



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 12 december 2023
(OR. en)

**Interinstitutionellt ärende:
2023/0441(CNS)**

**16551/23
ADD 4**

**COCON 51
VISA 243
FREMP 366
FRONT 404**

FÖLJENOT

från: Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör

inkom den: 7 december 2023

till: Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd

Komm. dok. nr: SWD(2023) 942 final

Ärende: ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN
Följedokument till
förslag till rådets direktiv
om ändring av direktiv (EU) 2015/637 om samordnings- och
samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-
företrädna unionsmedborgare i tredjeländer och direktiv (EU) 2019/997
om införande av en provisorisk EU-resehandling

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2023) 942 final.

Bilaga: SWD(2023) 942 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.12.2023
SWD(2023) 942 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

förslag till rådets direktiv

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

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

1. BEHOV AV ÅTGÄRDER

1.1 Vad är problemet och vilka är dess orsaker och konsekvenser?

Unionsmedborgare har rätt till skydd av en annan medlemsstats diplomatiska och konsulära myndigheter på samma villkor som den medlemsstatens medborgare. Denna rättighet anges i artiklarna 20.2 c och 23 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 46 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. De samordnings- och samarbetsåtgärder som krävs för att underlätta utövandet av denna rättighet fastställs i rådets direktiv (EU) 2015/637¹.

Konsulärt skydd ges dagligen till ett begränsat antal icke-företrädde unionsmedborgare som behöver hjälp utomlands. Konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare kommer dock sannolikt att bli vanligare i framtiden, eftersom att frekvensen, omfattningen och varaktigheten av kriser med ett konsulärt inslag sannolikt kommer att öka. Under de senaste åren har flera större händelser gjort det nödvändigt att tillhandahålla konsulärt skydd för unionsmedborgare, i synnerhet covid-19-pandemin, konflikten i Afghanistan, Rysslands anfallskrig mot Ukraina, och, mer nyligen, konflikten i Sudan och hemtransporterna från Israel och Gaza.

Dessa kriser har visat på behovet av att i) förbättra ramen för konsulärt skydd och ii) stärka samordningen och samarbetet mellan medlemsstaterna. De har också visat att det finns luckor i de befintliga reglerna som kan skapa rättsosäkerhet och undergräva det faktiska tillhandahållandet av konsulärt bistånd till unionsmedborgare. I synnerhet återspeglar reglerna inte den allt större roll som unionens delegationer har för att stödja medlemsstaterna i tillhandahållandet av bistånd till icke-företrädde unionsmedborgare. De befintliga reglerna tar heller inte hänsyn till viktig utveckling på senare tid i fråga om medlemsstaternas samarbete om krisberedskap.

På grundval därav har man identifierat ett antal problem för unionsmedborgarnas effektiva utövande av rätten till konsulärt skydd. Dessa är bland annat i) en inexact definition av begreppet ”icke-företrädde medborgare”, ii) en oklar fördelning av roller och uppgifter vid möten för lokalt konsulärt samarbete, iii) en avsaknad av systematisk konsulär beredskapsplanering, iv) den omständigheten att konceptet ”ledande stat” inte är ändamålsenligt², och v) rättsosäkerhet i samband med den roll som unionens delegationer har för att stödja medlemsstaterna. Dessutom finns det inkonsekvenser i den information om konsulärt bistånd som tillhandahålls unionsmedborgarna, och det saknas tillförlitlig information om unionsmedborgare som bor eller reser utomlands. Slutligen är förfarandena för ersättning till konsulära myndigheter för det bistånd de ger komplexa och underutnyttjade, och de omfattar inte unionens delegationer.

1.2 Vad förväntas initiativet leda till?

Det **allmänna målet** med det politiska initiativet på detta område är att förbättra icke-företrädde unionsmedborgares utövande av rätten till konsulärt skydd. Detta skulle uppnås genom följande **specifika mål**; i) ökad rättssäkerhet för unionsmedborgare i fråga om omfattningen av rätten till konsulärt skydd, ii) säkerställande av tydliga roller och samordnings- och samarbetsmekanismer mellan medlemsstaterna och unionens delegationer, även i kristider, iii) förbättring av

¹ Rådets direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG (EUT L 106, 24.4.2015, s. 1).

² Med begreppet *ledande stat* avses en eller flera medlemsstater företrädde i ett visst tredjeland och med ansvar för att samordna och leda biståndet för icke-företrädde medborgare vid en kris.

kommunikationen med unionsmedborgare och tillhandahållande av högkvalitativ information till dem, och iv) ökad effektivitet och användning av förfarandena för ekonomisk ersättning.

2. LÖSNINGAR

2.1 Vilka alternativ finns för att nå målen?

I konsekvensbedömningen undersöktes flera politiska alternativ för varje specifikt mål, med en rad möjliga åtgärder för att komma tillrätta med problemen.

Alternativen under det första målet syftar till att säkerställa att definitionen av ”icke-företrädd unionsmedborgare” förtydligas och förbättras för att undvika fall framöver där icke-företrädda unionsmedborgare inte bistås på grundval av en felaktig tolkning eller bedömning av situationen av medlemsstaterna. I synnerhet syftar detta mål till att hantera situationer där medborgarens medlemsstat i princip är representerad av en ambassad eller ett konsulat i ett aktuellt tredjeland, men där det är oklart om ambassaden eller konsulatet ”faktiskt är i stånd att tillhandahålla konsulärt skydd”. **Alternativ 1a)** lägger fram ”mjuka”, icke-bindande åtgärder, medan **alternativ 1b)** föreslår lagstiftningsändringar för att förtydliga definitionen i direktivet. **Alternativ 1c)** föreslår införandet av en ny ”presumtion om icke-företräddarskap”.

I konsekvensbedömningens avsnitt om det andra specifika målet undersöktes alternativ som tar itu med problemen med de huvudsakliga koncept och processer genom vilka medlemsstaterna och unionens delegationer samspelar för att lämna konsulärt bistånd till icke-företrädda medborgare. När det gäller lokala nätverk för konsulärt samarbete består **alternativ 2a)** av ”mjuka” åtgärder för att bättre strukturera de olika ansvarsområdena i sådana nätverk, och **alternativ 2b)** föreslår att unionens delegationer tilldelas rollen som ordförande för möten för lokalt konsulärt samarbete. **Alternativ 2c)** består av lagstiftningsändringar genom en översyn av konceptet ”ledande stat” och genom beslut om tilldelning av tydliga uppgifter, i så kallade gemensamma konsulära beredskapsplaner, till de olika involverade aktörerna. I alternativ 2c) föreslås även införandet av bestämmelser om sådana planer och så kallade gemensamma konsulära grupper i direktiv (EU) 2015/637. **Alternativ 2d)** består av rättsliga ändringar för att klargöra den stödjande rollen hos unionens delegationer, i synnerhet genom att anpassa bestämmelserna i direktivet till rådets beslut 2010/427/EU³ om den europeiska avdelningen för yttre åtgärder. Slutligen består **alternativ 2e)** av rättsliga ändringar som ger unionens delegationer nya befogenheter som skulle göra det möjligt för dem att tillhandahålla direkt konsulärt skydd till icke-företrädda medborgare i tredjeländer på medborgarnas begäran.

Alternativ för att uppnå det tredje specifika målet avser de främsta orsakerna till problemen kopplade till kommunikation med medborgarna, dvs. följande: i) Problem med informationen som medlemsstaterna och EU tillhandahåller medborgarna. ii) Bristen på information om medborgare som reser eller bor utomlands. När det gäller den första frågan föreslår **alternativ 3a)** rättsliga ändringar med nya krav på tillhandahållande av information, medan **alternativ 3b)** föreslår inrättandet av en EU-portal för reserådgivning. När det gäller den andra frågan rekommenderar **alternativ 3c)** en unionsomfattande informationskampanj, medan **alternativ 3d)** kräver att medlemsstaterna främjar åtgärder som gör det möjligt för unionsmedborgare att informera nationella myndigheter om sin resa eller bosättning utomlands.

Slutligen syftar alternativen i det fjärde specifika målet till att minska komplexiteten och ineffektiviteten i de befintliga förfarandena för ekonomisk ersättning (ersättning till konsulära

³ Rådets beslut 2010/427/EU av den 26 juli 2010 om hur den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska organiseras och arbeta (EUT L 201, 3.8.2010, s. 30).

myndigheter för bistånd till en annan medlemsstats medborgare), så att dessa blir snabbare och används oftare till förmån för unionsmedborgare och medlemsstater. **Alternativ 4a)** lägger fram ”mjuka” åtgärder för att klargöra ersättningsprocessen och tillhandahålla medlemsstaterna utbildning, medan **alternativ 4b)** föreslår rättsliga ändringar för att förbättra ersättningsförfarandena och utvidga dem till unionens delegationer, för att säkerställa att kravet på kostnadsneutralitet i beslut 2010/427/EU efterlevs.

2.2 Vilken kombination av alternativ rekommenderas?

Den rekommenderade kombinationen av alternativ skulle leda till följande lagstiftningsändringar av direktiv (EU) 2015/637:

- **Alternativ 1b):** förtydligande av definitionen av en icke-företrädd unionsmedborgare.
- **Alternativ 2b):** unionens delegationer som ordförande för lokala samordningsmöten i regel.
- **Alternativ 2c):** formalisering av gemensamma konsulära beredskapsplaner och gemensamma konsulära grupper och en översyn av konceptet ”ledande stat”.
- **Alternativ 2d):** en stärkt stödjande roll för unionens delegationer och anpassning av texten till beslut 2010/427/EU.
- **Alternativ 3a):** krav för medlemsstaterna att regelbundet förse kommissionen och utrikestjänsten med information om sina konsulära nätverk, honorärkonsuler och bilaterala och praktiska arrangemang för tillhandahållande av konsulärt skydd.
- **Alternativ 3d):** krav för medlemsstaterna att främja åtgärder som gör det möjligt för unionsmedborgare att informera konsulära myndigheter om sina resor till eller registrera sin närvaro i tredjeländer.
- **Alternativ 4b):** möjliggörande för bistående medlemsstater att kräva att icke-företrädda medborgare återbetalar kostnaderna direkt och utvidgande av ersättningsmekanismerna till unionens delegationer.

3. DET REKOMMENDERADE ALTERNATIVETS KONSEKVENSER

3.1 Fördelar med och kostnader för det rekommenderade alternativet

Den huvudsakliga fördelen med det rekommenderade alternativet skulle vara ett verkningsfullare och effektivare utövande för icke-företrädda unionsmedborgare av rätten till konsulärt skydd. Detta skulle uppnås genom att definitioner och förfaranden förtydligas, vilket skulle öka rättssäkerheten för medborgarna och medlemsstaterna. Bättre beredskaps- och samordningsåtgärder och en robust rättslig ram för unionens delegationer kommer att leda till ett bättre skydd för unionsmedborgarna, särskilt i krissituationer.

Andra fördelar är förbättrad kommunikation med unionsmedborgarna, inbegripet genom förenklad tillgång till tillförlitlig information och ökad registrering av deras resor och bosättning utomlands. De rekommenderade åtgärderna medför även i) små besparingar och effektivitetsvinster för nationella förvaltningar och ii) tidsbesparing och minskad börda för unionsmedborgarna.

Det rekommenderade alternativets kostnader som ska bäras av medlemsstaterna och EU är mycket begränsade.

3.2 Åtgärdens subsidiaritet och komplementaritet på EU-nivå

Konsulärt skydd för icke-företrädde medborgare har per definition en gränsöverskridande dimension, eftersom det är en rättighet för unionsmedborgare i förhållande till myndigheterna i andra medlemsstater än den där de är medborgare. Det kan därmed inte behandlas på ett ändamålsenligt sätt av medlemsstaterna om de agerar var för sig.