



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 2. september 2022
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
til:	Generalsekretariatet for Rådet
Komm. dok. nr.:	COM(2022) 437 final
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET om gennemførelse og anvendelse af Rådets direktiv (EU) 2015/637 af 20. april 2015 om koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede EU-borgere i tredjelande og om ophævelse af afgørelse 95/55

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 437 final.

Bilag: COM(2022) 437 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.9.2022
COM(2022) 437 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelse og anvendelse af Rådets direktiv (EU) 2015/637 af 20. april 2015 om koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede EU-borgere i tredjelande og om ophævelse af afgørelse 95/55

1. Indledning

Unionsborgerskabet, der "skaber den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere"¹, sikrer beskyttelse til EU-borgere, når de rejser eller tager ophold i udlandet. Som en del af unionsborgerskabsrettighederne fastsættes det i artikel 20, stk. 2, litra c), og artikel 23 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), at unionsborgere, der opholder sig i et tredjeland (dvs. lande uden for EU), hvor den medlemsstat, hvor den pågældende person er statsborger, ikke er repræsenteret, har ret til beskyttelse fra andre medlemsstaters diplomatiske og konsulære myndigheder på samme vilkår som statsborgere fra denne pågældende medlemsstat.

Ikkerepræsenterede borgeres grundlæggende ret til at modtage konsulær beskyttelse fra repræsenterede medlemsstater på samme vilkår som disses egne statsborgere² er et udtryk for unionsborgerskabets eksterne dimension og for medlemsstaternes solidaritet og en styrkelse af EU's identitet i tredjelande. Den grundlæggende ret beskytter EU-borgere, der kommer i vanskeligheder i udlandet. Betydningen heraf ses tydeligst under alvorlige krisesituationer, naturkatastrofer eller kriser forårsaget af menneskelige aktiviteter, hvor der kræves hurtig hjælp og hjemrejse for et stort antal EU-borgere.

Den 20. april 2015 vedtog Rådet direktiv (EU) 2015/637 om koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede EU-borgere i tredjelande ("direktivet")³, som er den første afledte EU-retsakt, der er vedtaget på dette område⁴. Formålet med direktivet er at: i) i EU-retten fastlægge de gældende koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette den løbende konsulære beskyttelse af ikkerepræsenterede EU-borgere, ii) øge retssikkerheden med hensyn til anvendelsesområde, betingelser og procedurer i forbindelse med konsulær beskyttelse, og iii) optimere anvendelsen af medlemsstaternes og EU's ressourcer, herunder i krisetider. Medlemsstaterne skulle have gennemført direktivet i deres nationale lovgivning senest den 1. maj 2018.

I de seneste år har flere begivenheder skabt udfordringer, der er relevante i forbindelse med konsulær beskyttelse, navnlig covid-19-pandemien, krisen i Afghanistan og Ruslands aggressionskrig mod Ukraine. Disse kriser har vist fordelene ved konsulær

¹ Dom af 18. januar 2022, Wiener Landesregierung (révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis.

² Se artikel 46 i EU's charter om grundlæggende rettigheder ("chartret").

³ EUT L 106 af 24.4.2015, s. 1.

⁴ Indtil Lissabontraktatens ikrafttræden var retten til konsulær beskyttelse reguleret i Nicetraktatens artikel 20 og før det i Maastrichttraktatens artikel 8c, ifølge hvilken medlemsstaterne forpligtedes til at "fastsætte de nødvendige indbyrdes regler" for at sikre denne beskyttelse. For at opfylde artikel 8c og i betragtning af, at fælles beskyttelsesordninger ville "styrke Unionens identitet, således som den opfattes i tredjelande" og "idéen om europæisk solidaritet", vedtog medlemsstaterne afgørelse 95/553/EF vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 19. december 1995 om de diplomatiske og konsulære repræsentationers beskyttelse af Den Europæiske Unions borgere (EFT L 314 af 28.12.1995). Lissabontraktaten erstattede denne gennemførelsesmetode. I henhold til den nye fremgangsmåde havde Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet beføjelse til at vedtage direktiver om de koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse af unionsborgere i et tredjeland, hvor den medlemsstat, hvor den pågældende person er statsborger, ikke er repræsenteret. I betragtning af de retlige rammer, der er fastsat i Lissabontraktaten, indebærer direktivet også ophævelse af afgørelse 95/553/EF.

beskyttelse for EU-borgere som en del af de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet⁵.

Konsulær beskyttelse forventes at blive mere relevant i fremtiden, hvor kriserne kan blive mere hyppige, alvorlige og langvarige, navnlig kriser i forbindelse med den globale opvarmning, der uundgåeligt skaber talrige klimafarer og flere risici for økosystemer og mennesker⁶. Det viser, at det er nødvendigt at sikre en funktionel infrastruktur til at gennemføre EU-borgernes rettigheder i praksis i forbindelse med konsulær beskyttelse. Det viser også behovet for at styrke EU's retlige ramme for konsulær beskyttelse, navnlig for at forbedre kriseberedskabet og tage højde for medlemsstaternes reducerede samlede konsulære tilstedeværelse i EU som følge af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU.

I den sammenhæng havde Det Forenede Kongeriges udtræden af EU også indflydelse på direktivets territoriale anvendelsesområde, da der nu er et tredjeland, som er hjemsted for mindst 5,5 millioner EU-borgere⁷.

Som nævnt i rapporten om unionsborgerskab 2020⁸ omfattede Kommissionens arbejdsprogram for 2021⁹ planer om en revision af EU-reglerne om konsulær beskyttelse for at forbedre EU's og medlemsstaternes beredskab og kapacitet til at beskytte og støtte EU-borgerne i krisetider. Det vil indebære en styrkelse af EU's understøttende rolle og sikre bedst mulig brug af det enestående netværk af EU-delegationer¹⁰.

Desuden hedder det i det strategiske kompas for sikkerhed og forsvar¹¹, der er forelagt af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik/næstformanden i Kommissionen (HR/NF) og godkendt af EU's stats- og regeringschefer¹², at "EU-Udenrigstjenestens kriseresponsmekanismer, vores konsulære støtte og feltsikkerhed også vil blive revideret og styrket for bedre at bistå

⁵ Læs mere i artiklen "Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad" (Gode historier om konsulær bistand til EU-borgere, der er strandet i udlandet) på https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en.

⁶ Se rapporten fra Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer "Climate Change 2022, Impacts Adaptation and Vulnerability", s. 15.

⁷ Kun medregnet personer, der er omfattet af udtrædelsesaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige (dvs. EU-borgere, der har boet i Det Forenede Kongerige før den 31. december 2020 og fortsat gør det), og ikke EU-borgere, der er flyttet til Det Forenede Kongerige efter den 31. december 2020. I Det Forenede Kongerige er alle medlemsstater repræsenteret, og der er en EU-delegation; muligheden for, at en EU-borger ikke er repræsenteret, er derfor meget begrænset. Der indkaldes regelmæssigt lokalt til lokale konsulære samarbejds møder, og den konsulære kriseberedskabsplanlægning foregår løbende. De foranstaltninger, der er truffet af hensyn til tilpasning til, at Det Forenede Kongerige nu er et tredjeland efter direktivets ordlyd, omfatter tilpasning af de fælles rammer. Konsulær beskyttelse er hverken omfattet af udtrædelsesaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige eller af handels- og samarbejdsaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige.

⁸ [EU Citizenship Report 2020](#) – Empowering citizens and protecting their rights.

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Dette initiativ er underlagt relevante krav om bedre regulering og er endnu ikke blevet fremlagt.

¹¹ A Strategic Compass for Security and Defence, for a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security (Et strategisk kompas for sikkerhed og forsvar — For en Europæisk Union, der beskytter sine borgere, værdier og interesser og bidrager til international fred og sikkerhed), https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹² EU 7371/22.

medlemsstaterne i deres bestræbelser på at beskytte og redde deres borgere i udlandet samt for at støtte vores EU-delegationer, når de er nødt til at evakuere personale"¹³.

Desuden meddelte Kommissionen i sin meddelelse fra juni 2022 om opfølgingsforanstaltningerne til konferencen om Europas fremtid, at den ville overveje nye indsatsområder såsom at "gøre unionsborgerskabet mere håndgribeligt for borgerne, herunder ved at styrke de rettigheder, der er knyttet til det, og ved at tilvejebringe pålidelige og lettilgængelige oplysninger om det"¹⁴.

2. Gennemførelses- og anvendelsesrapportens omfang

I overensstemmelse med direktivets artikel 19, stk. 1,¹⁵ skulle Kommissionen forelægge en rapport om gennemførelsen og anvendelsen af dette direktiv for Europa-Parlamentet og Rådet senest den 1. maj 2021. Forelæggelsen af denne rapport blev udsat for at tage højde for den seneste udvikling med stor betydning for konsulær beskyttelse, såsom erfaringerne fra de omfattende hjemsendelser, der har været nødvendige som følge af udbruddet af covid-19-pandemien, krisen i Afghanistan og Ruslands aggressionskrig mod Ukraine¹⁶.

Beskrivelsen og analysen i denne rapport er primært baseret på oplysninger fra medlemsstaterne, EU-Udenrigstjenesten og EU-delegationerne suppleret med eksterne undersøgelser¹⁷ og direkte tilbagemeldinger fra EU-borgere¹⁸.

I rapporten fokuseres på de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet til gennemførelse og anvendelse af direktivet. Den indeholder en vurdering af, hvorvidt medlemsstaterne har gennemført direktivet inden for den fastsatte tidsramme, og om de nationale lovgivninger og den anvendte praksis opfylder målene og kravene i direktivet. I henhold til direktivets artikel 19, stk. 2, omhandler denne rapport også det eventuelle behov for yderligere foranstaltninger, herunder, hvor det er relevant, ændringer for at tilpasse direktivet med henblik på yderligere at lette udøvelsen af EU-borgernes rettigheder i forbindelse med konsulær beskyttelse¹⁹.

3. Direktivets formål og vigtigste elementer

Direktivet fastlægger de koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette udøvelsen af den ret, som unionsborgere har i tredjelande, hvor den medlemsstat, hvor de er statsborgere, ikke er repræsenteret (dvs. hvor de ikke

¹³ Efter denne indkaldelse blev der i juli 2022 oprettet et kriseresponscenter for EU-Udenrigstjenesten som EU-Udenrigstjenestens permanente kriseresponskapacitet, der har kontakt med alle EU-institutionernes, medlemsstaternes og partnernes kriseceller.

¹⁴ Bilag til COM(2022) 404 final.

¹⁵ Alle fremtidige henvisninger til artikler vedrører direktivet, medmindre andet er angivet.

¹⁶ Rapporteringsperioden løber derfor fra den 1. maj 2018, hvor medlemsstaterne skulle gennemføre direktivet i national ret, til datoen for offentliggørelsen af denne rapport.

¹⁷ Kommende "*Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection*", Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis og VVA, og "*Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU*", EU-CITIZEN: Academic Network on European Citizenship Rights.

¹⁸ Flash Eurobarometer 485: EU-borgerskab og demokrati, februar/marts 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=en.

¹⁹ Alle lovgivningsforslag er underlagt de relevante krav om bedre regulering, f.eks. evaluering og konsekvensanalyse, hvor det er relevant.

repræsenteret), til andre medlemsstaters diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat, jf. artikel 20, stk. 2, litra c), i TEUF²⁰. Direktivet indeholder navnlig de definitioner og procedurer, der er nødvendige for at gennemføre denne ret.

I overensstemmelse med artikel 23 i TEUF omhandler direktivet konsulær beskyttelse i tredjelande, der ydes af repræsenterede medlemsstater til ikkerepræsenterede EU-borgere "på samme betingelser" som for deres egne statsborgere. Det betyder, at direktivet ikke harmoniserer omfanget af den bistand, som medlemsstaterne skal yde ikkerepræsenterede borgere. Unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, har derimod ret til *ligebehandling*, dvs. til at modtage det samme beskyttelsesniveau, som de bistående medlemsstater ville yde deres egne statsborgere i samme situation. I praksis betyder det, at ikkerepræsenterede EU-borgere kan modtage forskellige former for beskyttelse og forskellige serviceniveauer afhængigt af, hvilken medlemsstat de søger beskyttelse fra, som følge af medlemsstaternes forskellige beskyttelse af deres egne statsborgere.

Direktivet indeholder følgende elementer:

- Det generelle princip om medlemsstaternes konsulære beskyttelse af ikkerepræsenterede EU-borgere på samme vilkår som deres egne statsborgere (artikel 2).
- Muligheden for, at den medlemsstat, hvor en ikkerepræsenteret borger er statsborger, anmoder den medlemsstat, fra hvilken en ikkerepræsenteret borger søger eller modtager konsulær beskyttelse, om at videresende sagen til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, hvorefter den anmodende medlemsstat afgiver sagen (artikel 3).
- Beskyttelsens anvendelsesområde, dvs. hvilke personer der har ret til konsulær beskyttelse (artikel 4, 5 og 6).
- Betingelserne for adgang til en sådan beskyttelse, nemlig i hvilken medlemsstat og hos hvilken type organ ikkerepræsenterede EU-borgere kan søge beskyttelse (artikel 7).
- Regler for identifikation af ikkerepræsenterede unionsborgere (artikel 8).
- En ikke-udtømmende liste over de typer situationer, der kan give anledning til behov for konsulær beskyttelse (artikel 9).
- Regler for, hvordan medlemsstaterne skal samarbejde og koordinere med hinanden og EU for at sikre beskyttelse af ikkerepræsenterede borgere (artikel 10).
- Specifikationer vedrørende EU-delegationernes rolle (artikel 11).
- Krav til lokalt samarbejde mellem medlemsstaterne (artikel 12) og til kriseberedskab og samarbejde mellem medlemsstaterne og EU-delegationerne i tredjelande (artikel 13).
- Regler om godtgørelse af udgifter til konsulær beskyttelse (artikel 14 og 15).

4. Generel vurdering

4.1. Gennemførelse af direktivet i national ret

I henhold til direktivets artikel 17 skulle medlemsstaterne have omsat direktivet i national ret senest den 1. maj 2018.

²⁰ Betragtning 4 og artikel 1, stk. 1, i direktivet.

Ved udløbet af fristen for gennemførelsen havde ti medlemsstater ikke meddelt de nødvendige foranstaltninger til Kommissionen. Kommissionen samarbejdede med de relevante medlemsstater for at sikre fuld gennemførelse af direktivet og er stadig i dialog med medlemsstaterne om gennemførelsen af specifikke elementer i direktivet.

Kommissionen vil fortsat overvåge situationen nøje og tage de nødvendige skridt til at sikre overholdelse af direktivet i hele EU, herunder om nødvendigt ved at indlede traktatbrudsprocedurer i henhold til artikel 258 i TEUF.

4.2. Anvendelse af direktivet og mulige mangler

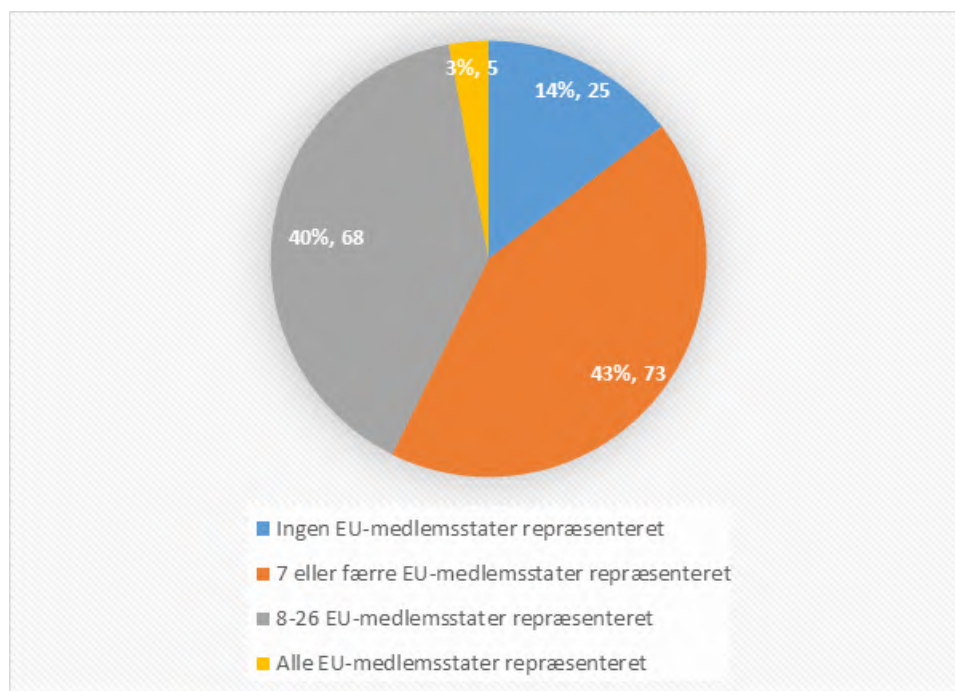
Siden datoen for direktivets ikrafttræden har direktivet vist sig at være et nyttigt redskab til at sikre beskyttelse af og støtte til EU-borgerne, navnlig i forbindelse med udbruddet af covid-19-pandemien i 2020. En række specifikke mangler og nye behov giver imidlertid udfordringer for EU-borgerne.

For det første tager direktivet udgangspunkt i, at ikkerepræsenterede EU-borgere altid kan henvende sig til en anden medlemsstat, når de søger konsulær beskyttelse i et tredjeland. Der er imidlertid **mange lande, hvor ingen medlemsstater har en ambassade i landet eller en konsulær repræsentation**. I de lande, hvor kun få medlemsstater er repræsenteret, kan **presset på disse medlemsstaters konsulære netværk desuden være stort, navnlig i krisesituationer**. Der er navnlig 25 tredjelande, hvor ingen medlemsstater har en ambassade eller en konsulær repræsentation²¹. I fem af disse lande er EU-delegationen den eneste diplomatiske EU-tilstedeværelse²². I mange flere tredjelande er medlemsstaternes konsulære eller diplomatiske tilstedeværelse imidlertid meget begrænset, og der er derfor stor risiko for, at repræsentationerne bliver overbelastet, hvis der opstår en større krise. Som eksempel kan nævnes, at i over halvdelen af tredjelandene er højst syv medlemsstater repræsenteret og ofte med begrænsede ressourcer. EU-delegationer, der er til stede i de fleste af de berørte tredjelande, kan om nødvendigt yde nyttig supplerende støtte til medlemsstaterne for at hjælpe ikkerepræsenterede EU-borgere.

²¹ Det drejer sig om Afghanistan, Antigua og Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bhutan, Cook Island, Dominica, Eswatini, Grenada, Guyana, Kiribati, Lesotho, Liechtenstein, Maldiverne, Marshalløerne, Mikronesien, Nauru, Palau, Saint Kitts og Nevis, Saint Vincent og Grenadinerne, Samoa, Salomonøerne, Tonga og Tuvalu. Antallet af tredjelande, hvor ingen medlemsstat har en ambassade eller en konsulær repræsentation, er steget efter Det Forenede Kongeriges udtræden af EU.

²² Afghanistan, Barbados, Eswatini, Guyana og Lesotho.

Figur 1: EU-medlemsstaternes repræsentation i tredjelande



For det andet rækker den **støtte, som EU-delegationerne yder** til EU-borgere efter anmodning fra medlemsstaterne, videre end de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 11²³, som hovedsagelig dækker koordinering og logistisk støtte²⁴. Det er navnlig tilfældet i tredjelande, hvor ingen medlemsstat er repræsenteret, og hvor EU-delegationerne har ydet bistand til EU-borgere i nød. Det har også været tilfældet i krisesituationer, hvor EU-delegationerne ofte har spillet en aktiv rolle med hensyn til at bistå medlemsstaterne med at yde bistand til EU-borgere.

Endnu vigtigere er det, at EU-delegationerne, siden direktivet trådte i kraft, har været afgørende for, at det lokale samarbejde og krisesamarbejdet kan fungere. Efter udbruddet af covid-19-pandemien støttede EU-delegationerne, EU-Udenrigstjenesten og Kommissionens tjenestegrene, herunder dens katastrofeberedskabskoordineringscenter (ERCC), medlemsstaterne i at tilrettelægge en fælles opgave uden fortilfælde for navnlig gennem EU-civilbeskyttelsesmekanismen at hjælpe omkring 600 000 EU-borgere hjem, der rundt om i verden var berørt af rejserestriktioner²⁵. Selv om fordelene ved konsulær

²³ Se i den forbindelse også artikel 221, stk. 2, i TEUF og artikel 5, stk. 10, i Rådets afgørelse af 26. juli 2010 om, hvordan Tjenesten for EU's Optræden Udadtil skal tilrettelægges og fungere (2010/427/EU), EUT L 201/30 af 3. august 2010.

²⁴ "EU-delegationerne arbejder tæt sammen og koordinerer med medlemsstaternes ambassader og konsulater for at bidrage til samarbejde og koordination lokalt og i krisesituationer, navnlig ved at yde tilgængelig logistisk støtte, herunder kontorlokaler og organisatoriske faciliteter, f.eks. midlertidige lokaler for konsulære medarbejdere og for indsatshold. EU-delegationerne og EU-Udenrigstjenestens hovedkvarter letter også udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaternes ambassader og konsulater og, hvis det er hensigtsmæssigt, med de lokale myndigheder. EU-delegationerne stiller også generelle oplysninger til rådighed om den bistand, som ikkepræsenterede borgere kan have ret til, navnlig hvad angår aftalte praktiske ordninger, hvis det er relevant."

²⁵ I afgørelse 1313/2013/EU hedder det: "Via EU-mekanismen kan der også ydes civilbeskyttelsesassistance til konsulær bistand til EU-borgere i forbindelse med katastrofer i tredjelande, såfremt de pågældende medlemsstaters konsulære myndigheder fremsætter anmodning herom". EU-civilbeskyttelsesmekanismen medfinansierede 408 hjemtransportflyvninger fra 85 tredjelande, som var organiseret af 19 medlemsstater, to deltagende stater og Det Forenede Kongerige (stadig en del af EU-

beskyttelse som en del af unionsborgerskabsrettighederne blev påvist, understregede det også behovet for at styrke den eksisterende EU-ramme, så medlemsstaterne og EU kan klare eventuelle lignende udfordringer på en mere effektiv måde i fremtiden. I sin foreløbige vurdering af "erfaringerne fra covid-19-krisen" mente det tyske formandskab for Rådet²⁶, at opgaven med at hjælpe EU-borgerne hjem viste, at "de eksisterende instrumenter udgør et solidt grundlag for yderligere at styrke den koordinerede konsulære kriserespons"²⁷.

Beskrivelsen i direktivet af EU-delegationernes rolle synes ud fra den tilgængelige dokumentation at være for snæver til fuldt ud at beskrive den støtte, der ydes på stedet, og delegationernes faktiske indsats, navnlig i krisetider. EU-delegationerne rapporterer, at de regelmæssigt bliver anmodet om direkte at gribe ind for at støtte borgere med behov for hjælp, og det rækker langt ud over det mandat, der var fastsat for delegationerne, da direktivet blev vedtaget²⁸. Denne situation er imidlertid ikke ideel, da den ikke giver den nødvendige retssikkerhed. Den retlige klarhed og retssikkerheden med hensyn til sådanne situationer kan forbedres, f.eks. ved at give EU-delegationerne beføjelse til at handle, når det er nødvendigt, efter anmodning fra medlemsstaterne²⁹.

For det tredje indeholder direktivet ingen bestemmelser om **konsulær beskyttelse af visse sårbare grupper blandt ikkerepræsenterede borgere**. Det kan omfatte behov for konsulær beskyttelse til gravide kvinder, uledsagede mindreårige, personer med nedsat mobilitet, personer med handicap eller enkeltpersoner, der udsættes for forskelsbehandling af en af de grunde, der er omhandlet i chartrets artikel 21. Desuden fastsætter direktivet ikke en særlig ordning for konsulær bistand til ofre for kriminalitet, som kan omfatte ofre for vold i hjemmet og kønsbaseret vold. Adgang til passende konsulær beskyttelse, navnlig i krisetider, kan være mere kompliceret for enkeltpersoner fra disse grupper på grund af deres særlige behov. Medlemsstaterne prioriterer i praksis bistand til sårbare grupper, der ikke er repræsenteret, men retssikkerheden kan forbedres. Det kunne eventuelt indebære ændringer af direktivet for at præcisere den særlige situation for sårbare ikkerepræsenterede borgere.

For det fjerde kan der tages yderligere skridt til at sikre, at **EU-borgerne er bevidste om deres rettigheder i forbindelse med konsulær beskyttelse** og har adgang til **pålidelige og ajourførte oplysninger, der gør det muligt at udnytte dem i fuldt omfang**.

civilbeskyttelsesmekanismen i overgangsperioden), og bragte 100 313 personer tilbage til Europa, heraf 90 060 EU-borgere).

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ Se i denne sammenhæng også Rådets konklusioner om styrkelse af beredskabet, indsatskapaciteten og modstandsdygtigheden over for fremtidige kriser af 23. november 2021, hvori Rådet fastslog følgende: "Mange af de seneste indhøstede erfaringer stammer fra covid-19-pandemien. Trods mangler har EU klaret sig godt takket være koordination og solidaritet. Vores indsats over for pandemien har vist nødvendigheden og merværdien af at samarbejde, men har samtidig afsløret mangler med hensyn til beredskab og reaktion i forbindelse med tværsektorielle kriser. Anvendelsen af EU's konsulære samarbejde og koordinering med henblik på medlemsstaternes vellykkede repatriering, med støtte fra EU-Udenrigstjenesten og EU-civilbeskyttelsesmekanismen, af EU-borgere, der var strandet i udlandet på grund af rejserestriktioner (...) understreger betydningen af konsulær koordinering og samarbejde under kriser og behovet for at tage ved lære af reaktionen på covid-19-udbruddet og andre kriser, og at afvente forelæggelsen af et forslag fra Kommissionen i 2022 om en revision af EU's direktiv om konsulær beskyttelse." (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/da/pdf>).

²⁸ Som eksempler på, at en EU-delegation på det seneste har ydet direkte hjælp til EU-borgere, kan nævnes en EU-borger i Afghanistan, der skulle have hjælp til håndtering af rejsedokumenter, og hjælp til at redde en EU-borger, hvis båd drev til havs 100 km fra Somalias kyst.

²⁹ Se fodnote 27.

Sådanne oplysninger bør omfatte kontaktoplysninger til andre medlemsstaters ambassader og konsulater, honorære konsuler, der kan yde konsulær beskyttelse, og aftaler mellem medlemsstaterne. Selv om direktivet indeholder henvisninger til formidling af oplysninger i flere artikler, indeholder det ikke en særlig artikel om kommunikation via EU-kanaler og tilvejebringelse af relevante oplysninger til EU-borgere, der dækker alle ovennævnte aspekter. En sådan tilføjelse ville bidrage til at sikre et ensartet minimumsniveau af oplysninger til EU-borgerne, hvilket yderligere vil lette udnyttelsen af EU-borgernes rettigheder i forbindelse med konsulær beskyttelse.

I denne forbindelse fastsættes det i artikel 2, stk. 2, at medlemsstaterne skal informere ikkerepræsenterede borgere om, i hvilket omfang honorære konsuler har kompetence til at yde beskyttelse i en given sag. Desuden fastsættes det i artikel 7, stk. 2, at medlemsstaterne og EU skal offentliggøre eksisterende praktiske ordninger mellem medlemsstaterne for at sikre gennemsigtighed for ikkerepræsenterede borgere. Medlemsstaterne iværksætter imidlertid ikke altid specifikke tiltag til at informere ikkerepræsenterede borgere om disse særlige aspekter, og indsamlingen af oplysninger på EU-plan med henblik på at formidle dem via EU-kanaler er ikke omfattende. Resultatet kan være, at ikkerepræsenterede EU-borgere ikke råder over lettilgængelige og/eller tilstrækkelige oplysninger om de praktiske ordninger. Det følger heraf, at omfattende og effektive informationskrav vil forbedre den overordnede konsulære beskyttelse. Som supplement til de tiltag, som medlemsstaterne har iværksat³⁰, kan EU påtage sig en større rolle i denne sammenhæng ved at strømline oplysningerne og/eller stille et centralt adgangspunkt til rådighed og/eller gøre yderligere brug af sine globale og lokale kommunikationskanaler til at videreformidle oplysninger.

Informationsstrømmen i krisetider mellem EU-Udenrigstjenesten, EU-delegationerne, medlemsstaterne og deres repræsentationer og, hvor det er relevant, Kommissionen kan også effektiviseres yderligere. Det er lige så vigtigt at forbedre informationsstrømmen til borgerne. For eksempel kan et lokalt konsulært samarbejde indgå aftale om en central informationskilde, der kan tjene som det primære redskab til kommunikation i krisesituationer med ikkerepræsenterede EU-borgere i hvert tredjeland. Kanalerne kan enten forvaltes af EU-delegationer eller af de medlemsstater, der er udpeget til at varetage denne rolle.

Endelig bør medlemsstaterne give unionsborgere, hvis medlemsstat ikke er repræsenteret, **adgang til effektive retsmidler og domstolsprøvelse** for at sikre, at ikkerepræsenterede borgere har adgang til retsmidler og domstolsprøvelse, når deres rettigheder i forbindelse med konsulær beskyttelse er blevet krænket³¹. For yderligere at lette udøvelsen af EU-borgernes rettigheder i forbindelse med konsulær beskyttelse kunne det eventuelt overvejes at indføre et **eksplicit retsgrundlag i direktivet for behandling af EU-borgernes personoplysninger**, navnlig i krisesituationer. I betragtning af krisernes stigende antal og omfang er der desuden behov for øget brug af fremsynede ordninger og kriseberedskab, navnlig i betragtning af de menneskelige omkostninger ved manglende konsulær beskyttelse.

³⁰ Flere EU-medlemsstater oplyser deres borgere om disses rettigheder i forbindelse med konsulær beskyttelse som EU-borgere, f.eks. gennem henvisninger på pas, officielle websteder og informationsmateriale til borgere, der bor eller rejser i udlandet.

³¹ Se artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder.

5. Særlige punkter til vurdering

I det følgende afsnit evalueres gennemførelsen og anvendelsen af direktivets kapitel 1 (generelle bestemmelser og anvendelsesområde), kapitel 2 (koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger) og kapitel 3 (finansielle bestemmelser).

5.1. Almindelige bestemmelser og anvendelsesområde

5.1.1. Honorære konsuler (artikel 2, stk. 2).

I henhold til artikel 2, stk. 2, kan medlemsstaterne beslutte, om direktivet skal finde anvendelse på den konsulære beskyttelse, der ydes af honorære konsuler. I henhold til denne artikel skal medlemsstaterne sikre, at ikkerepræsenterede borgere underrettes behørigt om sådanne afgørelser, og i hvilket omfang honorære konsuler har kompetence til at yde beskyttelse i en given sag.

Som følge af direktivets fleksibilitet på området varierer medlemsstaternes gennemførelse af denne bestemmelse. Nogle medlemsstater har i deres lovgivning udtrykkeligt angivet, at honorære konsuler yder konsulær beskyttelse til ikkerepræsenterede borgere. I nogle af disse medlemsstaters nationale lovgivning præciseres det yderligere, at honorære konsuler kun kan yde en sådan bistand til ikkerepræsenterede borgere, hvis de udtrykkeligt er blevet instrueret herom af udenrigsministeriet. Andre medlemsstater præciserer udtrykkeligt i deres lovgivning, at direktivet ikke finder anvendelse på honorære konsuler, eller har ikke vedtaget en udtrykkelig bestemmelse herom.

Med hensyn til anvendelsen af artikel 2, stk. 2, i praksis kan nogle af de medlemsstater, der ikke har specifikke lovbestemmelser på området, inddrage deres honorære konsuler fra sag til sag, herunder ved at give dem mulighed for at deltage i lokale samarbejds møder, hvor dette er aftalt på lokalt plan. I nogle af de medlemsstater, hvor den nationale lovgivning giver mulighed for, at honorære konsuler kan yde konsulær beskyttelse, påtager honorære konsuler sig derimod ikke en sådan rolle i praksis. Generelt skal det bemærkes, at honorære konsuler i de fleste medlemsstater sjældent eller aldrig medvirker til at yde konsulær beskyttelse til ikkerepræsenterede EU-borgere. Kun i én medlemsstat deltager de honorære konsuler i moderat grad (10-25 % af al konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede EU-borgere). De begrundelser, som medlemsstaterne anfører for ikke at udvide direktivets anvendelsesområde til at omfatte honorære konsuler, er bl.a. deres generelt begrænsede beføjelser (også over for deres egne statsborgere), de begrænsede tjenesteydelser, de kan yde (f.eks. kan de fleste af dem ikke udstede nødpas) og deres begrænsede kapacitet³². I den forbindelse er de konsulære beføjelser, der er tildelt honorære konsuler, i langt de fleste medlemsstater mere begrænsede end de beføjelser, der er tildelt almindelige konsulære embedsmænd.

Medlemsstaterne træffer ikke altid specifikke foranstaltninger til at informere borgerne og andre medlemsstater om, i hvilket omfang honorære konsuler har beføjelse til at yde konsulær beskyttelse i en given sag. Det er f.eks. ikke klart, om en medlemsstats

³² Et nyt format for EU-nødpas vil finde anvendelse 36 måneder efter vedtagelsen af kommende supplerende tekniske specifikationer for nødpas som fastsat i Rådets direktiv (EU) 2019/997. De nye formkrav indebærer, at der anvendes udstyr til udskrift af visa i et ensartet format. Det kan derfor påvirke honorære konsulers mulighed for at yde denne form for konsulær bistand, hvor medlemsstaternes tilstedeværelse er begrænset.

honorære konsul har beføjelse til at udstede nødpas til ikkerepræsenterede unionsborgere. Det kan skabe usikkerhed.

Det kan konkluderes, at honorære konsuler generelt har begrænsede beføjelser og for det meste medvirker til at yde konsulær beskyttelse under ekstraordinære omstændigheder. Ikke desto mindre kan deres rolle være afgørende i krisesituationer. Der er i den sammenhæng mulighed for at forbedre medlemsstaternes information til andre medlemsstater og til EU-borgerne om, hvorvidt honorære konsuler forefindes, og i hvilket omfang de yder konsulær beskyttelse til ikkerepræsenterede EU-borgere.

5.1.2. Ikkerepræsenterede borgere i tredjelande (artikel 4 og 6)

Artikel 4 og 6 indeholder en definition af "en ikkerepræsenteret borger". Definitionen omfatter alle borgere, der er statsborgere i en medlemsstat, der ikke er repræsenteret i et tredjeland, dvs. at medlemsstaten ikke permanent har etableret en ambassade eller et konsulat i tredjelandet eller ikke har en ambassade, et konsulat eller en honorær konsul i tredjelandet, som kan yde konkret konsulær beskyttelse i en given sag.

Når den medlemsstat, hvor en borger er statsborger, har en ambassade, et konsulat eller en honorær konsul, der er etableret i et tredjeland, men disse af en eller anden grund ikke er i stand til at yde den pågældende borger den beskyttelse, som den pågældende ellers ville være berettiget til at modtage i henhold til national lovgivning eller praksis i en given sag, bør den pågældende borger tilsvarende også betragtes som "ikkerepræsenteret". Som anført i direktivets betragtning 8 bør tilgængelighed og nærhed også tages i betragtning i denne forbindelse. For eksempel bør en borger, som søger konsulær beskyttelse fra en anden medlemsstats ambassade eller konsulat, ikke sendes videre til ambassaden, konsulatet eller den honorære konsul for den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, når statsborgeren på grund af lokale omstændigheder (f.eks. på grund af afbrydelse af transportsystemerne som følge af naturkatastrofer) eller manglende ressourcer ikke kan nå sikkert frem til eller ikke kan nås sikkert af sidstnævnte instanser på en måde, så vedkommende kan ydes konsulær beskyttelse. Det kræver nødvendigvis en vurdering fra sag til sag. Begrebet manglende repræsentation bør fortolkes således, at ikkerepræsenterede borgere sikres effektiv ret til at nyde beskyttelse fra en anden medlemsstats ambassade eller konsulat på samme betingelser som denne medlemsstats egne statsborgere, idet der tages hensyn til de specifikke omstændigheder i den enkelte sag, navnlig i krisesituationer. Som forklaret nedenfor mener Kommissionen, at der kan være behov for yderligere at præcisere og sikre retssikkerheden i situationer, hvor en EU-borger kan anses for ikke at være repræsenteret, fordi der ikke er en ambassade, et konsulat eller en honorær konsul i et tredjeland, der reelt er i stand til at yde konsulær beskyttelse.

De fleste medlemsstater har omsat definitionerne i artikel 4 og 6 til deres nationale lovgivning³³.

Generelt synes det kun i sjældne tilfælde at forekomme, at medlemsstater nægter at yde konsulær beskyttelse til en EU-borger, der er statsborger i en anden medlemsstat, fordi den pågældende ikke anses for at være ikkerepræsenteret.

³³ Kommissionen er fortsat i dialog med medlemsstaterne for at kontrollere den fulde gennemførelse af direktivet.

De fleste medlemsstater har rapporteret, at de i de fleste tilfælde er i stand til at fastlægge direktivets anvendelsesområde med hensyn til "ikkerepræsenterede borgere". Nogle medlemsstater har imidlertid givet udtryk for vanskeligheder med at afgøre, om eksisterende ambassader, konsulater eller honorære konsuler reelt er i stand til at yde konsulær beskyttelse. Navnlig fortolker medlemsstaterne begreber som "tilgængelighed" og "nærhed" forskelligt, når de skal afgøre, om konsulære repræsentationer effektivt kan yde konsulær beskyttelse i et tredjeland. Hvor nogle medlemsstater medtager spørgsmålet om afstand eller kapacitet som en faktor i vurderingen, gør andre ikke dette. Nogle medlemsstater bemærkede, at det var vanskeligt at afgøre, i hvilket omfang manglende nærhed kunne give anledning til manglende repræsentation. Nogle medlemsstater forventer, at borgerne gør en indsats for at få adgang til repræsentationer fra den medlemsstat, hvor de er statsborgere, også over større afstande. Medlemsstaterne har rapporteret, at de i tvivlstilfælde kontakter udenrigsministeriet i den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, direkte og som hovedregel følger den pågældende medlemsstats vurdering af, om en person bør betragtes som "ikkerepræsenteret". Generelt er de fleste medlemsstater af den opfattelse, at grænserne for vurdering af, om en person er ikkerepræsenteret, varierer afhængigt af situationens art og hastende karakter. Navnlig i krisesituationer, hvor medlemsstaterne modtager hasteanmodninger om bistand, kan det være meget vanskeligt for dem rettidigt at bekræfte, om en borger er ikkerepræsenteret.

På baggrund af ovenstående kan der være behov for at præcisere begrebet "ikkerepræsenteret borger" yderligere, navnlig i situationer, hvor den medlemsstat, hvor borgeren er statsborger, ikke har en ambassade, et konsulat eller en honorær konsul, der reelt er i stand til at yde konsulær beskyttelse. Yderligere præciseringer, herunder med hensyn til krisesituationer, vil gøre det lettere for EU-borgere at udøve deres rettigheder i forbindelse med konsulær beskyttelse. Dette kunne f.eks. omfatte en "formodning om manglende repræsentation" i krisetider på baggrund af, at anmodningen om bistand haster.

5.1.3. Familiemedlemmer til ikkerepræsenterede borgere i tredjelande (artikel 5)

I henhold til artikel 5 skal medlemsstaterne yde konsulær beskyttelse til familiemedlemmer, der ikke er unionsborgere, som ledsager ikkerepræsenterede unionsborgere i et tredjeland, i samme omfang og på samme betingelser, som gælder for familiemedlemmer til statsborgere i den bistående medlemsstat, der ikke er unionsborgere, i overensstemmelse med den nationale lovgivning eller praksis. Som anført i betragtning 9 i direktivet kan en sådan beskyttelse afhængigt af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde være nødvendig for at sikre en effektiv håndhævelse af retten til konsulær beskyttelse og retten til respekt for privatliv og familieliv, jf. chartrets artikel 7.

Kun tre medlemsstater rapporterede, at de som princip ikke ville yde konsulær bistand til familiemedlemmer fra lande uden for EU til ikkerepræsenterede EU-borgere, eftersom de i overensstemmelse med den nationale lovgivning ikke yder konsulær beskyttelse til familiemedlemmer til deres egne statsborgere. En af disse medlemsstater kan undtagelsesvis yde støtte til sådanne familiemedlemmer i krisesituationer på samme vilkår som for deres egne statsborgere.

I de fleste medlemsstater vurderes ydelse af konsulær beskyttelse til familiemedlemmer til en ikkerepræsenteret EU-borger fra lande uden for EU fra sag til sag. Afhængigt af medlemsstatens nationale lovgivning og praksis kan et familiemedlem være en person fra

den nærmeste familie (f.eks. børn, ægtefæller eller forældre), men kan også være andre slægtninge (f.eks. søskende, onkler, tanter, fætre osv.). Tilsvarende har medlemsstaterne forskellige fortolkninger af, hvad det vil sige at "ledsage" den ikkerepræsenterede borger. I praksis prioriteres slægtninge i første led typisk med henblik på bistand. Sammenlignet med medlemsstaternes praksis uden for krisetider ydes der øget beskyttelse i krisetider, afhængigt af og i forhold til krisesituationens alvor og hastende karakter.

5.1.4. Adgang til konsulær beskyttelse og andre ordninger (artikel 7)

I artikel 7, stk. 1, fastsættes det generelle princip om, at ikkerepræsenterede borgere har ret til at søge beskyttelse ved en hvilken som helst medlemsstats ambassade eller konsulat.

Dette forhindrer imidlertid ikke medlemsstaterne i at indgå bilaterale aftaler som fastsat i direktivets artikel 7, stk. 2, med henblik på at sikre en effektiv beskyttelse af ikkerepræsenterede unionsborgere³⁴. For det første kan medlemsstaterne repræsentere en anden medlemsstat permanent som fastsat i artikel 8 i Wienerkonventionen om konsulære forbindelser. For det andet kan medlemsstaternes ambassader eller konsulater, når det skønnes nødvendigt, indgå praktiske ordninger om deling af ansvaret for at yde konsulær beskyttelse til ikkerepræsenterede borgere. Sådanne ordninger skal meddeles til Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten og offentliggøres af EU og medlemsstaterne for at sikre gennemsigtighed.

I de tilfælde, hvor der er indgået en praktisk ordning, er det den ambassade eller det konsulat, hvor den ikkerepræsenterede borger søger konsulær beskyttelse, og ikke den/det, der er udpeget som kompetent ifølge den gældende specifikke ordning, som i henhold til artikel 7, stk. 3, sørger for, at ansøgningen fra borgeren videresendes til den relevante ambassade eller det relevante konsulat, medmindre den konsulære beskyttelse derved bringes i fare, navnlig hvis der er tale om hastende tilfælde, som kræver en omgående indsats fra den anmodede ambassade eller det anmodede konsulat.

Alle medlemsstater har indgået sådanne ordninger i en eller anden form. I den forbindelse er der identificeret to problemer, som kan føre til, at ikkerepræsenterede EU-borgere oplever forsinkelser eller hindringer i forbindelse med at få den konsulære bistand, de har ret til.

For det første er de fleste ordninger ikke i tilstrækkelig grad offentliggjort, så man sikrer gennemsigtighed og effektiv anvendelse for ikkerepræsenterede borgere. En yderligere indsats kunne omfatte en central oversigt over alle permanente ordninger mellem medlemsstater som supplement til de lokalt tilpassede oplysninger. Det vil gøre det mere gennemskueligt, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at bistå ikkerepræsenterede borgere fra andre medlemsstater i henhold til en indgået ordning.

Der kunne være mulighed for yderligere at styrke medlemsstaternes forpligtelse til at underrette Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og EU-delegationerne om bilaterale og praktiske ordninger (således at de kan medtages på EU's kommunikationskanaler med henblik på yderligere offentliggørelse), f.eks. ved at fastsætte en tidsramme, inden for hvilken underretningen skal foretages. Lignende underretningskrav kunne med fordel indføres vedrørende rejsevejledninger og lister over kontaktpunkter for medlemsstaternes

³⁴ Se også direktivets betragtning 10.

konsulære netværk, herunder honorære konsuler, og i hvilket omfang de kan yde konsulær beskyttelse, for de medlemsstater, der anvender artikel 2, stk. 2.

For det andet har medlemsstaterne i nogle tilfælde anmodet om, at der indgås en bilateral aftale mellem de respektive udenrigsministerier, inden der ydes bistand til en ikkerepræsenteret borger fra en anden medlemsstat, selv om direktivet ikke indeholder et sådant krav. Desuden nægtede repræsenterede medlemsstater i nogle tilfælde at yde konsulær beskyttelse til ikkerepræsenterede borgere med den begrundelse, at ansvaret påhvilede andre repræsenterede medlemsstater på grund af bilaterale aftaler. I den sammenhæng skal det påpeges, at det i artikel 7 fastsættes, at ikkerepræsenterede EU-borgere har ret til at søge beskyttelse på en hvilken som helst medlemsstats ambassade eller konsulat. Den fremgår endvidere, at det i de tilfælde, hvor der er indgået aftaler, påhviler myndighederne i de anmodede medlemsstater, og ikke den pågældende borger, at videregive ansøgningen til den pågældende ambassade eller det pågældende konsulat.

Generelt ser der ud til at mangle klarhed og forståelse med hensyn til proceduren for videregivelse af ansøgninger fra ikkerepræsenterede EU-borgere. Selv om direktivet giver mulighed for at indgå bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne, synes der desuden at være behov for yderligere at præcisere, at dette ikke er en forudsætning for at yde konsulær bistand til ikkerepræsenterede EU-borgere.

5.1.5. Identifikation (artikel 8)

I henhold til artikel 8, stk. 1, skal ansøgere, der anmoder om konsulær beskyttelse, dokumentere, at de er unionsborgere, ved at fremvise deres pas eller identitetskort. Hvis unionsborgeren ikke kan fremvise et gyldigt pas eller identitetskort, kan vedkommendes nationalitet i henhold til artikel 8, stk. 2, fastslås på anden vis, herunder om nødvendigt ved verifikation foretaget af de diplomatiske eller konsulære myndigheder i den medlemsstat, hvor ansøgeren hævder at være statsborger. I henhold til artikel 8, stk. 3, kan identitet og slægtskabsforhold for de i artikel 5 omhandlede familiemedlemmer fastslås på anden vis, herunder ved verifikation foretaget af den bistående medlemsstat over for de diplomatiske eller konsulære myndigheder i den medlemsstat, hvor den i artikel 8, stk. 1, omtalte unionsborger er statsborger.

De fleste medlemsstater har gennemført artikel 8 i national ret³⁵.

Denne bestemmelse synes generelt at blive anvendt effektivt, og medlemsstaterne har ikke rapporteret om væsentlige problemer med at identificere ikkerepræsenterede EU-borgere eller deres familiemedlemmer, der søger konsulær beskyttelse.

5.1.6. Typer af bistand (artikel 9)

Artikel 9 indeholder en ikke-udtømmende liste³⁶ over de mest almindelige situationer, hvor ikkerepræsenterede EU-borgere kan søge konsulær bistand fra repræsenterede medlemsstater:

- anholdelse eller tilbageholdelse

³⁵ Kommissionen er fortsat i dialog med medlemsstaterne for at kontrollere den fulde gennemførelse af direktivet.

³⁶ I direktivets betragtning 14 fastslås følgende: "[D]a den fornødne beskyttelse altid afhænger af den aktuelle situation, bør konsulær beskyttelse ikke begrænses til de situationer, der specifikt er anført i direktivet".

- ofre for forbrydelser
- en alvorlig ulykke eller alvorlig sygdom
- død
- hjælp til og hjemtransport i en nødsituation og
- behov for nødpas.

I alle disse situationer skal medlemsstaterne yde ikkerepræsenterede unionsborgere samme bistand som deres egne statsborgere. Som følge heraf kan omfanget af den modtagne støtte variere fra medlemsstat til medlemsstat.

Alle medlemsstater yder konsulær beskyttelse i de seks situationer, der er anført i direktivets artikel 9. De nøjagtige former for bistand, som medlemsstaterne yder i praksis, synes at være meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, og der tages normalt hensyn til de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde. De fleste medlemsstater nævner udtrykkeligt de seks situationer, der er omhandlet i artikel 9, i deres nationale lovgivning med undtagelse af to medlemsstater, hvor de seks situationer er dækket af en politik eller praksis. Desuden foreskriver flere medlemsstater udtrykkeligt, at direktivet også finder anvendelse i andre situationer end dem, der er nævnt i artikel 9, f.eks. i forbindelse med uledsagede mindreårige.

I henhold til dokumentationen ser det ud til, at udstedelse af nødpas er den type bistand, som medlemsstaterne hyppigst yder til borgere fra andre medlemsstater uden for krisesituationer med forespørgsler og anmodninger om oplysninger som den næsthyppest. Dette er en af grundene til vedtagelsen af Rådets direktiv (EU) 2019/997 af 18. juni 2019 om indførelse af et EU-nødpas og om ophævelse af afgørelse 96/409/FUSP³⁷, som forventes at finde anvendelse fra 2025. I 2020 var de fleste tilfælde af bistand til ikkerepræsenterede unionsborgere vedrørende nødhjælp og hjemrejse i nødsituationer som følge af covid-19-krisen. Det anslås, at mindst 500 unionsborgere og deres familiemedlemmer, der blev evakueret fra Afghanistan, var ikkerepræsenterede.

Selv om ovennævnte liste over situationer ikke er udtømmende, har flere EU-delegationer rapporteret om tilfælde af ikkerepræsenterede unionsborgere, der er blevet nægtet konsulær beskyttelse af en medlemsstat. I sådanne tilfælde var den begrundelse, som medlemsstaten anførte for sit afslag, at den ønskede bistand ikke var blandt de anførte former, selv om medlemsstaten i henhold til den nationale lovgivning var forpligtet til at yde en sådan bistand til sine egne statsborgere.

Det er vigtigt at bemærke, at de former for bistand, der er nævnt i artikel 9, ikke er udtømmende, hvilket betyder, at ikkerepræsenterede unionsborgere, uden forskelsbehandling, også har ret til andre former for konsulær bistand, som medlemsstaterne yder til deres egne statsborgere.

Det følger af disse konklusioner, at bestemmelserne kan gøres klarere vedrørende den konsulære bistand, som medlemsstaterne skal yde til ikkerepræsenterede unionsborgere, så der kan sikres større forudsigelighed og retssikkerhed.

³⁷ EUT L 163 af 20.6.2019, s. 1.

5.2. Koordinations- og samarbejdsforanstaltninger

5.2.1. Generelle bestemmelser (artikel 10)

I henhold til artikel 10, stk. 1, skal medlemsstaterne indgå i tæt samarbejde og koordinere med hinanden og EU for at sikre beskyttelse af ikkerepræsenterede borgere. I artikel 10, stk. 2 og 3, præciseres det, hvordan den bistående medlemsstat skal samarbejde med den medlemsstat, hvor den ikkerepræsenterede borger er statsborger, når den modtager en anmodning om konsulær beskyttelse. I stk. 2 og 3 fastsættes også krav om udveksling af oplysninger om anmodningen om bistand og identiteten af den ikkerepræsenterede borger, der anmoder om bistand, samt eventuelle familiemedlemmer, som det også kan være nødvendigt at yde konsulær beskyttelse til. Den bistående medlemsstat skal også lette udvekslingen af oplysninger mellem borgeren og den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, mens den medlemsstat, hvor borgeren er statsborger, er ansvarlig for kontakten til borgerens familiemedlemmer samt alle andre relevante personer eller myndigheder. I henhold til artikel 10, stk. 4, skal medlemsstaterne indsende oplysninger til EU-Udenrigstjenesten via dennes sikre websted om de relevante kontaktpunkter i udenrigsministerierne.

De fleste medlemsstater har gennemført artikel 10 i national ret³⁸.

Medlemsstaterne rapporterede, at samarbejdet og koordineringen mellem dem generelt fungerer effektivt. I langt de fleste tilfælde sikrer EU-delegationerne i praksis denne koordinering, og lokale konsulære samarbejds møder finder normalt sted i deres faciliteter. En række problemstillinger bliver dog udpeget. Disse er beskrevet nedenfor.

For det første har der været omend sjældne tilfælde, hvor ikkerepræsenterede unionsborgere har anmodet om bistand fra en anden medlemsstat, som derefter har videresendt anmodningen til den nærmeste ambassade for den medlemsstat, hvor borgeren er statsborger, i en nærliggende jurisdiktion.

Der er for det andet konstateret tilfælde, hvor en medlemsstat, hvor en given person er statsborger, har nægtet at give oplysninger om deres borgere til en bistående medlemsstat med beskyttelse af personoplysninger som begrundelse.

For det tredje har medlemsstater med repræsentationer i nogle tilfælde i krisesituationer modtaget et uforholdsmæssigt stort antal individuelle anmodninger fra EU-borgere, delvist fordi medlemsstaterne uden repræsentation har begrænset adgang til oplysninger, der udsendes via lokale koordinationsnetværk. De ambassader og konsulater, der hurtigst besvarer borgernes anmodninger, modtager typisk det største antal anmodninger over en given periode, og det bidrager til at svække motivationen for at gøre en hurtig indsats. I disse tilfælde kan yderligere digitalisering af konsulære tjenester og forstærket samarbejde mindske presset på de medlemsstater, der er repræsenteret i et tredjeland.

Samarbejdet mellem medlemsstaterne om konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede borgere er generelt effektivt. I betragtning af de situationer, der er beskrevet ovenfor, kan ineffektivitet imidlertid føre til forsinkelser eller hindre, at ikkerepræsenterede borgere kan modtage bistand. I denne forbindelse bemærkes navnlig manglen på digitale værktøjer, kapacitetsproblemer, navnlig i krisetider, og manglen på et eksplicit

³⁸ Kommissionen er fortsat i dialog med medlemsstaterne for at kontrollere den fulde gennemførelse af direktivet.

retsgrundlag for behandling af unionsborgernes personoplysninger (herunder dataoverførsler). Desuden kan de konsulære myndigheders kendskab til principperne og kravene i direktivet forbedres yderligere for at sikre, at myndighederne lever op til deres forpligtelse til at yde bistand, når det er nødvendigt.

5.2.2. EU-delegationernes rolle (artikel 11)

I henhold til artikel 11 skal EU-delegationerne arbejde tæt sammen og koordinere med medlemsstaternes ambassader og konsulater for at bidrage til lokalt samarbejde og krisesamarbejde og -koordinering, navnlig ved at yde logistisk støtte og give oplysninger om den bistand, som ikkerepræsenterede borgere kan have ret til. EU-delegationerne og EU-Udenrigstjenestens hovedkvarter letter desuden udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaternes ambassader og konsulater og, hvis det er hensigtsmæssigt, med de lokale myndigheder. Endelig stiller EU-delegationerne også generelle oplysninger til rådighed om den bistand, som ikkerepræsenterede borgere kan have ret til, navnlig hvad angår aftalte praktiske ordninger, hvis det er relevant

EU-delegationernes mandat inden for konsulær beskyttelse er yderligere defineret i artikel 5, stk. 10, i afgørelsen om EU-Udenrigstjenesten, hvori delegationerne også pålægges "efter anmodning fra medlemsstaterne at støtte medlemsstaterne i deres diplomatiske forbindelser og i deres rolle med at yde konsulær beskyttelse til unionsborgere i tredjelande på et ressourceneutralt grundlag"³⁹. Hermed præciseres det, at EU-delegationerne forventes at yde støtte til medlemsstaterne med hensyn til at bistå både ikkerepræsenterede og repræsenterede EU-borgere.

EU-delegationerne er af afgørende betydning for de lokale konsulære samarbejdsnetværks funktion. De har en ledende rolle, da de leder eller støtter mødelederen for lokale konsulære samarbejds møder, fungerer som vært for disse møder og koordinerer medlemsstaternes konsulære kriseberedskab og indsats lokalt. Deres rolle i forhold til EU-borgere består primært i at koordinere og etablere kontakter mellem borgerne og repræsentationer i medlemsstaterne, der kan yde konsulær beskyttelse. I den forbindelse rækker EU-delegationernes aktive rolle som kontaktpunkt for medlemsstaterne (og i nogle tilfælde unionsborgerne) ofte videre end kravene i direktivet.

Selv om medlemsstaterne mener, at det overordnede samarbejde med EU-delegationerne og disses koordinering fungerer effektivt, har mange fremhævet behovet for at styrke EU-delegationernes rolle generelt. Allerede i dag indtager EU-delegationerne en proaktiv rolle både i krise- og ikke-krisesituationer, og de anmodes ofte af medlemsstaterne om at handle ud over deres strenge beføjelser, navnlig ved at yde direkte bistand til EU-borgere i nød, hvilket fremgår af den seneste tids eksempler.

Under covid-19-pandemien deltog næsten alle EU-delegationer især aktivt i den overordnede koordinering af medlemsstaternes indsats, herunder koordinering af hjemrejseflyvninger og udveksling af oplysninger med både professionelle repræsentationer og honorære konsuler. I nogle tilfælde, som i Fiji, hvor kun få

³⁹ Se også artikel 221, stk. 2, i TEUF.

medlemsstater har en diplomatisk tilstedeværelse, overtog EU-delegationen hovedrollen med hensyn til at koordinere hjemrejseflyvninger for EU-borgere⁴⁰.

I forbindelse med luftbroen ud af Kabul i Afghanistan i 2021 henvendte medlemsstater uden tilstedeværelse i Kabul lufthavn sig til EU-Udenrigstjenesten og EU-delegationen for at sikre adgang til lufthavnen og pladser om bord på fly for deres borgere. EU-Udenrigstjenesten og EU-delegationen bestræbte sig på at sætte borgerne i kontakt med de kolleger fra medlemsstaterne, der var til stede i Kabul lufthavn.

I Eswatini kontaktede medlemsstaterne under urolighederne i sommeren 2021 EU-delegationen, som er EU's eneste diplomatiske tilstedeværelse i området, for at udveksle oplysninger om tilstedeværende sårbare borgere og forhøre sig om sikkerhedssituationen og foreliggende evakueringsmuligheder. En præcisering af EU-delegationernes rolle i situationer, hvor de er EU's eneste diplomatiske repræsentation, havde været afgørende for at sikre en mulig opfølgning på evakueringen, hvis situationen var opstået.

I Eritrea bistod EU-delegationen en ikkerepræsenteret unionsborger direkte ved at kontakte de lokale myndigheder for at sikre transport og hospitalsindlæggelse og dermed muliggøre en sikker hjemvenden til Europa.

I forbindelse med Ruslands aggressionskrig mod Ukraine organiserede EU-delegationen i Kyiv to vellykkede "diplomatiske tog" ved sammen med de ukrainske jernbaner at reservere særlige vogne på toget fra Kyiv til Chelm i Polen. Via initiativet blev flere hundrede unionsborgere, deres familiemedlemmer samt lokale repræsentanter for EU-delegationen og medlemsstaternes ambassader evakueret fra Ukraine i to operationer, der blev organiseret den 9. marts og den 14. marts 2022.

Efter anmodning fra en medlemsstat hjalp EU-delegationen i Somalia i juni 2022 med at redde en unionsborger, hvis båd havde lidt skibbrud ca. 100 km fra Somalias kyst ud for Kismayo. EU-delegationen samarbejdede med de statslige myndigheder i Jubaland, som stillede fire både til rådighed for den vellykkede redningsoperation.

En undersøgelse blandt EU-delegationerne, der blev gennemført som led i en igangværende konsekvensanalyse med henblik på en eventuel revision af direktivet⁴¹, viste, at borgerne allerede ofte anmoder om bistand fra EU-delegationerne (navnlig siden udbruddet af covid-19-pandemien), og at antallet er stigende⁴².

Desuden er netværket af EU-delegationer i Caribien og EU-delegationen i Fiji blandt EU's få diplomatiske repræsentationer i de to store, nævnte regioner. Medlemsstaternes

⁴⁰ I sin afgørelse af 4. maj 2022 om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2020 (P9_TA(2022)0153) "lykønsker Europa-Parlamentet EU-Udenrigstjenesten med dens afgørende rolle i den omfattende nødindsats for at arrangere hjemrejse for mere end 600 000 EU-borgere, der var strandet rundt om i verden, samtidig med at den bidrog til at iværksætte den omfattende humanitære operation og bistandsoperation "Team Europe" som hjælp til partnere rundt om i verden, der måtte bekæmpe pandemien med langt færre ressourcer end Unionen".

⁴¹ Kommende "Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection", Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis og VVA.

⁴² Forud for covid-19-pandemien svarede ca. 48 % af EU-delegationerne, at de modtog sådanne anmodninger med jævne mellemrum eller årligt. Siden starten af covid-19-pandemien ser der ud til at være en betydelig stigning i antallet af EU-delegationer, der modtager direkte anmodninger om bistand fra EU-borgere: Ca. 82 % af respondenterne svarede, at de modtog anmodninger. Desuden steg antallet af anmodninger også: Ca. 30 % af EU-delegationerne angav, at de modtager anmodninger på ugentlig basis.

manglende konsulære repræsentation er særlig kritisk i Caribien, hvor der ofte er naturkatastrofer og samtidig et stort antal turister. Tilsvarende er EU-delegationerne i indlandsstaterne Eswatini og Lesotho samt EU-delegationerne i Barbados og Guyana og i øjeblikket i Afghanistan den eneste diplomatiske EU-tilstedeværelse i disse lande.

Generelt kan det på baggrund af ovenstående konkluderes, at det kan være nødvendigt at præcisere og styrke EU-delegationernes rolle for bedre at afspejle den stadig mere synlige rolle lokalt og sikre retssikkerheden, herunder ved at give beføjelser til direkte at bistå EU-borgere i udlandet under visse omstændigheder og efter anmodning fra medlemsstaterne. Yderligere anvendelse af det omfattende netværk af EU-delegationer vil øge den støtte, der tilbydes EU-borgere i udlandet, som har behov for hjælp.

Det bør være muligt at udarbejde løsninger, der er skræddersyet til det enkelte tredjeland og til den individuelle situation, så de disponible ressourcer kan udnyttes optimalt. Løsninger med begrænsede budgetmæssige virkninger bør prioriteres, f.eks. øget brug af fælles konsulære hold bestående af EU's og medlemsstaternes konsulære medarbejdere, så de kan udsendes eller tjene som forstærkning, navnlig i nødsituationer og krisesituationer. Medlemsstaternes konsulære medarbejdere kan også udstationeres til specifikke EU-delegationer for at styrke den konsulære ekspertise i marken i lande med begrænsede konsulære ressourcer.

Udviklingen kunne eksempelvis bestå i en udvidelse af EU-delegationernes bistående rolle, navnlig i de tredjelande, hvor medlemsstaternes har mindre konsulære repræsentationer. I den forbindelse var mere end ni ud af ti respondenter i en Eurobarometerundersøgelse om unionsborgerskab og demokrati fra marts 2020 enige om, at hvis de befandt sig i et land uden for EU, hvor deres medlemsstat ikke var repræsenteret, ville de i stedet søge støtte fra en EU-delegation⁴³.

5.2.3. Lokalt samarbejde (artikel 12)

I henhold til artikel 12 skal de lokale samarbejds møder omfatte regelmæssig udveksling af oplysninger om spørgsmål af relevans for ikke-repræsenterede borgere. I henhold til artiklen skal medlemsstaterne endvidere om nødvendigt fastlægge de praktiske ordninger, der er omhandlet i artikel 7, så ikke-repræsenterede borgere sikres effektiv beskyttelse i det pågældende tredjeland. Lokale samarbejds møder ledes af en repræsentant for medlemsstaterne i tæt samarbejde med EU-delegationen, medmindre andet aftales af medlemsstaterne.

Generelt er lokale samarbejds møder nyttige og effektive, dog kan niveauet og effektiviteten af møderne variere fra et tredjeland til et andet. Siden udbruddet af covid-19-pandemien er lokale samarbejds møder i vid udstrækning blevet afholdt som fjernmøder. I praksis synes der ikke at være et klart hierarki for eller udpegelse af mødeledere (EU-delegationerne tilbydes i stigende grad at lede møderne).

For medlemsstater med lav bemanding på repræsentationerne er lokal koordinering afgørende både som informationskilde og som praktisk redskab til at løse problemer, der opstår i forbindelse med ydelse af konsulær beskyttelse. Som EU-delegationerne har rapporteret, er deltagelsen i lokale konsulære samarbejds møder imidlertid uregelmæssig (navnlig under normale forhold og uden for krisesituationer). Det kan forklares ved, at

⁴³ Flash Eurobarometerundersøgelse nr. 485: *EU-borgerskab og demokrati*, februar/marts 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=en.

nogle repræsentationer med lav bemanning har svært ved at deltage i alle drøftelser, eller at det er vanskeligt for ikkerepræsenterede medlemsstater at få adgang til de lokale samarbejdsnetværk (da fjerndeltagelse i betragtning af drøftelsernes natur ikke altid er mulig eller hensigtsmæssig).

Oplysninger, der drøftes på lokale konsulære samarbejds møder, er ikke altid tilgængelige eller til rådighed for de medlemsstater, der ikke er til stede lokalt. Selv om mødereferater uploades til EU-Udenrigstjenestens konsulære onlineplatform (CoOL) for at lette drøftelser og tilbagemeldinger, kan EU-delegationerne på forhånd informere ikkerepræsenterede medlemsstater om dagsordenen for sådanne møder for at sikre en kontinuerlig informationsstrøm. Selv om det måske ikke altid er nødvendigt og muligt at inddrage permanent ikkerepræsenterede eller fjerntliggende medlemsstater, hvor kun få borgere opholder sig, er det afgørende, at de inddrages i krisetider.

I lyset af ovenstående kan der overvejes yderligere foranstaltninger for at styrke udvekslingen af oplysninger med ikkerepræsenterede medlemsstater samt deres deltagelse i forbindelse med det lokale konsulære samarbejde. Desuden opnås den mest pålidelige opgørelse af antallet af ikkerepræsenterede borgere i et tredjeland gennem de nationale myndigheder (i det mindste for personer med fast bopæl). Medlemsstaterne bør tilskyndes til at sikre, at deres borgere har mulighed for at lade sig registrere hos myndighederne i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, når de rejser eller bor i lande, hvor de ikke er repræsenteret.

5.2.4. Kriseberedskab og samarbejde (artikel 13)

De medlemsstater, som er repræsenteret i et tredjeland, koordinerer deres beredskabsplaner indbyrdes og med EU-delegationen for at sikre ikkerepræsenterede borgere fuld bistand i krisesituationer. EU og medlemsstaterne skal arbejde tæt sammen for at sikre effektiv bistand til ikkerepræsenterede borgere i tilfælde af en nødsituation eller krise, og de skal informere hinanden rettidigt om tilgængelig evakueringskapacitet, når det er muligt.

I henhold til direktivets artikel 13, stk. 3, har en "ledende stat" eller den eller de medlemsstater, der koordinerer bistanden, ansvaret for at koordinere enhver støtte, der ydes ikkerepræsenterede borgere, med støtte fra de øvrige berørte medlemsstater, EU-delegationen og EU-Udenrigstjenestens hovedkvarter. Artiklen indeholder derudover krav om, at medlemsstaterne sørger for, at den ledende stat eller den eller de medlemsstater, der koordinerer bistanden, får alle relevante oplysninger om deres ikkerepræsenterede borgere, som befinder sig i en krisesituation. Den ledende stat eller den eller de medlemsstater, der koordinerer bistanden til ikkerepræsenterede borgere, kan, hvis det er hensigtsmæssigt, søge støtte fra instrumenter såsom krisestyringsstrukturen i EU-Udenrigstjenesten og EU-civilbeskyttelsesmekanismen.

Kriseberedskab og -samarbejde er yderst relevant, navnlig efter de seneste kriser, så EU's og medlemsstaternes samlede kapacitet kan udnyttes ved evakuerings-/hjemrejseoperationer, udveksling af analyser og oplysninger og ydelse af støtte til repræsenterede og ikkerepræsenterede unionsborgere. Reaktionsevne, effektivitet samt bistand fra EU-Udenrigstjenesten, de relevante EU-delegationer og Kommissionens ERCC som støtte til samarbejdet mellem medlemsstaterne har været afgørende under covid-19-pandemien, Ruslands aggressionskrig mod Ukraine og i andre situationer med politiske kriser eller (natur)katastrofer.

I forbindelse med kriseberedskab og -samarbejde indeholder artikel 13 bestemmelser om fælles beredskabsplanlægning (**fælles rammer**), udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, tildeling af en koordinerende rolle til den ledende stat (eller en anden medlemsstat, der koordinerer bistanden), fælles konsulære hold og mulig støtte fra EU-Udenrigstjenesten (herunder EU-delegationerne) og EU-civilbeskyttelsesmekanismen. EU-delegationerne har en ledende rolle med hensyn til at koordinere udarbejdelsen af fælles rammer.

EU-Udenrigstjenesten anslår, at der findes omkring 94 fælles rammer på verdensplan, og at der forventes at blive vedtaget ca. 20 flere inden udgangen af 2022⁴⁴. Fælles rammer har været særligt nyttige, alene fordi de øger bevidstheden om behovet for et kriseberedskab som sådan. Der er dog endnu ikke fastlagt fælles rammer for alle tredjelande, og rammerne skal opdateres ofte for at være nyttige i krisetider. EU's og medlemsstaternes fælles reaktion på covid-19-krisen har bidraget til at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne. I kølvandet på covid-19-udbruddet har der været større fokus på en sådan informationsudveksling og ajourføring af den fælles beredskabsplanlægning. Det er imidlertid forskelligt i de enkelte tredjelande, i hvilket omfang en sådan planlægning omfatter ajourførte oplysninger om ikkerepræsenterede borgerne, der opholder sig i landet.

Evalueringen af erfaringerne fra covid-19-pandemien har styrket idéen om, at EU-delegationerne skal have en større rolle i krisesituationer, herunder i vurderingen af krisesituationerne. Evalueringen afdækkede også behovet for lokal revision af de fælles rammer i lyset af de lokale erfaringer, der er indhøstet under covid-19-krisen⁴⁵. Desuden ligger hovedansvaret for udarbejdelsen af de fælles rammer hos EU-delegationerne i tredjelande, hvor ingen medlemslande er repræsenteret. I Eswatini og Lesotho har EU-delegationerne eksempelvis allerede udarbejdet fælles rammer. Tilsvarende har EU-delegationen i Barbados udarbejdet et udkast til fælles ramme for hele det østlige Caribien, som i øjeblikket afventer input fra medlemsstaterne.

"Ledende stater" forefindes i 22 tredjelande. Selv om begrebet ledende stat generelt opfattes positivt, navnlig af medlemsstater, der normalt ikke er repræsenteret, har begrebet nogle praktiske begrænsninger, da den ledende stat i akutte krisesituationer kan blive overbebyrdet. Konceptet er også mindre omfattende med hensyn til kriseberedskab end det senere vedtagne koncept med fælles rammer⁴⁶. Desuden påtager EU-delegationerne sig i nogle tilfælde en koordinerende rolle svarende til den, en ledende stat ville spille. Sådanne overlapninger kan skabe forvirring.

I evalueringen af erfaringerne fra covid-19-pandemien blev det bemærket, at der er behov for at revidere begrebet "ledende stat" på grund af de mangler, der blev konstateret under krisen⁴⁷. Det blev navnlig bemærket, at hvis begrebet fortsat skal anvendes, kan innovative former for støtte til ledende stater overvejes for at sikre en retfærdig byrdefordeling. Det kan indebære en styrkelse af EU-delegationernes rolle med hensyn til at koordinere en EU-indsats sammen med den ledende stat.

⁴⁴ Interne data fra EU-Udenrigstjenesten.

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Se EU's retningslinjer for gennemførelsen af konceptet med en ledende stat på det konsulære område (2008/C 317/06).

⁴⁷ ST 13613/20.

Nogle medlemsstater har anvendt **fælles konsulære hold** under tidligere kriser. Konceptet viste sig eksempelvis at være meget effektivt i de tidlige faser af covid-19-pandemien, navnlig til at lette byrden for de repræsenterede medlemsstater. Fælles konsulære hold var blevet oprettet under VM i fodbold i Rusland i 2018 og efter jordskælvet i Indonesien i 2018. Konceptet kunne imidlertid integreres bedre i direktivet, bl.a. ved at fastsætte klare regler og procedurer for ikkerepræsenterede medlemsstater, så de kan samarbejde mere aktivt i krisetider og fordele ansvarsbyrden.

Det fremgår af betragtningerne til direktivet, at **EU-civilbeskyttelsesmekanismen** kan inddrages som et subsidiært middel efter medlemsstaternes skøn. Under covid-19-krisen blev der anmodet om støtte fra EU-civilbeskyttelsesmekanismen et hidtil uset antal gange (408 flyvninger, hjemtransport med fly for 100 313 passagerer blev finansieret via EU-civilbeskyttelsesmekanismen)⁴⁸. Forud for den ekstraordinære situation under covid-19-krisen er EU-civilbeskyttelsesmekanismen sjældent blevet anvendt i forbindelse med konsulær støtte, selv om den giver mulighed for at støtte andre konsulære kriseaktiviteter. Der er behov for at fremme og rådgive om den fremtidige anvendelse, når der er behov for hjemtransport. Medlemsstaterne bør være opmærksomme på muligheden for at aktivere EU-civilbeskyttelsesmekanismen og den tilhørende proces herfor.

I hvilket omfang de forskellige koncepter for kriseberedskab og -samarbejde, der er omhandlet i direktivets artikel 13, anvendes, og hvordan de anvendes, varierer fra land til land. Fælles beredskabsplanlægning er ikke indført i alle tredjelande, og kvalitet og indhold varierer. På samme måde er funktionen som ledende stat kun blevet anvendt i et begrænset antal tredjelande. Desuden synes medlemsstaterne ikke at være fuldt ud fortrolige med at aktivere EU-civilbeskyttelsesmekanismen til konsulære formål, og det kan indikere et behov for yderligere vejledning om, hvordan den kan anvendes, og for at tilpasse den yderligere til de praktiske behov⁴⁹. Selv om fælles konsulære hold hidtil har været anvendt i begrænset omfang, synes redskabet at have været effektivt og virkningsfuldt til at lette byrderne for de repræsenterede medlemsstater i krisetider. Selv om der i direktivet henvises til konceptet, kan der være behov for at fremme anvendelsen og om nødvendigt præcisere konceptet yderligere.

På baggrund af ovenstående og i forbindelse med en eventuel revision af de koncepter, der er omhandlet i artikel 13, er det nødvendigt at inddrage de seneste lokale erfaringer, herunder muligheden for at tildele EU-delegationerne en større rolle i kriseberedskabet. Navnlig fungerer kriseberedskabsmekanismen ikke ens i alle lande: I nogle lande er ansvaret for koordinering defineret via fælles rammer, i andre lande anvendes konceptet med en ledende stat stadig, og hvor fælles rammer er indført, har de ikke samme kvalitetsniveau. I nogle tredjelande, hvor EU udelukkende er repræsenteret af EU-delegationer, ligger hovedansvaret for udarbejdelsen af de fælles rammer der. Desuden er der ikke udbredt kendskab til omstændighederne for, hvornår og hvordan EU-civilbeskyttelsesmekanismen kan aktiveres. Endvidere er der ingen ensretning i, hvem der leder møderne om lokalt konsulært samarbejde, og ikkerepræsenterede medlemsstater deltager i møderne i varierende omfang. Endelig bør det gøres mere klart, hvordan man udveksler oplysninger om ikkerepræsenterede EU-borgere i overensstemmelse med den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR) og databeskyttelsesforordningen for EU-institutionerne.

⁴⁸ Forud for den ekstraordinære situation under covid-19-krisen er EU-civilbeskyttelsesmekanismen sjældent blevet anvendt til konsulær støtte (op til 10 gange på 20 år).

⁴⁹ Kommissionens ERCC udarbejder i øjeblikket retningslinjer for anvendelse af EU-civilbeskyttelsesmekanismen til konsulær bistand.

5.3. Finansielle procedurer (artikel 14 og 15)

Ikkerepræsenterede borgere skal forpligte sig til at tilbagebetale den medlemsstat, hvor de er statsborgere, de udgifter til konsulær beskyttelse, som i givet fald skulle dækkes af statsborgere i den bistående medlemsstat i tilsvarende situationer. I artikel 14, stk. 2, fastsættes det, at den bistående medlemsstat kan anmode om refusion fra den medlemsstat, hvor den ikkerepræsenterede borger er statsborger, og at godtgørelsen skal finde sted inden for en rimelig frist på højst 12 måneder. Endelig kan den medlemsstat, hvor den ikkerepræsenterede borger er statsborger, anmode den pågældende ikkerepræsenterede borger om at godtgøre omkostningerne. I artikel 14, stk. 3, fastsættes det endvidere, at de bistående medlemsstater kan anmode den medlemsstat, hvor personen er statsborger, om godtgørelse af alle usædvanligt høje, men væsentlige og begrundede omkostninger i forbindelse med bistand, der ydes i tilfælde af anholdelse eller tilbageholdelse.

I henhold til artikel 15 kan den bistående medlemsstat i krisesituationer indgive alle anmodninger om godtgørelse af omkostningerne ved enhver støtte, der ydes en ikkerepræsenteret borger, til udenrigsministeriet i den medlemsstat, hvor den ikkerepræsenterede borger er statsborger, også selv om den ikkerepræsenterede borger ikke har underskrevet en betalingsforpligtelse. Den bistående medlemsstat kan anmode den medlemsstat, hvor den ikkerepræsenterede borger er statsborger, om at godtgøre sådanne omkostninger på et forholdsmæssigt grundlag ved at dele den fulde værdi af de faktiske påløbne omkostninger med antallet af borgere, der har fået bistand. Hvis den bistående medlemsstat har modtaget økonomisk støtte gennem bistand fra EU-civilbeskyttelsesmekanismen, fastlægges bidraget fra den medlemsstat, hvor den ikkerepræsenterede borger er statsborger, efter at Unionens bidrag er blevet fratrukket.

Artikel 14 og 15 er gennemført i de fleste medlemsstater⁵⁰.

Som anført af medlemsstaterne anvendes godtgørelsesreglerne sjældent i praksis. Kun fire medlemsstater rapporterede, at de havde anmodet om godtgørelse fra en anden medlemsstat.

Direktivet beskriver ikke eksplicit den bistående medlemsstats mulighed for direkte at søge godtgørelse fra de ikkerepræsenterede EU-borgere, men medlemsstaterne anvender denne metode i praksis. Omkring 12 medlemsstater giver mulighed for at få godtgjort omkostningerne til konsulær beskyttelse direkte fra de ikke-repræsenterede borgere, der modtager bistand. Det ser ud til, at flere af disse medlemsstater først forsøger at få udgifterne godtgjort direkte fra den ikkerepræsenterede borger, og kun hvis dette mislykkes, søger de godtgørelse fra den medlemsstat, hvor borgeren er statsborger.

På baggrund af ovenstående kan der være behov for præcisering af de finansielle godtgørelsesprocedurer i direktivet. Desuden kunne det i forbindelse med en eventuel revision overvejes, om godtgørelsesformularerne i bilagene til direktivet skal ændres, så de omfatter godtgørelse fra både ikkerepræsenterede og repræsenterede EU-borgere, for dermed at dække situationer, hvor medlemsstaterne har besluttet frivilligt at bistå repræsenterede borgere.

6. Konklusioner

⁵⁰ Kommissionen er fortsat i dialog med medlemsstaterne for at kontrollere den fulde gennemførelse af direktivet.

Medlemsstaternes evaluering af anvendelsen af direktivet har vist, at direktivet overvejende effektivt har opfyldt målene om at gøre det lettere for EU-borgere at udøve deres rettigheder i forbindelse med konsulær beskyttelse i lande uden for EU, hvor den medlemsstat, hvor de er statsborgere, ikke er repræsenteret.

Kriser, der resulterer i anmodninger om konsulær beskyttelse, er imidlertid stigende i antal og omfang. Navnlig covid-19-pandemien (uden fortilfælde i omfang og kompleksitet), krisen i Afghanistan, Ruslands aggressionskrig mod Ukraine og de efterfølgende konsulære kriser har dannet baggrund for at afdække eksisterende mangler og reflektere over, hvordan EU-borgernes rettigheder i forbindelse med konsulær beskyttelse kan styrkes, og hvordan udøvelsen heraf kan lettes yderligere.

Der er belæg for at præcisere og strømline foranstaltningerne for yderligere at gøre det lettere at yde konsulær beskyttelse til ikkerepræsenterede EU-borgere, herunder at øge retssikkerheden for modtagerne og sikre en sådan beskyttelse alle steder i verden. Desuden kunne det overvejes at forbedre informationsformidlingen og koordineringen af kommunikationen. Der er endvidere behov for øget brug af fremsynede ordninger for kriseberedskabet, navnlig i betragtning af de menneskelige omkostninger, der er forbundet med manglende konsulær beskyttelse. EU-delegationernes formelle rolle og deres koordinering og samarbejde med medlemsstaterne kunne også i større omfang afspejle det reelle arbejde lokalt og derigennem sikre større retssikkerhed.

Den primære forpligtelse til at yde konsulær beskyttelse ligger fortsat hos medlemsstaterne. Man kunne dog argumentere for eventuelt at give EU-delegationerne beføjelse til under veldefinerede omstændigheder at interagere mere direkte med EU-borgerne efter anmodning fra medlemsstaterne. Dette kunne f.eks. være ved bistand til hjemrejse, navnlig ved at udstede nødrejsedokumenter, når EU-delegationerne er de eneste, der kan gøre det, og koordinere EU-indsatsen mere effektivt for at støtte ikkerepræsenterede og repræsenterede borgere, navnlig i krisesituationer. Det vil være vigtigt at overvåge anvendelsen af det nye format for EU-nødpas, og det kan påvirke muligheden for at yde denne type konsulær bistand, hvor medlemsstaternes tilstedeværelse er begrænset. Hvis EU-delegationernes rolle på denne måde styrkes, kan det bidrage til en bedre byrdefordeling og dermed til en mere effektiv anvendelse af den samlede pulje af disponible EU-midler i tredjelande.

En sådan styrkelse af EU-delegationernes rolle vil indebære, at der gøres brug af passerellebestemmelsen i henhold til artikel 25 i TEUF. Artikel 25 i TEUF fastsætter en forenklet procedure for udvidelse af unionsborgerskabets rettigheder, hvorved Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed og efter Europa-Parlamentets godkendelse, vedtager bestemmelser, der skal styrke eller supplere EU-borgernes rettigheder, herunder ikkerepræsenterede borgers ret til konsulær beskyttelse. Rådets vedtagelse af en sådan afgørelse vil være et første skridt i retning af at skabe det retsgrundlag, der er nødvendigt for efterfølgende at vedtage en retlig ramme, der styrker EU-delegationernes rolle inden for konsulær beskyttelse.