



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 5.12.2007
KOM(2007) 767 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

Effektivt konsulärt skydd i tredjeländer: Europeiska unionens bidrag

Handlingsplan 2007–2009

{K(2007) 5841 slutlig}
{SEK(2007) 1600}
{SEK(2007) 1601}

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

Effektivt konsulärt skydd i tredjeländer: Europeiska unionens bidrag

Handlingsplan 2007–2009

1. INLEDNING

Ett av kommissionens strategiska politiska mål för 2007 är att förbättra det skydd som diplomatiska och konsulära myndigheter tillhandahåller unionsmedborgare som befinner sig i tredjeland.

I artikel 20 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (nedan kallad ”artikel 20 i EG-fördraget”) föreskrivs att ”[v]arje unionsmedborgare skall inom ett tredje lands territorium, där den medlemsstat i vilken han är medborgare inte är representerad, ha rätt till skydd av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den staten. Medlemsstaterna skall komma överens om de inbördes regler som behövs och inleda de internationella förhandlingar som krävs för att säkerställa detta skydd”. Denna rättighet tas även upp i artikel 46 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Denna handlingsplan är en icke uttömmande färdplan för åtgärder som kommissionen planerar att lägga fram 2007–2009. Den följer på ett offentligt samråd som inleddes den 28 november 2006, i samband med offentliggörandet av en grönbok om diplomatiskt och konsulärt skydd.

De 27 medlemsstaterna tillämpar redan höga standarder för skydd och samarbete sinsemellan. Mer kan dock göras för att underlätta tillämpningen av artikel 20 i EG-fördraget och säkerställa bästa möjliga skydd för unionsmedborgare i tredjeländer. Alla åtgärder som vidtas på detta område, oavsett om det är på nationell nivå eller gemenskapsnivå, bör vara helt förenliga med detta mål. Syftet med handlingsplanen är att hjälpa medlemsstaterna att uppfylla sina förpliktelser på området, så att unionsmedborgare kan få den hjälp de behöver.

2. BEHOVET AV ATT STÄRKA SKYDDET AV UNIONSMEDBORGARE I TREDJELÄNDER

För närvarande har samtliga 27 medlemsstater beskickning i endast tre av totalt 166 tredjeländer, nämligen Folkrepubliken Kina, Ryska federationen och Amerikas förenta stater¹. Bristen på representation framhövdes ytterligare genom utvidgningen

¹ Rådets dokument 16838/1/06 av den 23 mars 2007 om ordförandeskapets diplomatiska representation i tredje länder, ej offentliggjort.

av Europeiska unionen. Det finns 18 länder i vilka ingen av medlemsstaterna är representerad, 17 länder där endast en medlemsstat är representerad och elva länder där endast två medlemsstater är representerade. Bland dessa länder finns en rad populära turistmål för unionsmedborgare (till exempel Bahamas, Barbados, Madagaskar, Maldiverna och Seychellerna). Bristen på beskickningar är särskilt påtaglig i Centralamerika och Västindien, i Centralasien och i Central- och Västafrika. Det beräknas att 8,7 % av de EU-medborgare som reser utanför EU besöker tredjeländer där deras medlemsstat inte är representerad. Med hänsyn till alla resor som EU-medborgare årligen gör till tredjeländer, beräknas antalet "orepresenterade" EU-medborgare som reser utomlands varje år uppgå till minst sju miljoner. Omkring två miljoner EU-medborgare beräknas vara bosatta i ett tredjeland där deras medlemsstat saknar beskickning².

Dessa siffror förväntas öka. Unionsmedborgare tenderar i allt större utsträckning att resa till och bosätta sig i tredjeländer som turister, studerande m.m. Eurostat³ har beräknat antalet resor till omkring 80 miljoner under 2005. Hälften av alla unionsmedborgare förväntas resa till ett tredjeland någon gång under de kommande tre åren⁴. Rådet beräknade 2006 att unionsmedborgarna gör närmare 180 miljoner resor per år.

De flesta medlemsstater saknar uppgifter om det exakta antalet ansökningar om konsulärt stöd. På grundval av de svar som medlemsstaterna lämnat, beräknas att omkring 0,53 % av EU-medborgarna behöva konsulärt stöd på sina resor utanför EU, vilket skulle innebära åtminstone 425 000 fall per år. Det uppskattas att åtminstone 37 000 av dessa rör unionsmedborgare vars hemmedlemsstat saknar beskickning i det berörda tredjelandet⁵.

Det relativt låga antalet ansökningar om konsulärt stöd kan bero på unionsmedborgarnas begränsade kunskaper om artikel 20 i EG-fördraget. Det offentliga samrådet bekräftade också att de flesta unionsmedborgare inte känner till artikel 20. Av en Eurobarometer-undersökning (2006) framgick att endast 23 % av de intervjuade hade hört talas om de möjligheter som artikel 20 erbjuder. Samtidigt visade det offentliga samrådet att medborgarna har stora förväntningar på EU i denna fråga.

Medlemsstaterna har redan infört vissa samarbetsmekanismer på området, vilket framgick i samband med Tsunamikatastrofen 2004 och Libanonkrisen 2006. Det finns emellertid fortfarande utrymme för bättre samarbete, samordning och ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.⁶ Vidare är det skydd som tillhandahålls av diplomatiska och konsulära beskickningar inte begränsat till krissituationer, utan

² Punkterna 2.2 och 2.8 i konsekvensanalysen.

³ Befolkningsdatabasen, avdelningen om turism. Uppgifterna omfattar semester- och affärsresor som varat längre än en dag under 2005.

⁴ Eurobarometer nr 118 från juli 2006.

⁵ Punkt 2.2 i konsekvensanalysen.

⁶ Flera initiativ för att förbättra unionens kapacitet att hantera krissituationer har lagts fram under senare år. Ett exempel är den rapport som lades fram den 9 maj 2006 av Michel Barnier: *For a European civil protection force: Europe aid*.

inbegriper också stöd i mer vardagliga situationer. Det kan handla om att lösa problem i samband med borttappade pass, stölder och allvarliga olyckor.

I detta sammanhang bör begreppet ”ledande stat” nämnas. Denna nya form av konsulärt samarbete är utformat för att stärka det konsulära samarbetet och förbättra skyddet för EU-medborgare när kriser uppstår i tredjeländer där få medlemsstater är representerade. En eller flera medlemsstater utses till ”ledande stat” i det berörda tredjelandet för att på övriga medlemsstaters vägnar se till att erbjuda skydd för unionsmedborgare som inte har någon egen beskickning att vända sig till. Vid en eventuell evakuering ansvarar den ledande medlemsstaten för att alla unionsmedborgare evakueras till en säker plats. Mot bakgrund av artikel 20 i EG-fördraget ser kommissionen systemet med en ledande stat som ett steg i rätt riktning mot en mer effektiv ansvarsfördelning i krissituationer.

Gemenskapslagstiftningen på detta område är mycket begränsad. Det rör sig om två beslut som har antagits av företrädarna för medlemsstaternas regeringar. Enligt beslut 95/553/EG⁷ ska varje unionsmedborgare vars hemmedlemsstat saknar beskickning på platsen ha rätt till bistånd vid varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära representation på samma villkor som den medlemsstats medborgare, till exempel i samband med dödsfall, allvarliga olyckshändelser, gripande eller anhållande eller hemsändning av nödställda medborgare. Beslutet är inte uttömmande och anger inte uttryckligen andra situationer där unionsmedborgare kan behöva bistånd. Enligt beslut 96/409/GUSP⁸ har unionsmedborgare vars hemmedlemsstat saknar beskickning på platsen vid förlust av resehandling rätt att få en provisorisk resehandling utfärdad av varje annan medlemsstat som har representation. Medlemsstaterna har också infört frivilliga riktlinjer om konsulärt skydd inom ramen för arbetet i rådet⁹. I takt med att unionsmedborgarna blir mer medvetna om sina rättigheter enligt artikel 20 i EG-fördraget och som en följd av det ökande internationella resandet kommer kraven på ett bättre konsulärt skydd med all säkerhet att öka i framtiden. Naturkatastrofer, terroristattacker och politisk instabilitet är andra orosmoment.

Reformfördragets ikraftträdande kommer att ge en klar rättslig grund för EU-lagstiftningen på detta område. Genom den ändrade lydelsen av artikel 20 i EG-fördraget kan rådet anta direktiv om de samordnings- och samarbetsåtgärder som krävs för att underlätta denna typ av skydd.

Syftet med denna handlingsplan är att införa åtgärder som ger konkret innehåll till artikel 20 i EG-fördraget och att beakta befintliga och eventuella framtida brister på området.

⁷ EGT L 314, 28.12.1995 s. 73.

⁸ EGT L 168, 16.7.1996, s. 4

⁹ Europeiska unionens råds dokument 10109/06 av den 2 juni 2006.

3. RESULTAT AV SAMRÅDET

Genom offentliggörandet av en grönbok om diplomatiskt och konsulärt skydd av unionsmedborgarna i tredjeland¹⁰ inledde kommissionen 2006 ett brett offentligt samråd. En rad möjliga åtgärder diskuterades. Svaren på frågorna i grönboken visade på ett mycket stort intresse för denna fråga¹¹. En offentlig utfrågning hölls den 29 maj 2007.

Det civila samhället, andra EU-institutioner och enskilda svarande ansåg att artikel 20 i EG-fördraget borde ges mer tyngd för att konkretisera unionsmedborgarskapet. Flera medlemsstaterna manade till försiktighet och erinrade om att de i första hand har ansvar för att garantera skydd för sina egna medborgare.

4. BEHOVET AV EN FRAMÅTSTRÄVANDE OCH GRADVIS STRATEGI

En effektiv förstärkning av rätten till diplomatiskt och konsulärt skydd enligt artikel 20 i EG-fördraget är en komplicerad uppgift som inte kan lösas genom ett enskilt initiativ, utan kräver ett samlat paket med åtgärder som grundar sig på en långsiktig strategi. Det är helt riktigt så att det är medlemsstaterna som har det primära ansvaret på detta område. Kommissionen vill hjälpa medlemsstaterna att leva upp till detta ansvar, vilket kommer att kräva en framåtsträvande och gradvis strategi.

Vissa åtgärder är juridiskt och tekniskt komplicerade och det kommer därför att behövas djupgående analyser och förberedelser i nära samarbete med medlemsstaterna.

- Kommissionen föreslår följande handlingsplan för 2007–2009, inklusive en rad åtgärder av såväl rättslig som icke-rättslig natur.

5. ÅTGÄRDSOMRÅDEN 2007–2009

5.1. Information till medborgarna

Det offentliga samrådet bekräftade att allmänheten har begränsade kunskaper om vad som gäller på detta område. Kommissionen inledde i april 2007 en informationskampanj som syftar till att med hjälp av affischer beskriva artikel 20 i EG-fördraget och beslut 95/553/EG på ett användarvänligt sätt. Affischen har distribuerats på begäran till resebyråer i flera medlemsstater. Dessutom har Europeiska unionens råds generalsekretariat distribuerat en broschyr om europeiskt konsulärt bistånd¹². Medlemsstaterna har också spridit information om artikel 20 i EG-fördraget på nationell nivå. Trots dessa insatser är den stora majoriteten unionsmedborgare fortfarande okunniga om artikel 20 och dess tillämpningsområde.

¹⁰ KOM (2006) 712 slutlig.

¹¹ Svaren på frågorna i grönboken finns tillgängliga på:
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm

¹² <http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu>

5.1.1. *Rekommendera medlemsstaterna att trycka texten till EG-fördragets artikel 20 i pass*

Som en första åtgärd i samband med denna handlingsplan lägger kommissionen fram en rekommendation till medlemsstaterna om att återge lydelsen av EG-fördragets artikel 20 i pass. Denna tanke, som nämns i grönboken, har tidigare tagits upp i Barnier-rapporten¹³ och av det österrikiska ordförandeskapet för Europeiska unionens råd under 2006¹⁴. Förslaget möttes då av ett nästan enhälligt stöd under det offentliga samrådet och sågs som ett effektivt sätt att nå personer som reser till tredjeländer. Det var också på förslag att trycka en hänvisning till en EU-webbplats där medborgarna skulle kunna hitta mer ingående upplysningar. Kommissionen rekommenderar att medlemsstaterna trycker texten till EG-fördragets artikel 20 i pass som utfärdas efter den 1 juli 2009. När det gäller pass som utfärdas före detta datum rekommenderar kommissionen att ett klistermärke med texten till artikel 20 anbringas på passets baksida. Det kommer att vara upp till medlemsstaterna om och hur märkena ska tillhandahållas. Denna åtgärd skulle bidra betydligt till ökade kunskaper om artikel 20 hos unionsmedborgarna, utan alltför stora kostnader.

- Kommissionen rekommenderar att medlemsstaterna trycker texten till artikel 20 i EG-fördraget i pass som utfärdas efter den 1 juli 2009 och distribuerar klistermärken som ska anbringas på passets baksida för pass som utfärdas före detta datum (2008 och framåt)

5.1.2. *Fortsätta informationskampanjen, med inriktning på den breda allmänheten*

Kommissionen kommer, i samarbete med medlemsstaterna, att ta fram en affisch på temat konsulärt skydd. Denna kommer att placeras på strategiska platser, till exempel flygplatser, hamnar, kontrollstationer vid de yttre gränserna och järnvägstationer.

- Kommissionen kommer att tillhandahålla en affisch på temat konsulärt skydd, som ska placeras på strategiska platser i samarbete med medlemsstaterna (2007 och framåt)

5.1.3. *Skapa en särskild avdelning om konsulärt skydd på webbplatsen Europa*

Kommissionen avser att under 2008 skapa en särskild avdelning om konsulärt skydd på webbplatsen Europa. Detta utrymme kommer att användas för att offentliggöra praktisk information på det sätt som beskrivs nedan.

Utrymmet skulle också kunna användas för att underlätta tillgången till medlemsstaternas reserekommendationer. Där kunde exempelvis finnas länkar till medlemsstaternas reserekommendationer och till rådets sekretariats webbplats¹⁵.

- Kommissionen kommer att skapa en särskild avdelning på webbplatsen Europa för att offentliggöra information om konsulärt skydd (2008)

¹³ Se fotnot 6.

¹⁴ Dokument 10551/06 av den 15 juni 2006.

¹⁵ www.travel-voyage.consilium.europa.eu

5.1.4. Offentliggöra information om medlemsstaternas representation i tredjeländer

Många människor skulle kunna ha användning av en uppdaterad förteckning över medlemsstaternas ambassader och konsulat i tredjeländer. Dessa uppgifter, som samlas in två gånger per år av rådets sekretariat¹⁶, är för närvarande inte tillgängliga för allmänheten. Kommissionen avsikt är att offentliggöra uppgifterna på den föreslagna webbplatsen.

- Kommissionen kommer att be medlemsstaterna om uppdaterade uppgifter om deras beskickningar i tredjeländer och offentliggöra dessa på Internet (2008 och framåt)

5.1.5. Offentliggöra upplysningar om åtgärder för genomförande av artikel 20 i EG-fördraget

Kommissionen kommer att offentliggöra upplysningar om åtgärder för att genomföra artikel 20 i EG-fördraget på den föreslagna webbplatsen. Det rekommenderas att sådana upplysningar också offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning.

- Kommissionen kommer att offentliggöra upplysningar om åtgärder som syftar till att genomföra artikel 20 i EG-fördraget på sin framtida webbplats (2008 och framåt)

5.1.6. Inrätta en EU-upplysningstjänst som man kan ringa till för att få upplysningar om konsulärt skydd

Kommissionen kommer att undersöka möjligheterna att från och med 2009 tillhandahålla telefonupplysning om frågor rörande konsulärt skydd, till exempel kontaktuppgifter för medlemsstaternas konsulat eller ambassader i tredjeländer.

- Kommissionen kommer att undersöka möjligheterna att tillhandahålla telefonupplysning om frågor rörande konsulärt skydd (2009)

5.2. Räckvidden av unionsmedborgarnas skydd

Det framkom under det offentliga samrådet att artikel 20 i EG-fördraget är föremål för skilda tolkningar. Vissa anser att det omfattar både diplomatiskt och konsulärt skydd, medan andra gör gällande att räckvidden är begränsad till konsulärt skydd. Diplomatskt skydd är när en stat hävdar en annan stats ansvar för en skada som orsakats en fysisk eller juridisk person som är medborgare i eller har sitt säte i den förstnämnda staten¹⁷.

¹⁶ ”Ordförandeskapets diplomatiska representation i tredjeländer – Första halvåret 2007”, Europeiska unionens råds dokument 16838/1/06 av den 23 mars 2007.

¹⁷ Se hela texten till utkastet till artikel 1 i 2006 års rapport från FN:s *International Law Commission* (A/61/10).

Det tycks som om det stora flertalet fall där unionsmedborgare behöver hjälp i tredjeländer gäller konsulärt skydd¹⁸. Under den period som handlingsplanen omfattar kommer kommissionen därför att koncentrera sig på att förbättra det konsulära skyddet för unionsmedborgare i tredjeländer. Detta kommer inte att påverka eventuella framtida åtgärder på området för diplomatiskt skydd.

5.2.1. *Säkra att alla EU-medborgare åtnjuter ett jämförbart skydd*

Under det offentliga samrådet framkom att omfattningen av det konsulära samarbetet varierar mellan medlemsstaterna. Olikheter i systemen kan beröva artikel 20 dess fulla effekt. Kommissionen kommer att granska medlemsstaternas lagstiftning och praxis på området för konsulärt samarbete och bedöma dessa skillnaders omfattning och karaktär.

- I samarbete med medlemsstaterna kommer kommissionen att bedöma omfattningen och typen av skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftning och praxis på området för konsulärt skydd (2008 och framåt).

5.2.2. *Skydd av EU-medborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare*

Det beräknas att omkring 6 miljoner unionsmedborgare är gifta med tredjelandsmedborgare¹⁹. Bristen på skydd för tredjelandsmedborgare som tillhör en EU-medborgares familj kan leda till stora problem när unionsmedborgare och deras familjemedlemmar befinner sig i trångmål. Vissa medlemsstater beviljar redan skydd för familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare, medan andra inte gör det alls eller endast från fall till fall. För att stärka unionsmedborgarnas rätt till skydd kommer kommissionen att undersöka möjligheterna att bevilja skydd enligt artikel 20 till unionsmedborgares familjemedlemmar. Detta skulle ligga i linje med gemenskapslagstiftningen om unionsmedborgares fria rörlighet²⁰. Flera frågor kräver fortsatt utredning, till exempel avgränsningen av begreppet familjemedlem och frågan om vad som ska gälla vid dubbelt medborgarskap.

- Kommissionen kommer att undersöka möjligheterna att ge konsulärt skydd till unionsmedborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare (2009)

5.2.3. *Skydd med avseende på identifiering och hemtransport av avlidna*

Komplicerade och dyra administrativa förfaranden för identifiering och hemtransport av en avliden bidrar till att förvärra en redan svår situation för de anhöriga. Det offentliga samrådet visade stor enighet om behovet av att förenkla de ofta komplicerade och dyra administrativa förfarandena för identifiering och hemtransport av avlidna.

¹⁸ Konsulärt skydd är en stats tillhandahållande av stöd och bistånd till personer utomlands, antingen statens egna medborgare eller personer som staten har åtagit sig att bistå. Skyddet kan tillhandahållas av konsulära eller diplomatiska myndigheter.

¹⁹ Se punkt 5.3 i konsekvensanalysen.

²⁰ Se till exempel direktiv 2004/38/EG, EUT L 158, 30.4.2004, s. 77.

I detta sammanhang noterar kommissionen de överlag positiva erfarenheterna från den 15 medlemsstater som är avtalsslutande parter till 1973 års Europarådskonvention om transport av lik²¹. Kommissionen rekommenderar att de återstående 12 medlemsstaterna ansluter sig till detta instrument. Alla medlemsstater bör ratificera konventionen så snabbt som möjligt.

Detta skulle kunna lägga grunden för en stark gemensam plattform för insatser på multilateral nivå för att komma fram till hur förfarandena för hemtransport av personer som avlidit i tredjeland kan förenklas.

- Kommissionen kommer att rekommendera de medlemsstater som ännu inte har anslutit sig till 1973 års Europarådskonvention att göra detta (2008)
- Kommissionen kommer att överväga hur man på multilateral nivå bäst kan uppnå en förenkling av förfarandena för hemtransport av personer som avlidit i tredjeland (2009)

5.2.4. *Undersöka behovet av förenklade förfaranden för beviljande av penningförsäkring*

Grönbokens förslag om att förenkla förfarandena för beviljande av försäkring (artikel 6 i beslut 95/553/EG) mottogs med blandade reaktioner. Vissa medlemsstater ansåg att de befintliga förfarandena fungerar väl, medan andra förespråkar förenkling och/eller inrättande av ett kompensationsystem.

I riktlinjerna för konsulärt bistånd förespråkas att medlemsstaterna ska ersätta de medlemsstater som agerar på deras vägnar på ett sätt som är praktiskt gångbart. När det gäller evakuering uppmanas medlemsstaterna att kompensera varandra proportionellt. Det är därefter upp till den begärande medlemsstaten att driva in beloppet från sina medborgare. Kommissionen kommer att undersöka vidare om de befintliga förfarandena är tillfredsställande.

Möjligheten att införa ett system för ersättning mellan medlemsstaterna kommer att undersökas. Ett sådant system skulle kunna innebära att medlemsstaterna får ersättning för kostnader som uppstår i samband med konsulärt skydd för EU-medborgare från andra medlemsstater.

- Kommissionen kommer att överväga behovet av förenklade förfaranden för beviljande av försäkring (2009)
- Möjligheterna att inrätta ett system för ersättning mellan medlemsstaterna kommer att undersökas (2009)

²¹ Överenskommelse om transport av lik, Strasbourg 26.10.1973. Konventionen har hittills ratificerats av 21 stater, inklusive 15 EU-medlemsstater.

5.3. Strukturer och resurser

Flera medlemsstater använder sig av samlokalisering²² i tredjeländer som ett sätt att sänka kostnader och förbättra samordningen. I Dar es Salaam och Abuja delar kommissionens delegationer lokaler med vissa medlemsstater. Varje partner äger och betalar sin del av den berörda byggnaden och gemensamma kostnader delas proportionellt.

Inrättandet av gemensamma kontor som är tillgängliga för alla EU-medborgare skulle kompensera för den begränsade konsulära närvaron i tredjeländer. Kontoren skulle kunna dela lokaler med kommissionens delegationer. Kostnaderna kunde delas proportionellt mellan de deltagande medlemsstaterna på grundval av befintliga arrangemang. Utöver de fördelar som samlokalisering innebär (kostnadsbesparing och förbättrat ömsesidigt samarbete), skulle de gemensamma kontoren fungera som plattform för ett tydligt och öppet system för ömsesidig representation. Detta system skulle vara ett steg mot ett bättre skydd för skyddsbehövande EU-medborgare, eftersom det skulle fungera i alla situationer, och inte bara vid extraordinära händelser som konflikter och naturkatastrofer. Det skulle i den bemärkelsen fungera som ett komplement till systemet med "ledande stat" som beskrivits ovan.

Kommissionen kommer att undersöka möjligheten att, i form av ett pilotprojekt och i samarbete med medlemsstaterna, inrätta ett gemensamt kontor där ett fåtal medlemsstater är representerade. Kommissionen kommer först att undersöka hur pilotprojektet ska fungera och organiseras, varifrån resurserna ska hämtas och hur finansiering och ansvarsfördelning ska utformas. Ett system som bygger på att medlemsstaterna företräder varandra i tredjeländer finns redan, särskilt på området för den gemensamma viseringspolitiken, där avsevärda framsteg har gjorts genom de gemensamma konsulära anvisningarna och öppnandet av EU:s första gemensamma centrum för viseringsansökningar i Moldavien. Det gemensamma centrumet för viseringsansökningar fungerar dock mycket annorlunda än de planerade gemensamma kontoren. På längre sikt skulle man emellertid kunna tänka sig att slå samman de två olika systemen till gemensamma kontor som utför lång rad olika konsulära tjänster, inklusive prövning av viseringsansökningar.

Efter en utvärdering av pilotprojektet skulle systemet med gemensamma kontor kunna utvidgas till andra delar av världen.

- Kommissionen kommer att föreslå att det, i form av ett pilotprojekt som ska utvärderas, inrättas ett gemensamt kontor i samarbete med medlemsstaterna som delar lokaler med kommissionens delegation i en region (2008).

²²

Så är fallet i exempelvis Abuja, Almaty, Ashgabat, Dar es Salaam, Pyongyang, Quito, Reykjavik, Minsk och Chisinau.

5.4. Utbyte av bästa praxis och fortbildning

Det offentliga samrådet bekräftade behovet av att diskutera gemensamma problem, främja utbytet av bästa praxis och underlätta utbytet av information mellan olika aktörer. Mot slutet av 2007 organiserade kommissionen ett seminarium och resultaten från detta kommer att tjäna som grund för framtida insatser på detta område.

- Kommissionen har organiserat ett seminarium för att identifiera gemensamma problem och behov på detta område (2007), och för att underlätta utbytet av bästa praxis och fortbildning (2008 och framåt)

5.5. Samtycke från myndigheterna i tredjeland

Kravet på samtycke från myndigheterna i tredjeland är en allmän princip i internationell rätt. I artikel 20 i EG-fördraget föreskrivs att medlemsstaterna ska ”inleda de internationella förhandlingar som krävs för att säkerställa detta skydd”. Det har gjorts gällande att ett unilateralt meddelande till den mottagande staten kan vara tillräckligt för att uppfylla kraven enligt artikel 8 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser²³. Ett uttryckligt samtycke skulle dock öka rättssäkerheten bidra till att ge EU-medborgarskapet en konkret innebörd också i förhållande till tredjeland.

Med förbehåll för den flexibilitet som behövs för att ta hänsyn till de särskilda omständigheterna vid varje förhandling och ta itu med denna fråga från fall till fall, rekommenderar kommissionen medlemsstaterna att ta med en samtyckesklausul i framtida bilaterala avtal med tredjeländer. Kommissionen kommer också att föreslå att det införs en samtyckesklausul i framtida blandade avtal som gemenskapen och dess medlemsstater ingår med tredjeländer.

På längre sikt kommer kommissionen även att undersöka möjligheterna att inhämta tredjeländers samtycke till att EU tillhandahåller sitt skydd via kommissionens delegationer. Trots att medlemsstaterna har det primära ansvaret för att skydda sina medborgare kunde delegationerna, efter godkännande från rådet, tillhandahålla skydd i sådana fall som omfattas av gemenskapens behörighet enligt förstainstansrättens praxis²⁴.

- Kommissionen rekommenderar att medlemsstaterna förhandlar om en samtyckesklausul i bilaterala avtal med tredjeländer, för att säkerställa de diplomatiska och konsulära myndigheternas skydd av unionsmedborgare (2007)

²³ Denna artikel lyder: ”Efter vederbörlig anmälan till den mottagande staten kan ett av den sändande statens konsulat , såvida den mottagande staten ej motsätter sig det , fullgöra konsulära uppgifter i den mottagande staten för en tredje stats räkning”.

²⁴ Mål T-572/93.

- Kommissionen avser att föreslå att det genomförs förhandlingar om en samtyckesklausul i framtida blandade avtal med tredjeländer, för att säkerställa de diplomatiska och konsulära myndigheternas skydd av unionsmedborgare (2008 och framåt)
- Kommissionen kommer att överväga EU:s möjligheter att tillhandahålla skydd via kommissionens delegationer i sådana fall som omfattas av gemenskapens behörighet (2009)

6. HANDLINGSPLAN 2007–2009

Åtgärder 2007:

- Rekommendera medlemsstaterna att trycka texten till artikel 20 i EG-fördraget i pass
- Genomföra en informationskampanj
- Organisera ett seminarium tillsammans med medlemsstaterna, för att utforska deras behov av utbyte av bästa praxis
- Rekommendera medlemsstaterna att förhandla om en samtyckesklausul i bilaterala avtal med tredjeland

Åtgärder 2008:

- Utforma en avdelning om konsulärt skydd på webbplatsen Europa
- Rekommendera medlemsstaterna att ansluta sig till 1973 års överenskommelse om transport av lik
- Bedöma omfattningen och typen av skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftning och praxis på området för konsulärt skydd
- Följa upp seminariet
- Föreslå inrättande av ett gemensamt kontor i ett tredjeland, som ett pilotprojekt i samarbete med medlemsstaterna
- Föreslå förhandlingar om en samtyckesklausul i blandade avtal med tredjeland

Åtgärder 2009:

- Tillhandahålla telefonupplysning om frågor rörande konsulärt skydd
- Undersöka möjligheten att ge konsulärt skydd till unionsmedborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare
- Överväga hur förfarandena för hemtransport av avlidna kan förenklas på ett multilateralt plan

- Överväga behovet av att förenkla rutinerna för penningförskott
- Undersöka möjligheten att inrätta ett ersättningssystem
- Överväga EU:s möjligheter att tillhandahålla skydd via kommissionens delegationer i sådana fall som omfattas av gemenskapens behörighet