PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

13.6.2007

DOKUMENT ROBOCZY

w sprawie ochrony dyplomatycznej i konsularnej obywateli Unii w państwach trzecich

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Ioannis Varvitsiotis

I. Aktualna sytuacja w zakresie ochrony dyplomatycznej i konsularnej

1. Warto przypomnieć, że ochrona dyplomatyczna i konsularna może dotyczyć poszczególnych osób lub grup osób oraz być stosowana w sytuacjach „*zwykłych*" (obywatele europejscy mieszkający w państwach trzecich bądź podróżujący do państw trzecich) lub *w czasie kryzysów i/lub katastrof*. Jednak nie wszystkie państwa członkowskie dysponują stałym i dostępnym przedstawicielstwem w każdym z państw trzecich, zatem delegacje Komisji Europejskiej reprezentujące Unię mogłyby zostać uwzględnione w ramach wspólnych starań na rzecz wzajemnego wykorzystywania zasobów: należy zwrócić uwagę, że tylko 3 państwa na świecie (Chiny, Rosja i Stany Zjednoczone) posiadają przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne wszystkich państw członkowskich UE, że w 107 państwach trzecich znajdują się przedstawicielstwa nie więcej niż 10 państw członkowskich, a w niektórych uczęszczanych miejscach, jak np. Malediwy, takie placówki w ogóle nie istnieją… W wyniku niedawnych sytuacji kryzysowych (tsunami, Liban i in.) Komisja dostrzegła zresztą problemy utrudniające udzielanie pomocy kryzysowej w danych państwach trzecich.

   Rozważając kwestię braków cechujących sieci placówek dyplomatycznych i konsularnych państw członkowskich (w połączeniu z gwałtownym wzrostem liczby obywateli europejskich podróżujących poza granice Unii – w 2006 r. sprzedano 180 mln biletów – lub zamieszkałych poza Unią), trzeba zauważyć, że obecny wspólnotowy dorobek prawny w tej dziedzinie jest skromny – ogranicza się do decyzji 95/553/WE oraz wymiany informacji między państwami członkowskimi na forum COCON, grupy roboczej w Radzie UE odpowiedzialnej za współpracę konsularną, zajmującej się organizowaniem wymiany informacji na temat wzorcowych praktyk krajowych.

2. Przyjmując za punkt wyjścia powyższe aspekty praktyczne, Komisja sformułowała swoje propozycje w zielonej księdze, w oparciu o art. 20.

   Zgodnie z art. 20 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską „*każdy obywatel Unii korzysta na terytorium państwa trzeciego, gdzie Państwo Członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych Państw Członkowskich na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.*"

   Ta ochrona – oparta, jak widać, na *zasadzie braku dyskryminacji i obejmująca zgodnie z tekstem zarówno ochronę dyplomatyczną, jak i konsularną* – ma zastosowanie zasadniczo w przypadkach takich, jak aresztowanie lub zatrzymanie, poważny wypadek lub ciężka choroba, akt przemocy wobec obywatela i/lub zgon obywatela, pomoc w związku z trudną sytuacją życiową lub repatriacja. Ponadto istnieją procedury udzielania pomocy finansowej obywatelom, którzy znaleźli się w ciężkim położeniu.

Grupa COCON opracowała niedawno, w czerwcu 2006 r., niewiążące wytyczne dotyczące ochrony obywateli europejskich w państwach trzecich[1]; w wytycznych tych podkreślono znaczenie wymiany informacji między państwami trzecimi, z myślą o ścisłej współpracy. W swojej zielonej Komisja zamierza wyjść poza dotychczasowe ramy i stworzyć podstawy rzeczywistego zharmonizowanego prawa do ochrony dyplomatycznej i konsularnej, przysługującego wszystkim obywatelom europejskim.

3. Zasadnicze powody, które skłoniły Komisję do przedstawienia rozważań nad tymi sprawami, są różnorakie:

* art. 46 *Karty Praw Podstawowych*, który stanowi, że prawo do ochrony konsularnej i dyplomatycznej jest jednym z praw podstawowych przysługujących obywatelom europejskim;

* planowany *przegląd*, po 5 latach, *decyzji 95/553/WE*, która weszła w życie w maju 2002 r.;

* *perspektywa przedstawienia* przygotowanego przez Komisję *piątego sprawozdania na temat obywatelstwa Unii*, stanowiącego okazję do ogłoszenia inicjatyw dotyczących prawa do ochrony dyplomatycznej i konsularnej;

* wreszcie – konieczność określenia powiązań ochrony konsularnej i dyplomatycznej z innymi dziedzinami (ochroną cywilną, interwencjami w sytuacjach kryzysowych, pomocą humanitarną), podkreślona w *sprawozdaniu M. BARNIER* z dnia 9 maja 2006 r.

Komisja wysuwa zatem propozycje zmierzające do lepszego informowania obywateli – którzy często nie znają swoich praw w tym zakresie – oraz do refleksji nad zakresem ochrony, jaką należałoby zapewnić obywatelom, nad strukturami i zasobami, jakimi Unia powinna w związku z tym dysponować, oraz nad stosunkami, jakie należałoby rozwijać z władzami państw trzecich, gdyż zdaniem Komisji art. 20 pozostaje przepisem niedostatecznie stosowanym w porównaniu z innymi prawami obywatelskimi usankcjonowanymi przez UE.

Celem jest zatem ustalenie ambitnej strategii długoterminowej, w ramach której kluczową rolę odgrywałaby informacja i komunikacja.

II. Stan prawny w omawianej dziedzinie

Wobec przychylnego nastawienia Komisji, która „*odmawia zawężającego interpretowania art. 20*" (FRATTINI) i zdaniem której nie chodzi tu o współpracę międzyrządową, lecz o stosowanie rzeczywistego prawa, należy jednak przypomnieć, że istniejące ramy prawne – w które wpisuje się propozycja Komisji – były dotąd interpretowane bardziej restrykcyjnie: zarówno w odniesieniu do ochrony dyplomatycznej, jak i konsularnej prawnicy państw członkowskich zawsze twierdzili, że obszary te należą do zakresu współpracy międzyrządowej, a zatem są obecnie regulowane *Konwencją wiedeńską* z 1963 r., a nie art. 20 Traktatu.

Między ochroną dyplomatyczną a konsularną istnieją istotne różnice co do charakteru

1 Dokument 10109/06 Rady Unii Europejskiej z 2.6.2006.

i struktury, oraz różnice związane z uruchamianiem procedur, gdyż o ile ochrona konsularna może być, przynajmniej w niektórych przypadkach, obligatoryjna, ochrona dyplomatyczna zawsze podlega decyzjom zależnym od uznania i w każdym przypadku pozostaje ograniczona ramami stosunków międzypaństwowych.

Pomijamy tu dodatkowy czynnik psychologiczny, ze względu na który większość państw członkowskich za niemożliwe uznaje, by w sytuacjach kryzysowych odsyłać swoich obywateli do innych instancji (nawet wspólnotowych).

III. Ku usankcjonowaniu symbolicznego prawa obywatelstwa europejskiego

Sprawozdawca jest całkowicie skłonny przyjąć perspektywę polityczną Komisji, uznając, że zgodnie z traktatem z Maastricht obywatelstwo europejskie jest obywatelstwem *pochodnym* od obywatelstwa państw członkowskich, że ochrona dyplomatyczna i konsularna daje okazję do praktycznego zastosowania i usankcjonowania Karty obywatelstwa europejskiego, będącej częścią martwej konstytucji, oraz do stworzenia podstaw zupełnie nowej przyszłej architektury instytucjonalnej. Innymi słowy, trzeba odtąd dążyć do harmonizacji ochrony dyplomatycznej i konsularnej – stanowi to zasadniczy etap niezbędnego „*uwspólnotowienia filaru WSiSW*", które pozwoli na intensyfikację współpracy na wszystkich frontach.

Jeżeli zdaniem prawników (nawet tych, którzy gorąco popierają stanowisko Komisji) zakres stosowania art. 20 Traktatu WE i decyzji z 1995 r. jest obecnie ograniczony do ochrony konsularnej, Parlament Europejski i Komisja muszą, oczywiście nie tracąc woli działania, należycie ocenić sytuację i niezwłocznie stworzyć warunki umożliwiające przegląd decyzji z 1995 r. w celu poszerzenia jej zakresu i jednoznacznego objęcia nią „ochrony dyplomatycznej".

Znaczenie ustanowienia europejskiej ochrony dyplomatycznej i konsularnej jest fundamentalne: musi ona stopniowo utrwalić się jako rzeczywiste prawo, przysługujące w równym zakresie wszystkim obywatelom Unii. Ta ostatnia musi więc niezwłocznie wprowadzić to prawo i nadać mu jasną treść, tak aby wykluczyć nieprawidłowości i nierówności w zakresie traktowania i ochrony, wynikające z dyskrecjonalnych uprawnień konsulatów.

Sprawozdawca, całkowicie przekonany do politycznej perspektywy w pełni realizowanego obywatelstwa, uważa, że inicjatywy Komisji zawarte w zielonej księdze muszą zostać natychmiast i jednoznacznie poparte – a nawet uzupełnione – przez Parlament Europejski: konkretna inicjatywa, którą Komisja powinna podjąć na jesieni, zostanie w ten sposób wzmocniona i wzbogacona oraz umożliwi Komisji zaproponowanie Radzie przyjęcia wspólnych koncepcji i wiążących wytycznych sprzyjających rozpoczęciu niezbędnego procesu harmonizacji.

W ramach tej inicjatywy należy zresztą, w duchu sprawozdania M. Barnier, zewidencjonować wszystkie środki publiczne i prywatne dostępne i możliwe do uruchomienia w tej dziedzinie oraz ustanowić różne rodzaje współpracy między licznymi podmiotami (takimi jak państwa członkowskie, ale także konsule honorowi,

społeczności lokalne, organizacje pozarządowe), które zadeklarują wolę (gdy Komisja zasięgnie ich opinii) uczestniczenia w pracach.

IV. Podsumowanie

Ważne jest, aby Parlament Europejski wysłał wyraźny sygnał polityczny, świadczący o jego zdecydowanym zaangażowaniu w konkretne potwierdzenie obywatelstwa europejskiego, oraz poparł inicjatywy Komisji zmierzające do stworzenia podstaw zracjonalizowanej architektury instytucjonalnej, poprzez natychmiastowe wprowadzenie praktyki *wzajemnego wykorzystywania zasobów*, oraz do *intensyfikacji wymiany najlepszych wzorców*: decydujące znaczenie będzie miało tutaj kształcenie i korzystanie z technologii (wyzwanie, jakim jest europejska ochrona dyplomatyczna i konsularna, zasługuje na wysiłek znacznie większy niż, dla porównania, wprowadzenie jednolitego rynku...).