nätverket av EU-delegationer i tredjeländer, inte minst i länder där få medlemsstater finns representerade, föreslår kommissionen att förtydliga EU-delegationernas uppgifter och öka deras stödjande roll, framför allt i krisberedskap och krishantering. Likaså förtydligas uppgifterna för de lokala konsulära samarbetsgrupperna där medlemsstaterna och EU-delegationen ingår.

Medlemsstaternas och EU-delegationernas uppgifter och ansvar inom krisberedskap förtydligas särskilt, med uttalade skyldigheter att ta fram gemensamma beredskapsplaner och att genomföra gemensamma övningar. EU-delegationerna ges ett förtydligt ansvar för samordningen och föreslås

få en ordföranderoll i de lokala konsulära samordningsgrupperna. EU-delegationerna föreslås därtill, till stöd för och på begäran av en medlemsstat på resursneutral basis, kunna utföra specifika former av konsulärt bistånd.

Vidare föreslås en bestämmelse om att medlemsstaterna ska tillhandahålla en möjlighet för medborgare att registrera sin utlandsvistelse hos ansvariga nationella myndigheter, samt att medlemsstaterna på ett tidigt stadium ska utbyta information om ändringar av reserekommendationer och eftersträva enhetlighet bland medlemsstaterna i nivåerna på reserekommendationer.

Vidare föreslår kommissionen införandet av en rättslig grund för eventuell utplacering av så kallade gemensamma konsulära grupper, det vill säga frivilliga sektorsövergripande grupper bestående av konsulära experter från medlemsstaterna och EU-institutionerna, för att stödja medlemsstaternas konsulära verksamhet i tredjeländer med begränsad bemanning.

1.2.3 Informationsdelning mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna samt information till unionsmedborgare

Kommissionen föreslår nya bestämmelser syftande till att förbättra informationsflödet mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna och den information som tillhandahålls unionsmedborgarna.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna minst årligen förse kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik med information avseende uppdaterade kontaktlistor för konsulära nätverk, överenskomna praktiska arrangemang om fördelning av ansvar i konsulärt skydd av icke-företrädde medborgare samt listor över tredjeländer där man permanent representeras av eller representerar en annan medlemsstat enligt sådana praktiska arrangemang. Medlemsstaterna ska även informera om antalet icke-företrädde medborgare som har tillhandahållits konsulärt skydd under det föregående året, fördelat på medborgarskap och tredjeland, samt antalet ansökningar om ersättning som lämnats in och mottagits under det föregående året.

Medlemsstaterna, kommissionen och EEAS åläggs i förslaget att göra informationen avseende konsulära nätverk, arrangemang om fördelning av ansvar samt listor över representation i tredjeländer allmänt tillgänglig på ett sätt som säkerställer att informationen som lämnas är enhetlig.

Vidare föreslås en ny bestämmelse om att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att informera sina medborgare om deras rätt enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

1.2.4 Återkrav av kostnader för konsulärt skydd

Kommissionen föreslår att bestämmelserna om ekonomisk ersättning i samband med tillhandahållande av konsulärt skydd ändras. Kommissionen

anser att medlemsstaterna i första hand bör ha rätt att begära ersättning direkt från den medborgare som mottagit konsulärt stöd. Begäran om ersättning bör enligt förslaget kunna ske i samband med ansökan om bistånd, alternativt genom att icke-företrädde medborgare åläggs att underteckna ett åtagande om återbetalning. Om kostnaderna inte har återbetalats av medborgaren direkt föreslås den bistående medlemsstaten ha rätt att inom en "rimlig tidsfrist" begära och erhålla ersättning för kostnaderna från den icke-företrädde medborgarens hemmedlemsstat.

Vidare menar kommissionen att EU-delegationen bör ha rätt till ekonomisk ersättning om delegationen ger stöd i tillhandahållandet av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare.

Kommissionen föreslår att de nya ekonomiska förfarandena också ska tillämpas i samband med direktiv (EU) 2019/997 om införande av en provisorisk EU-resehandling.

1.2.5 Övriga ändringsområden

I förslaget införs bestämmelser om skydd av personuppgifter i enlighet med EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelserna riktar in sig på behandlingen av särskilda kategorier av personuppgifter hos medlemsstaternas behöriga myndigheter, och i förekommande fall unionens institutioner och organ, i de fall då detta är absolut nödvändigt för att tillhandahålla konsulärt skydd till berörda personer. Bestämmelserna reglerar även under vilka förutsättningar som personuppgifter får överföras till tredjeländer eller internationella organisationer, såsom FN, som samarbetar i krishanteringsåtgärder.

Kommissionen föreslår även en ny bestämmelse som ålägger medlemsstaterna att säkerställa att icke-företrädde unionsmedborgare ska ha ett effektivt rättsmedel under nationell rätt om rättigheterna enligt direktivet inte skulle uppfyllas.

Enligt förslaget får kommissionen anta genomförandeakter gällande medlemsstaternas tillhandahållande av information samt fastställande av standardformulär för åtagande om återbetalning av kostnader för konsulärt skydd. På dessa områden föreslås kommissionen biträddas av en kommitté.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Till följd av det nu gällande direktivet har ändringar gjorts i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser samt förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. Ändringarna innebar att personkretsen som omfattas av konsulärt skydd uppdaterades, genom att bestämmelser infördes om att

konsulär hjälp ska kunna lämnas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar enligt direktivet.

2023/24:FPM37

Förslaget innebär ett antal nya skyldigheter och processer. Förslaget skulle medföra ändringar i det svenska regelverket. Om ändringsdirektivet antas i nuvarande form skulle det behövas en genomlysning av det svenska konsulära regelverket och en närmare analys av hur direktivet ska genomföras i svensk rätt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen anger att förslaget medför administrativa kostnader för kommissionen och EU-delegationerna, vilka bedöms kunna finansieras inom ramen för befintliga budgetmedel.

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys av förslaget (SWD (2023) 941 final). Kommissionen förutser inga administrativa kostnader och besparingar av förslaget som skulle falla inom verktyget ”one in, one out”.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Förslaget innehåller förtydliganden som skulle kunna underlätta tillämpningen av direktivet för medlemsstaterna. På flera områden syns en ambition att omhänderta konkreta lärdomar från de senaste årens krishantering. I vissa fall handlar det om att formalisera sådant som redan görs i det konsulära samarbetet bland medlemsstaterna och EU-delegationerna i tredje land.

Vid en initial analys av ändringsförslagen kan dock konstateras att det genom ändringarna tillkommer förhållandevis omfattande nya skyldigheter för medlemsstaterna. En del av de föreslagna ändringarna har inslag av detaljreglering. Ett antal ändringar synes också innebära en förskjutning av kompetens från medlemsstaterna till EU:s institutioner.

Regeringen välkomnar målsättningen att stärka skyddet för icke-företrädde unionsmedborgare i tredje land och förbättra den EU-gemensamma konsulära krisberedskapen. Regeringen ser positivt på att regelverket förtydligas och att bestämmelserna anpassas för att ta ombord lärdomar från de senaste årens konsulära kriser. Det är samtidigt viktigt att ändringarna inte medför kostnader eller ökad administrativ börda för medlemsstaterna. Detaljreglering och nya skyldigheter för medlemsstaterna bör ej införas om så inte är strikt nödvändigt. I förhandlingarna avser regeringen att verka för väl avvägda regler som syftar till att underlätta och möjliggöra samverkan mellan medlemsstaterna och förtydligar EU-delegationernas roll, med beaktande av möjligheten till riskbedömning och säkerhetsaspekter i krissituationer. Regeringen kommer att bevaka att ändringsdirektivet inte

innebär en kompetensförskjutning från medlemsstaterna till EU-institutioner på det konsulära området.

2023/24:FPM37

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka konkreta och konsoliderade ståndpunkter medlemsstaterna har på kommissionens förslag.

I medlemsstatskretsen värnas i allmänhet den nationella kompetensen på det konsulära området. Det finns en viss återhållsamhet i fråga om att stärka EU:s roll. Samtidigt ser medlemsstaterna fördelar med samarbete inom konsulär krishantering och avseende icke-företrädde medborgare. Hos vissa medlemsstater finns sannolikt en större öppenhet för att exempelvis stärka EU-delegationernas roll.

Vid en inledande sondering från det belgiska ordförandeskapet inför den första behandlingen av förslaget i rådsarbetsgruppen för konsulära frågor (C.34 COCON) inkom synpunkter från 17 medlemsstater, varav merparten hade mer eller mindre omfattande betänkligheter gällande processen eller ändringsförslagen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Den 17 januari 2024 antog Europaparlamentet en resolution (P9_TA(2024)0024) om genomförandet av fördragets bestämmelser om EU-medborgarskap. I resolutionen uttrycker parlamentet att man är bekymrad över bristerna i genomförandet av direktivet och välkomnar kommissionens förslag om att ”uppdatera och förbättra direktivet om konsulärt skydd för att stärka EU-medborgares rätt till konsulärt skydd, särskilt i krissituationer, bland annat genom att ge EU-delegationerna en mer aktiv roll” när det gäller icke-företrädde unionsmedborgare.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats i Sverige. En remissomgång i Sverige bedöms i dagsläget inte nödvändig. Längre fram i förhandlingsprocessen kan remittering övervägas, i första hand med ett urval av utlandsmyndigheter.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har för förslaget till ändringsdirektivet, likt för det nu gällande direktivet, angett fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och särskilt dess artikel 23 som rättslig grund.

Fördraget upprättar ett unionsmedborgarskap som komplement till nationellt medborgarskap och föreskriver om unionsmedborgarnas rättigheter och skyldigheter. Artikel 23 fastställer att varje unionsmedborgare, inom ett tredjelands territorium där den medlemsstat i vilken han är medborgare inte är representerad, ska ha rätt till skydd av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den staten.

Enligt fördraget får rådet anta direktiv som föreskriver de samordnings- och samarbetsåtgärder som är nödvändiga för att främja detta skydd. Det särskilda lagstiftningsförfarandet tillämpas. Rådet ska höra Europaparlamentet. Beslut fattas med kvalificerad majoritet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen framhåller att konsulärt skydd till icke-företrädde medborgare per definition innebär en gränsöverskridande dimension och att målsättningen att förbättra utövandet av unionsmedborgarskapets rättigheter för icke-företrädde medborgare inte kan uppnås effektivt av medlemsstaterna på egen hand. Att inte agera på EU-nivå skulle innebära att direktivet inte skulle anpassas för att åtgärda bristerna som identifierats under tillämpningen. Därtill skulle avsaknad av ändringar i direktivet innebära att bestämmelserna inte skulle ta hänsyn till erfarenheter från den senaste tidens konsulära kriser.

Vidare menar kommissionen att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte i grunden ändrar de befintliga reglerna och förfarandena i det nu gällande direktivet. Kommissionen framhåller särskilt att förslaget inte tillför några nya procedurer, utan snarare söker effektivisera befintliga procedurer för att minska den administrativa bördan för medlemsstaterna och underlätta tillhandahållandet av konsulärt skydd.

Regeringen konstaterar att frågan har en tydlig gränsöverskridande karaktär och att syftet inte kan uppnås på ett tillfredställande sätt genom att medlemsstaterna agerar på egen hand. Regeringen delar därför preliminärt och i huvudsak kommissionens bedömning att ändringsdirektivet är förenligt med såväl subsidiaritetsprincipen som proportionalitetsprincipen.

Vad specifikt gäller proportionalitetsprincipen konstaterar regeringen emellertid att förslaget innebär ett antal nya skyldigheter samt process- och formkrav för medlemsstaterna med inslag av detaljreglering. Enligt regeringen kan nödvändigheten avseende vissa av de föreslagna ändringarna för att uppnå målsättningen med direktivet ifrågasättas. Flera ändringsförslag skulle behöva genomgå en närmare analys av möjliga rättsliga, administrativa och ekonomiska konsekvenser, inklusive genom att tillfråga kommissionen om förtydliganden. En sådan analys kan komma att resultera i reviderade ställningstaganden när det gäller specifika krav i direktivet.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen presenterade förslaget vid möte i rådsarbetsgruppen C.34 för konsulära frågor (COCON) den 12 december 2023.

Förslaget tas upp för behandling i rådsarbetsgruppen för första gången den 8 februari 2024. Det belgiska ordförandeskapet har aviserat att två heldagsmöten avsätts under första halvåret 2024 för diskussioner om förslaget till ändringsdirektiv. Bortom detta har ingen konkret tidplan för förhandlingarna presenterats.

En remissomgång i Sverige, omfattande i första hand ett urval av utlandsmyndigheter, kan eventuellt komma att bli nödvändig.

4.2 Fackuttryck/termer