(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

13.6.2007

ARBEJDSDOKUMENT

om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Ioannis Varvitsiotis

(Ekstern oversættelse)

I. Fokus på den nuværende situation angående diplomatisk og konsulær beskyttelse

1. Det er vigtigt at understrege, at den diplomatiske og konsulære beskyttelse både kan vedrøre individuelle eller kollektive sager og er gældende for situationer, som er "*normale"* (dvs. europæiske borgere, som bor eller rejser i tredjelande) eller i forbindelse med *krisesituationer og/eller katastrofer*. Alle medlemsstaterne har imidlertid ikke en permanent og tilgængelig repræsentation i alle tredjelande, og i forbindelse med en fælles indsats for harmonisering af ressourcerne bør man overveje muligheden for en europæisk tilstedeværelse via Europa-Kommissionens delegationer. Man skal huske på, at der kun i tre lande i verden (Kina, Rusland og USA) findes diplomatiske og konsulære repræsentationer for alle EU's medlemsstater, at der i 107 lande højst er 10 lande repræsenteret og visse steder, som f.eks. Maldiverne, er der slet ingen repræsentation....Europa-Kommissionen har desuden konstateret mangler i forbindelse med nylige katastrofer (tsunamien, situationen i Libanon m.fl.), som har vanskeliggjort uddelingen af nødhjælp i disse tredjelande.

   I betragtning af begrænsningerne i medlemsstaternes konsulære og diplomatiske netværk (set i forhold til det voksende antal EU-borgere, som foretager rejser - i 2006 blev der solgt 180 millioner billetter - eller som bor uden for Unionen), er det relevant at nævne, at den nuværende europæiske lovgivning ikke er tilstrækkeligt omfattende, idet den begrænser sig til afgørelse 95/553/EF og til udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne inden for rammerne af COCON, Rådet for den Europæiske Unions arbejdsgruppe for konsulært samarbejde, som har til formål at tilrettelægge udvekslingen af oplysninger om god national praksis.

2. Kommissionen har på baggrund af disse praktiske aspekter udarbejdet sine forslag i grønbogen, der tager udgangspunkt i artikel 20.

   I henhold til artikel 20 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab *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.*

   Denne beskyttelse - som er udformet på grundlag af et *princip om ikke-diskriminering og som i teksten både omfatter den diplomatiske og konsulære beskyttelse* - vedrører hovedsageligt anholdelser eller tilbageholdelse, alvorlig ulykke eller alvorlig sygdom, voldsforbrydelser mod unionsborgere og/eller dødsfald, hjælp til nødstedte borgere eller hjemtransport. Desuden fastlægges der procedurer i forbindelse med udlæg til nødstedte borgere.

   COCON har i juni 2006 udarbejdet ikke bindende retningslinjer om beskyttelse af europæiske borgere i tredjelande,[1] som lægger vægt på udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne med henblik på tæt samarbejde. Kommissionen forventer at

1 Dok. 10109/06 fra Den Europæiske Unions Råd af 2.6.2006.

gå endnu videre i grønbogen og etablerer et grundlag for reelle grundlæggende harmoniserede rettigheder angående diplomatisk og konsulær beskyttelse af alle europæiske borgere.

3. De væsentligste årsager til, at Kommissionen har gjort sig overvejelser om dette spørgsmål er forskelligartede:

* artikel 46 i *Chartret om grundlæggende rettigheder*, som har fastlagt, at retten til konsulær og diplomatisk beskyttelse er en grundlæggende rettighed for EU-borgere;

* den planlagte *revidering*, som skal finde sted efter fem år, *af afgørelsen* 95/553/EF, som trådte i kraft i maj 2002;

* anledning til bekendtgørelse af initiativer angående retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse i forbindelse med *Kommissionens femte rapport om unionsborgerskab*;

* endelig behovet for en definition af forholdet mellem konsulær og diplomatisk beskyttelse og andre områder (civilbeskyttelse, intervention i kriser, humanitær bistand), som blev fremhævet i Barnier-rapporten af 9. maj 2006.

Kommissionen foreslår derfor forskellige metoder til forbedring af oplysning af borgerne - som ofte ikke kender deres rettigheder på dette område - og at overveje beskyttelsens omfang, som skal kunne yde borgeren tilstrækkelig beskyttelse, at overveje strukturerne og ressourcerne, som Unionen råder over på dette område og endelig en overvejelse af forholdene til myndighederne i tredjelande, som bør udvikles, idet det forekommer Kommissionen, at artikel 20 er en rettighed, der stadig kan udvikles.

Målet er derfor at etablere en ambitiøs langsigtet strategi, hvor oplysninger og kommunikation skal være de vigtigste elementer.

II. Eksisterende lovmæssige rammer på området

Set i lyset af Kommissionens proaktive holdning, som iflg. Frattini ikke ønsker at underlægge artikel 20 en forringende fortolkning, og for hvem det ikke drejer sig om et mellemstatsligt samarbejde, men om udøvelsen af en reel rettighed, skal der gøres opmærksom på, at de eksisterende retlige rammer - som Kommissionens forslag indgår i - indtil videre har været genstand for en mere begrænset fortolkning. Hvad enten det drejer sig om diplomatisk eller konsulær beskyttelse har juristerne og medlemsstaterne reelt altid ment, at området hører under det mellemstatslige samarbejde, og har derfor indtil i dag handlet i henhold til "*Wienerkonvention*" fra 1963 og ikke artikel 20 i traktaten.

Der er også en forskel i den diplomatiske og konsulære beskyttelse med hensyn til karakter, struktur og udløsning af foranstaltninger, idet den konsulære beskyttelse i det mindste nogle gange kan være obligatorisk, hvorimod den diplomatiske beskyttelse altid finder sted inden for rammerne af en skønsbeføjelse og man vil, uafhængigt af omstændighederne, altid befinde sig i en situation, hvor det drejer sig om forholdet mellem de enkelte stater.

Desuden skal der tages højde for den psykologiske faktor, som er medvirkende til, at de fleste medlemsstater slet ikke overvejer, at det er muligt at overlade sine borgere til andre instanser (selv fællesskabsinstanser) i tilfælde af nødsituationer.

III. Vejen til en vedtagelse af en emblematisk lov om det europæiske medborgerskab

Ordføreren går meget ind for at godtage Kommissionens politiske perspektiv, idet han mener, at det europæiske medborgerskab ifølge Maastricht-traktaten er et borgerskab som er *baseret på* statsborgerskabet i medlemsstaterne, at den diplomatiske og konsulære beskyttelse giver anledning til at illustrere og anerkende charteret og det europæiske medborgerskab, som er indeholdt i den afviste forfatning, og som det er absolut nødvendigt at genoptage i fremtidige institutionelle forslag. Med andre ord er det allerede nu nødvendigt at harmoniserer denne diplomatiske og konsulære beskyttelse, da det udgør en afgørende del af den nødvendige proces, som skal gøre søjlen om retlige og indre anliggender til et fællesskabsanliggende, hvilket vil forstærke samarbejdet på alle fronter.

Hvis juristerne (også de, som går ind for Kommissionens strategi) finder, at indholdet i artikel 20 i EF-traktaten og afgørelsen af 1995 for øjeblikket er begrænset til konsulær beskyttelse, skal Europa-Parlamentet og Kommissionen uden afbrydelser træffe de nødvendige foranstaltninger og med det samme skabe betingelser, der tillader en revidering af afgørelsen af 1995 med henblik på en udbygning og en entydig tilføjelse af begrebet diplomatisk beskyttelse.

Vedtagelsen af en europæisk diplomatisk og konsulær beskyttelse er afgørende: Denne skal på en progressiv måde opfattes som en reel rettighed, som alle EU-borgere kan påberåbe sig. Denne rettighed skal derfor snarest muligt etableres og have et præcist indhold, som skal forhindre uoverensstemmelser og forskelle i behandlingen og beskyttelsen på grund af konsulaternes skønsbeføjelser.

Ordføreren, som går ind for den politiske udsigt til et fuldstændigt medborgerskab, mener, at Europa-Parlamentet hurtigst muligt og entydig skal støtte - og evt. udbygge - Kommissionens initiativer i grønbogen: Det konkrete initiativ, som Kommissionen skal tage til efteråret, bliver på den måde forstærket og forbedret, og det bliver muligt at foreslå Rådet vedtagelsen af fælles begreber og bindende retningslinjer for indledning af den nødvendige harmoniseringsproces.

Initiativet skal desuden, i overensstemmelse med Barnier-rapporten, medføre, at der udarbejdes en oversigt over alle de tilgængelige offentlige og private midler, som kan anvendes inden for dette område, og at der etableres forskellige former for samarbejde mellem de adskillige aktører, som har meldt sig som villige (i deres svar på Kommissionens høring) til at deltage i arbejdet (medlemsstater, men også honorære konsuler, lokalsamfund og ngo'er).

IV. Konklusion:

Det vigtigste for Europa-Parlamentet er at sende et stærkt politisk signal om en konkret stadfæstelse af det europæiske medborgerskab, der fremmer Kommissionens initiativer, og som skaber et fundament for en hensigtsmæssig struktur med henblik på en *umiddelbar samordning af midler og en forstærkning af delingen af bedste praksisser*: I denne henseende er uddannelse og teknologi altafgørende elementer (disse to områder inden for diplomatisk og konsulær beskyttelse kræver en større indsats end - til sammenligning - oprettelsen af et fælles marked…).