



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 2 september 2022
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
till:	Rådets generalsekretariat
Komm. dok. nr:	COM(2022) 437 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET om genomförande och tillämpning av rådets direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädna unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 437 final.

Bilaga: COM(2022) 437 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.9.2022
COM(2022) 437 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförande och tillämpning av rådets direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädna unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG

1. Inledning

Medborgarskap i Europeiska unionen (EU) ”ska enligt fast rättspraxis vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare”¹ och ge unionsmedborgare skydd när de reser eller är bosatta utomlands. Som en del av de rättigheter som följer med unionsmedborgarskapet fastställs i artiklarna 20.2 c och 23 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) att varje unionsmedborgare har rätt till skydd inom ett tredjelands territorium (dvs. utanför EU), där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad, av varje medlemsstats diplomatiska och konsulära myndigheter, på samma villkor som medborgarna i den medlemsstaten.

Icke-företrädde medborgares grundläggande rättighet att få konsulärt skydd av företrädde medlemsstater på samma villkor som deras egna medborgare² är ett uttryck för den yttre dimensionen av unionsmedborgarskapet och en manifestation av medlemsstaternas solidaritet som förstärker unionens identitet i tredjeländer. Den är ett skydd för unionsmedborgare som har hamnat i svårigheter utomlands. Dess betydelse är störst i storskaliga krissituationer, naturliga sådana eller som orsakas av människan, där ett stort antal unionsmedborgare kan behöva brådskande stöd och hjälp med hemtransport.

Den 20 april 2015 antog rådet direktiv (EU) 2015/637 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde EU-medborgare i tredjeländer (*direktivet*)³ som den första delen av unionens sekundärrätt på detta område⁴. Syftet med direktivet är att i) fastställa de tillämpliga samordnings- och samarbetsåtgärder som behövs för att förenkla det löpande konsulära skyddet för icke-företrädde unionsmedborgare i unionsrätten, ii) öka rättssäkerheten beträffande omfattningen, villkoren och förfarandena när det gäller konsulärt skydd, och iii) optimera användningen av medlemsstaternas och unionens resurser, däribland i krissituationer. Medlemsstaterna skulle ha införlivat direktivet i nationell lagstiftning senast den 1 maj 2018.

Under senare år har flera olika händelser medfört utmaningar som är relevanta för det konsulära skyddet, däribland covid-19-pandemin, krisen i Afghanistan och Rysslands

¹ Dom av den 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, punkt 38 och där angiven rättspraxis.

² Se artikel 46 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (*stadgan*).

³ EUT L 106, 24.4.2015, s. 1.

⁴ Innan Lissabonfördraget trädde i kraft reglerades rätten till konsulärt skydd genom artikel 20 i Nicefördraget. Dessförinnan reglerades rätten genom artikel 8c i Maastrichtfördraget, enligt vilken medlemsstaterna skulle komma överens om inbördes regler för att säkerställa detta skydd. För att uppfylla villkoren i artikel 8c, och med beaktande av att gemensamma skyddsarrangemang skulle ”förstärka uppfattningen om unionsidentiteten i tredje land” och ”stärka uppfattningen om en europeisk solidaritet”, antog medlemsstaterna beslut 95/553/EG fattat av företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet av den 19 december 1995 om de diplomatiska och konsulära representationernas bistånd till Europeiska unionens medborgare (EGT L 314, 28.12.1995, s. 73). Denna genomförandemetod ersattes av Lissabonfördraget. Den nya metoden innebär att rådet, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter samråd med Europaparlamentet, gavs befogenhet att anta direktiv för att fastställa de samordnings- och samarbetsåtgärder som krävs för att varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter ska kunna erbjuda skydd till unionsmedborgare inom ett tredjelands territorium där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad. Mot bakgrund av det regelverk som inrättades genom Lissabonfördraget innebär direktivet även att beslut 95/553/EG upphävdes.

anfallskrig mot Ukraina. Dessa kriser har visat fördelarna med konsulärt skydd för unionsmedborgarna, som en del av de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet⁵.

Konsulärt skydd kommer sannolikt att bli alltmer relevant i framtiden, eftersom kriserna riskerar att bli mer frekventa, allvarliga och långvariga. Detta gäller i synnerhet kriser som orsakas av den globala uppvärmningen och som medför oundvikliga risker för klimatet, ekosystemen och mänskligheten⁶. Därför måste det finnas en infrastruktur som säkerställer att unionsmedborgarna kan utöva sin rätt till konsulärt skydd i praktiken. Det är även nödvändigt att förstärka unionens regelverk för konsulärt skydd, framför allt för att förbättra krisberedskapen och ta hänsyn till medlemsstaternas minskade konsulära närvaro efter Förenade kungarikets utträde ur EU.

Förenade kungarikets utträde ur EU påverkade även direktivets geografiska tillämpningsområde genom att skapa ett nytt tredjeland där minst 5,5 miljoner unionsmedborgare är bosatta⁷.

Som anges i 2020 års rapport om EU-medborgarskapet⁸ tillkännagav kommissionen i sitt arbetsprogram för 2021⁹ att den skulle se över EU:s regler om konsulärt skydd i syfte att förbättra unionens och medlemsstaternas beredskap och kapacitet att skydda och stödja unionsmedborgare i krissituationer. Detta skulle omfatta en förstärkning av EU:s stödjande roll och en förbättrad användning av dess unika nätverk av EU-delegationer¹⁰.

Dessutom anges i den strategiska kompass för säkerhet och försvar¹¹ som lämnats in av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik/vice ordförande för kommissionen och som godkänts av EU:s stats- och regeringschefer¹² att ”Europeiska utrikestjänstens krishanteringsmekanismer, vårt konsulära stöd och vår säkerhet på fältet kommer [...] att ses över och stärkas för att förbättra biståndet till medlemsstaterna när de försöker skydda och rädda sina medborgare utomlands samt för att stödja våra EU-delegationer när de behöver evakuera sin personal”.¹³

⁵ Mer detaljerad information finns i artikeln ”Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad” på webbadressen https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en.

⁶ Se rapporten från den mellanstatliga panelen för klimatförändringar, *Climate Change 2022, Impacts Adaptation and Vulnerability*, sidan 15.

⁷ Denna siffra gäller endast unionsmedborgare som omfattas av utträdesavtalet (dvs. de som var bosatta i Förenade kungariket före den 31 december 2020 och fortfarande är bosatta där), och inte unionsmedborgare som flyttat till Förenade kungariket efter den 31 december 2020. Alla medlemsstater finns representerade i Förenade kungariket, och i landet finns även en EU-delegation. Risken för att en unionsmedborgare ska sakna konsulärt skydd är mycket begränsad. Lokala konsulära samarbetsmöten anordnas med jämna mellanrum, och konsulär krisberedskapsplanering pågår fortlöpande. Åtgärder har vidtagits för att anpassa verksamheten till Förenade kungarikets status som tredjeland, däribland genom antagandet av gemensamma ramar. Konsulärt skydd omfattas varken av utträdesavtalet eller handels- och samarbetsavtalet med Förenade kungariket.

⁸ [Rapport om EU-medborgarskapet 2020 – Stärka medborgarna och skydda deras rättigheter](#).

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Detta initiativ är beroende av relevanta krav på bättre lagstiftning och har ännu inte presenterats.

¹¹ En strategisk kompass för säkerhet och försvar – För ett EU som skyddar sina medborgare, värden och intressen och bidrar till internationell fred och säkerhet, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹² EU 7371/22.

¹³ Efter denna uppmaning inrättades i juli 2022 ett krisberedskapscentrum som Europeiska utrikestjänstens permanenta krishanteringsresurs i samarbete med alla EU-institutioners, medlemsstaters och partners krisenheter.

I sitt meddelande om uppföljningsåtgärder till konferensen om Europas framtid från juni 2022 tillkännagav kommissionen dessutom att den skulle överväga nya åtgärdsområden, däribland ”ett europeiskt medborgarskap som är mer konkret för medborgarna, bland annat starkare medborgarrättigheter och tillförlitlig och lättillgänglig information om medborgarskapet”¹⁴.

2. Tillämpningsområde för rapporten om genomförande och tillämpning

I enlighet med artikel 19.1 i direktivet¹⁵ ska kommissionen senast den 1 maj 2021 lämna en rapport om genomförandet och tillämpningen av direktivet till Europaparlamentet och rådet. Inlämningen av denna rapport senarelades för att ta hänsyn till ny utveckling med stor inverkan på det konsulära skyddet, däribland erfarenheterna av de storskaliga hemtransporter som var nödvändiga i samband med utbrottet av covid-19-pandemin, krisen i Afghanistan och Rysslands anfallskrig mot Ukraina¹⁶.

Den beskrivning och analys som ingår i denna rapport bygger i första hand på uppgifter som lämnats av medlemsstaterna, Europeiska utrikestjänsten och EU-delegationerna, och kompletterats med externa studier¹⁷ och direkt återkoppling från unionsmedborgare¹⁸.

Rapporten är inriktad på de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att genomföra och tillämpa direktivet. I rapporten utvärderas huruvida medlemsstaterna har genomfört direktivet inom den fastställda tidsramen och huruvida direktivets mål och krav uppfylls genom nationell lagstiftning och praxis. I enlighet med artikel 19.2 i direktivet behandlas även det eventuella behovet av ytterligare åtgärder, inbegripet vid behov ändringar för att anpassa direktivet i syfte att göra det lättare för unionsmedborgarna att utöva sina rättigheter när det gäller konsulärt skydd¹⁹.

3. Direktivets syfte och huvudsakliga delar

¹⁴ Bilaga till COM(2022) 404 final.

¹⁵ Alla hänvisningar till artiklar gäller direktivet om inte annat anges.

¹⁶ Rapporteringsperioden löper därför från den 1 maj 2018, då medlemsstaterna skulle ha införlivat direktivet i nationell lagstiftning, till det datum då denna rapport offentliggörs.

¹⁷ De kommande studierna ”*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 och VVA, samt ”*Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU*”, EU-CITZEN: Academic Network on European Citizenship Rights.

¹⁸ Flash Eurobarometer 485: EU-medborgarskap och demokrati, februari/mars 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=sv.

¹⁹ Alla eventuella lagstiftningsförslag omfattas av de relevanta kraven på bättre lagstiftning, däribland utvärdering och konsekvensbedömning om så behövs.

I direktivet fastställs de samordnings- och samarbetsåtgärder som behövs för att främja unionsmedborgarnas möjligheter att utöva sin rätt till skydd inom ett tredjelands territorium där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad (dvs. där de är ”icke-företrädna”), av varje medlemsstats diplomatiska och konsulära myndigheter, på samma villkor som medborgarna i den medlemsstaten, såsom fastställs i artikel 20.2 c i EUF-fördraget²⁰. Direktivet innehåller framför allt de definitioner och förfaranden som är nödvändiga för att genomföra denna rättighet.

I linje med artikel 23 i EUF-fördraget avser direktivet konsulärt skydd i tredjeländer som företrädna medlemsstater ska ge till icke-företrädna unionsmedborgare ”på samma villkor” som till sina egna medborgare. Detta innebär att direktivet inte harmoniserar den nivå av stöd som medlemsstaterna ska erbjuda till icke-företrädna medborgare. I stället har icke-företrädna unionsmedborgare rätt till *lika behandling*, dvs. rätt att få samma nivå av skydd som den hjälpande medlemsstaten skulle ge sina egna medborgare i samma situation. I praktiken betyder detta att icke-företrädna unionsmedborgare kan få olika former av skydd och olika nivåer av stöd beroende på vilken medlemsstat de söker skydd från, eftersom medlemsstaterna erbjuder olika former av skydd till sina egna medborgare.

Direktivet innehåller följande delar:

- De allmänna principerna för det konsulära skydd som medlemsstaterna ska ge till icke-företrädna unionsmedborgare på samma villkor som till sina egna medborgare (artikel 2).
- Bestämmelsen att den medlemsstat där en icke-företräd medborgare är medborgare får begära att den medlemsstat från vilken den icke-företrädna medborgaren söker eller mottar konsulärt skydd ska hänvisa fallet till den medlemsstat där han/hon är medborgare och att den anmodade medlemsstaten ska överlämna fallet efter en bekräftelse (artikel 3).
- Skyddets personliga omfattning för att fastställa vem som har rätt till konsulärt skydd (artiklarna 4, 5 och 6).
- Villkoren för att få tillgång till sådant skydd, nämligen vilken medlemsstat och vilken typ av organ icke-företrädna unionsmedborgare kan söka skydd vid (artikel 7).
- Regler för identifiering av icke-företrädna unionsmedborgare (artikel 8).
- En icke uttömmande förteckning över vilka slags situationer som kan motivera behovet av konsulärt skydd (artikel 9).
- Regler för hur medlemsstaterna ska samarbeta och samordna verksamheten mellan varandra och med EU för att säkerställa skyddet av icke-företrädna medborgare (artikel 10).
- Särskilda bestämmelser angående EU-delegationernas roll (artikel 11).
- Krav på lokala samarbeten mellan medlemsstater (artikel 12) och på krisberedskap och samarbete i krissituationer mellan medlemsstater och EU-delegationer i tredjeländer (artikel 13).
- Regler för ersättning av kostnader i samband med konsulärt skydd (artiklarna 14 och 15).

²⁰ Skäl 4 och artikel 1.1 i direktivet.

4. Allmän bedömning

4.1. Införlivandet av direktivet i nationell lagstiftning

Enligt artikel 17 skulle medlemsstaterna ha införlivat direktivet i nationell lagstiftning senast den 1 maj 2018.

När införlivandeperioden löpte ut hade tio medlemsstater inte anmält de nödvändiga åtgärderna till kommissionen. Kommissionen tog kontakt med de berörda medlemsstaterna för att säkerställa ett fullständigt införlivande av direktivet och har fortfarande en dialog med medlemsstaterna om genomförandet av särskilda delar av direktivet.

Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka situationen och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att direktivet efterlevs i hela EU, däribland genom att vid behov inleda ett överträdelseförfarande enligt artikel 258 i EUF-fördraget.

4.2. Tillämpningen av direktivet och möjliga brister

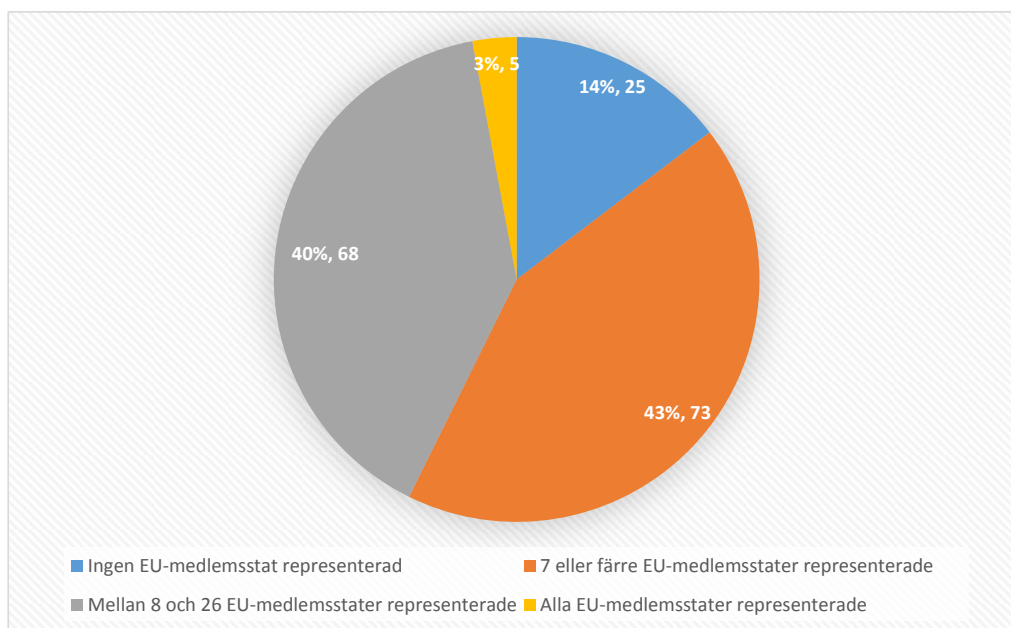
Sedan det att direktivet började tillämpas har det visat sig vara ett användbart verktyg för att säkerställa skydd och stöd till unionsmedborgare. Detta blev särskilt tydligt i samband med utbrottet av covid-19-pandemin under 2020. Det finns emellertid ett antal särskilda brister och nya behov som medför utmaningar för unionsmedborgarna.

För det första utgår direktivet från principen att icke-företrädde unionsmedborgare alltid ska kunna vända sig till en annan medlemsstat när de söker konsulärt skydd i ett tredjeland. Det finns dock **många länder där ingen av medlemsstaterna har någon ambassad eller konsulär beskickning**. I de länder där endast ett fåtal medlemsstater finns representerade kan dessutom **medlemsstaternas konsulära nätverk vara utsatta för ett högt tryck, särskilt i krissituationer**. Det finns för närvarande 25 tredjeländer där ingen av medlemsstaterna har någon ambassad eller konsulär beskickning²¹. I fem av dessa länder är EU-delegationen den enda diplomatiska representationen²². I många andra tredjeländer är medlemsstaternas konsulära eller diplomatiska representation mycket låg och riskerar därmed att bli överbelastad om en större kris inträffar. Till exempel är färre än sju medlemsstater representerade, ofta med begränsade resurser, i mer än hälften av tredjeländerna. De EU-delegationer som finns i de flesta av de berörda tredjeländerna kan vid behov ge ytterligare stöd till medlemsstaterna för att skydda icke-företrädde unionsmedborgare.

²¹ Det rör sig om Afghanistan, Antigua och Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bhutan, Cooköarna, Dominica, Eswatini, Grenada, Guyana, Kiribati, Lesotho, Liechtenstein, Maldiverna, Marshallöarna, Mikronesien, Nauru, Palau, Saint Kitts och Nevis, Saint Vincent och Grenadinerna, Samoa, Solomonöarna, Tonga och Tuvalu. Antalet tredjeländer där ingen av medlemsstaterna har någon ambassad eller konsulär beskickning har ökat efter förenade kungarikets utträde ur EU.

²² Afghanistan, Barbados, Eswatini, Guyana och Lesotho.

Figur 1: EU-medlemsstaternas representation i tredjeländer



För det andra går det **stöd som EU-delegationerna ger** till unionsmedborgarna på medlemsstaternas begäran längre än de villkor som fastställs i artikel 11 i direktivet²³, som främst gäller samordning och logistiskt stöd²⁴. Detta gäller framför allt i tredjeländer där ingen medlemsstat har någon representation och där EU-delegationer har gett stöd till behövande unionsmedborgare. Det har även varit fallet i krissituationer där EU-delegationer har tagit en aktiv roll för att hjälpa medlemsstaterna att ge stöd till unionsmedborgare.

Sedan direktivet började tillämpas har EU-delegationerna framför allt haft en avgörande roll för samarbetet lokalt och i krissituationer. Efter covid-19-pandemins utbrott fick medlemsstaterna stöd av EU-delegationerna, utrikestjänsten och kommissionens avdelningar, däribland Centrumet för samordning av katastrofberedskap (ERCC), för att kunna organisera den gemensamma insatsen att återföra omkring 600 000 unionsmedborgare som påverkats av reserestriktioner till sina hemländer. Detta stöd gavs i första hand genom unionens civilskyddsmekanism²⁵. Även om detta visade fördelarna

²³ Se i detta avseende även artikel 221.2 i EUF-fördraget och artikel 5.10 i rådets beslut av den 26 juli 2010 om hur den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska organiseras och arbeta (2010/427/EU) (EUT L 201, 3.8.2010, s. 30).

²⁴ ”Unionens delegationer ska ha ett nära samarbete och samordna sina insatser med medlemsstaternas ambassader och konsulat för att bidra till samarbete och samordning lokalt och i krissituationer, särskilt genom att tillhandahålla tillgängligt logistiskt stöd, inklusive kontorsutrymmen och organisatoriska faciliteter, som tillfälliga bostäder för konsulär personal och för insatsgrupper. Unionens delegationer och utrikestjänstens huvudkontor ska också underlätta utbytet av information mellan medlemsstaternas ambassader och konsulat och, vid behov, med lokala myndigheter. Unionens delegationer ska också tillgängliggöra allmän information om det bistånd som icke-företrädde medborgare kan ha rätt till, särskilt om överenskomna praktiska arrangemang, i förekommande fall.”

²⁵ I beslut 1313/2013/EU fastställs att unionens civilskyddsmekanism även får användas ”för att tillhandahålla civilskyddsstöd till konsulärt bistånd till unionens medborgare om detta begärs av de berörda medlemsstaternas konsulära myndigheter”. Civilskyddsmekanismen medfinansierade 408 repatrieringsflyg från 85 tredjeländer, vilka organiserades av 19 medlemsstater, två deltagande stater och Förenade kungariket (som fortfarande var en del av civilskyddsmekanismen under övergångsperioden), för att återföra 100 313 personer, varav 90 060 unionsmedborgare, till Europa.

med konsulärt skydd som en del av de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet tydliggjordes behovet att förstärka den befintliga EU-ramen för att medlemsstaterna och EU ska kunna hantera möjliga liknande utmaningar på ett effektivare sätt i framtiden. I sin interimistiska bedömning av ”lärdomarna av covid-19” ansåg det tyska ordförandeskapet²⁶ att repatrieringsinsatsen hade visat att de befintliga instrumenten utgör en stabil grund för att ytterligare förstärka den samordnade konsulära krisberedskapen²⁷.

Alla tillgängliga uppgifter visar att direktivets beskrivning av EU-delegationernas roll är för snäv för att fullt ut spegla deras verkliga engagemang och det stöd de tillhandahåller på fältet, särskilt i kristider. EU-delegationer har rapporterat att de regelbundet uppmanas att agera direkt för att hjälpa medborgare i behov av stöd, vilket går långt utöver det mandat som fastställdes när direktivet antogs²⁸. Denna situation är emellertid inte idealisk, eftersom den nödvändiga rättssäkerheten inte upprätthålls. Klarheten angående rättsläget och den rättsliga säkerheten i sådana situationer skulle kunna förbättras om EU-delegationerna hade fått befogenhet att agera när det behövs på begäran av medlemsstaterna²⁹.

För det tredje sägs inget i direktivet om **konsulärt skydd av vissa utsatta grupper av icke-företrädde medborgare**. Detta kan omfatta behov av konsulärt skydd till gravida kvinnor, ensamresande barn, personer med begränsad rörlighet, personer med funktionshinder eller enskilda personer som diskrimineras på någon av de grunder som anges i artikel 21 i stadgan. I direktivet beskrivs inte heller någon särskild ordning för konsulärt stöd till brottsoffer, däribland offer för våld i hemmet eller könsrelaterat våld. Eftersom enskilda personer i dessa grupper har särskilda behov kan tillgången till lämpligt konsulärt skydd vara begränsad, särskilt i kristider. Även om medlemsstaterna prioriterar stödet till icke-företrädde utsatta grupper i praktiken skulle den rättsliga säkerheten kunna förbättras. Detta skulle eventuellt kunna inbegripa ändringar av direktivet för att förtydliga de icke-företrädde utsatta medborgarnas särskilda situation.

För det fjärde skulle ytterligare åtgärder kunna vidtas för att säkerställa att **EU-medborgarna känner till sina rättigheter i samband med konsulärt skydd** och har tillgång till **tillförlitlig och uppdaterad information för att kunna utöva sina rättigheter fullt ut**. Denna information bör omfatta kontaktuppgifter till andra medlemsstaters ambassader och konsulat, honorärkonsuler som kan tillhandahålla konsulärt skydd samt de olika arrangemangen mellan medlemsstaterna. Även om flera av

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ Se i detta avseende även rådets slutsatser om stärkt beredskap, insatsförmåga och resiliens vid framtida kriser av den 23 november 2021, där rådet fastslog följande: ”Många lärdomar har på senare tid dragits från covid-19-pandemin. Trots vissa brister har EU klarat sig väl, tack vare samordning och solidaritet. Samtidigt som brister har framkommit när det gäller beredskap och insatser vid sektorsövergripande kriser har våra åtgärder mot pandemin visat på nödvändigheten och mervärdet av att arbeta tillsammans. Användningen av EU:s konsulära samarbete och samordning för medlemsstaternas repatriering – med stöd av Europeiska utrikestjänsten och unionens civilskyddsmekanism – av unionsmedborgare som blivit strandsatta utomlands på grund av reserestriktionerna [...] understryker [när så är lämpligt] vikten av konsulärt samarbete och konsulär samordning vid kriser samt behovet av att dra lärdomar av åtgärderna mot covid-19-pandemin och andra kriser, och ser fram emot att kommissionen 2022 lägger fram ett förslag om en översyn av EU:s direktiv om konsulärt skydd.” (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/sv/pdf>).

²⁸ Som exempel på direkt tillhandahållande av stöd till en unionsmedborgare av en EU-delegation kan man nämna en unionsmedborgare i Afghanistan som samordnade resedokument och stöd för att rädda en unionsmedborgare vars båt drev vind för våg 100 km från Somalia.

²⁹ Se fotnot 27.

direktivets artiklar innehåller hänvisningar till tillhandahållandet av information finns det inte någon särskild artikel om kommunikation som vidarebefordras via unionens kanaler eller tillhandahållande av relevant information till unionsmedborgare som omfattar alla ovannämnda aspekter. Ett sådant tillägg skulle kunna säkerställa att en minimal och konsekvent nivå av information ges till medborgarna för att underlätta deras utövande av sina rättigheter som EU-medborgare med koppling till konsulärt skydd ytterligare.

I detta avseende föreskrivs i artikel 2.2 att medlemsstaterna ska informera icke-företrädde medborgare om i vilken mån honorärkonsuler är behöriga att tillhandahålla skydd i det enskilda fallet. Dessutom anges i artikel 7.2 att medlemsstaterna och EU ska offentliggöra befintliga praktiska arrangemang mellan medlemsstaterna för att säkerställa insyn för icke-företrädde medborgare. Medlemsstaterna vidtar emellertid inte alltid särskilda åtgärder för att informera icke-företrädde medborgare om dessa aspekter, och insamlingen av information på EU-nivå, som ska spridas via EU-kanaler, är inte heltäckande. Som en följd av detta kan icke-företrädde unionsmedborgare ibland ha svårt att hitta lättillgänglig och/eller lämplig information om de praktiska arrangemangen. Heltäckande och ändamålsenliga informationskrav skulle således förbättra det övergripande konsulära skyddet. Som ett komplement till de åtgärder som vidtas av medlemsstaterna³⁰ skulle EU kunna spela en större roll i det avseendet genom att anpassa informationen och/eller tillhandahålla en central åtkomstpunkt och/eller använda sina globala och lokala kommunikationskanaler för att förmedla information.

Det finns även utrymme för att effektivisera informationsflödet under kristider mellan utrikestjänsten, EU-delegationerna, medlemsstaterna och deras representationer samt, i tillämpliga fall, kommissionen. Det är lika avgörande att man förbättrar flödet av information till medborgarna. Till exempel skulle det lokala konsulära samarbetet i varje tredjeland kunna utgå från en central informationskälla som den viktigaste kanalen för kommunikation med icke-företrädde unionsmedborgare i krissituationer. Kanalen eller kanalerna skulle antingen kunna skötas av EU-delegationerna eller av medlemsstater som utsetts för att fylla denna funktion.

Slutligen bör medlemsstaterna ge icke-företrädde unionsmedborgare **tillgång till effektiva rättsmedel** för att säkerställa att de har möjlighet att ansöka om domstolsprövning om deras rätt till konsulärt skydd har åsidosatts³¹. För att göra det ännu lättare för unionsmedborgare att utöva sin rätt till konsulärt skydd skulle det eventuellt vara lämpligt att införa en **uttrycklig rättslig grund i direktivet för behandlingen av medborgarnas personuppgifter**, särskilt i krissituationer. Eftersom krisernas frekvens och omfattning sannolikt kommer att öka är det även viktigt att använda prognosverktyg för krisberedskap, särskilt med tanke på de mänskliga kostnaderna om det konsulära skyddet misslyckas.

5. Särskilda bedömningspunkter

I följande avsnitt utvärderas genomförandet och tillämpningen av kapitel 1 i direktivet (Allmänna bestämmelser och räckvidd), kapitel 2 (Samordnings- och samarbetsåtgärder) och kapitel 3 (Ekonomiska förfaranden).

³⁰ Flera av medlemsstaterna informerar sina medborgare om deras rättigheter med koppling till konsulärt skydd i egenskap av unionsmedborgare, till exempel genom hänvisningar på pass, officiella webbplatser eller informationsmaterial för medborgare som bor eller reser utomlands.

³¹ Se artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

5.1. Allmänna bestämmelser och räckvidd

5.1.1. Honorärkonsuler (artikel 2.2).

Enligt artikel 2.2 får medlemsstaterna besluta om direktivet ska tillämpas på det konsulära skydd som tillhandahålls av honorärkonsuler. I artikeln föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att icke-företrädde medborgare vederbörligen informeras om sådana beslut och om i vilken mån honorärkonsuler är behöriga att tillhandahålla skydd i det enskilda fallet.

Eftersom direktivet har en viss flexibilitet i detta avseende har medlemsstaterna genomfört denna bestämmelse i olika grad. Vissa medlemsstater har uttryckligen infört tillhandahållandet av konsulärt skydd till icke-företrädde medborgare av honorärkonsuler i sin lagstiftning. I vissa medlemsstaters nationella lagstiftning fastställs även att honorärkonsuler endast får tillhandahålla sådant skydd till icke-företrädde medborgare om de uttryckligen har beordrats att göra detta av utrikesministern. Andra medlemsstater har fastställt i sin lagstiftning att direktivet inte är tillämpligt på honorärkonsuler eller avstått från att anta en uttrycklig bestämmelse i denna fråga.

När det gäller tillämpningen av artikel 2.2 i praktiken kan vissa av de medlemsstater som saknar särskilda bestämmelser i frågan involvera sina honorärkonsuler från fall till fall, däribland genom att ge dem möjlighet att delta i lokala samarbetsmöten om detta har överenskommits på lokal nivå. I vissa av de medlemsstater där honorärkonsuler enligt nationell lagstiftning har rätt att tillhandahålla konsulärt skydd har de inte någon sådan roll i praktiken. Sammantaget är det värt att notera att honorärkonsuler i de flesta av medlemsstaterna sällan eller aldrig är delaktiga i tillhandahållandet av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare. Endast i en av medlemsstaterna är honorärkonsuler delaktiga i måttlig grad (10–25 % av allt konsulärt skydd som tillhandahålls till icke-företrädde unionsmedborgare). Som skäl till att de inte har utökat direktivets tillämpningsområde till honorärkonsuler uppger medlemsstaterna bland annat att de har begränsade befogenheter i allmänhet (även gentemot sina egna medborgare), endast kan erbjuda begränsade tjänster (till exempel kan de flesta av dem inte utfärda provisoriska resehandlingar) eller har begränsad kapacitet³². I de flesta av medlemsstaterna är honorärkonsulernas konsulära befogenheter mer begränsade än de som ordinarie konsulära tjänstemän har.

Medlemsstaterna vidtar inte alltid särskilda åtgärder för att informera medborgare och andra medlemsstater om i vilken mån honorärkonsuler är behöriga att tillhandahålla skydd i det enskilda fallet. Till exempel framgår det inte alltid tydligt om en honorärkonsul i en medlemsstat är behörig att utfärda provisoriska resehandlingar till icke-företrädde unionsmedborgare. Detta kan leda till osäkerhet.

Sammanfattningsvis är honorärkonsulernas befogenheter i allmänhet begränsade till tillhandahållandet av konsulärt skydd under exceptionella omständigheter. Trots det kan de spela en mycket viktig roll i krissituationer. I detta avseende finns det utrymme att förbättra det sätt på vilket medlemsstaterna informerar varandra och EU-medborgarna

³² Ett nytt format för unionens provisoriska resehandlingar kommer att tillämpas 36 månader efter antagandet av de kompletterande tekniska specifikationer för provisoriska resehandlingar som fastställs genom rådets direktiv (EU) 2019/997. Det nya formatet kräver att särskild utrustning används för att skriva ut visum i ett enhetligt format. Det kan därför komma att påverka möjligheten att tillhandahålla denna typ av konsulärt skydd på platser där medlemsstaternas närvaro är begränsad.

om förekomsten av honorärkonsuler och i vilken mån de har möjlighet att tillhandahålla konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare.

5.1.2. Icke-företrädde medborgare i tredjeländer (artiklarna 4 och 6)

I artiklarna 4 och 6 ges en definition av ”icke-företrädd medborgare”. Denna definition omfattar varje medborgare i en medlemsstat som inte är representerad i ett tredjeland, dvs. medlemsstaten har inte en permanent ambassad eller ett permanent konsulat i det landet, eller den har inte en ambassad, ett konsulat eller en honorärkonsul där som faktiskt är i stånd att tillhandahålla konsulärt skydd i det enskilda fallet.

Om den medlemsstat där medborgaren är medborgare har en ambassad, ett konsulat eller en honorärkonsul i ett tredjeland som av någon anledning inte kan tillhandahålla det skydd som den berörda medborgaren annars skulle ha rätt till enligt nationell lagstiftning eller praxis i det enskilda fallet bör medborgaren följaktligen anses vara ”icke-företrädd”. Som anges i skäl 8 i direktivet bör även tillgänglighet och närhet tas i beaktande i detta sammanhang. Till exempel bör en medborgare som söker konsulärt skydd från en annan medlemsstats ambassad eller konsulat inte hänvisas till ambassaden, konsulatet eller honorärkonsuln för den medlemsstat där han eller hon är medborgare om det på grund av lokala omständigheter (t.ex. störningar i transportsystemet på grund av en naturkatastrof) eller brist på resurser inte är möjligt för medborgaren att på ett säkert sätt nå eller nås av de sistnämnda instanserna för att få konsulärt skydd. Detta kommer att kräva en bedömning från fall till fall. Begreppet avsaknad av representation bör tolkas så att icke-företrädde medborgares faktiska rätt att få skydd av en annan medlemsstats ambassad eller konsulat på samma villkor som landets egna medborgare säkerställs med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall, särskilt i krissituationer. Som förklaras nedan anser kommissionen att det kan vara nödvändigt att ytterligare förtydliga och säkerställa rättssäkerheten i situationer där en unionsmedborgare kan anses vara icke-företrädd i ett tredjeland om det inte finns någon ambassad, något konsulat eller någon honorärkonsul som faktiskt kan tillhandahålla konsulärt skydd.

De flesta av medlemsstaterna har införlivat definitionerna i artiklarna 4 och 6³³.

Sammantaget finns det mycket få fall där en medlemsstat har vägrat att tillhandahålla konsulärt skydd till en unionsmedborgare med medborgarskap i en annan medlemsstat på grund av att han eller hon inte har ansetts vara icke-företrädd.

Merparten av medlemsstaterna har rapporterat att de i de flesta fall kan besluta om direktivets tillämpningsområde med avseende på ”icke-företrädde medborgare”. Vissa medlemsstater har emellertid svårt att fastställa huruvida en ambassad, ett konsulat eller en honorärkonsul faktiskt är i stånd att tillhandahålla konsulärt skydd. Framför allt har medlemsstaterna tolkat begrepp som ”tillgänglighet” och ”närhet” på olika sätt när de har fastställt huruvida de konsulära representationerna faktiskt kan tillhandahålla konsulärt skydd i ett tredjeland. Vissa medlemsstater tar hänsyn till avstånd och kapacitet som viktiga faktorer i bedömningen, men inte alla. Några medlemsstater uppgav att de hade svårt att fastställa i vilken mån bristen på närhet kunde ge upphov till avsaknad av representation. Vissa medlemsstater förväntar sig att medborgarna anstränger sig för att ta sig till en beskickning som tillhör den medlemsstat där de är medborgare, även om de behöver resa långt. Flera medlemsstater har rapporterat att de, om de känner sig osäkra,

³³ Kommissionen fortsätter sin dialog med medlemsstaterna för att kontrollera att direktivet genomförs fullt ut.

tar direkt kontakt med medlemsstatens utrikesministerium och att de i regel utgår från den medlemsstatens bedömning för att besluta om en person bör anses vara ”icke-företräd”. De flesta av medlemsstaterna anser i regel att tröskeln för bedömningen av huruvida en enskild person är icke-företräd varierar beroende på situationens karaktär och hur pass brådskande den är. Det kan framför allt vara mycket svårt att snabbt bekräfta om en medborgare är icke-företräd i krissituationer där medlemsstaterna får många brådskande förfrågningar om stöd.

Mot bakgrund av ovanstående kan det finnas behov av att förtydliga begreppet ”icke-företräd medborgare” ytterligare, framför allt i situationer där den medlemsstat där medborgaren är medborgare inte har någon ambassad, något konsulat eller någon honorärkonsul som faktiskt kan tillhandahålla konsulärt skydd. Ytterligare förtydliganden, bland annat när det gäller krissituationer, skulle göra det lättare för unionsmedborgare att utöva sina rättigheter med koppling till konsulärt skydd. Detta skulle till exempel kunna innebära att det förutsätts att en medborgare är icke-företräd i kristider om behovet av stöd är brådskande.

5.1.3. Icke-företrädde medborgares familjemedlemmar i tredjeländer (artikel 5)

Enligt artikel 5 ska medlemsstaterna tillhandahålla konsulärt skydd till familjemedlemmar som själva inte är unionsmedborgare och som medföljer icke-företrädde medborgare i ett tredjeland i samma utsträckning och på samma villkor som familjemedlemmar till den bistående medlemsstatens medborgare som själva inte är unionsmedborgare, i enlighet med dess nationella lagstiftning eller praxis. Som anges i skäl 9 i direktivet kan sådant skydd, beroende på de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, vara nödvändigt för att säkerställa att rätten till konsulärt skydd och rätten till respekt för privat- och familjelivet i enlighet med artikel 7 i stadgan ges ändamålsenlig verkan.

Endast tre medlemsstater rapporterade att de i princip inte skulle tillhandahålla konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgares familjemedlemmar från länder utanför EU, eftersom de, i linje med sin nationella lagstiftning, inte tillhandahåller konsulärt skydd till sina egna medborgares familjemedlemmar. En av dessa medlemsstater kan undantagsvis tillhandahålla stöd till sådana familjemedlemmar i krissituationer, på samma villkor som landets egna medborgare.

I de flesta medlemsstater bedöms tillhandahållandet av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgares familjemedlemmar från länder utanför EU från fall till fall. Beroende på medlemsstatens nationella lagstiftning och praxis kan en familjemedlem vara en enskild person i den närmaste familjen (t.ex. barn, makar eller föräldrar), men i vissa fall även den utvidgade familjen (t.ex. syskon, farbröder/morbröder, faster/morfar, kusiner etc.). På liknande sätt gör medlemsstaterna olika tolkningar av vad som avses med att ”medfölja” den icke-företrädde medborgaren. I praktiken prioriteras vanligen förstegradssläktingar vid tillhandahållandet av stöd. Jämfört med medlemsstaternas praxis under normala förhållanden tillhandahålls ett ökat skydd under kristider beroende på och i proportion till hur allvarlig och akut situationen är.

5.1.4. Tillgång till konsulärt skydd och andra arrangemang (artikel 7)

I artikel 7.1 fastställs den allmänna principen att icke-företrädde medborgare har rätt att söka skydd vid varje medlemsstats ambassad eller konsulat.

Detta hindrar emellertid inte att medlemsstaterna ingår bilaterala arrangemang, i enlighet med artikel 7.2 i direktivet, för att säkerställa ett effektivt skydd av icke-företrädde unionsmedborgare³⁴. För det första får medlemsstaterna representera en annan medlemsstat permanent enligt föreskrifterna i artikel 8 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser. För det andra får medlemsstaternas ambassader eller konsulat, om det anses vara nödvändigt, ingå praktiska arrangemang om fördelningen av ansvaret för att tillhandahålla konsulärt skydd för icke-företrädde medborgare. Sådana arrangemang ska anmälas till kommissionen och utrikestjänsten och offentliggöras av EU och medlemsstaterna för att säkerställa öppenhet.

I fall där ett praktiskt arrangemang har ingåtts ska en ambassad eller ett konsulat där den icke-företrädde medborgaren söker konsulärt skydd, och som inte har utsetts som behörig(t) enligt det särskilda arrangemanget på plats, i enlighet med artikel 7.3 i direktivet, säkerställa att ansökan hänvisas till den berörda ambassaden eller det berörda konsulatet, såvida detta inte skulle äventyra det konsulära skyddet, särskilt om ärendet är så brådskande att det krävs omedelbara åtgärder från den anmodade ambassaden eller det anmodade konsulatet.

Alla medlemsstater har ingått sådana arrangemang i någon form. I detta avseende finns det två problem som kan leda till att icke-företrädde unionsmedborgare möter förseningar eller hinder när det gäller att få det konsulära stöd som de har rätt till.

För det första är de flesta av arrangemangen inte tillräckligt offentliga för att icke-företrädde medborgare ska få insyn och kunna använda dem på ett öppet och effektivt sätt. En lösning på detta kan vara att samla alla permanenta arrangemang mellan medlemsstaterna på en central plats som komplement till lokalt anpassad information. Detta skulle bidra till att förtydliga vilken medlemsstat som är ansvarig för att ge stöd till icke-företrädde medborgare från andra medlemsstater enligt ett tidigare arrangemang.

Det kan finnas utrymme att utöka medlemsstaternas skyldighet att anmäla bilaterala och praktiska arrangemang till kommissionen, utrikestjänsten och EU-delegationerna (så att de kan inkluderas i unionens kommunikationskanaler för ytterligare öppenhet), till exempel genom att införa en tidsram för anmälan. Liknande anmälningskrav skulle kunna läggas till för reserekommendationer och listor över kontakter hos medlemsstaternas konsulära nätverk, däribland honorärkonsuler, och i vilken mån de kan tillhandahålla konsulärt skydd, för de medlemsstater som tillämpar artikel 2.2.

För det andra har medlemsstaterna i vissa fall begärt att en bilateral överenskommelse ska ingås mellan de respektive utrikesministerierna innan stöd tillhandahålls till en icke-företrädde medborgare i en annan medlemsstat, även om direktivet inte innehåller något sådant krav. Dessutom har företrädde medlemsstater i vissa fall vägrat att tillhandahålla konsulärt skydd till icke-företrädde medborgare med argumentet att andra medlemsstater bär detta ansvar genom bilaterala arrangemang. I detta avseende bör det erinras om att icke-företrädde medborgare i enlighet med artikel 7 har rätt att söka skydd vid varje medlemsstats ambassad eller konsulat. I artikeln fastställs även att det åligger myndigheterna i den anmodade medlemsstaten, och inte den berörda medborgaren, att vidarebefordra ansökan till den relevanta ambassaden eller det relevanta konsulatet i de fall där arrangemang har ingåtts.

³⁴ Se även skäl 10 i direktivet.

Generellt sett tycks det finnas en brist på klarhet och förståelse kring förfarandet för vidarebefordran av ansökningar från icke-företrädde unionsmedborgare. Även om direktivet tillåter att bilaterala arrangemang ingås mellan medlemsstaterna verkar det finnas ett behov av att förtydliga att detta inte är en förutsättning för att tillhandahålla konsulärt stöd till icke-företrädde unionsmedborgare.

5.1.5. Identifiering (artikel 8)

Enligt artikel 8.1 ska sökande av konsulärt skydd styrka att de är medborgare i EU genom att visa upp pass eller identitetskort. I artikel 8.2 fastställs att en unionsmedborgare som inte kan visa upp ett giltigt pass eller identitetskort har möjlighet att styrka sitt medborgarskap på andra sätt, om nödvändigt även genom kontroll med de diplomatiska eller konsulära myndigheterna i den medlemsstat i vilken sökanden påstår sig vara medborgare. När det gäller de familjemedlemmar som avses i artikel 5 föreskrivs i artikel 8.3 att identiteten och det faktum att det finns en familjerelation kan styrkas på olika sätt, däribland genom att den bistående medlemsstaten kontrollerar detta med de diplomatiska eller konsulära myndigheterna i den medlemsstat där de unionsmedborgare som avses i artikel 8.1 är medborgare.

De flesta av medlemsstaterna har införlivat artikel 8 i sin nationella lagstiftning³⁵.

Tillämpningen av denna bestämmelse tycks sammantaget vara effektiv. Medlemsstaterna har inte rapporterat några allvarliga problem med att identifiera icke-företrädde unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar som söker konsulärt skydd.

5.1.6. Typer av bistånd (artikel 9)

Artikel 9 innehåller en icke uttömmande förteckning³⁶ över vanliga situationer där icke-företrädde unionsmedborgare kan söka konsulärt bistånd av företrädde medlemsstater. Följande situationer anges:

- Frihetsberövande.
- När en person har fallit offer för brott.
- En allvarlig olycka eller sjukdom.
- Dödsfall.
- Nödsituationer som kräver praktiskt stöd och hjälp med hemresa.
- Ett behov av provisoriska resehandlingar.

I var och en av dessa situationer ska medlemsstaterna hjälpa icke-företrädde unionsmedborgare med alla typer av stöd som de skulle ge sina egna medborgare. Därför kan den nivå av stöd som sökandena får skilja sig mellan de olika medlemsstaterna.

Alla medlemsstater tillhandahåller konsulärt skydd i de sex situationer som anges i artikel 9 i direktivet. De exakta typer av stöd som medlemsstaterna tillhandahåller i praktiken tycks variera stort mellan länderna och beror i regel på de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. De flesta medlemsstater nämner uttryckligen de sex situationer som föreskrivs i artikel 9 i sin nationella lagstiftning, med undantag av två

³⁵ Kommissionen fortsätter sin dialog med medlemsstaterna för att kontrollera att direktivet genomförs fullt ut.

³⁶ I skäl 14 i direktivet anges följande: ”Eftersom skyddsbehovet alltid är beroende av den faktiska situationen bör det konsulära skyddet inte vara begränsat till de situationer som anges i detta direktiv.”.

medlemsstater där de sex situationerna hanteras genom riktlinjer eller praxis. Flera av medlemsstaterna anger dessutom uttryckligen att direktivet även ska tillämpas i andra situationer än de som anges i artikel 9, till exempel när det gäller ensamresande barn.

Tillgängliga uppgifter tyder på att behovet av provisoriska resehandlingar är den huvudsakliga orsaken till att medlemsstaterna tillhandahåller stöd till medborgare i andra medlemsstater i en icke-krisrelaterad situation, följt av förfrågningar och begäranden om information. Detta är ett av skälen till antagandet av rådets direktiv (EU) 2019/997 av den 18 juni 2019 om införande av en provisorisk EU-resehandling och om upphävande av beslut 96/409/Gusp³⁷, vilket förväntas tillämpas från och med 2025. Det stöd som gavs till icke-företrädde unionsmedborgare under 2020 gällde i första hand nödsituationer som krävde praktiskt stöd och hjälp med hemresa i samband med covid-19-krisen. Det uppskattas att fler än 500 unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som evakuerades från Afghanistan var icke-företrädde.

Även om den förteckning över situationer som anges ovan inte är uttömmande har flera EU-delegationer rapporterat fall där icke-företrädde unionsmedborgare har nekats konsulärt skydd av en medlemsstat. I dessa fall uppgav medlemsstaten som skäl till sitt avslag att det stöd som begärdes inte ingick i förteckningen, trots att det föreskrivs i den nationella lagstiftningen att medlemsstaten ska tillhandahålla sådant stöd till sina egna medborgare.

Det är viktigt att notera att den förteckning över typer av bistånd som anges i artikel 9 inte är uttömmande, vilket innebär att icke-företrädde unionsmedborgare även, på ett icke-diskriminerande sätt, har rätt till andra typer av konsulärt skydd som medlemsstaterna tillhandahåller sina egna medborgare.

Av detta följer att det konsulära bistånd som ska tillhandahållas av medlemsstaterna till icke-företrädde unionsmedborgare bör förtydligas för att säkerställa större förutsägbarhet och mer rättssäkerhet.

5.2. Samordnings- och samarbetsåtgärder

5.2.1. Allmänna bestämmelser (artikel 10)

Enligt artikel 10.1 ska medlemsstaterna ha ett nära samarbete och samordna med varandra och med unionen för att säkerställa att icke-företrädde medborgare får skydd. I punkterna 2 och 3 i artikel 10 anges det sätt på vilket den bistående medlemsstaten ska samarbeta med den medlemsstat där den icke-företrädde medborgaren är medborgare när en ansökan om konsulärt skydd tas emot. Punkterna 2 och 3 innehåller även krav på utbytet av information om begäran om stöd, om den icke-företrädde medborgarens identitet och om eventuella familjemedlemmar som också kan behöva konsulärt skydd. Den bistående medlemsstaten ska även underlätta utbytet av information mellan medborgaren och dennes hemmedlemsstat, medan hemmedlemsstaten är ansvarig för kontakter med såväl medborgarens familjemedlemmar som andra berörda personer eller myndigheter. I artikel 10.4 fastställs att medlemsstaterna ska underrätta utrikestjänsten via dess säkra webbplats om den eller de berörda kontaktpunkterna vid utrikesministerierna.

³⁷ EUT L 163, 20.6.2019, s. 1.

De flesta medlemsstater har införlivat artikel 10 i sin nationella lagstiftning³⁸.

Medlemsstaterna rapporterade att samarbetet och samordningen mellan dem generellt sett är effektivt. I en överväldigande majoritet av fallen säkerställer EU-delegationerna i praktiken denna samordning, och de lokala konsulära samarbetsmötena äger vanligen rum i deras lokaler. Ett antal problem har emellertid identifierats. Dessa redovisas här nedan.

För det första har det i enstaka fall förekommit att en medlemsstat där en icke-företräd unionsmedborgare ansökt om stöd har vidarebefordrat ansökan till den närmaste ambassaden för medborgarens hemmedlemsstat i en närliggande jurisdiktion.

För det andra har medlemsstater i vissa fall vägrat att tillhandahålla information om sina medborgare till bistående medlemsstater med hänvisning till skyddet av personuppgifter.

För det tredje är företrädade medlemsstater ibland överbelastade på grund av ett stort antal enskilda ansökningar från unionsmedborgare i krissituationer. Detta kan även bero på att icke-företrädade medlemsstater har begränsad tillgång till information i de lokala samordningsnätverken. De ambassader och konsulat som är snabbast med att behandla medborgarnas ansökningar får ofta den största mängden ansökningar över tid och kan därför avskräckas från att vidta omedelbara åtgärder. I dessa fall kan en fortsatt digitalisering av de konsulära tjänsterna och ett utökat samarbete minska trycket på de medlemsstater som finns representerade i ett tredjeland.

Samarbetet mellan medlemsstaterna är i allmänhet effektivt när det gäller tillhandahållandet av konsulärt skydd till icke-företrädade medborgare. Med tanke på de situationer som beskrivs ovan kan emellertid ineffektiviteten i vissa fall leda till förseningar eller till och med uteblivet stöd till icke-företrädade medborgare. I detta sammanhang kan man särskilt nämna bristen på digitala verktyg, den begränsade kapaciteten, i synnerhet i kristider, samt bristen på en uttrycklig rättslig grund för behandlingen av EU-medborgarnas personuppgifter (inklusive dataöverföringar). Dessutom kan de konsulära myndigheternas kunskap om de principer och krav som föreskrivs i direktivet förbättras ytterligare för att säkerställa att de lever upp till skyldigheten att tillhandahålla stöd när det behövs.

5.2.2. Unionsdelegationernas roll (artikel 11)

I artikel 11 föreskrivs att EU-delegationerna ska ha ett nära samarbete och samordna sina insatser med medlemsstaternas ambassader och konsulat för att bidra till samarbete och samordning lokalt och i krissituationer, särskilt genom att tillhandahålla logistiskt stöd och information om det bistånd som icke-företrädade medborgare kan ha rätt till. Dessutom ska EU-delegationerna och utrikestjänstens huvudkontor underlätta utbytet av information mellan medlemsstaternas ambassader och konsulat och, vid behov, med lokala myndigheter. Slutligen ska EU-delegationerna även tillgängliggöra allmän information om det stöd som icke-företrädade medborgare kan ha rätt till, särskilt om överenskomna praktiska arrangemang i förekommande fall.

EU-delegationernas mandat på området konsulärt skydd definieras närmare i artikel 5.10 i beslutet om Europeiska utrikestjänsten, där det fastställs att delegationerna ”på

³⁸ Kommissionen fortsätter sin dialog med medlemsstaterna för att kontrollera att direktivet genomförs fullt ut.

medlemsstaternas begäran ska bistå medlemsstaterna i deras diplomatiska förbindelser och med att tillhandahålla konsulärt skydd till unionsmedborgare i tredjeländer på resursneutral basis”³⁹. Av detta framgår att EU-delegationerna förväntas ge medlemsstaterna stöd i deras bistånd till både icke-företrädare och företrädare unionsmedborgare.

EU-delegationerna är viktiga för de lokala konsulära samarbetsnätverkens funktion. De spelar en avgörande roll när det gäller att leda eller stödja ordföranden för lokala konsulära samarbetsmöten, att anordna dessa möten och att samordna medlemsstaternas konsulära beredskap och lokala insatser i samband med kriser. När det gäller unionsmedborgare är delegationernas roll i första hand att samordna och etablera kontakter mellan medborgarna och de medlemsstatsbeskickningar som kan tillhandahålla konsulärt skydd. När de fungerar som kontaktpunkt för medlemsstaterna (och i vissa fall för EU-medborgarna) går delegationernas aktiva roll i detta avseende ofta längre än kraven i direktivet.

Medlemsstaterna anser att samarbetet med, och samordningen av, EU-delegationerna i det stora hela sker på ett effektivt sätt, men många har betonat behovet av att förstärka delegationernas övergripande roll. Redan idag har EU-delegationerna en förebyggande roll både i krissituationer och normala situationer. De uppmanas ofta av medlemsstaterna att göra mer än vad de är skyldiga att göra, framför allt genom att tillhandahålla direkt stöd till behövande unionsmedborgare, vilket framgår av några nya exempel.

Under covid-19-pandemin var nästan alla EU-delegationerna särskilt aktiva i den övergripande samordningen av medlemsstaternas insatser, bland annat genom att samordna hemtransporter och utbyta information med yrkesmässiga företrädare och honorärkonsuler. I vissa fall, däribland i Fiji, där endast ett fåtal medlemsstater har en diplomatisk närvaro, tog EU-delegationen på sig rollen att samordna hemtransporter för unionsmedborgare⁴⁰.

När luftbron anordnades vid Kabuls flygplats i Afghanistan 2021 tog medlemsstater utan representation hjälp av utrikestjänsten och EU-delegationen för att se till att deras medborgare kunde ta sig in på flygplatsen och boarda flygplanen. Utrikestjänsten och EU-delegationen arbetade för att sammanföra dessa medborgare med kollegor från andra medlemsstater som befann sig vid flygplatsen.

I samband med oroligheterna i Eswatini under sommaren 2021 tog flera medlemsstater kontakt med EU-delegationen, som då var EU:s enda diplomatiska närvaro på plats, för att utbyta information om var deras mest utsatta medborgare befann sig och ställa frågor om säkerhetssituationen och eventuella evakueringsmöjligheter. Ett förtydligande av EU-delegationernas roll i situationer där de är EU:s enda diplomatiska representation är avgörande för att säkerställa en möjlig uppföljning av evakueringen, om en sådan situation skulle uppstå.

³⁹ Se även artikel 221.2 i EUF-fördraget.

⁴⁰ I sitt beslut av den 4 maj 2022 om ansvarsfrihet för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2020 (P9_TA(2022)0153) gratulerar Europaparlamentet utrikestjänsten ”till dess avgörande roll i den stora nödgärden med att repatriera över 600 000 unionsmedborgare som blivit strandsatta runt om i världen, samtidigt som den bidrog till att inrätta den storskaliga humanitära biståndsinsatsen ’Team Europe’ för att hjälpa partner runt om i världen som kämpade mot pandemin med betydligt färre resurser än unionen.”.

I Eritrea gav EU-delegationen direkt stöd till en icke-företräd unionsmedborgare genom att ta kontakt med de lokala myndigheterna för att ordna transport och sjukhusvård för en säker resa tillbaka till Europa.

I samband med Rysslands anfallskrig mot Ukraina organiserade EU-delegationen i Kiev två insatser med ”diplomatiska tåg”, genom att boka särskilda vagnar på tåget från Kiev till Chelm (Polen) med det ukrainska järnvägsbolaget. Tack vare detta initiativ kunde flera hundra unionsmedborgare, deras familjer samt lokala tjänstemän vid EU-delegationen och medlemsstaternas ambassader evakueras från Ukraina i två insatser, som genomfördes den 9 och den 14 mars 2022.

I juni 2022 var EU-delegationen i Somalia, på begäran av en medlemsstat, delaktig i räddningen av en unionsmedborgare vars båt hade gått sönder omkring 100 km utanför kusten vid Kismayo, i Somalia. Delegationen tog kontakt med myndigheterna i Jubaland, som med hjälp av fyra båtar bidrog till en framgångsrik räddningsinsats.

Den undersökning bland EU-delegationerna som utfördes som en del av en pågående konsekvensbedömning av en eventuell översyn av direktivet⁴¹ visade att medborgarna redan i stor utsträckning ansöker om stöd från delegationerna (särskilt sedan utbrottet av covid-19-pandemin) och att ansökningarna ökar hela tiden⁴².

Nätverket av EU-delegationer i Karibien och EU-delegationen i Fiji är två av mycket få diplomatiska beskickningar i dessa stora regioner. Bristen på konsulär närvaro från medlemsstaternas sida är särskilt allvarlig i Karibien, där eventuella naturkatastrofer kan drabba ett stort antal turister. På liknande sätt är EU-delegationerna i de kustlösa länderna Eswatini och Lesotho, liksom EU-delegationerna i Barbados och Guyana och, för närvarande, i Afghanistan, EU:s enda diplomatiska närvaro i dessa länder.

Mot denna bakgrund kan det vara nödvändigt att klargöra och utöka EU-delegationernas roll, så att den på ett bättre sätt återspeglar deras alltmer synliga roll på fältet och ökar rättssäkerheten, däribland genom att ge delegationerna befogenhet att ge direkt bistånd till unionsmedborgare utomlands, under vissa omständigheter och på medlemsstaternas begäran. En mer utbredd användning av EU-delegationernas omfattande nätverk skulle förstärka det stöd som erbjuds till behövande unionsmedborgare utomlands.

Det bör finnas utrymme för lösningar som är anpassade till det enskilda tredjelandet och till den faktiska situationen för att använda de tillgängliga resurserna på ett optimalt sätt. Lösningar med begränsad inverkan på budgeten bör prioriteras. Det kan till exempel röra sig om en utökad användning av gemensamma konsulära arbetsgrupper för att sammanföra konsulär personal från EU och medlemsstaterna som kan utstationeras eller skickas som förstärkning, i synnerhet i nöd- och krissituationer. Medlemsstaternas konsulära personal skulle även kunna utstationeras till särskilda EU-delegationer för att förstärka expertkunskapen på fältet i länder med begränsad konsulär närvaro.

⁴¹ Dem kommande studien ”*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 och VVA.

⁴² Före covid-19-pandemin svarade en majoritet av EU-delegationerna (omkring 48 %) att de tog emot sådana ansökningar sporadiskt eller årligen. Sedan covid-19-pandemin bröt ut har antalet delegationer som tar emot ansökningar om stöd direkt från unionsmedborgare ökat avsevärt: omkring 82 % av de svarande uppgav att de tog emot ansökningar. Dessutom ökade ansökningarnas frekvens: omkring 30 % av EU-delegationerna uppgav att de tog emot ansökningar varje vecka.

Hanteringen av en sådan utveckling skulle kunna omfatta en utvidgning av EU-delegationernas stödjande roll, framför allt i de tredjeländer där medlemsstaterna har en mycket begränsad konsulär närvaro. I en Eurobarometer om EU-medborgarskap och demokrati som genomfördes i mars 2020 uppgav fler än nio av tio svarande att de skulle vilja ansöka om stöd från EU:s delegation om de befann sig i ett land utanför EU där deras hemmedlemsstat inte hade någon representation⁴³.

5.2.3. Lokalt samarbete (artikel 12)

I artikel 12 anges att lokala samarbetsmöten ska inbegripa ett regelbundet utbyte av information om frågor som rör icke-företrädde medborgare. Vidare fastställs att medlemsstaterna i samband med sådana möten vid behov ska komma överens om de praktiska arrangemang som avses i artikel 7 för att säkerställa att icke-företrädde medborgare faktiskt får skydd i det berörda tredjelandet. De lokala samarbetsmötena ska ledas av en företrädare för en medlemsstat i nära samarbete med EU-delegationen, såvida inte annat överenskommit med medlemsstaterna.

I allmänhet genomförs de lokala samarbetsmötena på ett meningsfullt och effektivt sätt, även om nivån och ändamålsenligheten varierar mellan olika tredjeländer. Sedan utbrottet av covid-19-pandemin har de lokala samarbetsmötena huvudsakligen anordnats på distans. I praktiken tycks det inte finnas någon tydlig hierarki eller utnämning av mötesordförande (EU-delegationerna erbjuds allt oftare att vara ordförande).

För medlemsstater vars beskickning har begränsad personal är den lokala samordningen avgörande, både som källa till information och som ett praktiskt verktyg för att lösa problem som kan uppstå i samband med tillhandahållandet av konsulärt skydd. EU-delegationerna har emellertid rapporterat att deltagandet i de lokala konsulära samarbetsmötena varierar (särskilt under normala perioder när det inte råder någon kris). En förklaring kan vara att vissa beskickningar med begränsad personal har svårt att delta i alla diskussioner eller att icke-företrädde medlemsstater har svårt att delta i de lokala samarbetsnätverken (eftersom deltagande på distans inte alltid är möjligt eller önskvärt med tanke på diskussionernas karaktär).

Den information som diskuteras vid lokala konsulära samarbetsmöten finns inte alltid tillgänglig eller åtkomlig för de medlemsstater som inte finns närvarande på plats. Även om mötesprotokollen läggs ut på utrikestjänstens konsulära onlineplattform för att underlätta diskussioner och feedback skulle EU-delegationerna kunna informera icke-företrädde medlemsstater om mötenas dagordning i förväg för att säkerställa ett kontinuerligt informationsflöde. Även om det inte alltid är nödvändigt eller möjligt att involvera icke-företrädde medlemsstater med ett fåtal medborgare i det berörda tredjelandet permanent och på distans, är det mycket viktigt att de är delaktiga i kristider.

Mot denna bakgrund skulle ytterligare åtgärder kunna införas för att stärka utbytet av information med och deltagandet av icke-företrädde medlemsstater i samband med lokalt konsulärt samarbete. Dessutom är det mest tillförlitliga sättet att ta reda på hur många icke-företrädde medborgare som finns i ett tredjeland att ta kontakt med de nationella myndigheterna (åtminstone när det gäller permanent bosatta personer). Medlemsstaterna bör uppmanas att säkerställa att deras medborgare har möjlighet att registrera sig hos

⁴³ Flash Eurobarometer 485: EU-medborgarskap och demokrati, februari/mars 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=sv.

hemmedlemsstatens myndigheter när de reser till eller bosätter sig i länder där medlemsstaten saknar representation.

5.2.4. Krisberedskap och samarbete i krissituationer (artikel 13)

Medlemsstater som är representerade i ett tredjeland ska samordna beredskapsplanerna sinsemellan och med EU- delegationen, så att icke-företrädde medborgare verkligen erhåller fullt bistånd i krissituationer. EU och medlemsstaterna ska bedriva ett nära samarbete för att säkerställa ett väl fungerande bistånd till icke-företrädde medborgare i nöd- och krissituationer, och om möjligt underrätta varandra om tillgänglig evakueringskapacitet i god tid.

Enligt artikel 13.3 i direktivet ska en ”ledande stat” eller den eller de medlemsstater som samordnar biståndet ansvara för att samordna allt bistånd som ges till icke-företrädde medborgare, med stöd av övriga berörda medlemsstater, unionens delegation och utrikestjänstens huvudkontor. I artikeln föreskrivs även att medlemsstaterna ska tillhandahålla den ledande staten eller den eller de medlemsstater som samordnar biståndet all relevant information som finns tillgänglig rörande deras icke-företrädde medborgare som befinner sig i landet under en krissituation. Den ledande staten eller den eller de medlemsstater som samordnar biståndet till icke-företrädde medborgare kan i lämpliga fall söka bistånd via sådana instrument som utrikestjänstens strukturer för krishantering och unionens civilskyddsmekanism.

Krisberedskap och samarbete har blivit mycket relevant, i synnerhet efter de senaste kriserna. EU:s och medlemsstaternas kombinerade kapacitet har kunnat användas för evakuering/repatriering, utbyte av analyser och information samt tillhandahållande av bistånd till företrädde och icke-företrädde unionsmedborgare. Det snabba och effektiva bistånd som utrikestjänsten, de relevanta EU-delegationerna och kommissionens centrum för samordning av katastrofberedskap har gett för att stärka samarbetet mellan medlemsstaterna har varit helt avgörande under covid-19-pandemin, Rysslands anfallskrig mot Ukraina och andra situationer där politiska kriser eller (naturliga) katastrofer har inträffat.

När det gäller krisberedskap och samarbete i krissituationer innehåller artikel 13 en uppmaning om gemensam beredskapsplanering (**gemensamma ramar**), utbyte av information mellan medlemsstaterna, tilldelning av en samordnande roll till den ledande staten (eller en annan medlemsstat som samordnar biståndet), gemensamma konsulära arbetsgrupper, samt möjligt stöd från utrikestjänsten (inklusive unionens delegationer) och unionens civilskyddsmekanism. EU-delegationerna har en ledande roll när det gäller att samordna utarbetandet av gemensamma ramar.

Utrikestjänsten uppskattar att 94 gemensamma ramar har upprättats över hela världen, och ytterligare 20 förväntas antas under 2022⁴⁴. De gemensamma ramarna har redan varit mycket användbara, eftersom de ökar medvetenheten om behovet av krisberedskap i sig. De finns emellertid ännu inte tillgängliga i alla tredjeländer, och de kräver regelbundna uppdateringar för att vara användbara i kristider. EU:s och medlemsstaternas gemensamma insatser under covid-19-krisen har bidragit till att öka samarbetet mellan medlemsstaterna. Efter covid-19-utbrottet har det funnits ett större fokus på informationsutbyte och uppdatering av den gemensamma beredskapsplaneringen. Den

⁴⁴ Interna uppgifter från Europeiska utrikestjänsten.

omfattning i vilken planeringen omfattar uppdaterad information om medborgarna i de icke-företrädde medlemsstaterna varierar emellertid mellan de olika tredjeländerna.

Lärdomarna av covid-19-pandemin förstärkte idén om att EU-delegationerna ska spela en större roll i kristider, även vid bedömningen av krissituationer. De underströk även behovet av att se över de gemensamma ramarna lokalt mot bakgrund av de lokala erfarenheter som gjordes under covid-19-krisen⁴⁵. Dessutom har EU-delegationerna huvudansvaret för att utarbeta gemensamma ramar i tredjeländer där medlemsstaterna inte finns närvarande. Till exempel har delegationerna i Eswatini och Lesotho redan utarbetat gemensamma ramar. På liknande sätt har unionens delegation i Barbados tagit fram ett utkast till en gemensam ram för hela östra Karibien och bett om synpunkter från medlemsstaterna.

Ledande stater finns närvarande i 22 tredjeländer. Även om konceptet med ledande stater generellt sett har tagits emot positivt, särskilt av medlemsstater som inte har någon representation, har det vissa praktiska begränsningar eftersom den ledande staten kan bli överbelastad vid en omedelbar kris. Konceptet är även mindre omfattande när det gäller krisberedskap än konceptet gemensamma ramar, som antagits senare⁴⁶. Dessutom tar EU-delegationerna ibland på sig en samordnande roll som liknar den roll som en ledande stat skulle ha. Sådana överlappningar kan leda till förvirring.

Vid utvärderingen av lärdomarna av covid-19 konstaterades att begreppet ”ledande stat” borde ses över mot bakgrund av de brister som noterades under den krisen⁴⁷. Framför allt konstaterades det att innovativa former av stöd till ledande stater borde övervägas för att säkerställa en rättvis fördelning av bördan. Detta skulle kunna inbegripa en utvidgad roll för EU-delegationerna när det gäller samordningen av EU-insatser tillsammans med den ledande staten.

Gemensamma konsulära arbetsgrupper har använts av vissa medlemsstater under tidigare kriser. Till exempel var konceptet mycket effektivt under de tidiga skedena av covid-19-pandemin, framför allt för att minska bördan för de företrädde medlemsstaterna. Sådana grupper inrättades under 2018 års fotbolls-VM i Ryssland och efter jordbävningen i Indonesien 2018. Konceptet skulle emellertid kunna integreras på ett bättre sätt i direktivet, däribland genom att man föreskriver tydliga bestämmelser och förfaranden för icke-företrädde medlemsstater, så att de kan samarbeta mer aktivt under kristider och fördela ansvaret på ett mer rättvist sätt.

I direktivets skäl anges att medlemsstaterna får använda **unionens civilskyddsmekanism** som komplement. Under covid-19-krisen begärdes stöd från unionens civilskyddsmekanism vid ett stort antal tillfällen (408 flygningar, 100 313 passagerare som återfördes till hemlandet med flyg som finansierades av civilskyddsmekanismen)⁴⁸. Före denna extraordinära händelse användes civilskyddsmekanismen sällan till konsulärt bistånd, trots att den kan erbjuda stöd vid andra konsulära insatser i samband med kriser. Dess framtida användning i samband med hemtransporter måste underlättas och

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Se EU:s riktlinjer för genomförande av konceptet ledande stat på det konsulära området (2008/C 317/06).

⁴⁷ ST 13613/20.

⁴⁸ Före denna extraordinära händelse användes civilskyddsmekanismen sällan för konsulärt stöd (högst tio gånger på 20 år).

förtydligas. Medlemsstaterna bör även känna till möjligheten och förfarandet för att aktivera civilskyddsmekanismen.

De koncept för krisberedskap och samarbete som avses i artikel 13 i direktivet används på olika sätt och i olika omfattning av tredjeländerna. Alla tredjeländer har inte gemensamma beredskapsplaner, och i de fall de finns varierar både kvaliteten och innehållet. Rollen som ledande stat har också tagits upp i ett relativt begränsat antal tredjeländer. Dessutom tycks det som om medlemsstaterna inte är helt bekanta med aktiveringen av civilskyddsmekanismen för konsulära ändamål, vilket antyder att det kan behövas ytterligare vägledning om hur den kan användas och anpassas för att tillgodose de praktiska behoven⁴⁹. Slutligen verkar användningen av gemensamma konsulära arbetsgrupper, även om den hittills har varit begränsad, ha varit ett effektivt och ändamålsenligt verktyg för att minska de företrädde medlemsstaternas börda i kristider. Även om direktivet innehåller en hänvisning till konceptet kan det finnas ett behov av att uppmuntra och förtydliga dess användning ytterligare.

Mot bakgrund av ovanstående, angående en eventuell översyn av de koncept som avses i artikel 13, måste hänsyn tas till resultaten av de senaste lokala erfarenheterna, däribland möjligheten att ge EU-delegationerna en större roll på krisberedskapsområdet. Framför allt är mekanismerna för krisberedskap inte desamma i alla länder. Vissa länder fastställer ansvaret för samordningen i gemensamma ramar, medan andra fortfarande använder konceptet med ledande stat. I de fall då gemensamma ramar finns på plats håller de inte samma kvalitetsnivå. I vissa tredjeländer där EU endast representeras av EU-delegationer är det delegationerna som har huvudansvaret för att utarbeta de gemensamma ramarna. Omständigheterna kring när och hur civilskyddsmekanismen kan aktiveras är inte allmänt kända. Det finns inte heller några enhetliga bestämmelser om vem som ska leda de lokala konsulära samarbetsmötena och i vilken utsträckning icke-företrädde medlemsstater ska delta i dem. Slutligen är det oklart hur information om icke-företrädde unionsmedborgare ska utbytas i linje med den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsförordningen för EU:s institutioner.

5.3. Ekonomiska förfaranden (artiklarna 14 och 15)

Icke-företrädde medborgare ska förbinda sig att till den medlemsstat där de är medborgare återbetala den kostnad för konsulärt skydd som på samma villkor skulle behöva bäras av den bistående medlemsstatens medborgare. I artikel 14.2 föreskrivs att den bistående medlemsstaten får begära ersättning av kostnaderna från den icke-företrädde medborgarens hemmedlemsstat och att ersättningen ska erhållas inom en rimlig tidsperiod som inte överskrider 12 månader. Slutligen får den medlemsstat där den icke-företrädde medborgaren är medborgare begära att den berörda icke-företrädde medborgaren ersätter dessa kostnader. I artikel 14.3 föreskrivs vidare att den bistående medlemsstaten får begära ersättning från den medlemsstat där den berörda medborgaren är medborgare för ovanligt höga, men absolut nödvändiga och berättigade, kostnader i samband med frihetsberövande.

I artikel 15 föreskrivs att den bistående medlemsstaten i krissituationer får översända eventuella ansökningar om ersättning för kostnader för bistånd som lämnats till en icke-företrädde medborgare till utrikesministeriet i den medlemsstat där den icke-företrädde medborgaren är medborgare, även om den icke-företrädde medborgaren inte har

⁴⁹ Kommissionens centrum för samordning av katastrofberedskap håller för närvarande på att slutföra riktlinjerna för användningen av unionens civilskyddsmekanism för konsulärt bistånd.

undertecknat ett åtagande om återbetalning. Den bistående medlemsstaten får begära att den medlemsstat där den icke-företrädde medborgaren är medborgare ersätter dessa kostnader proportionellt, vilket innebär att det fulla värdet av de faktiska kostnader som har uppkommit delas med antalet medborgare som fått bistånd. Om den bistående medlemsstaten har erhållit ekonomiskt stöd genom bistånd från unionens civilskyddsmekanism ska eventuella bidrag från den medlemsstat där den icke-företrädde medborgaren är medborgare fastställas med beaktande av unionens bidrag.

Artiklarna 14 och 15 har införlivats i de flesta av medlemsstaterna⁵⁰.

Enligt medlemsstaternas rapporter tillämpas reglerna för ersättning sällan i praktiken. Endast fyra medlemsstater rapporterade att de har genomfört återbetalningar som begärts av en annan medlemsstat.

Direktivet innehåller inte några uttryckliga föreskrifter om den bistående medlemsstatens möjligheter att begära ersättning direkt från den icke-företrädde medborgaren, även om medlemsstaterna använder denna metod i praktiken. I omkring 12 av medlemsstaterna är det möjligt att återkräva kostnaden för konsulärt skydd direkt från den icke-företrädde medborgare som fått bistånd. Flera av dessa medlemsstater verkar först försöka få ersättning direkt från den icke-företrädde medborgaren och, endast om detta inte lyckas, från hemmedlemsstaten.

Mot denna bakgrund kan det finnas ett behov av mer klarhet när det gäller förfarandena för ekonomisk ersättning i direktivet. I samband med en eventuell översyn skulle det dessutom kunna övervägas huruvida formulären för återbetalning i bilagorna till direktivet bör ändras så att de omfattar ersättning både för företrädde och icke-företrädde unionsmedborgare för att täcka de situationer där medlemsstaterna har beslutat att frivilligt bistå företrädde medborgare.

6. Slutsatser

Bedömningen av medlemsstaternas tillämpning av direktivet har visat att det främst har varit effektivt när det gäller att uppnå målet att göra det lättare för unionsmedborgare att utöva sina rättigheter med koppling till konsulärt skydd i länder utanför EU där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad.

Antalet kriser och deras omfattning, som leder till ansökningar om konsulärt skydd, ökar emellertid. Covid-19-pandemin (med sin oöverträffade omfattning och komplexitet), krisen i Afghanistan, Rysslands anfallskrig mot Ukraina och de efterföljande konsulära kriserna har gjort det nödvändigt att identifiera brister och överväga hur unionsmedborgarnas utövande av sina rättigheter med koppling till konsulärt skydd kan stärkas och underlättas.

Det kan vara lämpligt att förtydliga och anpassa åtgärderna för att underlätta tillhandahållandet av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare ytterligare, bland annat genom att öka rättssäkerheten för stödmottagarna och säkerställa att de får skydd oavsett var i världen de befinner sig. Åtgärder för att förbättra tillhandahållandet av information och samordningen av kommunikation skulle också kunna övervägas. En mer utbredd användning av prognosverktyg behövs för vår krisberedskap, särskilt med

⁵⁰ Kommissionen fortsätter sin dialog med medlemsstaterna för att kontrollera att direktivet genomförs fullt ut.

tanke på de mänskliga kostnaderna om det konsulära skyddet misslyckas. Dessutom skulle EU-delegationernas formella roll och deras samordning och samarbete med medlemsstaterna kunna återspegla deras arbete på fältet på ett bättre sätt för att öka rättssäkerheten.

Huvudansvaret för att tillhandahålla konsulärt skydd ligger fortfarande hos medlemsstaterna. Det kan dock vara värt att överväga om EU-delegationerna ska ha befogenhet att under väldefinierade omständigheter samverka mer direkt med unionsmedborgarna på medlemsstaternas begäran. Detta gäller till exempel fall där en medborgare begär hjälp med hemresa genom utfärdande av provisoriska resehandlingar och detta endast kan utföras av EU-delegationerna, eller där delegationerna på ett mer effektivt sätt kan samordna en EU-insats för att hjälpa icke-företrädde och företrädde medborgare i en krissituation. Det kommer att vara viktigt att övervaka tillämpningen av de provisoriska resehandlingarnas nya format, vilket kan påverka möjligheten att tillhandahålla denna typ av konsulärt skydd på platser där medlemsstaternas närvaro är begränsad. En förstärkning av EU-delegationernas roll på detta sätt skulle kunna bidra till en jämnare fördelning av arbetsbördan och därmed en effektivare användning av unionens tillgängliga resurser i tredjeländer.

En sådan förstärkt roll för unionens delegationer innebär att övergångsklausulen enligt artikel 25 i EUF-fördraget kan användas. I artikel 25 i EUF-fördraget föreskrivs ett förenklat förfarande för att utvidga de rättigheter som följer med unionsmedborgarskapet, varigenom rådet, med enhällighet och efter Europaparlamentets godkännande, får anta bestämmelser för att stärka eller utöka unionsmedborgarnas rättigheter, däribland rättigheterna med koppling till konsulärt skydd av icke-företrädde medborgare. Rådets antagande av ett sådant beslut skulle vara det första steget mot att skapa den rättsliga grund som behövs för att, i ett andra steg, anta en rättslig ram som stärker EU-delegationernas roll på området för konsulärt skydd.