

Dipomatiskt och konsulärt skydd av unionsmedborgare

Europaparlamentets resolution av den 11 december 2007 om grönboken om diplomatiskt och konsulärt skydd av unionsmedborgarna i tredjeländ (2007/2196(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av kommissionens grönbok av den 28 november 2006 om diplomatiskt och konsulärt skydd av unionsmedborgarna i tredjeländ (KOM(2006)0712),
 - med beaktande av artikel 45 i arbetsordningen,
 - med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A6-0454/2007).
- A. Medlemsstaternas beskickningar i tredjeländ är mycket ojämnt fördelade.
- B. Endast tre länder i världen (Kina, Ryssland och Förenta staterna) har diplomatiska och konsulära beskickningar från vart och ett av Europeiska Unionens medlemsstater. I 107 länder finns högst 10 medlemsstater representerade, och på vissa välbesökta resmål såsom Maldiverna finns ingen som helst beskickning.
- C. Med tanke på den kraftiga ökningen av antalet resande unionsmedborgare – 180 miljoner färdbevis såldes under 2006 – och det allt större antalet unionsmedborgare som är bosatta utanför unionen, skulle EU genom sin närvaro via Europeiska kommissionens delegationer kunna involveras i arbetet med att gemensamt utnyttja tillgängliga resurser för att kompensera för begränsningarna i medlemsstaternas konsulära och diplomatiska nät.
- D. Gemenskapslagstiftningen på området är inte särskilt omfattande och består endast av beslut 95/553/EG, fattat av företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, av den 19 december 1995 om de diplomatiska och konsulära representationernas bistånd till Europeiska unionens medborgare¹ och av informationsutbytet mellan medlemsstaterna inom COCON, rådets arbetsgrupp för konsulära frågor med målet att organisera utbyte av information om goda nationella rutiner.
- E. Kommissionens avsikt är att genom sin grönbok bidra till att konkretisera den ofta förbisedda artikel 20 i EG-fördraget där det sägs att varje unionsmedborgare, i alla tredjeländer där det inte finns en ambassad eller en konsulär myndighet från den egna medlemsstaten, ska ha rätt till diplomatiskt och konsulärt skydd av varje annan medlemsstat som är representerad i dessa tredjeländer på samma villkor som medborgarna i den staten, enligt en princip om icke-diskriminering.
- F. Genom detta initiativ
- tillmötesgår kommissionen kraven i artikel 46 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, i vilken rätten till konsulärt och diplomatiskt skydd fastställs som en av unionsmedborgarnas grundläggande rättigheter,

¹ EGT L 314, 28.12.1995, s. 73.

- uppfyller kommissionen skyldigheten att genomföra en översyn fem år efter beslut 95/553/EG, som trädde i kraft i maj 2002,
 - föregriper kommissionen sin femte rapport om unionsmedborgarskap som erbjuder goda möjligheter att tillkännage initiativ som kan förbättra det konsulära skyddet.
- G. Den befintliga rättsliga ramen har hittills tolkats på ett restriktivt sätt, och man har ansett att det diplomatiska och konsulära skyddet hör hemma inom de mellanstatliga förbindelserna som regleras i Wienkonventionen från 1963 och inte i artikel 20 i fördraget.
- H. Det diplomatiska och konsulära skyddet får inte förväxlas med de övriga funktioner som de konsulära företrädarna ofta har, bland annat när det gäller folkbokföring och legalisering av handlingar.
- I. Det finns i själva verket skillnader mellan diplomatiskt och konsulärt skydd i fråga om art, struktur och villkor för när dessa förfaranden ska tillämpas. Konsulärt skydd kan, åtminstone i vissa fall, vara obligatoriskt, medan det kan finnas utrymme för bedömningar när det gäller det diplomatiska skyddet, och därför bör man i de aktuella rättsinstrumenten göra tydlig skillnad mellan konsulärt respektive diplomatiskt skydd.
- J. I Maastrichtfördraget däremot inrättades ett unionsmedborgarskap på grundval av medborgarskapet i medlemsstaterna, och denna princip borde byggas på så att samtliga unionsmedborgare, oberoende av nationalitet, ges ett jämförbart skydd.
- K. Utifrån detta perspektiv är det nödvändigt att snarast skapa villkor för en översyn av beslut 95/553/EG, i syfte att utvidga det och att klart och tydligt inkludera det diplomatiska skyddet i dess tillämpningsområde.
- L. Medlemsstaterna har redan tagit initiativ – t.ex. att satsa på föregångsländer och gemensamma simuleringsövningar – för att bättre kunna hantera krissituationer och/eller extraordinära omständigheter där kommissionen skulle kunna vara delaktig i utvärderingen.
- M. Det finns befintliga underutnyttjade nätverk – som honorärkonsulaten – som faktiskt utgör en avsevärd resurs och till vilka man bör ge det stöd som krävs.
- N. I och med Lissabonfördraget inrättas en europeisk avdelning för yttre åtgärder med egna befogenheter och ansvarsområden.
1. Europaparlamentet ställer sig helhjärtat bakom kommissionens initiativ där man förkastar en restriktiv tolkning av artikel 20 i EG-fördraget och avser att bana väg för en verklig harmoniserad grundläggande rättighet till diplomatiskt och konsulärt skydd för varje unionsmedborgare.
 2. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att uppdra åt sin rättstjänst att undersöka om EG-fördraget eller EU-fördraget innehåller någon rättslig grund som gör det möjligt att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser i fråga om diplomatiskt och konsulärt skydd.

3. Europaparlamentet stöder kommissionen i alla dess ansträngningar för en ambitiös långsiktig strategi med information och kommunikation som centrala inslag.
4. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att (utöver sin skyldighet att vart tredje år rapportera om unionsmedborgarskapet i enlighet med artikel 22 i EG-fördraget) snarast lägga fram förslag till rådet om gemensamma begrepp och tvingande riktlinjer så att en gemensam standard i fråga om konsulärt skydd kan antas.
5. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att verka för ett rationaliserat system som möjliggör ett omedelbart gemensamt utnyttjande av resurser och ett intensifierat utbyte av bästa praxis. Detta bör ske genom en omedelbar inventering av alla tillgängliga offentliga och privata medel som kan mobiliseras på området och genom inrättande av olika former av samarbete mellan de många aktörer som i sina svar på kommissionens samråd har sagt sig vara villiga att ta sin del av arbetet (medlemsstater, men också honorärkonsuler, lokala myndigheter och icke-statliga organisationer).
6. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att intensifiera sina ansträngningar i fråga om kommunikation och information, särskilt genom följande åtgärder:
 - Ett enda europeiskt larmnummer bör inrättas och skrivas in i unionsmedborgarnas pass tillsammans med artikel 20 i EG-fördraget. Genom larmnumret ska varje unionsmedborgare kunna nå ett informationscentrum där denne kan få all nödvändig information i situationer då ett förfarande med konsulärt skydd kan bli aktuellt och framför allt få en förteckning med uppgifter om medlemsstaternas ambassader och konsulat som denne har rätt att vända sig till. Larmnumret skulle kunna administreras centralt i Bryssel.
 - Olika branscher som är inblandade i unionsmedborgarnas (kortvariga eller långvariga) vistelse i tredjeländer bör informeras genom broschyrer som är anpassade till respektive bransch.
 - En rekommendation bör utarbetas rörande god praxis för hur reserekommendationer ska formuleras, så att de formuleras på ett klart och otvetydigt sätt.
 - En EU-täckande informationswebbplats för alla resanden bör inrättas under kommissionens ansvar. På denna webbplats bör det finnas en sammanställning av de reserekommendationer som utfärdats av varje medlemsstat.
 - Sprida information bland de unionsmedborgare som reser utanför EU, bland annat på flygplatser, i hamnar och genom resebyråer och researrangörer, på biljetter och genom nationella kontor som arbetar med resor och turism.
 - En arbetsgrupp bör inrättas, bestående av företrädare för gemenskapsinstitutionerna och högt uppsatta diplomater från varje medlemsstat, för att möjliggöra informationsutbyte i fråga om de enskilda medlemsstaternas riskbedömning när det gäller resor till tredjeländer, och för att utarbeta en gemensam strategi i fråga om reserekommendationer.
7. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att utarbeta en rekommendation till medlemsstaterna där de uppmanas att återge artikel 20 i EG-fördraget i medborgarnas pass.

8. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att så snart Lissabonfördraget har ratificerats lägga fram ett förslag om ändring av beslut 95/553/EG för att där uttryckligen införa
 - diplomatiskt skydd,
 - identifiering och hemtransport av kvarlevor samt
 - förenklade rutiner för penningförskott.
9. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att utöka det konsulära skyddet till att även gälla unionsmedborgarnas familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare, liksom erkända flyktingar och statslösa personer samt andra personer som inte är medborgare i något land men som är bosatta i en medlemsstat och innehar resehandlingar som utfärdats i den medlemsstaten.
10. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att vidta lämpliga åtgärder för att säkra och förbättra rättshjälpen för unionsmedborgarna i samband med ett gripande eller anhållande i ett tredjeland.
11. Europaparlamentet stöder helhjärtat det initiativ som redan tillkännagetts i Barnierrapporten om att inrätta gemensamma kontor i de fyra försöksområdena Västindien, Balkan, Indiska oceanen och Västafrika och uppmanar kommissionen att, parallellt med inrättandet av dessa gemensamma kontor, lansera en informationskampanj riktad till unionsmedborgare som bor i dessa områden för att de ska vidta nödvändiga formaliteter för registrering.
12. Europaparlamentet anser att kommissionen under mellantiden, fram till dess att gemensamma kontor inrättas där alla de nödvändigaste konsulära funktionerna kan skötas (utfärdande av viseringar, legalisering av handlingar etc.), bör bidra till medlemsstaternas insatser för att förbättra samarbetet, framför allt när det gäller följande:
 - Utvärdera och analysera övningar och simuleringar som genomförs under ledning av de s.k. föregångsländerna för att ytterligare förbättra medlemsstaternas samordnings- och reaktionsförmåga vid extraordinära omständigheter, och samtidigt försöka klargöra vilka förfaranden som är tillämpliga när initiativet med föregångsländer ska genomföras och säkerställa ett utökat samråd med berörda tredje parter, i synnerhet med dem som arbetar med transport och turism.
 - Samordna och tillhandahålla logistisk kapacitet och räddningstjänstresurser.
13. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att i möjligaste mån utnyttja utbildning och teknik för att åtgärda vissa brister och/eller bättre utnyttja vissa resurser som fortfarande är underutnyttjade. Därvidlag bör kommissionen särskilt mobilisera sina resurser för att finansiera särskild utbildning som förmedlas av erfarna diplomater och konsulatstjänstemän från medlemsstaterna till honorärkonsuler som redan finns i tredjeländer. Dessa utbildningar bör i framtiden också ges till unionens tjänstemän så snart de ”gemensamma kontoren” och unionens delegationer får det slutgiltiga ansvaret för de konsulära uppgifterna som i dag endast utövas av medlemsstaternas beskickningar.
14. Europaparlamentet konstaterar att förfarandena för att bevilja ekonomiskt stöd många gånger fördröjs på grund av det omfattande samråd som måste genomföras, vilket skapar

ytterligare svårigheter för unionsmedborgare som befinner sig i en nödsituation i ett tredjeland och behöver omedelbar hjälp. Kommissionen uppmanas att undersöka möjligheten att förenkla och standardisera förfarandena för att bevilja sådant stöd.

15. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att analysera vilka möjligheter och effekter som inrättandet av en europeisk avdelning för yttre åtgärder, i enlighet med Lissabonfördraget, kan föra med sig när det gäller det konsulära och diplomatiska skyddet.
16. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.