

**Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag om ändring av direktiv (EU) 2015/637 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredjeländer och direktiv (EU) 2019/997 om införande av en provisorisk EU-resehandling**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag om ändring av direktiv (EU) 2015/637 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredjeländer och direktiv (EU) 2019/997 om införande av en provisorisk EU-resehandling samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 14 mars 2024

Utrikesminister Elina Valtonen

Ambassadråd Outi Saarikoski

14.3.2024

**KOMMISSIONENS FÖRSLAG OM ÄNDRING AV DIREKTIV (EU) 2015/637 OM SAMORDNINGS- OCH SAMARBETSÅTGÄRDER FÖR UNDERLÄTTANDE AV KONSULÄRT SKYDD TILL ICKE-FÖRETRÄDDA UNIONSMEDBORGARE I TREDJELÄNDER OCH DIREKTIV (EU) 2019/997 OM INFÖRANDE AV EN PROVISORISK EU-RESEHANDLING**

## **1 Bakgrund**

Unionsmedborgare som reser till eller bor i ett tredjeland där den medlemsstat där de är medborgare inte företräds av en ambassad eller ett konsulat har rätt till skydd av varje annan medlemsstats diplomatiska och konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den andra medlemsstaten. Denna rättighet för unionsmedborgare, som fastställdes genom Maastrichtfördraget, anges i artiklarna 20.2 c och 23 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artikel 46 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan stadgan).

Europeiska kommissionen antog den 6 december 2023 ett förslag till rådets direktiv [COM\(2023\) 930 final](#) om ändring av direktiv (EU) 2015/637 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädna unionsmedborgare i tredjeländer (nedan direktivet om konsulärt skydd) och direktiv (EU) 2019/997 om införande av en provisorisk EU-resehandling (nedan direktivet om en provisorisk EU-resehandling). Syftet med bestämmelserna i direktivet om konsulärt skydd är att underlätta tillhandahållandet av konsulärt skydd till icke-företrädna unionsmedborgare när de befinner sig i tredjeländer utanför EU. Enligt direktivet om konsulärt skydd är en unionsmedborgare icke-företräd om det land där denna är medborgare inte permanent har en ambassad eller ett konsulat i ett tredjeland eller en ambassad, ett konsulat eller en honorärkonsul där som faktiskt är i stånd att tillhandahålla konsulära tjänster i det enskilda fallet.

I direktivet om konsulärt skydd fastställs de samordnings- och samarbetsåtgärder som behövs för att främja unionsmedborgarnas möjligheter att utöva sin rätt enligt artikel 20.2 c i EUF-fördraget till skydd inom ett tredjelands territorium 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, även med beaktande av rollen hos unionens delegationer när det gäller att bidra till genomförandet av den rättigheten. Direktivet om konsulärt skydd antogs 2015 och började tillämpas i medlemsstaterna den 1 maj 2018.

[Kommissionen antog den 2 september 2022 en rapport om genomförandet och tillämpningen av direktivet om konsulärt skydd](#) (COM(2022) 437 final). Målet med direktivet om konsulärt skydd har varit att underlätta för unionsmedborgare att utöva sina rättigheter i samband med konsulärt skydd i tredjeländer där den EU-medlemsstat där de är medborgare inte är representerad. I rapporten konstaterades det att direktivet om konsulärt skydd till största delen har varit effektivt när det gäller att uppnå detta mål.

I motiveringen i förslaget konstateras det att Covid-19-pandemin, krisen i Afghanistan, Rysslands anfallskrig mot Ukraina, konflikten i Sudan, hemtransporterna från Israel och Gaza

och andra liknande kriser har gett upphov till ett sammanhang för att identifiera brister i direktivet om konsulärt skydd och överväga hur unionsmedborgarnas rätt till konsulärt skydd kan stärkas.

I rapporten konstaterades det också att det fanns utrymme att förtydliga och anpassa förfarandena enligt direktivet om konsulärt skydd för att underlätta tillhandahållandet av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare ytterligare. I rapporten betonades även behovet av att förbättra tillhandahållandet av information och samordningen av kommunikation. Dessutom lyfte rapporten fram en förstärkning av unionsdelegationernas roll vid tillhandahållandet av konsulärt skydd.

Till följd av det som anges ovan föreslog kommissionen att direktivet om konsulärt skydd ska ändras i syfte att förbättra det konsulära skydd som tillhandahålls icke-företrädde unionsmedborgare.

## **2 Förslagets syfte**

Förslagets syfte är att förbättra samordnings- och samarbetsförfarandena enligt direktivet om konsulärt skydd, särskilt på området krisberedskap och krishantering. Syftet är också att göra informationsflödet mellan EU-medlemsstaterna och unionens institutioner smidigare och att förbättra informationen till unionsmedborgarna. Slutligen syftar förslaget till att öka rättssäkerheten för icke-företrädde unionsmedborgare, genom att precisera definitionen av en icke-företrädde unionsmedborgare och genom att i direktivet om konsulärt skydd införa en ny bestämmelse om rätten för icke-företrädde unionsmedborgare till ett effektivt rättsmedel i samband med konsulärt skydd.

## **3 Förslagets huvudsakliga innehåll**

### **3.1 Ändringar som föreslås i direktivet om konsulärt skydd**

Genom förslaget ändras direktivets tillämpningsområde, som det föreskrivs om i artikel 6 i direktivet om konsulärt skydd. För att förbättra rättssäkerheten för konsulära myndigheter och medborgare föreslår kommissionen att det i artikeln klargörs när en unionsmedborgare ska betraktas som "icke-företrädde" och därmed ha rätt till konsulärt skydd från andra EU-medlemsstaters konsulära myndigheter. I detta syfte införs en ny punkt i artikeln med de kriterier som ska beaktas av den ambassad eller det konsulat som den icke-företrädde unionsmedborgaren söker bistånd från, för att avgöra om en EU-medlemsstat inte har en ambassad eller ett konsulat som faktiskt är i stånd att tillhandahålla konsulärt skydd i det enskilda fallet. Den ambassad eller det konsulat som den icke-företrädde unionsmedborgaren söker konsulärt skydd vid ska beakta följande kriterier, mot bakgrund av lokala förhållanden:

(a) Hur svårt det är för berörda medborgare att inom rimlig tid på ett säkert sätt nå eller nås av ambassaden eller konsulatet för den medlemsstat de är medborgare i, med beaktande av det begärda biståndets art och hur brådskande det är samt vilka medel som de har till sitt förfogande.

(b) Om ambassaden eller konsulatet för den medlemsstat där den berörda personen är medborgare eventuellt har stängts, inbegripet om det inte inom rimlig tid kan bekräftas att ambassaden eller konsulatet är i funktion och åtkomlig.

(c) Om det konsulära skyddet sannolikt skulle äventyras genom att medborgaren hänvisas till ambassaden eller konsulatet för den medlemsstat där den berörda personen är medborgare, i

synnerhet om ärendet är så brådskande att det krävs omedelbara åtgärder från den ambassad eller det konsulat som tagit emot begäran.

Det föreslås även en ny punkt i artikeln, enligt vilken närvaro av en honorärkonsul från medborgarens hemmedlemsstat i detta sammanhang endast får tas i beaktande om det bistånd som den icke-företrädde unionsmedborgaren begär omfattas av honorärkonsulns befogenheter. Syftet är att undvika att icke-företrädde unionsmedborgare nekas bistånd med hänvisning till en honorärkonsul som inte har befogenhet att bistå dem.

I artikel 7 i direktivet om konsulärt skydd föreskrivs det att icke-företrädde unionsmedborgare ska ha rätt att söka skydd vid varje medlemsstats ambassad eller konsulat. I artikeln föreskrivs det också att EU-medlemsstaterna får ingå praktiska arrangemang om fördelning av ansvaret för att tillhandahålla konsulärt skydd för icke-företrädde unionsmedborgare.

Det föreslås att artikel 7 i direktivet om konsulärt skydd ändras så att bestämmelserna om underrättelse om arrangemang mellan medlemsstaterna flyttas till en ny artikel 13b, och därmed grupperas med andra krav om underrättelse. I artikel 7 införs det dessutom en ny punkt, enligt vilken EU-medlemsstaternas ambassader och konsulat i det berörda tredjelandet, med stöd av unionens delegation, får samtycka till att fördela ansökningar på grundval av tillgänglig kapacitet om en krissituation leder till ett stort antal ansökningar om konsulärt skydd, såvida inte det konsulära skyddet därigenom skulle äventyras, särskilt om ärendets brådskande karaktär kräver omedelbara åtgärder från den anmodade ambassaden eller det anmodade konsulatet. Syftet är att säkerställa en effektiv användning av tillgängliga resurser i sådana situationer.

En hänvisning till "evakuering" läggs till i artikel 9 i direktivet om konsulärt skydd för att artikeln på ett omfattande sätt ska täcka situationer där unionsmedborgare räddas och flyttas från områden som drabbats av en nödsituation till en säker plats, som inte nödvändigtvis måste vara en EU-medlemsstats territorium, samt situationer där unionsmedborgare repatrieras till Europeiska unionens territorium. Dessutom ersätts hänvisningen till beslut 96/409/Gusp 25 med en hänvisning till direktivet om en provisorisk EU-resehandling, eftersom det sistnämnda upphävde det förstnämnda.

I artikel 10 i direktivet om konsulärt skydd införs en ny punkt 5 för att förtydliga att medlemsstaterna, när så är lämpligt och nödvändigt för att tillhandahålla konsulärt skydd, när de vidtar sina samordnings- och samarbetsåtgärder också får involvera honorärkonsuler och sin säkerhetspersonal och militära personal, internationella organisationer eller tredjeländers diplomatiska och konsulära myndigheter. Dessutom införs förkortningen "EEAS" i punkt 4 med tanke på ändringarna i artikel 7 (denna ändring saknar relevans för den svenska versionen).

Artikel 11 i direktivet om konsulärt skydd innehåller bestämmelser om unionsdelegationernas roll. Enligt artikeln ska unionens delegationer ha ett nära samarbete och samordna sina insatser med EU-medlemsstaternas ambassader och konsulat för att bidra till samarbete och samordning lokalt och i krissituationer. Artikeln innehåller också bestämmelser om den roll som unionens delegationer och Europeiska utrikestjänstens huvudkontor ska ha i utbytet av information mellan medlemsstaternas ambassader och konsulat och, vid behov, med lokala myndigheter.

Enligt förslaget till direktiv ska artikel 11 ändras så att artikeln uttryckligen anger unionsdelegationernas mest relevanta uppgifter. Genom ändringarna i artikeln förtydligas unionsdelegationernas stödjande roll. Den nyligen införda punkt 2 fastställer att unionens delegationer ska stödja medlemsstaterna i tillhandahållandet av konsulärt skydd i enlighet med artikel 5.10 i beslutet om utrikestjänsten, det vill säga på medlemsstaternas begäran och på resursneutral basis, inbegripet utförande av särskilda konsulära biståndsuppgifter.

Artikel 12 i direktivet om konsulärt skydd innehåller bestämmelser om lokalt samarbete mellan EU-medlemsstaterna och unionens delegationer. I förslaget till direktiv förtydligas reglerna om lokalt konsulärt samarbete genom en uttrycklig förteckning av de punkter som ska tas upp vid möten för lokalt konsulärt samarbete.

Det föreslås att artikel 13 om krisberedskap och samarbete i krissituationer i direktivet om konsulärt skydd ska delas upp i två delar, där artikel 13 fokuserar på krisberedskap och den nya artikel 13a på krishantering. Vidare föreslås två nya artiklar, nämligen artikel 13b, som handlar om underrättelseskyldigheter, och artikel 13c, som fokuserar på åtgärder som gäller förmedling av information om konsulärt skydd till medborgarna.

Enligt artikel 13 i förslaget ska EU-medlemsstaterna och unionens delegationer upprätta gemensamma konsulära beredskapsplaner för varje tredjeland. Den gemensamma beredskapsplanen, som anger rollen för en eventuell ledande stat och de kontaktuppgifter som hänför sig till planen, ska uppdateras årligen och en gemensam beredskapsövning anordnas varje år. Tidigare har det inte krävts någon årlig uppdatering eller övning. Unionens delegation ansvarar för samordningen, om unionen har en delegation i landet i fråga.

Det föreslås att en ny punkt införs i artikeln, enligt vilken EU-medlemsstaterna ska ge sina medborgare som reser till eller bor i ett tredjeland möjlighet att i enlighet med den nationella lagstiftningen registrera sig i nationella system för reseanmälan.

Vidare föreslås det att artikeln ska föreskriva att EU-medlemsstaterna ska sträva efter att samordna sina resemeddelanden och utan dröjsmål informera andra medlemsstater om eventuella ändringar.

Den nya artikel 13a, som handlar om krishantering, grundar sig på artikel 13.2–4 i direktivet om konsulärt skydd, där det föreskrivs om samarbete i krissituationer. Det föreslås att bestämmelserna om insatsgrupper på unionsnivå, som tidigare fanns i artikel 13.2, utvidgas så att det vid behov blir möjligt att inrätta gemensamma konsulära grupper bestående av experter från medlemsstaterna och från utrikestjänsten och kommissionens avdelningar. Grupperna ska kunna utplaceras i krisområden. Det ska dock vara frivilligt för medlemsstaterna att delta i dessa grupper. Meningen är att de grupper som utplaceras i första hand ska bestå av experter från EU-medlemsstater som inte är involverade i krisen.

Den nya artikel 13b preciserar och konsoliderar de olika underrättelsekrav som redan finns i direktivet om konsulärt skydd. Dessutom blir medlemsstaterna skyldiga att tillhandahålla begränsade statistiska uppgifter för att förbättra övervakningen av direktivet. Dessa uppgifter bör vid behov tillhandahållas i maskinläsbart format. Det föreslås att det i artikel 13b.4 införs en möjlighet för kommissionen att anta genomförandeakter för att fastställa det ovannämnda maskinläsbara format i vilket informationen ska tillhandahållas kommissionen. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i förordning (EU) Nr 182/2011.

Den nya artikel 13c föreskriver att medlemsstaterna ska samordna och vidta åtgärder för att informera sina medborgare om deras rätt till konsulärt skydd enligt artikel 20.2 c i EUF-fördraget. I artikeln förtecknas därför exempel på möjliga åtgärder som därvid skulle kunna vidtas, såsom återgivande av artikel 23 första meningen i EUF-fördraget på nationella pass, vilket redan rekommenderats i [kommissionens rekommendation K\(2007\) 584126](#) av den 5 december 2007. Kommissionens avdelningar och utrikestjänsten ska bidra till dessa informationsåtgärder.

Genom ändringarna i artiklarna 14 och 15 i direktivet om konsulärt skydd vill kommissionen strömlinjeforma bestämmelserna om ekonomisk ersättning för kostnader i samband med tillhandahållande av konsulärt skydd. Kommissionen föreslår att förfarandet för ersättning av kostnader ändras så att EU-medlemsstaterna först ska begära ersättning för kostnader direkt från den unionsmedborgare som bistås. Först därefter, om den icke-företrädde unionsmedborgare som bistås inte har betalat den begärda ersättningen, får en EU-medlemsstat kräva att den icke-företrädde medborgarens hemmedlemsstat ska ersätta kostnaderna. Dessutom ska unionens delegationer också ha rätt till ekonomisk ersättning om de ger stöd till tillhandahållandet av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare. Det nya ersättningsförfarande som föreslås ska också tillämpas i samband med direktivet om en provisorisk EU-resehandling.

Vidare föreslår kommissionen en ändring av det förenklade ersättningsförfarandet i krissituationer enligt direktivet om konsulärt skydd, som innebär att det förenklade ersättningsförfarandet även ska tillämpas om det i en krissituation inte är möjligt eller praktiskt genomförbart att skilja mellan företrädde och icke-företrädde unionsmedborgare, och om möjligheten att ge bistånd till icke-företrädde unionsmedborgare förutsätter eller innebär att bistånd ges till unionsmedborgare som är företrädde.

Kommissionen föreslår att det i direktivet om konsulärt skydd införs en ny artikel 16a, som innehåller de regler som är tillämpliga på behandlingen av personuppgifter för att tillhandahålla konsulärt skydd, inbegripet särskilda kategorier av personuppgifter när så krävs på grund av det konsulära ärendets art, och på överföringen av personuppgifter till tredjeländer och internationella organisationer. Det kan till exempel vara nödvändigt att överföra personuppgifter vid organisering av evakueringsflygningar. Enligt förslaget till direktiv ska på behandling av personuppgifter tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Tillhandahållandet av konsulära tjänster till icke-företrädde medborgare kräver behandling av personuppgifter bland annat för identitetskontroll av den person som mottar en konsulär tjänst, samarbete och samordning mellan myndigheterna i den bistående medlemsstaten och den medlemsstat där personen är medborgare, utförande av den begärda konsulära tjänsten, behandling av ansökningar om ekonomisk ersättning och utbyte av relevanta kontaktuppgifter.

Syftena med att behandla personuppgifter preciseras i detalj i artikel 16a.1 a–f i förslaget till direktiv. Personuppgifter får endast behandlas när den bistående medlemsstaten överför tillhandahållandet av en konsulär tjänst till hemmedlemsstaten för mottagaren av den konsulära tjänsten för att tillhandahållas av den medlemsstaten i enlighet med artikel 3 i direktivet om konsulärt skydd på begäran av hemmedlemsstaten. Uppgifterna får endast behandlas i syfte att identifiera en person som mottar en konsulär tjänst i enlighet med artikel 8 i direktivet om konsulärt skydd, tillhandahålla en konsulär tjänst i de situationer som avses i artikel 9 i direktivet om konsulärt skydd, samordna och samarbeta i enlighet med artikel 10, artikel 11, artikel 13.1 och artikel 13a i förslaget till direktiv, tillhandahålla de kontaktuppgifter som avses i artikel 10.4 och artikel 13b.1 samt behandla krav på ekonomisk ersättning i enlighet med artikel 14 och artikel 15.

Enligt förslaget till direktiv får EU-medlemsstaternas myndigheter och unionens institutioner även behandla uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter, såsom uppgifter om hälsan hos en person som mottar en konsulär tjänst eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål och överträdelser, om detta är nödvändigt för att kunna utföra de uppgifter som avses i ovannämnda artiklar.

Förslaget till direktiv innehåller bestämmelser om skyldigheten att tillhandahålla information till den behöriga myndigheten i en annan EU-medlemsstat.

Vidare föreslår kommissionen även bestämmelser om överföring av uppgifter till ett tredjeland eller en internationell organisation när det är nödvändigt för de typer av bistånd som avses i artikel 9 i direktivet, för de samordnings- och samarbetsåtgärder som avses i artikel 10 eller för de uppgifter i samband med krisberedskap som avses i artikel 13a. Vid överföringen av uppgifter bör man i dessa fall enligt förslaget till direktiv tillämpa bestämmelserna i kapitel V i den allmänna dataskyddsförordningen.

Förslaget till direktiv innehåller även bestämmelser om lagringsperioderna för personuppgifter. I skäl 43 i direktivet konstateras det att det är nödvändigt att vidare specificera vilka skyddsåtgärder som tillämpas på de personuppgifter som behandlas, till exempel den maximala lagringsperioden för de personuppgifter som samlas in. För att säkerställa att alla tillämpliga kostnader inkasseras är det nödvändigt med en lagringsperiod på högst 12 månader för bistående medlemsstater eller unionsinstitutioner och unionsorgan och 24 månader för medborgarens hemmedlemsstat. Enligt förslaget till direktiv är den längre lagringstid som är tillämplig på medborgarens hemmedlemsstat också nödvändig för att förhindra eventuellt missbruk eller annan bedräglig verksamhet, inbegripet av personer som söker konsulärt skydd upprepade gånger och försöker dölja sådant beteende genom att vända sig till olika medlemsstaters konsulära myndigheter. Om personuppgifterna gäller kontaktuppgifter till offentliga tjänstemän, såsom honorärkonsuler, bör personuppgifterna lagras så länge den personen är den relevanta kontakten.

I direktivet om konsulärt skydd införs en ny artikel 16b, som genomför den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med konsulärt skydd.

I artikel 19 i direktivet om konsulärt skydd läggs en ny punkt till som föreskriver en utvärdering av direktivet i fråga åtta år efter medlemsstaternas införlivande av ändringarna.

### **3.2 Ändringar som föreslås i direktivet om en provisorisk EU-resehandling**

Den ändring som föreslås är teknisk och innebär en uppdatering av hänvisningen i artikel 5 i direktivet om en provisorisk EU-resehandling, eftersom det aktuella förslaget anpassar numreringen av punkterna i artikel 14 i direktivet om konsulärt skydd.

## **4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna**

Genom det föreslagna direktivet ändras direktivet om konsulärt skydd. Det delar därför rättslig grund med det direktivet, nämligen artikel 23 andra stycket i EUF-fördraget. I enlighet med den bestämmelsen får rådet, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet, anta direktiv som föreskriver de samordnings- och samarbetsåtgärder som är nödvändiga för att underlätta konsulärt skydd för icke-företrädde EU-medborgare. Denna bestämmelse ska tillämpas på alla medlemsstater.

Ändringarna i detta förslag syftar till att förbättra de åtgärder som behövs för att underlätta sådant tillhandahållande av konsulärt skydd till icke-företrädde medborgare som föreskrivs i direktivet om konsulärt skydd.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden för kommissionens förslag är lämplig. Statsrådet anser dock att man vid den fortsatta beredningen bör utreda den rättsliga grunden närmare, särskilt när det gäller bestämmelserna om att tillhandahålla av konsulärt skydd.

Artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) innehåller bestämmelser om subsidiaritetsprincipen. Enligt artikeln ska unionen vidta en åtgärd endast om målen för den planerade åtgärden inte i "tillräcklig utsträckning kan uppnås" av medlemsstaterna, och därför, "på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå". Eftersom målet för förslaget är att förtydliga alla icke-företrädde unionsmedborgares lika rätt till konsulärt skydd, kan det anses ha en gränsöverskridande dimension. 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. Målet med detta förslag, nämligen att förbättra icke-företrädde medborgares utövande av den rättighet som anges i artikel 20.2 c i EUF-fördraget, kan i praktiken inte uppnås av medlemsstaterna själva, eftersom detta kräver ändringar av vissa bestämmelser i direktiv (EU) 2015/637. Det behövs således åtgärder på unionsnivå.

Statsrådet anser att förslaget som helhet kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

När det gäller proportionalitetsprincipen kan målen med förslaget enligt kommissionen uppnås genom ändringar av vissa bestämmelser i direktivet om konsulärt skydd. Förslaget går på så sätt inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål eftersom det inte i grunden ändrar de befintliga reglerna och förfarandena i direktivet om konsulärt skydd. Närmare bestämt föreslås det inte att ytterligare förfaranden ska införas. Förslaget syftar snarare till att strömlinjeforma befintliga förfaranden, för att minska den administrativa bördan för medlemsstaterna och underlätta tillhandahållandet av konsulärt skydd. Förslaget skulle till exempel göra det möjligt för bistående medlemsstater att på ett icke-diskriminerande sätt ta ut kostnader direkt från icke-företrädde medborgare i stället för att behöva begära ersättning från medborgarnas hemmedlemsstater. Förslaget innehåller riktade ändringar i direktivet om konsulärt skydd. Enligt kommissionen kan förslagen anses vara förenliga med proportionalitetsprincipen.

Statsrådet stöder kommissionens ståndpunkt och anser att förslagen är förenliga med proportionalitetsprincipen. Statsrådet anser emellertid att man i förhandlingarna om förslaget till direktiv särskilt bör säkerställa att bestämmelserna om behandling av känsliga personuppgifter i sin helhet är nödvändiga och proportionerliga, och inte innebär en mer långtgående begränsning av de grundläggande rättigheterna än vad som är motiverat.

I artikel 13b.4 och artikel 14.6 i förslaget till direktiv föreslås det att kommissionen ges befogenhet att anta genomförandeakter om formulär och en särskild teknisk plattform via vilken EU-medlemsstaterna ska tillhandahålla kommissionen de uppgifter som fastställs i direktivet. De överföringar av befogenheter som föreslås kan anses vara lämpliga.

## **5 Förslagets konsekvenser**

### **5.1 Kommissionens konsekvensbedömning**

Kommissionen har bifogat en omfattande konsekvensbedömning till förslaget till direktiv. I konsekvensbedömningen analyseras flera olika alternativ. På grundval av kommissionens analys rekommenderas en kombination av olika alternativ, nämligen att förtydliga definitionen av en icke-företrädde unionsmedborgare och av det personliga tillämpningsområdet, tilldela unionens delegationer rollen som ordförande för lokala samarbetsmöten, utarbeta gemensamma

beredskapsplaner samt klargöra och förstärka den stödjande rollen hos unionens delegationer i konsulära frågor. Vidare ingår ett effektivare utbyte av information mellan unionens delegationer och EU-medlemsstaternas beskickningar, en samordning av tillhandahållandet av information, bland annat genom att man samordnar resemeddelanden i EU-medlemsstaterna, och en förenkling av de ekonomiska förfarandena.

Enligt kommissionens bedömning innebär de alternativ som föredras ett ökat skydd och genomslag för unionsmedborgarnas grundläggande rätt till konsulärt skydd på samma villkor som för medborgarna i en bistående EU-medlemsstat. Samtidigt blir förfarandena i anslutning till konsulärt skydd effektivare.

Ett förtydligande av definitionen av en icke-företrädd unionsmedborgare ökar rättssäkerheten och förbättrar det konsulära skyddet för unionsmedborgarna. En förstärkt stödjande roll för unionens delegationer och en tydligare fördelning av uppgifter mellan EU-medlemsstaterna och unionens delegationer vid lokala samarbetsmöten förväntas leda till ökad rättssäkerhet och effektivitet i de av direktivets regler som är tillämpliga i samband med krissituationer och under normala förhållanden. En effektivare och smidigare samordning skulle innebära ett bättre stöd till unionsmedborgarna, särskilt i krissituationer, genom att alla unionsmedel som avsatts för denna uppgift utnyttjas på bästa sätt. Dessutom kommer ett förstärkt samarbete mellan medlemsstaternas konsulära nätverk och unionen att leda till en effektivare och mer enhetlig kommunikation med unionsmedborgarna i konsulära frågor. När medborgarna registrerar sig mer aktivt i de nationella systemen för reseanmälan kan medlemsstaterna effektivare förbereda sig på att tillhandahålla konsulärt bistånd och kontakten med medborgarna förbättras i krissituationer.

Slutligen kommer en förenkling och minskning av den nuvarande administrativa bördan för både biståndsmedlemsstaten och den medlemsstat där personen är medborgare att bidra till att göra förfarandena för ekonomisk ersättning mer användbara. Dessutom kommer utvidgningen av ersättningsmekanismen till unionens delegationer att fylla en lucka som försvårar för delegationerna att ge praktiskt stöd till medlemsstaterna i samband med tillhandahållande av stöd till unionsmedborgare.

Kommissionen har konstaterat att de ekonomiska konsekvenserna av det alternativ som föredras är begränsade för såväl EU-medlemsstaterna som unionens delegationer.

## **5.2 Förslagets konsekvenser för finländska mottagare av konsulära tjänster**

Den föreslagna preciseringen av definitionen av en icke-företrädd unionsmedborgare kan förbättra möjligheterna för finländska mottagare av konsulära tjänster att få konsulärt skydd av andra EU-medlemsstaters beskickningar i tredjeländer på ett smidigare och mer enhetligt sätt.

Ändringen förtydligar icke-företrädde unionsmedborgares möjlighet att bistås av andra EU-medlemsstater, och beaktar till exempel de lokala förhållandena och situationerna bättre än tidigare.

## **5.3 Förslagets konsekvenser för Finlands utrikesförvaltning**

Preciseringen av definitionen av en icke-företrädd unionsmedborgare kan förväntas få mycket små konsekvenser för Finlands beskickningar. Ändringen kommer sannolikt inte att öka, eller i mycket liten utsträckning öka, antalet icke-företrädde unionsmedborgare som anlitar finländska beskickningar. En precisering av definitionen kan underlätta beskickningarnas arbete när det

gäller att bedöma om det är fråga om en icke-företräd unionsmedborgare. Detta kan även förväntas förenhetliga praxisen vid beskickningarna.

Den föreslagna förstärkningen av utrikestjänstens roll kan förväntas påverka arbetsmängden vid Finlands beskickningar i någon mån, särskilt när det gäller att ordna möten inom ramen för lokalt konsulärt samarbete och ansvara för att samordna gemensamma beredskapsplaner, eftersom det föreslås att ansvaret för detta ska överföras till unionens delegationer.

En förstärkning av unionsdelegationernas stödjande roll innebär också att unionens delegationer i de tredjeländer där EU-medlemsstaterna saknar beskickning kan tillhandahålla konsulärt skydd till icke-företräd unionsmedborgare och därmed även till finländare.

En förenkling av de ekonomiska förfarandena så att EU-medlemsstaterna i krissituationer kan begära ersättning av kostnader på samma grunder direkt av alla resenärer som bistås kan förenhetliga tjänsten, eftersom det i krissituationer kanske inte är möjligt att skilja företräd medborgare från icke-företräd medborgare. Detta kan i någon mån minska den administrativa bördan för utrikesförvaltningen. Dessutom kan även de föreslagna reglerna om att en icke-företräd medborgare som bistås i första hand ska ersätta den bistående EU-medlemsstaten direkt för kostnaderna för biståndet, antingen när ansökan görs eller i ett senare skede, i någon mån minska den administrativa bördan för utrikesförvaltningen.

Förenklingen av de ekonomiska förfarandena så att ersättningskravet kan riktas direkt till den person som bistås kan bidra till att göra det administrativa arbetet inom Finlands utrikesförvaltning mer effektivt.

#### **5.4 Förslagets ekonomiska konsekvenser**

Enligt kommissionens bedömning kommer de ekonomiska konsekvenserna av förslaget till direktiv att vara begränsade.

Information som gäller resesäkerhet ingår redan i utrikesförvaltningens operativa verksamhet, och till den delen bedöms förslaget till direktiv inte öka kostnaderna för utrikesförvaltningen.

Bestämmelserna om behandling av personuppgifter i förslaget till direktiv bedöms få ekonomiska konsekvenser till följd av ändringar i informationssystemen, vars exakta belopp är svårt att uppskatta i detta skede. Förslaget kan också få ekonomiska konsekvenser på grund av att det i artikel 13b.4 i förslaget till direktiv anges att kommissionen får anta genomförandeakter för att fastställa det specifika maskinläsbara format som ska användas för att tillhandahålla kommissionen information. För närvarande har det ännu inte preciserats vilken typ av maskinläsbar plattform det är fråga om.

#### **5.5 Konsekvenser för den nationella lagstiftningen**

Förslaget förutsätter ändringar åtminstone i lagen om konsulära tjänster (498/1999) och lagen om en provisorisk EU-resehandling (2/2024). Dessutom förutsätter förslaget att bestämmelserna om behandling av personuppgifter i samband med konsulära tjänster måste uppdateras i sin helhet så att de motsvarar de föreslagna ändringarna i direktivet om konsulärt skydd och EU:s allmänna dataskyddsförordning.

### **6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna**

Kommissionen har bedömt förslagens konsekvenser för de grundläggande rättigheterna. Kommissionen anser att förslaget förverkligar unionsmedborgarnas grundläggande rätt till diplomatiskt och konsulärt skydd, som garanteras i artikel 46 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Förslaget genomför unionsmedborgarnas grundläggande rätt till diplomatiskt och konsulärt skydd, som garanteras i artiklarna 20.2 c och 23 i EUF-fördraget och artikel 46 i stadgan.

I kommissionens konsekvensbedömning konstateras det att i den mån förslaget stärker unionsdelegationernas roll och funktion för stöd vid tillhandahållandet av konsulärt skydd har det en direkt och gynnsam inverkan på tillämpningen av artikel 41 i stadgan, som handlar om unionsmedborgarnas grundläggande rätt att få sina angelägenheter behandlade rättvist, öppet och effektivt av unionens institutioner och övriga organ.

I kommissionens konsekvensbedömning konstateras det också att förslaget även berör stadgans artikel 7 om respekt för privatlivet och artikel 8 om rätten till skydd av personuppgifter. Behandling av människors personuppgifter, inklusive insamling av, tillgång till och användning av personuppgifter, påverkar rätten till privatliv och rätten till skydd av personuppgifter enligt stadgan. Ingrepp i dessa grundläggande rättigheter måste motiveras. I fråga om rätten till skydd av personuppgifter, inbegripet datasäkerhet, är relevanta unionsregler tillämpliga.

Kommissionens förslag om behandling av personuppgifter är relevanta med tanke på 10 § i grundlagen. Enligt paragrafens 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis begränsas lagstiftarens spelrum förutom av denna bestämmelse även av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i skyddet för privatlivet som tryggas i samma moment. Allmänt taget handlar det om att lagstiftaren ska trygga denna rätt på ett sätt som kan anses godtagbart med hänsyn till hela systemet med grundläggande rättigheter (se t.ex. GrUU 13/2016 rd, s. 3–4). Förslaget kan anses innebära ett ingrepp i skyddet för privatlivet och för personuppgifter.

Rätten till skydd för personuppgifter fastställs i artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i artikel 16 i EUF-fördraget. Integritetsskyddet är också nära kopplat till respekten för privatlivet och familjelivet, som det föreskrivs om i artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 8.2 i Europakonventionen får myndigheter inte ingripa i privatlivet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt till exempel med hänsyn till den nationella och allmänna säkerheten, till förebyggande av brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Grundlagsutskottet har betonat att skyddet för privatlivet och personuppgifter bör stå i relation till andra grundläggande och mänskliga rättigheter samt till andra vägande samhällsliga intressen, såsom allmän säkerhet, som i extrema fall kan gå tillbaka på den personliga säkerheten som grundläggande rättighet (GrUU 5/1999 rd, s. 2/II). Lagstiftaren ska garantera skyddet för privatlivet och personuppgifter på ett sätt som kan anses vara godtagbart med avseende på de samlade grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet har ansett att skyddet för privatlivet och personuppgifter inte har företräde framför andra grundläggande fri- och rättigheter. Bedömningen går ut på att samordna och avväga två eller flera bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 14/2018 rd s. 8, GrUU 26/2018 rd, s. 4, GrUU 54/2014 rd, s. 2/II och GrUU 10/2014 rd, s. 4/II).

Grundlagsutskottet har ansett att ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser (GrUU 14/2018 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har utöver den risk som är förenad med känsliga uppgifter också hänvisat till att utskottet i den konstitutionella bedömningen av behandlingen

av personuppgifter har ansett att det också är av betydelse om syftet med behandlingen är att möjliggöra utövning av offentlig makt mot individer (se GrUU 1/2018 rd, sid. 6). I en regleringskontext där det känsliga sambandet med de grundläggande fri- och rättigheterna accentueras tillmåter grundlagsutskottet rättigheterna enligt 10 § i grundlagen särskild betydelse (GrUU 26/2018 rd, s. 3).

Behandling av personuppgifter som hänför sig till konsulära tjänster gäller även i konstitutionellt hänseende känsliga uppgifter, och dessutom är regleringskontexten känslig med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet har lagt särskild vikt vid uppgifternas känsliga karaktär, till exempel vid bedömningen av en myndighets rätt att överlåta eller få uppgifter trots sekretessbestämmelserna. Grundlagsutskottet har bland annat fäst uppmärksamhet vid vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter har kunnat gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att ”uppgifterna är nödvändiga” för ett visst syfte (t.ex. GrUU 15/2018 rd och GrUU 38/2016 rd). Grundlagsutskottet har även framhåvt behovet att försäkra sig om att principen om ändamålsbegränsning genomförs vid behandlingen av personuppgifter (t.ex. GrUU 14/2017 rd och GrUU 33/2016 rd och de tidigare utlåtanden från grundlagsutskottet som nämns där). Enligt utskottet har man från ändamålsbegränsningen i fråga om särskilt känsliga personuppgifter bara kunnat göra exakt avgränsade och mycket små undantag (t.ex. GrUU 40/2021 rd, punkt 15, GrUU 15/2018 rd, s. 45). Grundlagsutskottet har ansett att regleringen av förvaringstiden på lagnivå ska vara omfattande och detaljerad, och att bestämmelser om förvaringstiden bör innehålla en tidsangivelse (t.ex. GrUU 20/2006 rd). Vidare har grundlagsutskottet framhållit att framför allt lagringstiden för känsliga uppgifter ska vara begränsad på så sätt att uppgifterna bara får finnas lagrade så länge det är nödvändigt för att fullfölja det syfte för vilket uppgifterna har registrerats (t.ex. GrUU 31/2017 rd, GrUU 13/2017 rd).

Arten av sådan behandling av personuppgifter som hänför sig till konsulära tjänster har beaktats i förslaget till direktiv. Det kan i vissa situationer bli nödvändigt att överföra uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter för ett ändamål som avviker från det ursprungliga syftet med insamlingen av uppgifterna. Behandlingen av personuppgifter som hänför sig till särskilda kategorier av personuppgifter och av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och överträdelser har i förslaget begränsats så att uppgifterna ska vara nödvändiga för att den aktuella uppgiften ska kunna utföras. När det handlar om att överföra personuppgifter till tredjeländer anges det uttryckligen i förslaget att kraven på en adekvat skyddsnivå i kapitel V i EU:s allmänna dataskyddsförordning ska tillämpas på uppgifterna. När kriterierna för en adekvat skyddsnivå beaktas på vederbörligt sätt omfattar de bland annat kraven på skydd för särskilda kategorier av personuppgifter, så som de har preciserats i EU-domstolens rättspraxis.

På sådan behandling av personuppgifter som avses i förslaget till direktiv ska den allmänna dataskyddsförordningen tillämpas. Den allmänna dataskyddsförordningen innehåller bestämmelser om till exempel registrerades rättigheter, övervakning som utövas av den nationella tillsynsmyndigheten, rättsmedel och datasäkerhet. Principer i dataskyddsförordningen som är viktiga med tanke på förslaget är bland annat principerna om uppgiftsminimering (artikel 5.1 c) och lagringsminimering (artikel 5.1 e), som innebär att behandlingen av personuppgifter ska begränsas så att den inte är för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka uppgifterna behandlas och att uppgifterna inte får förvaras under en längre tid än vad som är nödvändigt.

Grundlagsutskottet har fäst särskild uppmärksamhet vid att det måste finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt och vid att bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter måste vara detaljerade och omfattande, inom de ramar som EU:s dataskyddslagstiftning tillåter (GrUU 65/2018 rd, s. 45, GrUU 15/2018 rd, s. 40). I förslaget är behandlingen av känsliga uppgifter avgränsad till det absolut nödvändigaste på ett korrekt sätt, och det motsvarar därmed även grundlagsutskottets tolkningspraxis.

Statsrådet anser att kommissionens bedömning av förslagets förhållande till de grundläggande rättigheterna är korrekt. På motsvarande sätt kan förslaget till direktiv anses vara förenligt med de skyldigheter som följer av de mänskliga rättigheterna. Med beaktande av målet med förslaget, nämligen att tillhandahålla konsulärt skydd till icke-företrädare unionsmedborgare som är i behov av skydd i länder utanför Europeiska unionen, och det faktum att de uppgifter som samlas in med stöd av förslaget till direktiv endast får användas för åtgärder som specificeras och avgränsas noga i förslaget med beaktande av bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen, kan förslaget anses vara förenligt med de skyldigheter som följer av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Förslaget kan även anses vara förenligt med de principer som föreskrivs i Finlands grundlag.

## **7 Ålands behörighet**

De frågor som avses i lagen om konsulära tjänster är skyldigheter som åligger staten och som enligt självstyrelselagen inte hör till Ålands lagstiftningsbehörighet. Förslaget har inte några direkta konsekvenser för Ålands ställning.

## **8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter**

Behandlingen av förslaget inleddes i Europeiska unionens arbetsgrupp för konsulära frågor (COCON) den 8 februari 2024.

Ärendet bereds vid utrikesministeriet, och justitieministeriet har hörts om de frågor som gäller behandling av personuppgifter. Utrikesministeriet har även hört inrikesministeriet och försvarsministeriet i ärendet.

## **9 Den nationella behandlingen av förslaget**

Utkastet till U-skrivelse har behandlats i sektionen för yttre förbindelser (EU-3).

## **10 Statsrådets ståndpunkt**

Statsrådet förhåller sig positivt till målen med kommissionens förslag, och stöder allmänt en förstärkning och harmonisering av tillhandahållandet av konsulärt skydd till icke-företrädare unionsmedborgare.

Statsrådet stöder i sig den förstärkning av rollen för Europeiska utrikestjänsten och unionens delegationer som förslås i direktivet. I synnerhet i krissituationer har unionsdelegationerna ett positivt mervärde, till exempel när det gäller att sammankalla och leda lokala möten samt förmedla och enhetliggöra viktig lägesinformation. Statsrådet anser dock att man vid den fortsatta beredningen särskilt bör utvärdera förslagets förhållande till tillhandahållandet av konsulärt skydd, som uteslutande hör till de enskilda EU-medlemsstaternas ansvarsområde. Statsrådet anser att unionsdelegationernas roll i detta sammanhang bör vara att stödja

medlemsstaterna. Vidare bör man vid den fortsatta beredningen sträva efter att specificera och avgränsa delegationernas uppgifter tillräckligt noga i direktivet.

Statsrådet stöder en precisering av tillämpningsområdet för direktivet om konsulärt skydd på så sätt att definitionen av en icke-företräd unionsmedborgare preciseras på det sätt som föreslås i direktivet. Detta bedöms kunna förbättra möjligheterna för icke-företräd unionsmedborgare att få konsulärt skydd i tredjeländer på ett mer enhetligt sätt.

Statsrådet anser att det är viktigt att förbättra informationsflödet såväl mellan EU-medlemsstaterna som mellan EU-medlemsstaterna och unionsdelegationerna på det sätt som föreslås i direktivet.

Statsrådet stöder en förenkling av de ekonomiska förfarandena, och förhåller sig i princip positivt till de nya ekonomiska arrangemang som föreslås. Statsrådet anser dock att förslaget inte får leda till att det administrativa arbetet vid beskickningarna ökar. För att de ekonomiska förfarandena ska bli mer effektiva måste regleringen på detta område framför allt vara av hög kvalitet och begriplig.

Statsrådet stöder förslaget om att EU-medlemsstaterna ska informera om unionsmedborgarnas rättigheter i större utsträckning än för närvarande.

Med beaktande av kriteriet att uppgifterna ska vara nödvändiga anser statsrådet preliminärt att de föreslagna bestämmelserna om behandling av personuppgifter och om tillgång till och överlåtelse av sekretessbelagda uppgifter är motiverade och proportionerliga.

Statsrådet anser att den bistående medlemsstaten och den medlemsstat vars medborgare ansöker om konsulärt skydd vid hanteringen av den konsulära tjänsten måste samarbeta på det sätt som anges i direktivet, vilket i väsentlig grad även omfattar utbyte av information om den person som mottar den konsulära tjänsten. Även den överlåtelse av uppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer som ingår i förslaget till direktiv måste anses vara nödvändig i de situationer som anges i artikel 9 i direktivet, för att en icke-företräd unionsmedborgare ska kunna erbjudas en konsulär tjänst i ett tredjeland. Överlåtelse av personuppgifter till tredjeländer bör dock definieras mer detaljerat i direktivet, inklusive de myndigheter eller andra aktörer i tredjeländerna som är behöriga att sköta ärendet i respektive situation.

Till den del som förslaget till direktiv innehåller sådana bestämmelser om behandling av personuppgifter som utgör en precisering av dataskyddsförordningen och gäller lagringsperioden för personuppgifter, kan bestämmelserna enligt statsrådets preliminära bedömning anses vara lämpliga i förhållande till det mål som eftersträvas med dem, det vill säga att trygga tillhandahållandet av konsulärt skydd i tredjeländer.

Statsrådet anser emellertid att man i förhandlingarna om förslaget till direktiv särskilt bör säkerställa att bestämmelserna om behandling av känsliga personuppgifter i sin helhet är nödvändiga och proportionerliga, och inte innebär en mer långtgående begränsning av de grundläggande rättigheterna än vad som är motiverat med beaktande av hur tungt vägande de syften som ligger bakom förslagen är i förhållande till den grundläggande rättighet som begränsas.

Slutligen fäster statsrådet uppmärksamhet vid att tidsfristen för att genomföra förslaget till direktiv måste vara tillräckligt lång. Under förhandlingarna bör målet vara att tidsfristen för genomförandet av ändringarna är minst 24 månader.

