

Folketinget – Europaudvalget

Christiansborg, den 7. marts 2007

EU-konsulenten

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Høring om grønbog om diplomatisk beskyttelse af EU-borgere i tredjelande

Resumé

Kommissionen har fremlagt en grønbog om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande. Kommissionen foreslår bl.a. at øge borgernes kendskab til deres ret til diplomatisk beskyttelse i tredjelande, at udbygge de eksisterende regler på området samt at oprette fælles kontorer i tredjelandene, særligt til håndtering af større opgaver.

Fristen for bidrag til Europaudvalgets høringssvar er den 19. marts 2007.

Baggrund

Kommissionen har den 28. november 2006 fremlagt en grønbog¹, hvori den lægger op til bred debat om udvikling af samarbejdet mellem EU-landene for at beskytte unionsborgere i tredjelande. Kommissionen har sat fristen for svar på grønbogen til den 31. marts 2007.

Med henblik på udarbejdelsen af et høringssvar fra Europaudvalget anmodes medlemmerne om senest den 19. marts 2007 at sende deres bidrag til høringssvaret til Morten.Knudsen@ft.dk.

¹ Grønbog om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande – KOM (2006) 712 (vedlagt).

De nuværende rammer for diplomatisk beskyttelse

Som led i indførelsen af unionsborgerskabet i 1992 blev der ved Maastricht-traktaten indsat en bestemmelse i EF-traktaten, som sikrede unionsborgerne mulighed for at anvende andre EU-landes konsulater og ambassader i tredjelande. Bestemmelsen, som nu findes i EF-traktatens artikel 20, lyder:

”Enhver unionsborger nyder i tredjelande, hvor den medlemsstat, hvori han er statsborger, ikke er repræsenteret, enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat. Medlemsstaterne udarbejder indbyrdes de nødvendige regler og indleder de påkrævede internationale forhandlinger med henblik på at sikre denne beskyttelse.”

Traktatbestemmelsen blev i 1995 suppleret af en rådsafgørelse², som præciserer, i hvilke situationer nødstedte EU-borgere kan søge bistand på andre EU-landes ambassader og konsulater. Dette gælder navnlig, når de udsættes for anholdelse eller tilbageholdelse, alvorlig ulykke eller alvorlig sygdom, voldsforbrydelser, dødsfald eller har brug for hjemtransport. Desuden fastlægger afgørelsen fælles procedurer for, hvornår ambassaden kan lægge ud for udgifter til andre EU-landes nødstedte borgere.

Den praktiske koordinering og informationsudveksling mellem EU-landene på området foregår i samarbejde med Kommissionens repræsentationer i tredjelandene, i overensstemmelse med retningslinier udarbejdet under Rådet.

Behovet for ændring af de gældende regler

Kommissionen konstaterer i grønbogen, at der er behov for styrkelse og udbygning af de eksisterende rammer for diplomatisk og konsulær beskyttelse. I den forbindelse peges der på:

- at EU-lovgivningen ikke er tilstrækkeligt udviklet, og at mulighederne for at styrke EU-landenes konsulære og diplomatiske netværk er begrænsede,
- at der er store forskelle i den måde, hvorpå EU-landene sikrer deres statsborgeres – og dermed også andre EU-borgeres – rettigheder,
- at EU-borgerne ikke har tilstrækkeligt kendskab til deres mulighed

² Rådsafgørelse 95/553/EF af 19. december 1995 om de diplomatiske og konsulære repræsentationers beskyttelse af EU's borgere (EFT L 314 af 28.12.1995, s. 12).

- for at benytte andre EU-landes konsulater og ambassader,
- at antallet af EU-borgere, der rejser til eller bosætter sig i tredjelande, er stigende,
 - at der er behov for at skabe sammenhæng mellem reglerne om beskyttelse af EU-borgere og EU's tiltag med hensyn til håndtering af større krisesituationer i tredjelande.

De konkrete forslag i grønbogen

Kommissionen kommer i grønbogen med en række konkrete forslag inden for følgende tre hovedindsatsområder:

- øget information af unionsborgere om deres rettigheder,
- udbygning og styrkelse af rettighederne,
- skabelse af fælles strukturer (særligt oprettelse af fælles kontorer).

Øget information af unionsborgere om deres rettigheder

Det foreslås, at unionsborgernes kendskab til de muligheder, der er for at benytte sig af andre EU-landes konsulater og ambassader, øges ved en række konkrete tiltag. Disse omfatter bl.a. informationskampagner og informationsudveksling med inddragelse af medlemsstaternes myndigheder, rejsebureauer og Kommissionens egne tjenestegrene, samt udvikling af forbindelser med myndigheder i tredjelande. Sådanne tiltag kræver ikke vedtagelse af ny EU-lovgivning.

Som et særligt tiltag foreslås det, at bestemmelsen i EF-traktatens artikel 20 (se ovenfor) optrykkes i unionsborgeres pas. Der lægges dog ikke op til bindende regler herom, men alene til en opfordring til EU-landene.

Udbygning og styrkelse af rettighederne

Med udgangspunkt i EU-landenes meget forskellige beskyttelse af deres statsborgere foreslår Kommissionen, at man undersøger mulighederne for at yde borgerne samme beskyttelse uafhængigt af deres nationalitet.

I første omgang foreslås det, at man fokuserer på følgende 4 områder:

1. indførelse af regler om beskyttelse af EU-borgere, der bor og arbejder i tredjelande,
2. udvidelse af reglerne om beskyttelse af EU-borgere til at omfatte disses familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere (var bl.a. en pro-

- blemstilling i forbindelse med evakueringen af Libanon),
3. forbedring af forholdene omkring identifikation og hjemtransport af afdøde fra tredjelande (dette var særligt et problem i forbindelse med tsunamien i 2004),
 4. forenkling af procedurerne for udlæg.

Der lægges således op til en standardisering af nationale regler. Forslaget vil bl.a. kræve ændring af afgørelsen fra 1995 eller vedtagelse nye retsakter.

Oprettelse af fælles kontorer

Det foreslås bl.a., at EU-landene opretter fælles kontorer, som fysisk placeres i bestemte nationale repræsentationer eller ambassader eller i Kommissionens delegationer, og som vil kunne betjene alle EU-borgere.

Selv om EU-borgere allerede efter de nuværende regler kan benytte sig af andre EU-landes konsulater og ambassader, vil fælles kontorer ifølge grønbogen være mere velegnede til håndtering af omfattende opgaver så som hjemtransport af et større antal borgere, hvis der pludselig opstår naturkatastrofer, terrorhandlinger eller militære konflikter. Dette vil navnlig være til gavn for de EU-lande, som ikke har deres egen repræsentation i området. Ved omfattende opgaver tænkes navnlig på tsunamien i 2004 og evakueringen af Libanon i 2006.

I grønbogen peges der også på, at EU-landene med de fælles kontorer vil kunne strømline arbejdsgangene og opnå besparelser på faste omkostninger til disse repræsentationer.

EU-landene vil desuden kunne fungere som stedfortrædere for hinanden og vil kunne fordele arbejdsopgaver mellem sig. EU-landenes medarbejdere vil således fysisk blive placeret i sammen kontor men arbejde under deres egen stats ansvar.

Grønbogen lægger endelig op til, at EU's fælles visumpolitik, som allerede nu bl.a. giver mulighed for, at et EU-land kan repræsentere et andet ved at udstede visa på dettes vegne, på længere sigt kan styrkes i forbindelse med udviklingen hen imod fælles kontorer.

Som en forsøgsordning foreslår grønbogen i første omgang at oprette fælles kontorer i Vestindien, Balkanområdet, Det Indiske Ocean og Vestafrika. Disse områder er kendetegnet ved, at der er mange turister, få ambassader fra EU-landene, og at Kommissionen har repræsentationer i området³.

Grønbogen og Danmarks forbehold

Ved Edinburgh-afgørelsen⁴ tog Danmark forbehold for Maastricht-traktatens bestemmelser om **unionsborgerskab**. Forbeholdet indebærer, at unionsborgerskabet ikke træder i stedet for nationalt statsborgerskab, der alene afgøres i forhold til den enkelte medlemsstats nationale lovgivning.

Ved Amsterdam-traktaten i 1997 blev det traktatfæstet⁵, at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette. Da det danske forbehold har samme indhold, har det derfor ikke nogen praktisk betydning i dag⁶.

For så vidt angår **EU's visumpolitik** omfattes denne ikke af det retlige forbehold. På dette område deltager Danmark fuldt ud i foranstaltningerne (fælles liste over de tredjelande, hvis statsborgere skal have visum, regler om ensartet udformning af visa, osv.).

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)

Bilag: Kommissionens grønbog om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande – KOM (2006) 712.

³ Dette foreslås i den såkaldte Barnier-rapport, "For a European civil protection force: Europe aid", som blev fremlagt den 9. maj 2006. Rapporten kan findes her:
http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf.

⁴ Maastricht-traktaten, protokol nr. 5 om Danmarks stilling.

⁵ EF-traktatens artikel 17, stk. 1, 3. pkt.

⁶ Jf. EU-Karnov 2005, s. 94.