EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 5.12.2007
KOM(2007) 767 lõplik

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Tõhus diplomaatiline ja konsulaarkaitse kolmandates riikides: Euroopa Liidu panus

Tegevuskava (2007−2009)

{K(2007) 5841 lõplik}
{SEK(2007) 1600}
{SEK(2007) 1601}

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Tõhus diplomaatiline ja konsulaarkaitse kolmandates riikides: Euroopa Liidu panus

Tegevuskava (2007−2009)

1. SISSEJUHATUS

Diplomaatiliste ja konsulaarasutuste pakutav Euroopa Liidu kodanike kaitse kolmandates riikides on üks komisjoni 2007. aasta strateegilisi eesmärke.

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 20 (edaspidi „EÜ asutamislepingu artikkel 20") on sätestatud, et „igal liidu kodanikul on mingi kolmanda riigi territooriumil, kus ei ole esindatud see liikmesriik, mille kodanik ta on, õigus saada kaitset iga teise liikmesriigi diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt samadel tingimustel kui selle teise liikmesriigi oma kodanikel. Liikmesriigid kehtestavad omavahel vajalikud eeskirjad ning alustavad nimetatud kaitse kindlustamiseks vajalikke rahvusvahelisi läbirääkimisi". Sama õigus on sätestatud ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 46.

Käesolevas tegevuskavas esitatakse näiteid meetmetest, mille kohta komisjon plaanib teha ettepanekud aastatel 2007−2009. Tegevuskava aluseks on 28. novembril 2006 rohelise raamatu avaldamisega käivitatud avalik arutelu.

27 liikmesriiki pakuvad juba praegu üksteisele kõrgetasemelist kaitset ja teevad omavahel koostööd. Samas on võimalik teha veel jõupingutusi, et hõlbustada EÜ asutamislepingu artikli 20 rakendamist ja tagada liidu kodanike parim võimalik kaitse kolmandates riikides. Kõik meetmed, mida selles valdkonnas nii riikide kui ka ühenduse tasandil võetakse, peavad olema täielikult kooskõlas nimetatud eesmärgiga. Tegevuskava eesmärk on aidata liikmesriike nende kohustuste täitmisel diplomaatilise ja konsulaarkaitse alal, et nad saaksid osutada abi kodanikele, kes seda vajavad.

2. VAJADUS TÕHUSTADA LIIDU KODANIKE KAITSET KOLMANDATES RIIKIDES

Kõik 27 liikmesriiki on praegu esindatud vaid kolmes kolmandas riigis: Hiina Rahvavabariigis, Venemaa Föderatsioonis ja Ameerika Ühendriikides[1] (kolmandaid riike on aga kokku 166). Esinduste puudumist on veelgi teravdanud Euroopa Liidu laienemine. 18 riigis ei ole esindatud ükski liikmesriik, 17 riigis on esindatud ainult

[1] Nõukogu dokument 16838/1/06, 23. märts 2007, „Eesistujariigi diplomaatilised esindused kolmandates riikides", seni avaldamata.

üks liikmesriik ja 11 riigis on esindatud kaks liikmesriiki. Nende riikide seas on ka Euroopa kodanike hulgas populaarseid turismisihtkohti (nt Bahama saared, Barbados, Madagaskar, Maldiivid ja Seišellid). Eriti piiratud on liikmesriikide diplomaatiliste ja konsulaaresinduste arv Kesk-Ameerikas ja Kariibi mere piirkonna riikides, Kesk-Aasias ning Kesk- ja Lääne-Aafrikas. Hinnangute kohaselt on 8,7 % väljaspool Euroopa Liitu reisivate ELi kodanike sihtpunktiks kolmas riik, kus ei ole nende riigi konsulaar- või diplomaatiliste esindust. Võttes aluseks ELi kodanike iga-aastaste reiside arvu kolmandatesse riikidesse, reisib igal aastal oma riigi esinduseta riikidesse vähemalt seitse miljonit ELi kodanikku. Lisaks elab hinnanguliselt kaks miljonit Euroopa Liidust väljarännanut kolmandates riikides, kus nende liikmesriigil ei ole esindust[2].

Tõenäoliselt kasvavad need arvud tulevikus veelgi. Liidu kodanikud reisivad järjest rohkem turistidena ja asuvad elama kolmandatesse riikidesse, et seal töötada, õppida vms. Eurostati[3] andmetel oli reiside arv 2005. aastal 80 miljoni ringis. Pooled liidu kodanikest plaanivad reisi kolmandasse riiki järgmise kolme aasta jooksul[4]. Nõukogu 2006. aasta hinnangu kohaselt ulatub ELi kodanike reiside arv aastas ligikaudu 180 miljonini.

Enamik liikmesriike ei pea täpset arvestust selle üle, mitu korda konsulaarabi on taotletud. Liikmesriikide vastuste põhjal selgub, et väljaspool Euroopa Liitu reisides vajavad konsulaarabi hinnanguliselt 0,53 % ELi kodanikest ehk siis vähemalt 425 000 juhtumit aastas. Vähemalt 37 000 nendest on seotud liidu kodanikega, kelle liikmesriik ei ole kolmandas riigis esindatud[5].

Et konsulaarabi on taotletud võrdlemisi vähe, võib olla seotud asjaoluga, et kodanikud ei ole piisavalt kursis EÜ asutamislepingu artikliga 20. Avalik arutelu kinnitas, et enamik ELi kodanikest ei ole teadlikud EÜ asutamislepingu artiklist 20. 2006. aastal avaldatud Eurobaromeetri uuringust selgus, et ainult 23 % küsitletutest on kuulnud EÜ asutamislepingu artiklis 20 sätestatud võimalustest. Samal ajal näitas aga avalik arutelu, et kodanike ootused selles valdkonnas on Euroopalt suured.

Liikmesriigid kasutavad juba teatavaid kooskõlastusmehhanisme, nagu seda võis näha 2004. aastal toimunud tsunami ja 2006. aasta Liibanoni kriisi ajal. Kuid koostööd, kooskõlastamist ja ülesannete jagamist liikmesriikide vahel on võimalik veelgi parandada[6]. Diplomaatiliste ja konsulaarasutuste pakutav kaitse ei piirdu kriisiolukordadega, vaid hõlmab igapäevast abi, et lahendada konkreetseid probleeme, nt passi kaotamise, varguse või tõsiste õnnetusjuhtumite korral.

---

2 Mõju hindamise punktid 2.2 ja 2.8.

3 Rahvastiku andmebaas, turismi rubriik. Andmed sisaldavad 2005. aastal toimunud puhke- ja tööreise, mis kestsid kauem kui üks päev.

4 Eurobaromeeter nr 118, juuli 2006.

5 Mõju hindamise punkt 2.2.

6 Viimastel aastatel on tutvustatud mitmeid algatusi, mille eesmärk on parandada Euroopa reageerimisvõimet kriisiolukordadele. Ühe näitena võib tuua Michel Barnier 9. mail 2006 esitatud aruande: „Euroopa kodanikukaitsejõu üksus: EuropeAid".

Siinkohal tuleb nimetada juhtiva riigi põhimõtet. Selle konsulaarkoostöö uue vormi eesmärk on tõhustada konsulaarkoostööd ja parandada kriisiolukordades ELi kodanike kaitset kolmandates riikides, kus vaid vähestel liikmesriikidel on esindused. Et tagada teiste liikmesriikide nimel kolmandas riigis esindamata liidu kodanike kaitse, nimetatakse üks või mitu liikmesriiki selles juhtivaks riigiks. Evakueerimise korral vastutab juhtiv riik kõikide liidu kodanike toimetamise eest turvalisse kohta. EÜ asutamislepingu artikli 20 taustal näeb komisjon juhtiva riigi põhimõtet kui positiivset sammu ülesannete jagamise suunas kriisiolukordades.

Ühenduse õigusraamistik on selles valdkonnas väga piiratud, koosnedes kahest liikmesriikide valitsuste esindajate vastu võetud otsusest. Otsuse 95/553/EÜ[7] kohaselt on liidu kodanikel õigus saada konsulaarkaitset mis tahes liikmesriigi diplomaatiliselt ja konsulaaresinduselt samadel tingimustel kui asjaomase riigi enda kodanikel, nt surma, raske õnnetuse, vahi alla võtmise või repatrieerimise korral. Otsus ei ole kõikehõlmav, sest sellega ei reguleerita kõiki olukordi, mille puhul liidu kodanikel võib abi vaja minna. Otsuse 96/409/ÜVJP[8] kohaselt on oma reisidokumendi kaotanud liidu kodanikul, kelle riigil puudub asjaomases kolmandas riigis oma esindus, õigus saada kohapeal esindatud liikmesriigi esinduselt tagasipöördumistunnistus. Liikmesriigid on koostanud ka nõukogus konsulaarkaitset käsitlevad suunised[9], kuid need ei ole siduvad. Tulevikus kasvab suure tõenäosusega vajadus tõhusama konsulaarkaitse järele, sest liidu kodanikud on teadlikumad EÜ asutamislepingu artikli 20 kohastest õigustest ja reisimine kolmandatesse riikidesse kasvab. Muret tekitavad ka loodusõnnetused, terroristide rünnakud ja poliitiline ebastabiilsus.

Euroopa Liidu toimimise lepingu jõustumisega luuakse selge õiguslik alus ELi õigusaktide vastuvõtmiseks selles valdkonnas. EÜ asutamislepingu ümbersõnastatud artikli 20 alusel saab nõukogu võtta vastu direktiive, „millega kehtestatakse kooskõlastamis- ja koostöömeetmed, mis on vajalikud sellise kaitse hõlbustamiseks".

Käesoleva tegevuskava eesmärk on teha ettepanek meetmete kohta, millega täpsustada EÜ asutamislepingu artikli 20 sisu ja lahendada puudused, mida on täheldatud seni või võidakse täheldada edaspidi selles valdkonnas.

3. AVALIKU ARUTELU TULEMUSED

Komisjon käivitas 2006. aastal laiapõhjalise avaliku arutelu, avaldades rohelise raamatu Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise ja konsulaarkaitse kohta kolmandates riikides[10], milles tehti ettepanek võimalike meetmete võtmiseks. Rohelisele raamatule saabunud tagasiside andis tunnistust märkimisväärsest poliitilisest huvist kõnealuse küsimuse vastu[11]. Avalik ärakuulamine toimus 29. mail 2007.

---

7 EÜT L 314, 28.12.1995, lk 73.
8 EÜT L 168, 16.7.1996, lk 4.
9 Euroopa Liidu Nõukogu 2. juuni 2006. aasta dokument 10109/06.
10 KOM(2006) 712 (lõplik).
11 Tagasisidet rohelisele raamatule saab lugeda aadressilt

Kodanikuühiskond, muud Euroopa institutsioonid ja üksikvastajad leidsid, et EÜ asutamislepingu artiklile tuleb aktiivsemalt kohaldada, sest selle näol on tegemist liidu kodakondsuse konkreetse väljendusvormiga. Mitu liikmesriiki kutsusid üles ettevaatlikkusele ja tuletasid meelde, et nende esmane ülesanne seisneb oma kodanike kaitse tagamises.

4. VAJADUS MITMEETAPILISE LÄHENEMISVIISI JÄRELE

EÜ asutamislepingu artiklis 20 sätestatud õigust saada kaitset diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt ei ole võimalik tõhustada üheainsa algatusega, vaid selleks tuleb ette näha kõikehõlmav meetmete pakett, mis põhineb pikaajalisel strateegial. Esmane kohustus selle valdkonnas lasub tõesti liikmesriikidel. Komisjon soovib neid abistada nimetatud kohustuste täitmisel. Seepärast tuleb sellele küsimusele läheneda etapiviisiliselt.

Kuna teatavad meetmed on õiguslikult ja tehniliselt keerulised, tuleb neid põhjalikult analüüsida ja valmistada ette tihedas koostöös liikmesriikidega.

- Komisjon teeb ettepaneku võtta vastu aastateks 2007−2009 allpool esitatud tegevuskava, mis hõlmab erinevaid õiguslikke ja muid meetmeid.

5. VALDKONNAD AASTATEL 2007−2009

5.1. Kodanike teavitamine

Avalik arutelu kinnitas, et üldsuse teadlikkus selles valdkonnas on piiratud. Komisjon käivitas 2007. aasta aprillis teavituskampaania, milles selgitati lihtsal viisil EÜ asutamislepingu artiklit 20 ja otsust 95/553/EÜ. Plakateid jagati taotluse alusel mitme liikmesriigi reisibüroodes. Lisaks levitas Euroopa Liidu Nõukogu sekretariaat brošüüri pealkirjaga „Euroopa konsulaarabi”[12]. Samuti on liikmesriigid jaganud ise teavet EÜ asutamislepingu artikli 20 kohta. Kuid vaatamata nendele pingutustele, ei ole suurem osa kodanikest teadlik ei EÜ asutamislepingu artikli 20 olemasolust ega selle sisust.

5.1.1. Soovitus liikmesriikidele trükkida passidesse EÜ asutamislepingu artikkel 20

Käesoleva tegevuskava esimese meetmena soovitab komisjon liikmesriikidel soovitust lisada passidesse EÜ asutamislepingu artikkel 20. Seda ideed on mainitud rohelises raamatus ning varem on seda soovitatud ka Barnier aruandes[13] ning soovitanud 2006. aastal Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigina Austria[14]. Avaliku arutelu käigus toetasid peaaegu kõik seda ettepanekut kui tõhusat meedet kolmandates riikides reisivate üksikisikute teavitamiseks. Samas soovitati ka trükkida viide Euroopa veebisaidile, et kodanikel oleks võimalik leida

---

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm

12 http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu

13 Vt joonealune märkus 6.

14 15. juuni 2006. aasta dokument 10551/06.

üksikasjalikumat teavet. Komisjon soovitab liikmesriikidel trükkida pärast 1. juulit 2009 välja antavatesse passidesse EÜ asutamislepingu artikkel 20. Varem välja antud passide puhul soovitab komisjon jagada kleebiseid, millele on trükitud EÜ asutamislepingu artikkel 20 ja mis tuleb kinnitada passi tagakaane välisküljele. Liikmesriik otsustab ise, kas ja kuidas neid kättesaadavaks teha. Selle meetme abil tõuseks oluliselt kodanike teadlikkus EÜ asutamislepingu artiklist 20, samal ajal on selle meetmega seotud kulud piiratud.

- Komisjon soovitab liikmesriikidel trükkida pärast 1. juulit 2009 välja antavatesse passidesse EÜ asutamislepingu artikkel 20 ning enne nimetatud kuupäeva välja antud dokumentide jaoks jagada dokumendi tagakaane välisküljele kinnitamiseks mõeldud kleebiseid (alates 2008. aastast).

5.1.2. Üldsusele suunatud teavituskampaania jätkamine

Komisjon teeb kättesaadavaks konsulaarkaitsealase plakati, mida saab koostöös liikmesriikidega panna välja avalikes kohtades, nagu lennujaamades, sadamates, välispiiripunktides ja raudteejaamades.

- Komisjon teeb kättesaadavaks konsulaarkaitsealase plakati, mida saab koostöös liikmesriikidega panna välja avalikes kohtades (alates 2007. aastast).

5.1.3. Konsulaarkaitse teemalise ELi veebisaidi loomine

Komisjonil on kavas luua 2008. aastal Europa portaalis eraldi veebisait, milles käsitletakse konsulaarkaitse küsimusi. Sellel saidil hakatakse avaldama allpool esitatud praktilist teavet.

Saiti võidakse ka kasutada selleks, et hõlbustada juurdepääsu liikmesriikide koostatud reisiteabele. Saidil võiksid olla ka viidad liikmesriikide koostatud reisiteabele ja nõukogu sekretariaadi veebisaidile[15].

- Komisjon loob 2008. aastal Europa portaalis eraldi veebisaidi, milles käsitletakse konsulaarkaitse küsimusi.

5.1.4. Teabe avaldamine liikmesriikide esinduste kohta kolmandates riikides

Paljude meelest oleks kasu ajakohastatud loetelust liikmesriikide saatkondade ja konsulaatide kohta kolmandates riikides. Praegu kogub seda teavet kaks korda aastas nõukogu sekretariaat,[16] kuid üldsusele ei ole see alati hõlpsasti kättesaadav. Komisjon avaldab selle kavandatud veebisaidil.

- Komisjon palub liikmesriikidel esitada ajakohastatud teabe oma esinduste kohta kolmandates riikides ja avaldab selle veebisaidil (alates 2008. aastast).

---

15 www.travel-voyage.consilium.europa.eu

16 „Eesistujariigi diplomaatilised esindused kolmandates riikides – 2007. aasta esimene poolaasta", Euroopa Liidu Nõukogu, 23. märts 2007, dokument 16838/1/06.

5.1.5. *EÜ asutamislepingu artikli 20 rakendusmeetmed*

Komisjon avaldab kavandatud veebisaidil EÜ asutamislepingu artikli 20 asjakohased rakendusmeetmed. Komisjon soovitab, et sellised meetmed avaldataks ka *Euroopa Liidu Teatajas*.

- Komisjon avaldab oma veebisaidil EÜ asutamislepingu artikli 20 rakendusmeetmed (alates 2008. aastast).

5.1.6. *Konsulaarkaitse teemalise ELi infotelefoni loomine*

Komisjon uurib võimalust 2009. aastaks avada infotelefon, mis annab teavet konsulaarkaitse küsimuste kohta, nt liikmesriikide konsulaatide või saatkondade kontaktandmete kohta kolmandates riikides.

- Komisjon uurib võimalust avada infotelefon, mis annab teavet konsulaarkaitse küsimustes (2009).

5.2. Liidu kodanike kaitse kohaldamisala

Avaliku arutelu käigus selgus, et EÜ asutamislepingu artiklit 20 tõlgendatakse erinevalt. Mõned riigid leiavad, et sellega on hõlmatud nii diplomaatiline kui ka konsulaarkaitse, teised aga, et see piirdub konsulaarkaitsega. Diplomaatiline kaitse tähendab, et riik viitab teise riigi kohustusele, kui kahju on tekitatud füüsilisele või juriidilisele isikule, kes on esimese riigi kodanik[17].

Näib, et enamik juhte, mil ELi kodanikul on vaja abi kolmandates riikides, on seotud konsulaarkaitsega[18]. Seepärast keskendub komisjon käesoleva tegevuskavaga hõlmatud ajavahemikus liidu kodanike konsulaarkaitse tõhustamisele kolmandates riikides. See ei piira võimalikke diplomaatilise kaitse meetmeid tulevikus.

5.2.1. *ELi kodanike saadava kaitse ühesuguse taseme tagamine*

Avaliku arutelu käigus selgus, et konsulaarkaitse ulatus on liikmesriigiti erinev. Sellised erinevused võivad aga vähendada EÜ asutamislepingu artikli 20 mõju ja viia teatavates tingimustes meelepärase konsulaarkaitse valimiseni. Komisjon uurib liikmesriikide konsulaarkaitset käsitlevat õigust ja tava ning hindab nende erinevuste ulatust ja iseloomu.

- Komisjon hindab koos liikmesriikidega konsulaarkaitset käsitleva õiguse ja tava erinevuste ulatust ja iseloomu (alates 2008. aastast).

---

17 Vt ÜRO rahvusvahelise õiguse 2006. aasta aruande eelnõu artikli 1 täistekst (A/61/10).

18 Konsulaarkaitse on riigi toetus ja abi välismaal viibivatele kodanikele, olgu siis tegemist asjaomase riigi kodanikega või kodanikega, keda on lubatud abistada. Seda abi saavad osutada konsulaar- või diplomaatilised asutused.

5.2.2. *ELi kodanike pereliikmed, kes on kolmanda riigi kodanikud*

Hinnanguliselt on kuus miljonit liidu kodanikku abielus kolmandate riikide kodanikega[19]. Kui ELi kodanikud ja nende pereliikmed satuvad hätta, võib tekkida keerulisi ja murettekitavaid olukordi, kui kaitsega ei ole kaetud pereliige, kes on kolmanda riigi kodanik. Mõned liikmesriigid pakuvad juba kaitset ELi kodaniku pereliikmetele, kes on kolmanda riigi kodanikud, kuid teised mitte või siis ainult kaalutlusõiguse alusel. Et suurendada liidu kodanike õigust kaitsele, uurib komisjon võimalust pakkuda EÜ asutamislepingu artikli 20 kohast konsulaarkaitset ka liidu kodanike pereliikmetele. See oleks kooskõlas ühenduse õigusega liidu kodanike vaba liikumise valdkonnas[20]. Põhjalikumat käsitlemist vajavad mitmed küsimused, nt pereliikmete määratlus ja topeltkodakondsuse küsimus.

- Komisjon uurib võimalust tagada konsulaarkaitse liidu kodanike pereliikmetele, kes on kolmanda riigi kodanikud (2009).

5.2.3. *Kaitse säilmete tuvastamise ja repatrieerimise korral*

Kui peret on tabanud õnnetus, teevad surnukeha tuvastamise ja repatrieerimisega seotud keerulised ja kulukad formaalsused olukorra veelgi hullemaks. Avalik arutelu näitas, et üldiselt ollakse nõus, et säilmete tuvastamise ja repatrieerimisega seotud, sageli keerulisi ja kulukaid formaalsusi tuleb lihtsustada.

Selles suhtes tõstab komisjon esile nende 15 liikmesriigi üldist positiivset kogemust, kes on 1973. aastal sõlmitud Euroopa Nõukogu surnukehade üleandmise lepingu[21] osalisriigid. Komisjon soovitab ülejäänud 12 liikmesriigil selle lepinguga ühineda. Kõik liikmesriigid peaksid selle ratifitseerima nii kiiresti kui võimalik.

Selle abil oleks võimalik luua tugev alus, et tegutseda ühiselt mitmepoolsel tasandil ja kaaluda, kuidas lihtsustada kolmandatest riikidest säilmete repatrieerimisega seotud menetlusi.

- Komisjon soovitab liikmesriikidel, kes ei ole veel ühinenud 1973. aasta Euroopa Nõukogu lepinguga, seda teha (2008).

- Komisjon uurib mitmepoolsel tasandil, mil viisil oleks kõige parem lihtsustada kolmandatest riikidest säilmete repatrieerimisega seotud menetlusi (2009).

5.2.4. *Rahaliste ettemaksete tegemise menetluste lihtsustamise vajaduse kaalumine*

Rohelises raamatus tehtud ettepanek lihtsustada rahalise ettemakse tegemise menetlusi (otsuse 95/553/EÜ artikkel 6) leidis erinevat vastukaja. Mõned liikmesriigid leiavad, et olemasolevad menetlused toimivad hästi, samal ajal kui teiste meelest tuleks neid lihtsustada ja/või luua hüvitamissüsteem.

---

19 Vt mõju hindamise punkt 5.3.

20 Vt nt direktiiv 2004/38/EÜ, EÜT L 158, 30.4.2004, lk 77.

21 Surnukehade üleandmise leping, Strasbourg 26.10.1973. Praeguseks on lepingu ratifitseerinud 21 riiki, sealhulgas 15 liikmesriiki.

Konsulaarkaitset käsitlevates suunistes pooldatakse seda, et liikmesriigid tegutsevad abiandvale riigile summade hüvitamisel pragmaatiliselt. Repatrieerimise puhul julgustatakse liikmesriike kasutama hüvitamiseks proportsionaalsuse põhimõtet, s.t et taotluse esitanud liikmesriiki nõuab makstud summa oma kodanikelt tagasi. Komisjon jätkab uurimist, et teha kindlaks, kas olemasolevad menetlused on piisavad.

Uuritakse ka võimalust luua liikmesriikide vahel kompenseerimissüsteem. Selle raames võidakse näha ette, et liikmesriik hüvitab teisele liikmesriigile kulud, mis viimasel tekkisid tema kodanikule konsulaarkaitse tagamisel. Süsteemi halduslik ülesehitus peaks olema lihtne ja tõhus.

- Komisjon kaalub võimalusi, kuidas lihtsustada rahalise ettemakse tegemise menetlusi (2009).
- Uuritakse võimalust luua liikmesriikide vahel hüvitamissüsteem (2009).

5.3. Ülesehitus ja vahendid

Mitmed liikmesriigid kasutavad kolmandates riikides vahendite kokkuhoidmise ja kooskõlastamise parandamise eesmärgil ühiseid ruume[22]. Dar es Salaamis ja Abujas jagab komisjoni esindus ruume teatavate liikmesriikidega. Igale partnerile kuulub hoonest mingi osa, mille eest ta maksab, ja ühised kulud jagatakse proportsionaalselt.

Kõikidele kodanikele kättesaadavate ühiste büroode loomisega saaks kompenseerida konsulaarasutuste piiratud kohalolekut kolmandates riikides. Need bürood võiksid asuda komisjoni delegatsioonidega samades ruumides. Kulud tuleks jagada proportsionaalselt osalevate liikmesriikide vahel ja peaksid põhinema olemasolevatel kokkulepetel. Lisaks kasule, mida saadaks ruumide jagamisest (kulude kokkuhoid ja parem vastastikune koostöö), tagaksid ühised bürood selge ja läbipaistva vastastikuse esindatuse süsteemi. Selline süsteem oleks samm parema ELi kodanike kaitse suunas, sest see toimiks pidevalt, mitte ainult erakorraliste sündmuste korral, nagu konflikt või loodusõnnetus. Selle koha pealt täiendaks ühise büroo kasutamine juhtiva riigi põhimõtet.

Komisjon uurib võimalust luua koos liikmesriikidega katseprojekti raames ühine büroo mõnes kolmandas riigis, kus vaid vähesed liikmesriigid on esindatud. Esmalt uurib komisjon katseprojekti ülesandeid, ülesehitust, rahastamist ja ülesannete jagamist. Asendamise süsteem juba toimib, eelkõige ühise viisapoliitika raames, kus on tehtud olulisi edusamme ühiste konsulaarjuhiste ja esimese EL ühise viisataotluskeskuse avamise näol Moldovas. Ühise viisataotluskeskuse ülesanded erinevad oluliselt kavandatavate ühiste büroode ülesannetest. Pikaajalises perspektiivis võib siiski kaaluda nende kahe koondamist ühistesse büroodesse, mis pakuksid väga erinevaid konsulaarteenuseid, sealhulgas viisataotluste läbivaatamist.

---

22 Seda tehakse nt Abujas, Almatõs, Aşgabatis, Dar es Salaamis, P'yŏngyangis, Quitos, Reykjavik, Minskis ja Chişinău.

Pärast katseprojekti hindamist võiks luua ühiseid büroosid ka teistesse piirkondadesse.

- Komisjon teeb ettepaneku luua koos liikmesriikidega katseprojektina ühes piirkonnas ühine büroo, mis jagaks ruume komisjoni delegatsiooniga. Katseprojekti tulemusi hinnatakse hiljem (2008).

5.4. Parima tava vahetamine ja koolitus

Avalik arutelu kinnitas vajadust arutada ühiseid probleeme, edendada parimate tavade vahetamist ja hõlbustada teabevahetust eri osalejate vahel. Komisjon korraldas 2007. aasta lõpus seminari, mille tulemustega arvestatakse selle valdkonna edasiste meetmete puhul.

- Komisjon korraldas seminari (2007. aastal), et tuvastada selle valdkonna ühised probleemid ja vajadused. Eesmärk on hõlbustada parimate tavade vahetust ja koolitust (alates 2008. aastast).

5.5. Kolmandate riikide ametiasutuste nõusolek

Kolmandatelt riikidelt nõusoleku saamise nõue on rahvusvahelise õiguse üldreegel. EÜ asutamislepingu artiklis 20 on sätestatud, et liikmesriigid „alustavad nimetatud kaitse kindlustamiseks vajalikke rahvusvahelisi läbirääkimisi". Väidetavalt piisaks vastavalt konsulaarsuhete Viini konventsiooni artiklile 8[23] ka asukohariigi ühepoolsest teavitamisest. Selline selgesõnaline nõusolek parandaks õiguskindlust ja annaks Euroopa kodakondsusele konkreetse tähenduse ka suhetes kolmandate riikidega.

Komisjon soovitab liikmesriikidel lisada tulevikus kolmandate riikidega sõlmitavatesse kahepoolsetesse lepingutesse klausli vastava nõusoleku kohta. Seejuures tuleks siiski arvestada iga läbirääkimise konkreetse olukorraga ja läheneda igale juhtumile eraldi. Samuti kavatseb komisjon teha ka ettepaneku lisada nõusolekuklausel nn segalepingutesse, mida ühendus ja tema liikmesriigid sõlmivad tulevikus kolmandate riikidega.

Pikemas perspektiivis kaalub komisjon ka võimalust saada kolmandatelt riikidelt nõusolek lubada Euroopa Liidul pakkuda kaitset komisjoni delegatsioonide kaudu. Kuigi liikmesriigil lasub esmane kohustus tagada oma kodanike kaitse, võiks delegatsioon anda seal, kus nõukogu on teda volitanud, kaitse ühenduse pädevusse kuuluvates küsimustes kooskõlas esimese astme kohtu kohtupraktikaga[24].

---

23 Selles artiklis on sätestatud järgmiselt: „Õigeaegse etteteatamise korral asukohariigile võib lähetajariigi konsulaarasutus juhul, kui asukohariigil pole sellele vastuväiteid, täita asukohariigis konsulaarfunktsioone kolmanda riigi nimel.".

24 Kohtuasi T-572/93.

- Komisjon soovitab liikmesriikidel pidada kolmandate riikidega läbirääkimisi nõusoleku klausli lisamise üle kahepoolsetesse lepingutesse, et diplomaatilised ja konsulaarasutused saaksid tagada liidu kodanike kaitse (2007).

- Komisjon teeb ettepaneku pidada läbirääkimisi nõusoleku klausli üle, mille saaks lisada segalepingutesse, mis sõlmitakse tulevikus kolmandate riikidega, et tagada liidu kodanike kaitse diplomaatiliste ja konsulaaraustuste poolt (alates 2008. aastast).

- Komisjon kaalub liidu võimalust pakkuda kaitset komisjoni delegatsioonide kaudu juhtudel, mis kuuluvad ühenduse pädevusse (2009).

6. TEGEVUSKAVA AASTATEKS 2007−2009

Meetmed aastal 2007:

- Soovitada liikmesriikidel trükkida passidesse EÜ asutamislepingu artikkel 20

- Korraldada teavituskampaania

- Korraldada koos liikmesriikidega seminar, et selgitada välja, millises valdkonnas oleks vaja jagada parimaid tavasid

- Teha ettepanek lisada nõusolekuklausel kolmandate riikidega sõlmitavatesse kahepoolsetesse ja segalepingutesse

Meetmed aastal 2008:

- Konsulaarkaitse teemalise ELi veebisaidi loomine

- Soovitada liikmesriikidel ühineda 1973. aastal sõlmitud Euroopa Nõukogu surnukehade üleandmise lepinguga

- Hinnata liikmesriikide konsulaarkaitset käsitlevate õigusaktide ja tavade erinevuste ulatust ja iseloomu

- Seminari järelmeetmed

- Teha ettepanek luua koos liikmesriikidega mõnes kolmandas riigis katseprojektina ühine büroo

- Teha ettepanek pidada kolmandate riikidega läbirääkimisi segalepingutesse nõusolekuklausli lisamise üle

Meetmed aastal 2009:

- Jagada konsulaarkaitse küsimustes teavet infotelefoni kaudu

- Uurida võimalust tagada konsulaarkaitse liidu kodanike pereliikmetele, kes on kolmanda riigi kodanikud

- Kaaluda, kuidas mitmepoolsel tasandil lihtsustada säilmete repatrieerimisega seotud menetlusi
- Kaaluda vajadust lihtsustada rahaliste ettemaksete tegemise menetlusi
- Uurida võimalust luua hüvitamissüsteem
- Kaaluda liidu võimalust pakkuda kaitset komisjoni delegatsioonide kaudu juhtudel, mis kuuluvad ühenduse pädevusse