



Utlåtande om diplomatiskt och konsulärt skydd av unionsmedborgarna i tredjeland

Sammanfattning

I utlåtandet redovisar utskottet sin granskning av kommissionens grönbok om diplomatiskt och konsulärt skydd av unionsmedborgarna i tredjeland (KOM 2006/712). Utskottet ser positivt på de idéer som Europeiska kommissionen lägger fram samt visar på förhållanden som vidare bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Förslagets huvudsakliga innehåll	4
Utskottets granskning	5
Utskottets ställningstagande	9

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Utlåtande om grönbok om diplomatiskt och konsulärt skydd för EU-medborgare i länder utanför EU

Riksdagen lägger utlåtande 2006/07:UU11 till handlingarna.

Stockholm den 1 mars 2007

På utrikesutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Urban Ahlin (s), Veronica Palm (s), Björn Hamilton (m), Kerstin Lundgren (c), Birgitta Ohlsson (fp), Kent Härstedt (s), Walburga Habsburg Douglas (m), Kenneth G Forslund (s), Alf Svensson (kd), Christian Holm (m), Hans Linde (v), Kerstin Engle (s), Holger Gustafsson (kd), Bodil Ceballos (mp), Carin Runeson (s) och Mats Johansson (m).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionen antog den 28 november grönboken ”Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries” (KOM 2006/712). En engelsk språkversion av grönboken överlämnades till utrikesutskottet för kännedom den 28 november 2006. I svensk språkversion inkom grönboken om diplomatiskt och konsulärt skydd av unionsmedborgarna i tredjeland till riksdagen den 11 december 2006 och överlämnades till utrikesutskottet den 11 december.

Ingen faktapromemoria har inkommit med anledning av grönboken.¹ Enligt uppgift från Regeringskansliet avses en faktapromemoria med anledning av grönboken att publiceras inom kort.

Grönboken har behandlats inom Cocon (arbetsgruppen för konsulära frågor) den 31 januari. I Europaparlamentet har grönboken remitterats till utskottet för medborgerliga rättigheter och rättsliga och inrikes frågor (LIBE). Utskotten för utrikespolitik, utveckling och rättsliga frågor ska inkomma med ett yttrande. Enligt vad som kunnat inhämtas har någon föredragande ännu inte utsetts, och någon tidsplan för Europaparlamentets behandling av grönboken föreligger inte. En granskning av grönboken har inletts i andra nationella parlament i EU:s medlemsstater. Av kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram för år 2007 framgår att ett nytt och uppföljande meddelande från kommissionen kommer att publiceras under det tredje kvartalet.

Utrikesrådet för konsulära frågor Carl-Magnus Hyltenius har vid en föredragning torsdagen den 7 december 2006 inför utskottet informerat om grönboken och Regeringskansliets fortsatta arbete med densamma.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Europeiska kommissionen har i grönboken om diplomatiskt och konsulärt skydd av unionsmedborgarna i tredjeland lagt fram förslag om bl.a. enklare regler för att få ekonomiskt bistånd, hjälp till familjemedlemmar som inte är medborgare i ett av EU:s medlemsländer och om gemensamma konsulat i länder utanför unionen.

¹ Enligt gällande regler och praxis ska faktapromemorior skrivas om kommissionens samtliga grön- och vitböcker, ”viktigare” meddelanden och ”viktigare” förslag till rättsakter. Gällande riktlinjer för hur faktapromemorior ska utformas och hanteras finns i betänkande avgivet av 1998 års riksdagskommitté (Riksdagen inför 2000-talet, 2000/01:RS1) och i Regeringskansliets cirkulär 2 ”Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor”. Se också huvudbetänkande avgivet av 2002 års riksdagskommitté (Riksdagen i en ny tid, 2005/06:RS3) och konstitutionsutskottets betänkanden (2005/06:KU21 och 2006/07:KU3). Några förändringar av riktlinjerna för faktapromemorior föreslås inte.

I syfte att förbättra tillämpningen av det diplomatiska och konsulära skyddet inbjuder Europeiska kommissionen, genom grönboken, till diskussion om vilka regler som ska gälla.

Europeiska kommissionen föreslår bl.a. följande:

- Pass som utfärdas av EU:s medlemsländer ska innehålla information om rätten till skydd.
- Rätten till skydd ska utvidgas och gälla familjemedlemmar till EU-medborgare även om de inte själva är medborgare i ett medlemsland.
- Enklare regler för att ge ekonomiskt bistånd till personer som råkat ut för problem utomlands.
- Effektivare och billigare hjälp genom att EU-länderna skall kunna inrätta gemensamma konsulat i länder utanför EU.
- Gemensam konsulär utbildning för tjänstemän från medlemsländerna och EU:s institutioner.

Grönboken är ett diskussionsdokument där olika instanser och personer ges tillfälle att yttra sig om EU:s regler inom området. Samtliga inkomna bidrag kommer, med vissa undantag, att offentliggöras på ”Your Voice in Europe”. Baserat på vad som framkommer i samrådet kommer Europeiska kommissionen att lägga fram en mer utarbetad handlingsplan och konkreta lagförslag. Av Europeiska kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram för år 2007 kan utläsas att kommissionen avser att återkomma under tredje kvartalet med en uppföljning av den nu avgivna grönboken.

Utskottets granskning

Rättslig grund

I artikel 20 i EG-fördraget och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna återfinns EU:s grundläggande regler för konsulärt skydd av EU-medborgare.² EU-medborgare som befinner sig i länder utanför EU där hans eller hennes hemland inte finns representerat har rätt till hjälp från andra EU-länders ambassader och konsulat på samma villkor som landets egna medborgare.

I ett beslut av ministerrådet den 19 december 1995 (95/553/EG) upprättades en förteckning över fall där medlemsstaterna kan lämna bistånd. I denna förteckning nämns följande exempel:

- bistånd i samband med gripande eller anhållande,
- bistånd i samband med allvarlig olyckshändelse eller allvarlig sjukdom,
- bistånd till offer för våldsbrott,
- bistånd i samband med dödsfall,

² Artikel 20 i EG-fördraget lyder: ”Varje unionsmedborgare skall inom ett tredje lands territorium, där den medlemsstat i vilken han eller hon är medborgare inte är representerad, ha rätt till skydd av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den staten.”

- hjälp till nödställda unionsmedborgare och
- hemsändning av nödställda unionsmedborgare.

I beslutet fastställs även rutiner för penningförskott till nödställda medborgare.

Den ovanstående förteckningen är inte fullständig. I beslutet anges att medborgarna kan begära bistånd i andra angelägenheter som ingår i medlemsstaternas behörighet och som normalt skulle leda till omedelbart bistånd till en medborgare.

Som ett led i informationsutbytet om goda nationella rutiner har rådet bildat en arbetsgrupp för konsulära frågor (Cocon). Arbetsgruppen utarbetade i juni 2006 riktlinjer för konsulärt bistånd till Europeiska unionens medborgare i tredjeländer.

Eftersom det konsulära området bygger på mellanstatlighet är riktlinjerna inte tvingande. Tyngdpunkten ligger på vägledning och informationsutbyte mellan medlemsstaterna för att åstadkomma ett nära samarbete, också med kommissionens delegationer.

Faktapromemorian

Utskottet konstaterar att faktapromemior ska skrivas om Europeiska kommissionens samtliga grön- och vitböcker.³

Någon faktapromemoria har ännu inte inkommit till riksdagen. En faktapromemoria kan dock väntas med anledning av grönboken.

Nuvarande svensk rätt och subsidiaritetskontroll

Det konsulära ekonomiska biståndet regleras genom en särskild lag som trädde i kraft den 1 september 2003. Den nya lagen ersatte lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. Den nya lagen har samma tillämpningsområde och i huvudsak samma sakliga reglering som den nuvarande lagen. Den nya lagen tillfördes viss reglering som tidigare fanns i författningar på lägre nivå eller fick anses gälla enligt praxis. I propositionen, som fick riksdagens stöd (bet. 2002/03:JuU16, rskr. 2002/03:2097), redovisade regeringen också bedömningen i några frågor som rör arbetet med det konsulära biståndet.

³ Gällande riktlinjer för hur faktapromemior ska utformas och hanteras finns i förra Riksdagskommitténs betänkande "Riksdagen inför 2000-talet" (2000/01:RS1) och i Regeringskansliets cirkulär 2 "Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor". Den 14 december 2005 offentliggjordes Riksdagskommitténs betänkande, "Riksdagen i en ny tid" (2005/06:RS3). Några konkreta förändringar av riktlinjerna för faktapromemior föreslås inte. Däremot säger Riksdagskommittén att "det är angeläget att utveckla formerna för riksdagens hantering av olika EU-dokument, inte minst i ett tidigt skede av EU:s beslutsprocess".

En viktig uppgift för UD och ambassaderna är att ge hjälp och råd till svenskar som råkat i svårigheter utomlands. UD:s enhet för konsulära och civilrättsliga frågor arbetar med frågor som rör konsulärt bistånd, konsulär krisberedskap och civilrättsliga frågor. Enheten ansvarar också för UD:s reserekommendationer.

Konsulärt bistånd handlar om den hjälp som svenska medborgare som råkat i svårighet utomlands kan få av de svenska utlandsmyndigheterna (ambassader och konsulat). Som exempel kan nämnas

- hjälp till självhjälp, dvs. råd och information
- bistånd i brottmål och till brottsoffer
- ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet
- åtgärder i samband med svensk medborgares död i utlandet
- åtgärder i samband med större olyckor utomlands som rör svenska medborgare.

I den konsulära krisberedskapen ingår ärenden som rör

- utlandsmyndigheternas beredskapsplaner
- de konsulära beredskaps- och snabbinsatsstyrkorna
- konsulära stödjepunkter i utlandet
- krislogistik och utrustning
- omvärlds- och hotbildsanalys
- reserekommendationer
- samråd med resebranschen.

I de civilrättsliga frågorna ingår ärenden som rör

- bortförda barn
- internationella vårdnads- och umgängestvister
- legaliseringar av handlingar
- vigsel utomlands
- internationella adoptioner
- värnplikts-, körkorts- och efterforskningsärenden.

Förslagen i grönboken har inte några omedelbara konsekvenser för den svenska lagstiftningen. Om förslagen i grönboken vidareutvecklas till mer precisa förslag som genomförs får det konsekvenser för den svenska lagstiftningen på det konsulära området.

Andra medlemsstater

Utskottet har inhämtat viss information om hur grönboken har granskats i några andra av EU:s medlemsstater.

I *Danmark* lämnade utrikesminister Per Stig Møller den 18 januari 2007 inför Folketingets Europautskott viss muntlig information. Utrikesministern framhöll att ”regeringen støtter generelt en styrkelse af det konsulære samarbejde. Især på visumområdet er der gode muligheder for effektivisering. Regeringen vil tage konkret stilling til Kommissionens forslag i takt med, at de fremsættes formelt, hvad de altså ikke er endnu. Grønbogen har

endnu ikke været drøftet i rådsregi. Når der foreligger formelle forslag fra Kommissionen, vil disse blive behandlet på sædvanlig vis i EU-procedure.” Någon anteckning om att Europaudvalget intagit någon annan uppfattning finns inte fogad till referatet.⁴ Inför Europaudvalgets sammanträde hade Folketinget erhållit ett visst skriftligt underlag.⁵

Från *Finland* har inhämtats att utrikesutskottet kommer att få föredragningar av olika experter och eventuellt göra något uttalande med anledning av grönboken.

I *Estland* har utrikesutskottet informerats om kommissionens meddelande och haft en debatt i ärendet den 19 februari 2007.

I *Storbritannien* har överhuset den 22 november 2006 presenterat en rapport kring kommissionens rapport om Europa i världen (KOM 2006/278), i vilken utvecklingen av det konsulära samarbetet mellan medlemsstaterna, särskilt i krissituationer, lyfts fram som en av flera konkreta åtgärder.⁶

Den *franska* senatens delegation för Europeiska unionen har den 16 januari 2007 publicerat en granskning av kommissionens grönbok varvid framhållits dels observationer kring subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, dels slutsatser om grönbokens substantiella innehåll.⁷ Nationalförsamlingens delegation för Europeiska unionen har den 21 februari granskat kommissionens grönbok och antagit slutsatser med anledning av delegationens granskning.⁸

Från *Tyskland* har inhämtats att Bundesrat har inlett en granskning av kommissionens meddelande.

Enligt vad utskottet i övrigt har kunnat inhämta, efter en genomgång av information på IPEX⁹ och genom kontakter med andra nationella parlament, har någon granskning inte förekommit i några andra nationella parlament inom EU.

⁴ Offentligt referat fra Europaudvalgets åbne møde den 18. januar 2007, Christiansborg, 23 januari 2007.

⁵ KOM 2006/0712 – bilag 1 (grundnotat af 9/1-07).

⁶ House of Lords, European Union Committee, 48th Report of Session 2005-06, Europe in the World, Report with Evidence, Chapter 5 "Consular assistance".

⁷ Enligt uppgifter som inhämtats från Senaten och från Senatens hemsida på Internet: <http://www.senat.fr/ue/pac/E3376.html>.

⁸ Enligt uppgifter som inhämtats från Nationalförsamlingen och från dess hemsida på Internet: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/c-rendus/c0201.asp>

⁹ IPEX (Interparliamentary EU information exchange) är en databas för utbyte av information om hanteringen i nationella parlament och Europaparlamentet av EU:s dokument (<http://www.ipex.eu>).

Utskottets ställningstagande

Utskottet ser positivt på de idéer som Europeiska kommissionen lägger fram. Tanken att söka finna gemensamma normer och gemensamma förfaranden bland medlemsstaterna när EU-medborgare bistås utomlands är intressant.

Utskottet vill framhålla följande:

- Det är angeläget att fokus för den diplomatiska och konsulära hjälpen inriktas på den enskilda människan som söker hjälp och att formen och de byråkratiska lösningarna utformas i enlighet med detta fokus. Vid praktisk tillämpning är det viktigt med tydliga kriterier som kan förstås och tillämpas. Det får anses önskvärt med en problematisering av och diskussion om kriterierna för vem som ska vara berättigad att erhålla diplomatisk och konsulär hjälp.
- Det kan finnas anledning att något överväga om hjälpen behöver begränsas till specifikt unionsmedborgare. Det är inte otänkbart att situationer uppstår där det blir ohållbart att snävt begränsa hjälpen till unionsmedborgare eller till unionsmedborgares familjemedlemmar.
- Det får, mot bakgrund av händelser i vår omvärld såsom nu i Somalia, anses särskilt viktigt att tidigare erfarenheter från tsunamin (årsskiftet 2004/2005) och Libanon (sommaren 2006) beaktas i sammanhanget. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid flexibiliteten för att garantera barns situation vid t.ex. en evakuering.
- Möjligheterna att gardera sig mot att systemet för diplomatiskt och konsulärt skydd inte missbrukas av enskilda människor eller grupper av människor bör uppmärksammas.

I ärenden likt det nu aktuella vill utskottet framhålla att riksdagen får återkomma med mer definitiva ställningstaganden när ett förslag föreligger för prövning.