EUROPOS PARLAMENTAS

2004 *2009*

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

13.6.2007

DARBO DOKUMENTAS

dėl Europos Sąjungos piliečio diplomatinės ir konsulinės apsaugos trečiosiose šalyse

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

Pranešėjas: Ioannis Varvitsiotis

I. Dabartinės padėties diplomatinės ir konsulinės apsaugos srityje apibendrinimas

1. Verta priminti, kad diplomatinė ir konsulinė apsauga gali būti reikalinga individualiais arba kolektyviniais atvejais ir *„normaliais“* (ES piliečiams gyvenant ar keliaujant trečiosiose šalyse) arba *krizių ir / arba katastrofų laikotarpiais*. Tačiau ne visos valstybės narės turi nuolatines ir prieinamas atstovybes visose trečiosiose šalyse, ir siekiant bendromis pastangomis tolygiai pasiskirstyti išteklius, būtų galima remtis Europos Komisijos atstovybėmis: pakanka prisiminti, kad tik trys pasaulio šalys (Kinija, Rusija ir JAV) turi diplomatines ir konsulines atstovybes visose ES valstybėse narėse, kad 107 šalyse atstovaujamos daugiausia 10 šalių, ir kad kai kuriose dažnai lankomose vietovėse, pvz., Maldyvų salose, nėra nė vienos atstovybės… Be to, po neseniai įvykusių katastrofų (cunamio, konflikto Libane ir kitų) ir Komisija konstatavo spragų, apsunkinusių skubios pagalbos teikimą šiose trečiosiose šalyse.

   Dėl valstybių narių diplomatinių ir konsulinių tinklų ribotumo (turint omenyje staigų keliaujančių – 2006 m. parduota 180 milijonų kelionės dokumentų – arba už ES ribų gyvenančių jos piliečių skaičiaus padidėjimą), reikia pasakyti, kad Bendrijos *acquis* yra menkas ir apima tik Sprendimą 95/553/EB bei valstybių narių keitimąsi informacija per COCON – už konsulinį bendradarbiavimą atsakingą ES Tarybos darbo grupę, kurios tikslas – organizuoti keitimąsi informacija apie pažangiąją nacionalinę praktiką.

2. Remdamasi šiais praktiniais aspektais ir vadovaudamasi Europos bendrijos steigimo sutarties 20 straipsniu, Žaliojoje knygoje „Europos Sąjungos piliečio diplomatinė ir konsulinė apsauga trečiosiose šalyse“ Komisija išdėstė savo pasiūlymus.

   Iš tiesų, pagal EB steigimo sutarties 20 straipsnį, *jei Europos Sąjungos pilietis vieši trečiojoje šalyje, kurioje jo valstybė narė neturi ambasados ar konsulinės įstaigos, jis turi teisę į bet kuriai kitai valstybei narei vietoje atstovaujančių valdžios institucijų apsaugą tomis pačiomis sąlygomis, kokias ši valstybė taiko saviems piliečiams.*

   Ši apsauga – kaip matome, pagrįsta *nediskriminavimo principu ir, anot minėto teksto, apimanti ir diplomatinę, ir konsulinę apsaugą* – visų pirma teikiama piliečio suėmimo arba įkalinimo, sunkaus sužeidimo arba sunkaus susirgimo, smurtinio nusikaltimo jo atžvilgiu ir / arba jo mirties, repatriacijos atvejais arba jam prireikus pagalbos patyrus nelaimę. Be to, sprendime numatyta finansinės paramos grąžinimo sunkumų patyrusiems piliečiams tvarka.

   Neseniai, 2006 m. birželio mėn., COCON parengė Europos piliečių apsaugos trečiosiose šalyse gaires[1], kuriose ypatingas dėmesys skiriamas valstybių narių keitimuisi informacija siekiant glaudesnio bendradarbiavimo. Paskelbdama šią Žaliąją knygą, Komisija tikisi nueiti toliau – padėti pamatus tikram suderintam kiekvienos ES piliečio pagrindinės teisės į diplomatinę ir konsulinę apsaugą įgyvendinimui.

[1] Europos Sąjungos Tarybos 2006 6 2 dokumentas Nr. 10109/06.

3. Pasiūlymų šioje srityje Komisija pateikė dėl skirtingų esminių priežasčių:

* *Pagrindinių teisių chartijos* 46 straipsnyje teisė į konsulinę ir diplomatinę apsaugą pripažįstama kaip pagrindinė Europos piliečio teisė;

* *Sprendime 95/553/EB* numatyta, kad praėjus penkeriems metams nuo įsigaliojimo (2002 m. gegužės mėn.) jis turi būti *persvarstytas*;

* Komisija *pateiks 5-ąją ataskaitą apie Europos Sąjungos pilietybę*; joje galėtų būti pateikiami pasiūlymai dėl teisės į diplomatinę ir konsulinę apsaugą;

* galų gale, kaip pabrėžta 2006 m. gegužės 9 d. *M. BARNIER ataskaitoje*, būtina apibrėžti konsulinės ir diplomatinės apsaugos santykius su kitomis sritimis (civiline sauga, veiksmais krizių atvejais, humanitarine pagalba).

Taigi Komisija teikia pasiūlymus dėl piliečių informavimo gerinimo – jie dažnai visiškai nežino savo teisių šioje srityje – ir ragina apsvarstyti apsaugos, kurią jiems reikėtų užtikrinti, mastą, atitinkamas struktūras ir išteklius, kuriuos ES turėtų turėti, ir santykių su trečiųjų šalių valdžios institucijomis plėtojimą, kadangi jos nuomone, palyginti su kitomis teisėmis, kurias ES suteikia savo piliečiams, EB steigimo sutarties 20 straipsnyje įtvirtinta teisė yra *„neišvystyta“*.

Taigi tikslas – nustatyti ambicingą ilgalaikę strategiją, kurios pagrindiniai elementai būtų informacija ir komunikacija.

II. Esamas teisinis pagrindas

Nors Komisija voliuntaristiškai „*atsisako 20 straipsnį interpretuoti silpninimo kryptimi*“ (F. Frattini), ir kurios nuomone, turimas omenyje ne tarpvyriausybinis bendradarbiavimas, o tikros teisės įgyvendinimas, reikia priminti, kad esamo teisinio pagrindo – kuriuo paremtas ir Komisijos pasiūlymas – interpretacija iki šiol buvo siauresnė: iš tiesų, kalbėdami apie diplomatinę arba konsulinę apsaugą, teisininkai ir valstybės narės visuomet manė, kad tokiu būdu kėsinamasi į „tarpvyriausybinę“ sritį, iki šiol valdomą pagal 1963 m. *Vienos konvenciją*, o ne EB steigimo sutarties 20 straipsnį.

Diplomatinė ir konsulinė apsauga tikrai skiriasi pobūdžiu, struktūra ir procedūrų pradžios schemomis: nors, bent jau tam tikrais atvejais, konsulinė apsauga gali būti privaloma, šioje srityje naudojamasi savaveiksmiškumo įgaliojimais, ir bet kokiu atveju ji priklauso tarpvalstybinių santykių sričiai.

Jau nekalbame apie psichologinį veiksnį, verčiantį daugelį valstybių narių manyti, kad krizės atveju negalima savo piliečių nukreipti į kitas instancijas (net Europos bendrijos).

III. Simbolinės teisės į ES pilietybę pripažinimo linkme

Pranešėjas linkęs visiškai pritarti Komisijos numatytai politinei perspektyvai, nes jo nuomone, po Mastrichto sutarties pasirašymo ES pilietybė – tai pilietybė, *išplaukianti*

iš valstybių narių pilietybės, diplomatinė ir konsulinė apsauga tampa proga išaiškinti ir įteisinti į nepriimtą Konstituciją įtrauktas Europos chartiją ir pilietybę bei jas panaudoti kuriant būsimąją institucijų architektūrą. Kitaip sakant, reikia jau dabar pradėti diplomatinės ir konsulinės apsaugos derinimo etapą, iš esmės svarbų būtinam „*teisingumo ir vidaus reikalų ramsčiui taikant Bendrijos lygmens principą*“, kuris padės suintensyvinti bendradarbiavimą visose plotmėse.

Ir nors teisininkų (net tų, kurie aršiai gina Komisijos požiūrį) nuomone, EB steigimo sutarties 20 straipsnis ir 1995 m. sprendimas šiuo metu taikytini tik konsulinės apsaugos srityje, Europos Parlamentas ir Komisija turi, nemažindami pastangų, imdamiesi visų tokioje padėtyje galimų priemonių, nedelsdami kurti sąlygas, kurios leistų persvarstyti 1995 m. sprendimą ir į jo taikymo sritį nedviprasmiškai įtraukti „diplomatinę apsaugą“.

Diplomatinės ir konsulinės apsaugos įteisinimas – labai svarbus uždavinys: ji turi laipsniškai tapti tikra teise, kuria vienodai galėtų naudotis visi Sąjungos piliečiai. Taigi ES turi nedelsdama sukurti šią teisę ir suteikti jai aiškų turinį, kad ji būtų apsaugota nuo traktavimo ir apsaugos nepastovumo ir nelygybės, susijusių su konsulatų turimais savaveiksmiškumo įgaliojimais.

Pranešėjas, visiškai atsidavęs pilnutinio pilietybės įgyvendinimo politinei perspektyvai, mano, kad Žaliojoje knygoje išdėstytas Komisijos iniciatyvas Europos Parlamentas privalo nedelsdamas nedviprasmiškai palaikyti ar net papildyti: konkreti iniciatyva, kurios Komisija turėtų imtis rudenį, tokiu būdu būtų sustiprinta ir praturtinta, tad Komisija galėtų pasiūlyti Tarybai patvirtinti bendrąsias sąvokas ir privalomąsias gaires, nuo kurių prasidėtų būtinas suderinimo procesas.

Be to, anot M. Barnier pranešimo, remiantis šia iniciatyva, turės būti surašytos visos valstybinės ir privačiosios priemonės, kurias galima panaudoti ir pasitelkti šioje srityje, ir reikės pradėti įvairiapusį bendradarbiavimą tarp daugelio veikėjų, kurie savanoriškai (atsakymuose, pateiktuose Komisijos konsultacijų metu) pasisiūlė atlikti dalį šio darbo (valstybių narių, garbės konsulų, vietos savivaldos institucijų, nevyriausybinių organizacijų).

IV. Išvada

Svarbu, kad Europos Parlamentas, nusiųsdamas stiprų politinį signalą, ryžtingai paremtų konkretų ES pilietybės teigimą ir Komisijos iniciatyvas, kuriomis siekiama padėti racionalizuotos struktūros, sukurtos *bendromis pastangomis tolygiai pasiskirstant priemones* ir *intensyvinant dalijimąsi pažangiąja praktika*, pamatus. Tokiomis aplinkybėmis lemiamą reikšmę įgaus profesinis mokymas ir naudojimasis technologijomis (šis „*europinės*“ diplomatinės ir konsulinės apsaugos iššūkis abiejose srityse reikalauja kur kas didesnių pastangų negu, pvz., bendrosios rinkos sukūrimas…).