KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.11.2006
KOM(2006)712 endelig

GRØNBOG

Diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande

(forelagt af Kommissionen)

1. INDLEDNING

1.1. I henhold til artikel 20 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (herefter EF-traktaten) kan en unionsborger, som befinder sig i et tredjeland, hvor hans egen medlemsstat ikke har en ambassade eller et konsulat, nyde beskyttelse fra myndighederne for enhver anden medlemsstat, der er repræsenteret på stedet, på samme vilkår som den pågældende medlemsstats egne statsborgere.

Afgørelse 95/553/EF[1] indeholder en liste over de situationer, hvor medlemsstaterne kan yde bistand, såsom:

- anholdelse eller tilbageholdelse
- alvorlig ulykke eller alvorlig sygdom
- voldsforbrydelser mod unionsborgere
- dødsfald
- hjælp til nødstedte unionsborgere eller
- hjemtransport.

Desuden fastlægges der procedurer i forbindelse med udlæg til nødstedte borgere.

Ovenstående liste er ikke udtømmende. Det fastslås i afgørelsen, at en nødstedt borger kan anmode om beskyttelse i andre situationer; i så fald bør medlemsstaterne yde øjeblikkelig bistand, i det omfang de har kompetence til det.

Desuden er der i Rådet for Den Europæiske Union blevet oprettet en arbejdsgruppe med ansvar for det konsulære samarbejde ("COCON") med henblik på at tilrettelægge udvekslinger af oplysninger om god praksis i medlemsstaterne. I juni 2006 udarbejdede arbejdsgruppen en række retningslinjer om beskyttelse af unionsborgere i tredjelande[2]. Hovedvægten i disse retningslinjer, som ikke er bindende, ligger på udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne med henblik på et tæt samarbejde, som Kommissionens delegationer inddrages i[3].

1.2. Der er flere grunde til, at Kommissionen fremlægger overvejelser med henblik på at styrke denne beskyttelse af borgerne:

- i artikel 46 i chartret om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret i Nice den 7. december 2000, fastslås det, at diplomatisk og konsulær beskyttelse er en grundlæggende rettighed for unionsborgerne
- det fastsættes i afgørelse 95/553/EF, at afgørelsen skal revideres fem år efter ikrafttrædelsen, som fandt sted i maj 2002

---

[1] Afgørelse truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 19. december 1995 om de diplomatiske og konsulære repræsentationers beskyttelse af Den Europæiske Unions borgere (EFT L 314 af 28.12.1995, s. 73).

[2] Rådsdokument 10109/06 af 2.6.2006.

[3] Ifølge retningslinjerne skal alle medlemsstaterne udarbejde kriseplaner, som alle de andre medlemsstater skal underrettes om. Medlemsstaterne tilskyndes også til at udveksle oplysninger om ændringer i rejsevejledningerne. Medlemsstaterne bør desuden tilskynde unionsborgerne til at give sig til kende og indgive oplysninger til konsulaterne for at gøre det muligt at iværksætte beredskabsplanerne på en effektiv måde.

– i 2007 fremlægger Kommissionen sin femte rapport om unionsborgerskab, hvori den eventuelt kan bebude nye initiativer vedrørende retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse

– Kommissionen fremsatte i sin meddelelse fra juni 2006 om gennemførelsen af Haag-programmet[4] en række forslag vedrørende diplomatisk og konsulær beskyttelse

– i den rapport, som Michel Barnier fremlagde den 9. maj 2006[5] (herefter Barnier-rapporten), understregedes nødvendigheden af at fastlægge forbindelserne mellem diplomatisk og konsulær beskyttelse og andre områder (civilbeskyttelse, intervention i kriser, humanitær bistand).

1.3. Diplomatisk og konsulær beskyttelse kan vedrøre en enkeltperson eller grupper af personer.

1.4. For at kunne håndtere krisesituationer, såsom naturkatastrofer, terrorhandlinger, pandemier og militære konflikter, har EU indført en række specifikke instrumenter:

– civilbeskyttelsesordningen, som kan anvendes i og uden for EU

– humanitær bistand til civilbefolkninger, som rammes af en katastrofe uden for EU

– specifikke instrumenter, som anvendes til at håndtere krisestyringsopgaver, såsom beredskabsordningen

– civile krisestyringsopgaver som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Alle disse instrumenter kræver et tæt samarbejde mellem Rådet og Kommissionen for at sikre, at der er den nødvendige sammenhæng i EU's og dets medlemsstaters aktiviteter i tredjelande.

Disse interventionsområder kan med fordel suppleres med en styrkelse af den beskyttelse af borgerne, som er omhandlet i EF-traktatens artikel 20.

1.5. EF-traktatens artikel 20 er særlig vigtig på grund af den store stigning i antallet af unionsborgere, som rejser til tredjelande[6], og på grund af stigningen i antallet af borgere, der tager bopæl i disse lande. Det er imidlertid ikke alle medlemsstaterne, der har en tilgængelig fast repræsentation i hvert enkelt tredjeland.

På nuværende tidspunkt er der kun tre lande, hvor alle medlemsstaterne er repræsenteret, nemlig Folkerepublikken Kina, Den Russiske Føderation og USA, og ud af 167 tredjelande er der 107, hvor højst 10 medlemsstater er repræsenteret[7]. Situationen blev tydelig, da tsunamien i slutningen af 2004 ramte Sydøstasien, hvor de fleste af medlemsstaterne ikke havde en repræsentation i de forskellige lande, som blev ramt af katastrofen. 17 medlemsstater er således repræsenteret i Thailand, mens kun 6 er repræsenteret i Sri Lanka og tre i Brunei. Under konflikten i Libanon i juli

---

4 KOM(2006) 331 af 28.6.2006, Gennemførelsen af Haag-programmet - vejen frem.

5 Rapport fra Michel Barnier til formanden for Rådet for Den Europæiske Union og til formanden for Europa-Kommissionen, For a European civil protection force: europe aid.

6 På COCON-gruppens møde i april 2006 blev antallet af rejser anslået til ca. 180 millioner pr. år.

7 Rådsdokument 15646/05 af 12. december 2005 om formandskabets diplomatiske repræsentation i tredjelande, ikke offentliggjort. Der er en række områder, hvor meget få medlemsstater har diplomatiske og konsulære repræsentationer på stedet, nemlig Centralamerika og Vestindien (f.eks. er én medlemsstat repræsenteret i Belize, tre i Haiti, fire i El Salvador, ingen i Bahamas), Centralasien (én medlemsstat er repræsenteret i Tadsjikistan og tre i Turkmenistan), Central- og Vestafrika (én medlemsstat er repræsenteret i Liberia og i Sao Tome og tre i Mali og Congo-Brazzaville).

2006 viste det sig også, at det ikke var alle medlemsstaterne, der havde en tilgængelig fast repræsentation på stedet. Desuden viste Barnier-rapporten, at den europæiske tilstedeværelse i en række lande, hvor der sommetider er meget få nationale repræsentationer, blev varetaget af Kommissionens delegationer. Selv om disse delegationer ikke har konsulære beføjelser, kan de inddrages i en fælles indsats for at poole ressourcerne.

1.6. Medlemsstaternes konsulære og diplomatiske netværk er således begrænsede, og fællesskabslovgivningen på området er ikke særlig udbygget. Det eneste, der findes på nuværende tidspunkt, er afgørelse 95/553/EF og udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne i COCON.

Borgerne ønsker imidlertid en styrkelse af den europæiske dimension. I den forbindelse har en Eurobarometer-undersøgelse[8], som blev gennemført for nylig, vist, at borgerne ikke kender deres rettigheder, men at de samtidig har store forventninger til EU på dette område. Desuden skal det fremhæves, at halvdelen af alle de mennesker, som bor i EU, har til hensigt at rejse til et tredjeland i løbet af de næste tre år, og at kun 23 % af disse mennesker siger, at de har kendskab til de muligheder, som EF-traktatens artikel 20 giver. Samtidig mener 17 %, at det er muligt at anmode om beskyttelse fra Kommissionens delegationer.

Endelig understregede Kommissionen i sin meddelelse til Det Europæiske Råd af 10. maj 2006, "En dagsorden for EU's borgere"[9], EU's behov for at udbygge samarbejdet omkring konsulære anliggender med henblik på at opnå en bedre beskyttelse af EU-borgerne i tredjelande og samtidig sørge for, at befolkningen får et bedre kendskab til, hvilke rettigheder den har, og bedre mulighed for at gøre dem gældende.

Kommissionen foreslår en række muligheder for at informere borgerne bedre, og den foreslår at overveje, hvilket omfang af beskyttelse de bør sikres, og hvilke strukturer og ressourcer EU bør råde over på området, samt hvilke forbindelser der bør udvikles med myndighederne i tredjelande.

2. OPLYSNING TIL BORGERNE

Det er nødvendigt at sikre, at borgerne informeres bedre om konsulær beskyttelse.

Til det formål foreslår Kommissionen en række foranstaltninger, hvoraf nogle er kortsigtede, mens andre kræver en mere kompleks beslutningstagning på europæisk plan.

2.1. Oplysninger om retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse

Institutionerne og medlemsstaterne bør sørge for, at borgerne og de brancher, som beskæftiger sig med personbefordring, såsom rejsebureauer, jævnligt informeres.

Der kan f.eks. udsendes informationsbrochurer, der kan opsættes plakater, f.eks. i lufthavnene, i havnene, på stationerne eller på paskontorerne, og der kan gives oplysninger på Europa-webstedet og på hjemmesiderne for Kommissionens delegationer i tredjelande. Borgerne har også mulighed for at ringe eller sende e-mails

[8] Eurobarometer nr. 188 fra juli 2006.
[9] KOM(2006) 211 endelig.

til Europe Direct[10] og stille spørgsmål om diplomatisk og konsulær beskyttelse i tredjelande.

Foreslåede foranstaltninger:

- **Udsendelse af brochurer, også til de berørte brancher.**
- **Oplysninger på Europa-webstedet og på hjemmesiderne for Kommissionens delegationer i tredjelande.**
- **Opsætning af plakater i lufthavnene, i havnene, på stationerne eller andre egnede steder.**
- **Informationstjenester for borgerne.**

2.2. Oplysninger om medlemsstaternes repræsentation i tredjelande

Unionsborgere, hvis eget land ikke har en ambassade eller et konsulat i bestemmelseslandet, skal kunne få oplysninger om de andre medlemsstaters ambassader og konsulater i det pågældende land.

Kommissionen mener godt, at den med støtte fra medlemsstaterne kan påtage sig at iværksætte en sådan oplysningsindsats. Til det formål kan medlemsstaterne opfordres til at sende Kommissionen en opdateret liste over alle deres ambassader og konsulater i tredjelande med de nødvendige kontaktoplysninger.

Foreslået foranstaltning:

- **Offentliggørelse og opdatering af kontaktoplysningerne om medlemsstaternes ambassader og konsulater i de enkelte tredjelande.**

2.3. Anvendelse af passet som informationsmetode

Det foreslås i Barnier-rapporten, at alle pas skal indeholde en gengivelse af EF-traktatens artikel 20.

Formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union opfordrede i sin rapport til Det Europæiske Råd af 15. juni 2006[11] medlemsstaterne til at gengive EF-traktatens artikel 20 i passene.

Kommissionen mener, at dette er en effektiv måde at minde borgerne om deres rettigheder på.

Foreslået foranstaltning:

- **Vedtagelse af en henstilling fra Kommissionen, hvori medlemsstaterne opfordres til at gengive EF-traktatens artikel 20 i passene.**

2.4. Rejsevejledninger

For at undgå, at borgerne rejser til et tredjeland, som udgør en risiko for deres sikkerhed og sundhed, udsender de enkelte medlemsstater rejsevejledninger til brug for deres borgere, hvori de giver udtryk for deres egen vurdering af risikoen, som kan være forskellig fra de andre medlemsstaters, alt efter kendskabet til det pågældende land eller arten af forbindelserne med det pågældende land[12].

---

10 http://ec.europa.eu/europedirect/index_da.htm.

11 Rådsdokument 10551/06 af 15. juni 2006: Styrkelse af EU's katastrofe- og kriseberedskabskapacitet.

12 En oversigt kan findes på http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu.

Man bør undersøge muligheden for at samordne de forskellige rejsevejledninger.

F.eks. blev der med beslutning 2119/98/EF[13] og 2000/57/EF[14] indført et EF-dækkende net til fremme af samarbejde, samordning og informationsudveksling med henblik på bedre forebyggelse af og kontrol med overførbare sygdomme. Oplysningerne vedrører de folkesundhedsforanstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i forbindelse med en fare, herunder faren for en pandemi. De fremsendes via et system for varsling og reaktion (Early Warning and Response System - EWRS).

Kommissionen og medlemsstaterne informerer også de berørte fagfolk og offentligheden om alle retningslinjer, som fastlægges på fællesskabsplan. Det vil også være vigtigt at give forebyggende råd om risiciene ved at udsende passende fælles oplysninger til borgerne via de kompetente myndigheder på grundlag af udtalelserne fra Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC).

Foreslået foranstaltning:

– **Samordning af rejsevejledningerne**

2.5. Offentliggørelse af alle gennemførelsesforanstaltninger til EF-traktatens artikel 20

For at sikre den nødvendige åbenhed bør borgerne informeres effektivt om de rettigheder, som følger af EF-traktatens artikel 20. F.eks. bør retningslinjerne vedrørende anvendelsen af denne artikel offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende.

Foreslået foranstaltning:

– **Offentliggørelse af alle foranstaltninger vedrørende gennemførelsen af EF-traktatens artikel 20.**

3. OMFANGET AF BESKYTTELSEN AF BORGERNE

Beskyttelsen er ikke ensartet, idet EF-traktatens artikel 20 kun pålægger enhver medlemsstat at beskytte unionsborgerne på samme vilkår som statsborgere i den pågældende medlemsstat, og unionsborgerne står derfor over for lige så mange beskyttelsesordninger, som der er medlemsstater.

Disse ordningers omfang og retsvirkning varierer[15].

Kommissionen mener, at der på længere sigt bør foretages en undersøgelse af forskellene mellem forskellige aspekter af beskyttelse med henblik på at se nærmere på mulighederne for at yde borgerne den samme beskyttelse uafhængigt af deres nationalitet.

I første omgang bør følgende aspekter undersøges:

3.1. Beskyttelsen af unionsborgere, der bor og arbejder i tredjelande

Ved beslutning 88/384/EØF om en procedure for forhåndsunderretning og samråd vedrørende indvandrerpolitikken over for tredjelande[16] indførte Kommissionen en

---

13 EFT L 268 af 3.10.1998.

14 Kommissionens beslutning 2000/57/EF af 22. december 1999 (EFT L 21 af 26.1.2000, s. 32).

15 F.eks. er det kun nogle af medlemsstaterne, der anerkender retten til at klage over et afslag på beskyttelse.

procedure for samråd mellem medlemsstaterne, navnlig for at medvirke til, at bilaterale aftaler kommer til at indeholde så mange fælles bestemmelser som muligt, og for at forbedre beskyttelsen af fællesskabsborgere, der bor og arbejder i tredjelande.

Det er nødvendigt at medtage bestemmelser om beskyttelse af unionsborgere i de bilaterale aftaler med tredjelande for at sikre denne beskyttelse, jf. EF-traktatens artikel 20.

Foreslået foranstaltning:

– **Medtagelse af bestemmelser om beskyttelse af unionsborgere, der bor og arbejder i tredjelande, i de bilaterale aftaler med disse lande med henblik på at anvende beslutning 88/384/EØF fuldt ud.**

3.2. Unionsbogeres familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat

Behovet for en fælles beskyttelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer, der ikke er unionsborgere, blev tydeligt under konflikten i Libanon i juli 2006 i forbindelse med evakueringen og hjemsendelsen via Cypern af familiemedlemmer til unionsborgere, hvis medlemsstat ikke var repræsenteret. Der må gøres noget ved de store vanskeligheder, som unionsborgerne og deres familie står over for i sådanne situationer, og der bør derfor indføres ordninger, som gør det muligt at sikre den nødvendige fælles beskyttelse af nødstedte unionsborgere og deres familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en EU-medlemsstat.

Foreslået foranstaltning:

– **Udvidelse af den konsulære beskyttelse til unionsborgeres familiemedlemmer, der er tredjelandsstatsborgere, på en hensigtsmæssig måde (ændring af afgørelse 95/553/EF eller forslag fra Kommissionen på grundlag af EF-traktatens artikel 20).**

3.3. Identifikation og hjemtransport af afdøde

Følgerne af tsunamien i slutningen af 2004 viste, at der er et stort problem med identifikation og hjemtransport af afdøde. De lokale myndigheder i tredjelandet kan kræve en række formaliteter opfyldt; de kan f.eks. kræve, at der fremlægges et ligpas (udstedes af den konsulære myndighed) eller en attest fra lægen eller politiet om dødsfaldet og dødsårsagen, at visse folkesundhedsmæssige krav til kisten overholdes, eller at der foreligger en legaliseret oversættelse af de administrative dokumenter.

De pårørende til ofrene skal således håndtere en række komplicerede procedurer og dække udgifterne til hjemtransport.

Visse medlemsstater har tiltrådt Europarådets konvention af 26. oktober 1973 om transport af lig[17], der sigter mod at forenkle de administrative formaliteter i forbindelse med hjemtransport af afdøde. Dette instrument giver imidlertid medlemsstaterne en stor skønsmargen. Det er vigtigt at overtale alle medlemsstaterne til at tilslutte sig dette instrument, samtidig med at der gøres en forenklingsindsats.

Med hensyn til udgifterne til hjemtransport af afdøde kan en supplerende foranstaltning være at oprette et europæisk refusionssystem.

---

[16] EFT L 183 af 14.7.1988, s. 35.

[17] Konvention nr. 80 i Europarådets traktatserie (15 medlemsstater har ratificeret den).

Hjemtransport kan kun ske, hvis afdøde er blevet identificeret. I den forbindelse vil Kommissionen fremme forskning i og udvikling af effektive DNA-analyseværktøjer, som er billigere end dem, der findes på nuværende tidspunkt.

Foreslåede foranstaltninger:

På kort sigt:

– **Ændring af afgørelse 95/553/EF, således at identifikation og hjemtransport af afdøde medtages.**

– **Henstilling til de medlemsstater, der endnu ikke er kontraherende parter i Strasbourg-konventionen fra 1973, om at tilslutte sig den.**

På længere sigt:

– **Forenkling af procedurerne for hjemtransport af afdøde.**

– **Eventuelt oprettelse af et europæisk refusionssystem.**

– **Fremme af forskning i og udvikling af DNA-analyseværktøjer og tilskyndelse til, at en række europæiske laboratorier specialiserer sig i identifikation af ofre.**

3.4. Forenkling af procedurerne for udlæg

Afgørelse 95/553/EF viser, at proceduren for tilbagebetaling af udgifter, der er dækket på en nødstedt borgers vegne, og penge, som er udbetalt til en nødstedt borger, er indviklet: Borgeren skal have tilladelse fra den stat, han er statsborger i, og underskrive et dokument, hvori han forpligter sig til at tilbagebetale pengene; den stat, han er statsborger i, refunderer alle omkostningerne på begæring af den stat, som har ydet bistand; borgeren tilbagebetaler det pågældende beløb til sin egen stat. Visse medlemsstaters statsborgere kan blive anmodet om at deponere deres pas som sikkerhed for den stat, der yder bistand.

En løsning kunne være at behandle sagerne centralt i et fælles kontor i det pågældende tredjeland og forenkle de administrative skridt, som er beskrevet i afgørelse 95/553/EF.

Foreslået foranstaltning:

– **Forenkling af procedurerne for udlæg.**

4. STRUKTURER OG RESSOURCER

4.1. Oprettelse af fælles kontorer

Anmodninger om beskyttelse burde ikke volde nogen specifikke problemer, når der er tale om at yde hjælp til enkeltpersoner, f.eks. i forbindelse med tab af dokumenter. Situationen kan imidlertid være en anden, når der skal ydes hjælp til større grupper af personer, f.eks. i forbindelse med katastrofer, terrorhandlinger eller militære konflikter.

Der bør sikres en retfærdig opgavefordeling mellem medlemsstaterne i tilfælde af anmodninger om hjælp eller hjemtransport fra et stort antal borgere, hvis egen stat ikke har nogen repræsentation. I ovennævnte retningslinjer har man gjort et forsøg på at foretage en sådan fordeling.

En løsning på denne form for situationer kunne være at oprette fælles kontorer, sådan som det foreslås i Barnier-rapporten og i ovennævnte meddelelse af 28. juni 2006 om gennemførelsen af Haag-programmet[18]. Europa-Parlamentet har støttet tilsvarende forslag[19].

Oprettelsen af fælles kontorer vil gøre det muligt at strømline arbejdet og opnå besparelser på de faste omkostninger til strukturerne for medlemsstaternes diplomatiske og konsulære netværk.

De opgaver, som varetages af disse fælles kontorer, kan baseres på et system, hvor medlemsstaterne fungerer som stedfortrædere for hinanden, så følgende forslag kan konkretiseres:

– Alt efter hvilket land der er tale om, og hvilke medlemsstater der har repræsentationer på stedet, kan disse kontorer placeres i de forskellige nationale repræsentationer eller ambassader eller i én repræsentation eller ambassade, eller de kan placeres i Kommissionens delegationer efter nærmere fastsatte regler. Under alle omstændigheder skal de konsulære medarbejdere udføre deres opgaver i fælles kontorer under deres egen stats ansvar. I første omgang kunne man vælge de fire forsøgsområder, som foreslås i Barnier-rapporten, nemlig Vestindien, Balkanområdet, Det Indiske Ocean og Vestafrika. Disse områder er foreslået på grundlag af antallet af europæiske turister, medlemsstaternes forholdsvis begrænsede repræsentation og tilstedeværelsen af Kommissionens delegationer, som kan yde den nødvendige støtte. Programmet for udveksling af personale med medlemsstaternes diplomatiske repræsentationer og Rådets sekretariat kan bruges i denne forbindelse i overensstemmelse med meddelelsen fra Kommissionen til Det Europæiske Råd af 8. juni 2006 om Europa i verden[20].

– Med henblik på at varetage disse opgaver kan medlemsstaterne indføre regler om oprettelse af et stedfortræder- og arbejdsfordelingssystem, som skal anvendes i det fælles kontor i hvert tredjeland; disse regler skal offentliggøres til brug for borgerne.

– For at lette de fælles kontorers arbejde kan der organiseres oplysningskampagner, hvor borgerne opfordres til at registrere sig i en frivillig database for at lette eventuelle redningsaktioner.

– Der er vedtaget en række vigtige foranstaltninger som led i den fælles visumpolitik via Rådets beslutninger om ændring af de fælles konsulære instrukser. Disse specifikke foranstaltninger er et eksempel på den merværdi, EU kan skabe. For at opveje ulemperne ved en utilstrækkelig konsulær tilstedeværelse i visse tredjelande har man yderligere udvidet den eksisterende mulighed for, at en medlemsstat kan repræsentere en anden medlemsstat ved at udstede visa på dens vegne[21]. Andre ændringer af de fælles konsulære instrukser har medført, at det lokale konsulære samarbejde er blevet styrket og har fået tildelt en større rolle inden for anvendelsen

---

18 Se fodnote 4.

19 Beslutning af 5. september 2000 om et fælles EU-diplomati.

20 KOM(2006) 278 endelig, Europa i verden - Praktiske forslag til større sammenhæng, effektivitet og synlighed.

21 Beslutning 2004/15/EF 22. december 2003, EUT L 5 af 9.1.2004.

af den fælles visumpolitik[22]. I forlængelse af disse foranstaltninger fremlagde Kommissionen for nylig en række initiativer, som skal supplere den eksisterende fællesskabslovgivning på området. Den fremlagde først et forslag om oprettelse af fælles centre for modtagelse af visumansøgninger[23] for at lette indførelsen af biometri og udvide anvendelsesområdet for repræsentation. Derefter fremlagde den et forslag til forordning om en fællesskabskodeks for visa; dette instrument skal omfatte alle bestemmelserne om procedurerne for udstedelse af visa[24]. Formålet med forslaget om en kodeks er bl.a. at styrke og effektivisere det lokale konsulære samarbejde på visumområdet. På længere sigt må man undersøge mulighederne for at koordinere udviklingen hen imod fælles kontorer i forbindelse med konsulær beskyttelse og fælles centre i forbindelse med visumpolitikken.

Foreslåede foranstaltninger:

- **Oprettelse af fælles kontorer, i første omgang i Vestindien, Balkanområdet, Det Indiske Ocean og Vestafrika.**
- **Offentliggørelse af reglerne om oprettelse af et system, hvor medlemsstaterne fungerer som stedfortrædere for hinanden i tredjelande.**
- **Oplysningskampagner, som tilskynder borgerne til at registrere sig ved det fælles kontor.**
- **På længere sigt kan de fælles kontorer udføre konsulære opgaver, såsom udstedelse af visa eller legalisering af dokumenter.**

4.2. Uddannelse af medlemsstaternes embedsmænd

For at sikre, at bl.a. medarbejderne ved de fælles kontorer får en effektiv uddannelse, kan Kommissionen tilrettelægge fælles kurser for embedsmænd fra medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne, f.eks. vedrørende kontrollen ved EU's ydre grænser, hjemtransport af afdøde eller retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse.

Foreslået foranstaltning:

- **Uddannelse af embedsmænd fra medlemsstaterne og fællesskabs-institutionerne.**

5. SAMTYKKE FRA MYNDIGHEDERNE I TREDJELANDE

Gennemførelsen af EF-traktatens artikel 20 forudsætter, at tredjelandene giver deres samtykke.

Et generelt princip i international ret er, at én stat kun kan beskytte en borger fra en anden stat, hvis tredjelandet giver sit samtykke[25].

EF-traktatens artikel 20 pålægger medlemsstaterne at indlede de påkrævede internationale forhandlinger med henblik herpå.

---

22 Beslutning 2002/585/EF af 12. juli 2002 om samarbejde med rejsebureauer (EFT L 187 af 16.7.2002) og beslutning 2004/17/EF af 22. december 2003 om indførelse af en pligt til at have en rejseforsikring (EUT L 5 af 9.1.2004).

23 KOM(2006) 269 endelig af 31.5.2006.

24 KOM(2006) 403 endelig af 13.7.2006.

25 Artikel 45, litra c), i Wienerkonventionen fra 1961 om diplomatiske forbindelser og artikel 8 i Wienerkonventionen fra 1963 om konsulære forbindelser.

Hver medlemsstat forventes derfor at indlede bilaterale forhandlinger[26] med de enkelte tredjelande. Men der er også mulighed for, at der i de blandede aftaler, som indgås af Fællesskabet og dets medlemsstater, medtages en standardklausul om samtykke til diplomatisk og konsulær beskyttelse på fællesskabsplan. En sådan klausul indebærer, at tredjelandene accepterer, at unionsborgere kan få bistand af enhver medlemsstat, der er repræsenteret på stedet.

Et særligt tilfælde vedrører opbringelse af fiskerfartøjer under en medlemsstats flag og anholdelse af kaptajnen og besætningen. Ifølge visse fiskeriaftaler er tredjelandets myndigheder forpligtet til at informere Europa-Kommissionens delegation på stedet, der udøver en "pligt til diplomatisk beskyttelse"[27], hvilket blev understreget i dommen i sagen Odigitria[28].

Der kan ganske vist ikke drages nogen generelle konklusioner af dommen i sagen Odigitria uden for konteksten af den fiskeriaftale, som den vedrørte. På længere sigt kan spørgsmålet om anvendelsen af denne pligt til diplomatisk beskyttelse dog blive aktuelt, hvis den følger af udøvelsen af Fællesskabets beføjelser.

Foreslåede foranstaltninger:

- **Indsættelse af en samtykkeklausul i blandede aftaler med tredjelande.**
- **På længere sigt: Undersøgelse af mulighederne for at sikre tredjelandes samtykke til, at EU kan påtage sig en pligt til at yde beskyttelse via Kommissionens delegationer, når dette indgår i Fællesskabets beføjelser.**

6. KONKLUSIONER

I denne grønbog fremlægger Kommissionen en række overvejelser, som sigter mod at styrke retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse på fællesskabsplan. Inden Kommissionen iværksætter de nødvendige foranstaltninger, som kræver initiativer fra Kommissionen eller samordning med medlemsstaterne, ønsker den at indlede en bred offentlig debat med Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union og med alle interesserede parter: medlemsstaterne, NGO'er, civilsamfundet og de europæiske borgere.

I den forbindelse ønsker Kommissionen at modtage bidrag, der indeholder en stillingtagen til de foranstaltninger, som foreslås ovenfor. Bidragene bedes sendt pr. e-mail til: JLS-DIPLOCONSUL-PROTECTION@ec.europa.eu senest den 31. marts 2007.

De modtagne bidrag vil blive offentliggjort på "Your Voice in Europe" med angivelse af bidragyderne, medmindre disse ønsker at være anonyme eller anmoder om, at hele bidraget behandles fortroligt.

Denne dialog vil blive afsluttet med en høring med deltagelse af alle interesserede parter.

---

[26] Disse aftaler supplerer dem, som er omhandlet i beslutning 88/384/EF – se afsnit 3.1 i dette dokument.

[27] F.eks. aftalen mellem EØF og Republikken Elfenbenskysten om fiskeri (EFT L 379 af 31.12.1990, s. 3).

[28] Dom afsagt af Retten i Første Instans den 6. juli 1995 i sag T-572/93.