

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 23.3.2011
KOM(2011) 149 lõplik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,

**ELi kodanike konsulaarkaitse kolmandates riikides:
Praegune olukord ja edasine tegevus**

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,

ELi kodanike konsulaarkaitse kolmandates riikides: Praegune olukord ja edasine tegevus

Liidu kodanikul, kes reisib väljapoole ELi või kes elab väljaspool ELi riigis, kus tema liikmesriigil puudub esindus, on ELi lepingute kohaselt õigus saada **kaitset** ükskõik millise liikmesriigi **diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt asjaomase riigi kodanikega samadel tingimustel**.

Õigus saada liikmesriigis konsulaarkaitset¹ asjaomase riigi kodanikega samadel tingimustel on aluslepingutega ELi kodanikele antud eriõigus ja see annab **liidu kodakondsusele välismõõtmel**. See tugevdab Euroopa solidaarsust ja liidu identiteeti kolmandates riikides.

Käesoleva teatise eesmärk on hinnata Euroopa Liidu panust tõhusasse konsulaarkaitssesse kolmandates riikides, mis oli ette nähtud komisjoni tegevuskavas aastateks 2007–2009,² ja esitada saadud kogemuste põhjal edasised tegevused ja uuendatud institutsiooniline raamistik.

Teatisega täidetakse komisjoni lepingujärgne kohustus esitada iga kolme aasta järel Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 23 kohaldamise kohta konsulaarkaitset käsitlev aruanne, nagu on lubatud komisjoni aruandes „Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 25 kohaselt kodakondsuse tugevdamiseks aastatel 2007–2010 tehtud edusammud”³.

Teatisega aidatakse rakendada artiklit 8 dokumendis „**2010. aasta aruanne ELi kodakondsuse kohta – ELi kodanike õigusi piiravate takistuste kõrvaldamine**”,⁴ mis kujutab endast komisjoni strateegilist algatust, milles keskendutakse kodanike ees ikka veel seisvatele takistustele, eriti üle piiri liikumisel, ja pakutakse lahendusi nende kõrvaldamiseks.

Teatis on esimene vastus Euroopa Ülemkogule, kes kutsus komisjoni 2. detsembril 2009 Stockholmi programmis üles „kaaluma asjakohaseid meetmeid, millega luua koordineerimine ja koostöö, mis on vajalik konsulaarkaitse hõlbustamiseks vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 23”⁵.

1. MILLINE ON PRAEGUNE OLUKORD?

Eeldatakse, et ELi kodanike vajadus konsulaarkaitse järele kasvab lähiaastatel. Eurostati statistika⁶ kohaselt on ELi kodanike reisirid kolmandatesse riikidesse saadenud 80 miljonilt 2005. aastal üle 90 miljonile 2008. aastal ja eeldatavalt muutub reisimine veelgi

¹ Konsulaarkaitse on riigi toetus ja abi välismaal viibivatele kodanikele, olgu siis tegemist asjaomase riigi kodanikega või kodanikega, keda on lubatud abistada.

² KOM(2007) 767 (lõplik).

³ KOM(2010) 602 (lõplik).

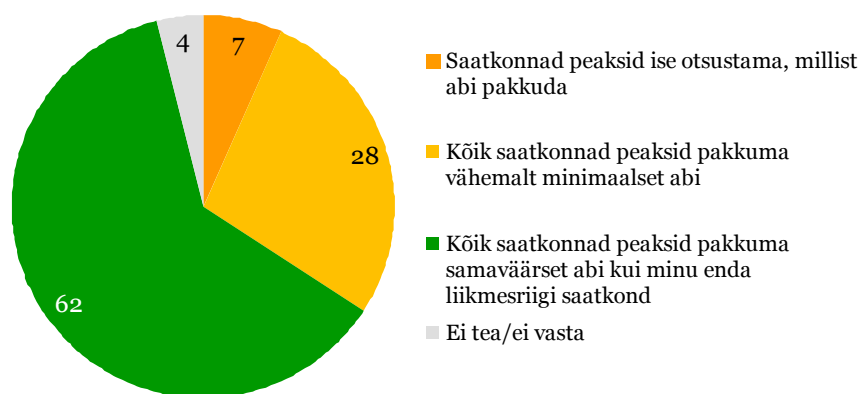
⁴ KOM(2010) 603 (lõplik).

⁵ „Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel”, nõukogu dokument 17024/09, 2.detsember 2009 (ELT C 115, 4.5.2010, lk 1).

⁶ Rahvastiku andmebaas, turismi käsitlev osa; andmed hõlmavad rohkem kui ühe päeva väldanud puhkuse- ja tööreise.

aktiivsemaks⁷. Hinnanguliselt elab kolmandates riikides alaliselt üle 30 miljoni ELi kodaniku, kuid kõik liikmesriigid on esindatud vaid Ameerika Ühendriikides, Hiinas ja Venemaal. Hiljutised suuremad kriisid mõjutasid märkimisväärtset arvu ELi kodanikke kolmandates riikides (nt Liibüas, Egiptuses ja Bahrainis pärast 2011. aasta kevade rahutusi; Jaapanis pärast märtsis 2011 toimunud maavärinat, Haitil pärast jaanuaris 2010 toimunud maavärinat, Islandi vulkaanilise tuha pilve tõttu 2010. aasta kevadel)⁸ ning osutasid konsulaarkaitse vajadusele sõltumata ELi kodaniku rahvusest. Nimetatud kolmandates riikides viibis kriisi puhkemise ajal rohkem kui 100 000 ELi kodanikku. Praeguseid asjaolusid arvestades tundub eriti oluline tõhustada ELi kodanike õigust saada kolmandates riikides eri vajaduste (nt praktiline tugi, tervishoid ja transport) täitmiseks abi. Kuna riigieelarved on surve all, peavad EL ja liikmesriigid parandama koostööd rahaliste vahendite tõhusamaks kasutamiseks.

Millist abi peaksid saatkonnad ELi kodanikele pakkuma?



K5. Kui viibite riigis, kus [intervjueeritava kodakondsusjärgne liikmesriik] ei ole oma saatkonda, on Teil ELi kodanikuna õigus saada abi ükskõik millise muu liikmesriigi saatkonnalt. Pakutav abi sõltub saatkonnast, mille poole pöörduate. Millise vastusega Te kõige rohkem nõus olete:
Andmed: kõik vastajad, % EL 27

Kuigi liikmesriikide pakutava konsulaarkaitse tase on erinev, ootab ELi kodanike enamus⁹ (62 %) ühesugust abi sõltumata sellest, millise liikmesriigi saatkonda nad pöörduvad. Kolmandik ELi kodanikke (28 %) eeldab, et iga liikmesriik pakuks vähemalt minimaalset abi.

1.1. Uus õigusraamistik

Lissaboni lepingus arvestatakse **suurenenud vajadust konsulaarkaitse üle-euroopalise mõõtmega järele**; lepinguga tugevdatakse ja selgitatakse liidu tegutsemisvolitusi. Esindamata

⁷ Maailma Turismiorganisatsioon prognoosib märkimisväärtset kasvu ajavahemikul 2010–2020.

⁸ **Liibüa** (kus on esindatud 8 liikmesriiki): kriisi alguses viibis riigis 6000 ELi kodanikku; 9. märtsil 2011 viibis riigis endiselt 1345 ELi kodanikku; sellest saadik on liikmesriigid otsinud võimalusi vähemalt 52 ELi kodaniku evakueerimiseks. **Egiptus** (kus on esindatud 22 liikmesriiki): vähemalt 100 000 ELi kodanikku (peamiselt turistid Punase mere piirkonnas). **Bahrain** (kus on esindatud 4 liikmesriiki): vähemalt 8800 ELi kodanikku. **Jaapan** (kus on esindatud kõik liikmesriigid peale Malta ja Küprose): umbes 37 000 ELi kodanikku. **Haiti** (pärast 2010. aasta maavärinat): umbes 2 700 ELi kodanikku. **Islandi vulkaanilise tuha pilve tekitatud kriis** (kevad 2010): tühistati rohkem kui 100 000 lendu.

⁹ Tegemist on liikmesriikide ja komisjoni allikatele tuginevate hinnanguliste andmetega. Eurobaromeetri uuring, märts 2010.

ELi kodanike õigus muu liikmesriigi diplomaatiliste ja konsulaarasutuste kaitsele samadel tingimustel asjaomase riigi kodanikega on ette nähtud ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 punktis c ja artiklis 23 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 46.

Nimetatud kolme sätte sõnastuse kohaselt on ELi kodanikel „õigus saada [...] kaitset [...] diplomaatistelt ja konsulaarasutustelt samadel tingimustel kui selle teise liikmesriigi kodanikud.” Nii antakse liikmesriigi kodanikule selge individuaalne õigus¹⁰ samaväärsele kohtlemisele kolmandas riigis asuvas muu liikmesriigi konsulaarasutuses, kui tema liikmesriik seal esindatud ei ole. Liidu kodaniku staatus on liikmesriigi kodanike põhistaatus¹¹ ja liidu õigusega antakse selle alusel individuaalseid õiguseid, sealhulgas kodanike õiguste täielik tagamine.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 23 antud õiguse suhtes diplomaatiliste ja konsulaarasutuste kaitsele **kehtib kohtulik järelevalve**. ELi toimimise lepingu teise osa sätete üle teostab järelevalvet Euroopa Liidu Kohus. Siseriiklikud kohtud peavad kohaldama ELi toimimise lepingu artiklit 23 nagu igat muud ELi õiguse sätet; õigus kohtulikule arutamisele on liikmesriikide ja institutsioonide suhtes siduv õiguse üldpõhimõtte liidu õiguse kohaldamisel¹² ja see on ette nähtud põhiõiguste harta artikliga 47. Esindamata ELi kodanikel on õigus nende konsulaarkaitse saamise taotluse nõuetekohasele läbivaatamisele; eitava otsuse võib esitada kohtulikule arutamisele ja kooskõlas tunnustatud kohtupraktikaga riigi vastutuse kohta võidakse riik teha vastutavaks kantud kahju eest.

Varem kehtinud õiguskorra kohaselt pidid liikmesriigid omavahel vajalikud eeskirjad kehtestama¹³. Vastu on võetud kaks liikmesriikide valitsuste esindajate otsust (otsus 95/553/EÜ Euroopa Liidu kodanike kaitse kohta diplomaatiliste või konsulaaresinduste kaudu¹⁴ ja otsus 96/409/ÜVJP tagasipöördumistunnistuse kehtestamise kohta¹⁵). Lissaboni lepinguga jäetakse kõrvale varasem üldotsuste tegemine valitsuste vahel. ELi toimimise lepingu artikli 23 lõikega 2 antakse komisjonile¹⁶ **õigus algatada õigusakte**, st teha ettepanekuid **direktiivide kohta, millega luuakse sellise kaitse soodustamiseks vajalikud kooskõlastamis- ja koostöömeetmed**. Pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga teeb nõukogu otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega¹⁷.

Lissaboni lepinguga on ette nähtud ka Euroopa välisteenistuse¹⁸ loomine, mis toimus 1. jaanuaril 2011. Nõukogu otsuse, millega määratakse kindlaks Euroopa välisteenistuse korraldus ja toimimine,¹⁹ artikli 5 lõikes 10 on ette nähtud, et liidu delegatsioonid pakuvad liikmesriikide taotluse korral neile abi diplomaatiliste suhete korraldamisel ja kolmandates riikides liidu kodanikele konsulaarkaitse tagamisel, kulutamata selleks täiendavaid ressursse.

¹⁰ Vt kohtuasju Lütticke, 57/65 ja Van Gend & Loos, 26/62. ELi toimimise lepingu artikli 23 teise lõiguga ei ole enam ette nähtud, et liikmesriigid peaksid ise vajalikud eeskirjad kehtestama. ELi toimimise lepingu artikli 23 esimese lõigu teise lausega võimaldatakse liikmesriikidel võtta vastu vajalikud sisemeetmed.

¹¹ Kohtuasi Grzelczyk, C-184/99.

¹² Kohtuasi Oleificio Borelli C-97/91.

¹³ EÜ asutamislepingu artikkel 20.

¹⁴ EÜT L 314, 28.12.1995, lk 73.

¹⁵ EÜT L 168, 16.7.1996, lk 4.

¹⁶ ELi lepingu artikli 17 lõige 2

¹⁷ ELi lepingu artikli 16 lõige 3

¹⁸ ELi lepingu artikkel 27.

¹⁹ ELT L 201, 3.8.2010, lk 30 (nõukogu dokument 2010/427/EL).

1.2. ELi kodanikele praegu pakutav konsulaarkaitse

Praegu ei ole kodanikud piisavalt hästi teadlikud lepingukohasest õigusest samaväärsele kohtlemisele konsulaarkaitse valdkonnas. Vähe on juhtumeid, kus ELi kodanikud on palunud konsulaarkaitset muult liikmesriigilt, ja kõik liikmesriigid ei kogu asjakohast statistikat. 15. juunil 2010 lõpetas komisjon **üldsusega konsulteerimise** liidu kodakondsuse, sealhulgas konsulaarkaitse teemal. Tõstatatud küsimusi arutati eri sidusrühmi kokku toonud kodakondsust käsitleval konverentsil 1. ja 2. juulil 2010. Kodanikuühiskonna ja kõrgkoolide esindajad väitsid, et uue institutsioonilise raamistiku alusel peaks komisjon tegema rohkem pingutusi, et tõhustada ELi toimimise lepingu artikli 23 kohaldamist. Euroopa Parlament on korduvalt kutsunud komisjoni ja liikmesriike üles tugevdama konsulaarkaitse kohaldamist²⁰.

Täiendava tõhustamise nimel peab komisjon vajalikuks suuremaid jõupingutusi, et

- suurendada ELi kodanike teadlikkust õiguse kohta pöörduda muu kui oma liikmesriigi saatkonna/konsulaadi poole, samuti nende asutustega ühenduse saamise ja pakutava abi kohta;
- suurendada teadlikkust konsulaarkaitse ELi mõõtmel kohta liikmesriikide konsulaarametnike hulgas;
- suurendada õiguskindlust seoses konsulaarkaitse ulatuse, tingimuste ja sellega seotud menetlustega;
- jagada paremini vastutust ja ressursse kasutust, sealhulgas kriisi ajal.

Euroopa tegevuspõhimõtted peavad olema suunatud ELi kodanike teenimiseks. Lissaboni leping pakub uusi võimalusi esindamata ELi kodanike konsulaarkaitse parandamiseks. Komisjon teeb **tihedat koostööd** Euroopa Parlamendi, nõukogu, liikmesriikide, Euroopa välisteenistuse ja muude sidusrühmadega käesoleva teatise kolmandas osas esitatud meetmete küsimuses.

²⁰

Euroopa Parlamendi 25. novembri 2009. aasta resolutsioon komisjoni teatise kohta Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala kodanike teenistuses” – Stockholmi programm (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2009-0090&format=XML&language=ET>).

Euroopa Parlamendi 11. detsember 2007. aasta resolutsioon rohelise raamatu kohta: Euroopa Liidu kodanike diplomaatiline ja konsulaarkaitse kolmandates riikides (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0592&language=EN&ring=A6-2007-0454>). Muu hulgas soovib parlament selles resolutsioonil komisjonil – lisaks EÜ asutamislepingu artiklis 22 sätestatud kohustusele esitada iga kolme aasta järel aruanne Euroopa Liidu kodakondsuse kohta – teha nõukogule viivitamatult ettepanek võtta vastu ühised põhimõtted ja kohustuslikud suunised, mis võimaldaksid algatada hädavajaliku ühtlustamise protsessi; kutsub komisjoni üles tugevdama kommunikatsiooni ja teabevahetust, eelkõige seades sisse Euroopa ühtse hädaabinumbri, mis on koos EÜ asutamislepingu artikliga 20 kantud kodaniku passi ja millele helistades ELi kodanikud ühendatakse infokeskusega, mis annab kasulikku infot kriitilises olukorras ning algatab konsulaarkaitse menetluse, sealhulgas ajakohastatud teabe abil vajalike kontaktandmetega nende saatkondade ja konsulaarasutuste kohta, kelle poole neil on õigus pöörduda; kõnealuse numbri keskus võiks olla Brüsselis; palub komisjonil pärast Lissaboni lepingu ratifitseerimist esitada Euroopa Parlamendile otsuse 95/553/EÜ muutmise ettepaneku, et see hõlmaks konkreetselt: diplomaatiliselt kaitset, säilmete tuvastamist ja repatrieerimist, rahalise ettemakse tegemise lihtsustamist”.

2. HINNANG – TEGEVUSKAVA 2007–2009 JA JÄRGNEVAD AASTAD

Tegevuskavas aastateks 2007–2009 pakkus komisjon välja meetmed, millega tugevdada diplomaatiliste ja konsulaarasutuste pakutavat kaitset ja mis jagunevad kolmeks: 1) teavitusmeetmed, 2) kaitse tugevdamine ja täpsustamine, 3) ühismeetmete tugevdamine kriisiolukordades ja ühiste ressursside kasutamisel.

2.1. Teavitusmeetmed

2.1.1. ELi kodanike teavitamine

ELi kodanike teavitamiseks võttis komisjon 5. detsembril 2007 vastu teatise, milles kutsus liikmesriike üles **trükkima** alates 1. juulist 2009 välja antavatesse **passidesse EÜ asutamislepingu artikli 20** (mis vastab ELi toimimise lepingu artiklile 23) **esimese lause**. Suurem osa liikmesriike oli selle üleskutsega nõus ja otsustas lisada ELi lepingu artikli 20 esimese lause või selle ümbersõnastatud versiooni uutesse passidesse²¹. Mõned liikmesriigid ei kavatse seda teha või ei ole veel otsusele jõudnud²².

Seejärel käivitas komisjon **teavituskampaania**. Konsulaarkaitset käsitlevat lepingusätet arusaadaval viisil selgitavad plakatid saadeti koostöös rahvusvahelise lennujaamade nõukoguga (*Airports Council International*) märtsis 2008 liikmesriikide 35 suurde lennujaama. Juunis 2008 saadeti koostöös Euroopa reisibüroode ja reisikorraldajate liiduga (*European travel agents' and tour operators' associations*) teabematerjalid rohkem kui 10 000 reisibüroosse 15 liikmesriigis.

2.1.2. Seminarid konsulaarametnikele

Tegevuskava järelmeetmena korraldas komisjon koos ELi eesistujariikidega mitu seminari, et arutada ühiseid probleeme ja soodustada teabevahetust. Seminaridega tehti algust Portugali eesistumise ajal **Lissabonis** novembris 2007. Esindamata ELi kodanike suhtes oldi ühisel seisukohal, et kohapealne koostöö tugineb suures osas erakorralistel kokkulepetel ja mitteametlikel kontaktidel. Järgmised seminarid toimusid **Ljubljanas** (juuni 2008), **Strasbourgis** (oktoober 2008), **Prahas** (aprill 2009) ja **Brüsselis** (september 2010). Ljubljanas, Prahas ja Brüsselis toimunud seminarid olid suunatud konsulaarkaitsele kriisiolukordades, Strasbourgis liikmesriikide konsulaarasutuste rollile ELi sees. Seminaridel selgus, millises ulatuses võiks edaspidi koostööd teha, sealhulgas asjakohase väljaõppe ja rahalise hüvitamise kaudu kriisiolukordades.

2.2. ELi kodanikele pakutava konsulaarkaitse ulatuse väljaselgitamine

2.2.1. Eeskirjade ja tavade võrdlev analüüs

Konsulaarkaitse ulatus erineb liikmesriigiti ja erinevused võivad muuta diplomaatiliste ja konsulaarasutuste koostöö ning nende vahelise kooskõlastamise keerulisemaks. Komisjon koostas erinevuste ulatuse ja laadi kohta **võrdleva analüüsi**²³. Siseriiklikud konsulaarkaitse eeskirjad erinevad märkimisväärselt (nt tasude suuruse poolest), kuid neid iseloomustavad ka arvukad ühised jooned ja mitu hea tava näidet (nt vägivallakuritegude ohvrite suunamine

²¹ BE,BG,DE,EL,ES,FR,IT,CY,LV,LT,LU,MT,NL,AT,HU,PL,RO,SI,SE,UK.

²² CZ,DK,EE,IE,PT,SK,FI.

²³ Võrdlev uurimus liikmesriikide konsulaarkaitset käsitlevate õigusaktide ja tavade erinevuse ulatuse ja laadi kohta.

tugiorganisatsioonide juurde). **Ühine tava** hõlmab igapäevaseid olukordi, kus liikmesriikide konsulaarasutused ja esindused abi pakuvad (nt surm, raske õnnetus või haigus, vahistamine või kinnipidamine) ning sellistes olukordades antud abi (nt raske õnnetuse või haiguse korral teavitavad kõik liikmesriigid ELi kodaniku perekonda, esitavad teavet võimaliku arstiabi kohta jne). Selgitati välja valdkonnad, kus võiks head tava vahetada (nt abi vaimuhaigusega seotud juhtumites).

2.2.2. Laiendatud ulatus ja tugevdatud menetlused

ELi kodanike kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele sageli konsulaarabi ei pakuta. Kui neile pakutakse abi, erinevad nii abistatavate pereliikmete kategooriad kui ka abistamise tingimused. Otsuseid tehakse iga juhtumi puhul eraldi ilma selgete kriteeriumideta, kuigi kriisiolukordades kohaldatakse pereliikmeid käsitlevaid eeskirju järjekindlamalt.

Hätasattunud ELi kodanikud võivad leida end olukorras, kus neil puuduvad vajalikud rahalised vahendid (nt pärast kuriteo ohvriks langemist). Komisjon uuris **rahaliste ettemaksete** tegemise korda. Liikmesriigid pakuvad rahalisi ettemakseid hätasattunud kodanikele vaid vähestes olukordades ja rangete tingimuste alusel. Tagasimaksete puhul ei kasutata üldiselt otsuse 95/553/EÜ artiklisse 6 lisatud vormi. 1973. aastal sõlmitud Euroopa Nõukogu surnukehade üleandmise leping²⁴ **surnute tuvastamise ja kodumaale tagasitoimetamise kohta** on ratifitseeritud 16 liikmesriigis. Konventsiooniga lihtsustatakse surnukehade rahvusvahelist üleandmist ühtse reisiloaga. Kooskõlas tegevuskavaga palus komisjon liikmesriikidel konventsiooniga ühineda. Erilisi edusamme ei ole ratifitseerimise osas veel saavutatud, kuigi see on mitmepoolsete läbirääkimiste alustamise eeltingimus asjaomases valdkonnas.

Rahvusvahelise õiguse kohaselt peab **vastuvõttev riik kiitma heaks** muu riigi kodaniku konsulaarkaitse. Väidetakse, et kooskõlas konsulaarsuhete Viini konventsiooni²⁵ artikliga 8 piisab kolmandale riigile ühepoolsest etteteatamisest. See tähendab aga, et kõik 27 liikmesriiki peaksid ühepoolsest kolmandat riiki teavitama. Komisjon on kutsunud liikmesriike üles lisama edaspidi kolmandate riikidega sõlmitavatesse kahepoolsetesse lepingutesse **nõustusmissätte**, st sätte, mis näeks ette kolmanda riigi nõusoleku saamise selle kohta, et esindatud liikmesriigi diplomaatilised ja konsulaarasutused võivad pakkuda kaitset esindamata liikmesriikide kodanikele oma kodanikega samadel tingimustel. Arvestades läbirääkimiste konkreetset laadi, tegi komisjon ettepaneku lisada nõustumissäte teatavate kolmandate riikidega sõlmitavatesse segakokkulepetesse. Läbirääkimised jätkuvad.

2.3. Ühismeetmed kriisiolukordades ja kohapeal

2.3.1. Konsulaarkaitse kriisiaegadel

Hiljutiste kriiside ajal toetas komisjon ELi kodanike abistamist liikmesriikide poolt mitmel viisil. Kohapeal pakkusid ELi delegatsioonid abi konkreetsetes olukordades. Aluslepinguga on ette nähtud, et liikmesriikide diplomaatilised ja konsulaaresindused ning ELi delegatsioonid aitavad viia ellu ELi kodanike õigust konsulaarkaitsele, nagu see lepingus on

²⁴ Surnukehade üleandmise leping, Strasbourg 26. oktoober 1973.

²⁵ „Õigeaegse etteteatamise korral asukohariigile võib lähetajariigi konsulaarasutus juhul, kui asukohariigil pole sellele vastuväiteid, täita asukohariigis konsulaarfunktsioone kolmanda riigi nimel.”.

sätetatud²⁶. ELi delegatsioonid toetavad taotluse korral liikmesriike, eriti kriisiolukorras. Loodi väike sihtotstarbeline eelarverida, et ELi delegatsioonid saaksid taotluse korral pakkuda logistilist tuge. Seda kasutati Gaza kriisi ajal jaanuaris 2009, kui ligi 100 inimest evakueeriti soomusbussides tänu ELi delegatsiooni toetusele.

Novembrist 2007 saab liikmesriigi konsulaarasutuste taotluse korral ELi kodanikele kolmandates riikides konsulaarabi andmiseks kasutada **ELi kodanikukaitse mehhanismi** (edaspidi „mehhanism”) kodanikukaitse alasteks meetmeteks²⁷. Mehhanismi operatiivkeskusena toimiv Euroopa Komisjoni järelevalve- ja teabekeskus annab mehhanismi käivitamise korral võimaluse kasutada laiaulatuslikke kodanikukaitsemeetmeid 31 osalevas riigis (liikmesriigid, EMP riigid ja Horvaatia). Nii võimaldatakse vahendite koondamist ja kasutuselevõttu (nt transpordivahendid, meditsiiniline abi ja evakueerimine, ajutine peavari jne) ning teabevahetust. Pärast Mumbais novembris 2008 toimunud terrorirünnakut evakueeriti järelevalve- ja teabekeskuse koordineerimisel ning komisjoni kaasrahastamisel Rootsi meditsiinilise evakueerimise lennukiga kuus haavatud eurooplast. Hiljaaegu kasutati mehhanismi Liibüa kriisi raames, et toetada konsulaarasutusi ELi kodanike kiireks evakueerimiseks. Järelevalve- ja teabekeskus andis panuse liikmesriikide käimasolevatesse operatsioonidesse, aidates koondada transpordivõimalusi, leida evakueerimiseks täiendavaid transpordivahendeid ja kaasrahastada teatavate liikmesriikide transpordikuluseid. Näiteks andis Ungari kasutada lennuki, mida kaasrahastati järelevalve- ja teabekeskuse kaudu, et evakueerida Tripolist 29 rumeenlast, 27 ungarlast, 20 bulgaarlast, 8 sakslast, 6 tšehhi ja 6 muud ELi ja kolmanda riigi kodanikku. Tihedas koostöös sõjaliste jõududega tagati järelevalve- ja teabekeskuse toimimine infopunktina transpordi pakkujate ja konsulaarasutuste vahel.

Hiljutiste kriiside ajal (nt Liibüa, Egiptus, Haiti, Islandi vulkaanilise tuha pilv) kooskõlastati konsulaarabi **telekonverentside ja ELi turvalise veebisaidi („Consular On-Line”)** kaudu ELi konsulaarasutuste vaheliseks teabevahetuseks, mille kasutamise tegi võimalikuks ELi vaatluskeskus Selline kooskõlastamisvahend osutus kasulikuks ja oluliseks üldise olukorra hindamisel kohapeal, täpsemalt ELi kodanike kohapeal viibimise ja liikmesriikide olemasolevate võimaluste väljaselgitamiseks. Asjaomastel konsulaarküsimuste, kodanikukaitse ja transpordifoorumitel arutatakse täiendavaid meetmeid konsulaaresinduste koostöö ja solidaarsuse parandamiseks kriisiolukordades, näiteks siis, kui ELi kodanike rahvusvahelised ja ELi sisesed liikumisvõimalused on tugevalt piiratud. Oluline on tagada, et õigel ajal evakueeritaks kõik ELi kodanikud, mitte ainult asjaomases kolmandas riigis esindatud liikmesriikide kodanikud. Hea näide Euroopa solidaarsuse ja liidu vahendite pakutavast lisaväärtuse kohta on Liibüa praegune kriis, kus liikmesriigid on evakueerinud muude liikmesriikide kodanikke. Ühtegi ELi kodanikku ei tohiks maha jätta.

2.3.2. Ühiste büroode katseprojekt

Komisjoni tegevuskavas aastateks 2007–2009 soovitati luua liikmesriikide koostöös katseprojektina **ühine büroo**. Liikmesriikide ja ELi delegatsiooni ühised bürood, st ühiste ruumide kasutamine kolmandates riikides võiks kulusid kokku hoida, liikmesriikide konsulaartöötajate koostööd tihendada ja puuduliku konsulaaresindatuse küsimust

²⁶ Sellise tegevuse aluseks on ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 punkt c ja artikkel 23 ELi kodanike kaitse kohta kolmandas riigis, kus nende liikmesriik ei ole esindatud, ja ELi lepingu artikkel 35, millega nähakse ette ELi delegatsioonide roll ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 punkti c täitmisel koostöös liikmesriikide esindustega.

²⁷ Nõukogu 8. novembri 2007. aasta otsuse 2007/779/EÜ artikli 2 lõige 10.

leevendada. Need bürood peaksid olema avatud kõikidele ELi kodanikele. Ühise, eri ülesandeid täitva viisataotluskeskuse loomine Moldova Vabariigis on esimene samm selle eesmärgi suunas.

3. EDASINE TEGEVUS

Stockholmi programmi heaks kiites kutsus Euroopa Ülemkogu komisjoni kaaluma asjakohaseid meetmeid, millega luua koordineerimine ja koostöö, mis on vajalik konsulaarkaitse hõlbustamiseks²⁸.

Seepärast kaalub komisjon ELi kodanike konsulaarkaitse valdkonnas meetmeid, mis toetuvad **kolmele sambale**:

- teadlikkuse suurendamine **sihipäraste kommunikatsioonimeetmete** abil;
- **Lissaboni lepingu uue õigusraamistiku** kohased ettepanekud;
- **parem vastutuse jagamine ja ressursside kasutus**, sealhulgas kriisiolukordades.

Ettepanekute koostamisel konsulteerib komisjon põhjalikult Euroopa Parlamendi ja nõukoguga, võttes täielikult arvesse vahendite neutraalsuse põhimõtet seoses ELi delegatsioonide rolliga.

3.1. Teadlikkuse suurendamine sihipäraste kommunikatsioonimeetmetega

3.1.1. ELi kodanike teadlikkuse suurendamine

Euroopa Ülemkogu märkis Stockholmi programmis, et konsulaarkaitsest ei ole hästi teavitatud ja selle täielikuks kohaldamiseks on vaja rohkem ära teha²⁹. Seepärast käivitab komisjon **spetsiaalse konsulaarkaitse veebisaidi kodanikele**³⁰. Veebisaidi eesmärk on suurendada kodanike teadlikkust õigusest konsulaarkaitsele ja pakkuda rohkem teavet ühtse saidi kaudu. Veebisaidi abil teavitatakse ELi kodanikke kolmandates riikides asuvate diplomaatiliste või konsulaaresinduste aadressidest, et nad saaksid sinna kaitse palumiseks pöörduda. Saidil pakutakse võimalust kasutada kõikide liikmesriikide reisisoovituste teenuseid. Veebisaidil soovitatakse kodanikel kasutada *Europe Direct* infokeskuse ühtset telefoninumbrit teabe saamiseks konsulaarkaitse kohta³¹.

ELi kodanike teavitamine võimalusest saada muudelt liikmesriikidelt konsulaarabi nende riikide kodanikega samadel tingimustel on komisjoni ja liikmesriikide **ühine kohus**. Kodanikke teavitatakse sellest, millist abi pakutakse ja millist mitte, nt asjaolust, et liikmesriigid üldiselt ei sekku kohtuvaidlustesse. Selle õiguse kohta tuleks esitada teave liikmesriikide välisministeeriumide veebisaitidel koos viidaga komisjoni veebisaidile. Liikmesriigid võiksid teavitada kodanikke õigusest uute passide välja andmisel. Komisjon jätkab **liikmesriikidega** tihedat koostööd teadlikkuse suurendamise küsimuses, alustades eesistujariik Ungariga spetsiaalsest juunis 2011 korraldatavast seminarist. Komisjon teeb

²⁸ „Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel”, nõukogu dokument 17024/09, 2.detsember 2009 (ELT C 115, 4.5.2010, lk 1).

²⁹ *Idem*.

³⁰ <http://ec.europa.eu/consularprotection>.

³¹ Infokeskuse number ELis tasuta helistamiseks on 00 800 67 89 10 11 ja +32-2-299 96 96 mujalt maailmast helistamiseks. Infokeskus pakub üldteavet ELi kodaniku õiguste kohta. See ei toimi ööpäevaringselt.

koostööd reisibüroode ja välismaal elavate inimeste ühenduste, tööandjate liitude ja vabaihendustega (kuna paljud isikud reisivad ja elavad kolmandates riikides tööalastel põhjustel). Komisjon otsib koos kirjastajatega võimalusi esitada teavet konsulaarkaitse ja reisija õiguste kohta reisijuhtides ja internetis.

Kolmandates riikides asuvad **liikmesriikide konsulaadid ja saatkonnad ning ELi delegatsioonid** võiksid levitada teavet (nt teavet konsulaarasutuste ja saatkondade kohalike veebisaitide või nende asukohtade kohta, võtta ühendust kohalike pidepunktidega, nagu reisiklubid, suuremad hotellid või kohalikud välismaal elavate isikute ühendused). Nemad suudaksid suurendada teadlikkust kolmandate riikide ametiasutustes, et need edastaksid omakorda teavet kohalikele madalama tasandi asutustele (nt politseiyaoskondadele).

Esitades teadlikkuse suurendamise meetmete abil teavet õiguse kohta konsulaarkaitsele, arvestab komisjon vajalikul määral liikmesriikide konsulaaralaste õigusaktide ja konsulaarkaitse taseme erinevusi.

3.1.2. Konsulaarametnike teadlikkuse suurendamine

Konsulaarametnike teadmised konsulaarkaitset käsitlevate aluslepingu sätete kohta on siiski osaliselt puudulikud. Komisjon edendab paremini suunatud koolitust. Kõigepealt annab komisjon koostöös Euroopa välisteenistusega välja **konsulaarametnikele mõeldud õppematerjalide paketi**, mis keskendub vajalikele põhiteadmistele, mida liikmesriigid saaksid kasutada välisriiki lähetatud töötajate esialgseks koolitamiseks. Komisjon toetab **vajadustele suunatud koolituste** pakkumist liikmesriikide ja ELi poolt, nagu see ülemkogus 22. detsembril 2010 kokku lepidi. Üle-euroopalist koolitust võiks pakkuda selliste praktiliste seminaride vormis, mis oleksid kulutõhusad (nt kasutades olemasolevaid koolitusruume). Koolitatavate hulka peaksid kuuluma koolituse eest vastutavad konsulaarametnikud, et esitatud teadmisi edasi levitataks (koolita koolitajat). Liikmesriikide väljaselgitud **head tava** tuleks edasi arutada ja edendada. Lisaks teavitatakse konsulaarametnikke sellest, et kodanikukaitse ja ELi kodanikukaitse mehhanismi saab kriisi ajal toetavate vahenditena kasutada. Esimene ajurünnak ELi tasandi koolituseks ELi kodanikukaitse ja konsulaarekspertidele, kes vastutavad kriisiolukordades konsulaarkaitse küsimuste ja kodanikukaitsevahendite eest, toimus 14. veebruaril 2011. Järgnevalt kaalub komisjon saadud kogemuste põhjal jätkuõppe moodulite edendamist.

3.2. Suurem õiguskindlus Lissaboni lepingu alusel

Nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajad võtsid 1995. aastal vastu otsuse 95/553/EÜ, mis jõustus 2002. aastal. Kooskõlas otsuse artikliga 7 peavad liikmesriigid vaatama otsuse läbi viis aastat pärast selle jõustumist.

Liikmesriikide konsulaarvaldkonna õigusaktid on erinevad. Kaitse tase võib erineda sõltuvalt sellest, millise liikmesriigi poole ELi kodanik pöördub. Niisugused erinevused võivad muuta diplomaatiliste ja konsulaarasutuste **koostöö ja nendevahelise kooskõlastamise** väga keeruliseks. Välismaal viibivate ELi kodanike puhul peaksid õiguskindlus ja etteennustatavus olema esmatähtsad. Esindamata ELi kodanike konsulaarkaitse ulatus ja tingimused vajavad selgitamist ning diplomaatiliste ja konsulaarasutuste kooskõlastusmeetmed lihtsustamist.

Kehtiva **rahaliste ettemaksete** süsteemiga kaasneb tihe koostöö. Abi pakkuv liikmesriik peab küsima nõusolekut kodaniku päritoluliikmesriigilt, kes peab ettemakse abi pakkuvale liikmesriigile tagasi maksma, kuid tagasimakset võib nõuda ka kodanikult. Liikmesriigid teevad rahalisi ettemakseid peamiselt väikeste summadena (nt kojulennuks või hotellis

viibimiseks) ja vaid viimase võimalusena. Vastastikusel solidaarsel koostööl põhinevas ELis tuleks koostööd lihtsustada.

Komisjon uurib võimalusi, kuidas tihendada valdkondlikku koostööd, et selgitada välja **hea tava**, näiteks abi pakkumine vaimuhaiguste, saatjata alaealiste ja sundabieludega seotud juhtumite korral, karantiiniaegadel ja dokumentide legaliseerimisel.

Seda arvestades kavatseb komisjon **12 kuu jooksul esitada seadusandlikud ettepanekud**, millega luua konsulaarkaitse soodustamiseks kooskõlastamis- ja koostöömeetmed ning käsitleda konsulaarkaitse rahaliste tagasimaksete küsimust kriisiolukordades³². Sellega seoses kaalub komisjon ka konsulaarkaitse pakkumist **ELi kodanike kolmandate riikide kodakondsusega pereliikmetele**.

Otsuse 96/409/ÜVJP kohaselt annavad diplomaatilised ja konsulaarasutused välja **tagasipöördumistunnistusi** nendele esindamata ELi kodanikele, kelle pass või reisidokument on kadunud, varastatud, hävinud või ei ole ajutiselt kättesaadavad. Mõni liikmesriik soovib täiustada tagasipöördumistunnistuse turvaelemente ja mõnel kolmandal riigil on raskusi seni välja antud tagasipöördumistunnistuste aktsepteerimisega, sest tunnistustel puuduvad biomeetrilised tunnusjooned. Kaalutakse tagasipöördumistunnistuste vormi ajakohastamise võimalust. Sellega peaks kaasnema põhjalik tasuvusanalüüs.

Õiguskindluse suurendamiseks jätkab komisjon **nõustumissätete** (vt punkt 2.2.2) lisamist sega- ja kahepoolsetesse kokkulepetesse ja kaalub sisuliste sätete lisamist, nt kinnipeetutega suhtlemise teemal. Komisjon alustab liikmesriikidega arutelusid õiguskindluse ja nähtavuse edaspidiseks suurendamiseks kolmandates riikides vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 23.

3.3. Parema vastutuse jagamine ja ressursside kasutus

3.3.1. Kriisiolukorrad

Hiljutised kriisid Põhja-Aafrikas ja Jaapanis on osutanud ohtudele, millega ELi kodanikud võivad silmitsi sattuda³³. Esindamata ELi kodanikel on õigus ükskõik millise liikmesriigi diplomaatiliste või konsulaarasutuste kaitsele samadel tingimustel selle riigi kodanikega. Kohustus pakkuda abi kehtib ka kriisiolukordades. Kuna lähiaastatel reisib eeldatavasti üha rohkem ELi kodanikke välisriikidesse, võib kaitsevajaduse veelgi suurened ja põhjustada suurt koormust abi pakkuvatele liikmesriikidele. Komisjon viimistleb uurimust, mis käsitleb **konsulaarkaitse hüvitamist** kriisiaegadel, eriti esindamata ELi kodanike evakueerimismeetmeid. Üks uurimuse tulemusi näitab, et kehtivaid tagasimakseid käsitlevaid eeskirju sageli ei kasutata. Evakueerimisel pakuvad liikmesriigid esindamata kodanikele pigem evakueerimisvõimalusi, nagu vabad kohad lennukis³⁴. Esindamata ELi kodanikele võrdse abi tagamiseks ja selleks, et liikmesriigid suhtuksid kriiside ajal ennetavamalt olukordadesse, kuhu ei ole kaasatud nende kodanikud, uurib komisjon võimalusi soodustada ja lihtsustada tagasimaksekorda ning pöörata tähelepanu rahalise toetuse olemasolevate vahendite kasutamisele.

³² Komisjoni 2011. aasta tööprogramm /KOM (2010) 623 (lõplik)).

³³ Vt joonealune märkus 8.

³⁴ Näiteks Haitil abistati 1300 ELi kodanikku, kellest 250-l ei olnud kodukohariigi diplomaatiliselt ega konsulaaresindust Haitil.

Et kohustusi paremini jagada ja kooskõlastamist tõhustada, võiks kaaluda **siseriiklike konsulaarametnike ELi tasandi meeskondade** loomise võimalikkust ja selle lisaväärtust abi pakkumiseks kriisiolukordades, vajaduse korral kas Euroopa välisteenistuse või komisjoni juhtimisel. Seda võimalust tuleks uurida lähtuvalt olemasolevatest vahenditest, et vältida kattumist muude struktuuridega. Iga kriis on erinev. Tõhusa kriisiohjamise seisukohalt on ülimalt oluline ennetada kriise jätkusuutliku **situatsiooniplaneerimisega** kohapeal ja 27 liikmesriigi pealinnades. Situatsiooniplaneerimine peaks hõlmama **esindamata liikmesriikide kodanikke**. Liikmesriigid loovad võimalusi, et leida ja teavitada konsulaarametnikke ja hoiatada kriisiolukordades ELi kodanikke varakult (nt tekstisõnumite või e-postiga). Komisjon rahastab võimaluste otsimist selles valdkonnas. Niisugused võimalused suurendaksid märkimisväärselt välisriigis viibivate ELi kodanike turvalisust, kuid täielikult tuleb pidada kinni õigusest eraelu puutumatusele ja andmekaitsealastest õigusaktidest.

Kriisides saab vahendeid paremini optimeerida ja ELi kodanikke tõhusamalt aidata, kui olemasolevaid kodanikukaitse ja ELi vahendeid, nagu ELi kodanikukaitse mehhanism, kasutatakse paremini. Teatistes „Euroopa tõhusama katastroofidele reageerimise suunas: kodanikukaitse ja humanitaarabi roll”³⁵ käsitletakse täiendavaid ELi meetmeid katastroofidele reageerimise küsimuses.

3.3.2. Kohapealne tegevus

Euroopa Liidu lepingu artikliga 35 on ette nähtud, et liikmesriikide diplomaatilised ja konsulaaresindused ning **ELi delegatsioonid aitavad viia ellu ELi kodanike õigust konsulaarkaitsele, nagu see ELi toimimise lepingus on sätestatud**.

ELi delegatsioonid on juba varem osutanud konsulaarkaitse toetamiseks logistilist abi³⁶. Nõukogu otsuse, millega määratakse kindlaks Euroopa välisteenistuse korraldus ja toimimine,³⁷ artikli 5 lõikes 10 on ette nähtud, et ELi delegatsioonid pakuvad liikmesriikide taotluse korral neile abi diplomaatiliste suhete korraldamisel ja kolmandates riikides liidu kodanikele konsulaarkaitse tagamisel, kulutamata selleks täiendavaid ressursse. Artikli 13 lõikega 2 on ette nähtud, et kõrge esindaja esitab Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile aruande Euroopa välisteenistuse toimimise kohta hiljemalt 2011. aasta lõpus. Muu hulgas käsitletakse selles aruandes ka konsulaarkaitset. ELi delegatsioonid võiksid veelgi abi pakkuda, **teavitades esindamata ELi kodanikke** võimalusest saada kaitset muude liikmesriikide diplomaatistelt ja konsulaarasutustelt.

³⁵ KOM(2010) 600 (lõplik).

³⁶ Vt punkt 2.3.1.

³⁷ ELT L 201, 3.8.2010, lk 30 (nõukogu dokument 2010/427/EL).

4. JÄRELDUSED

Konsulaarkaitset aastatel 2007–2009 käsitlevas tegevuskavas osutati, et leidub viise konsulaarkaitse alase kooskõlastamises ja koostöö parandamiseks, eeskätt nende kodanike hüvanguks, kel tekivad välisriigis raskused ja kes ei saa pöörduda elukohajärgse riigi diplomaatiliste ja konsulaarasutuste poole. Kodanikud peaksid olema teadlikud oma õigustest. Komisjon kiirendab kodanike ja sidusrühmade teavitamist **spetsiaalsete**, võimalikele abisaajatele **suunatud kommunikatsioonimeetmete** abil. Kodanikke tuleb kriisi ajal kiiresti aidata.

Komisjon esitab 12 kuu jooksul **seadusandlikud ettepanekud, millega luua** esindamata ELi kodanike jaoks **kooskõlastamis- ja koostöömeetmed** konsulaarkaitse soodustamiseks ning käsitleda konsulaarkaitse rahaliste tagasimaksete küsimust kriisiolukordades³⁸. Komisjon peab kavandatavate meetmete küsimuses arutelusid Euroopa Parlamendi, nõukogu, liikmesriikide, Euroopa välisteenistuse ja kõikide muude sidusrühmadega. Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 25 annab komisjon 2013. aastal järgmise ELi kodakondsuse aruande raames saavutatud edusammudest aru. Esindamata ELi kodanike õigus pöörduda muu liikmesriigi saatkonna või konsulaarasutuse poole asjaomase riigi kodanikega samadel tingimustel on näide sellest, et liidu aluseks on vastastikune vastutus ja solidaarsus. Arvestades kehtivat Lissaboni lepingut ja Euroopa Ülemkogu vastu võetud Stockholmi programmi,³⁹ on liidul volitused seda õigust jõustada.

³⁸ Komisjoni 2011. aasta tööprogramm /KOM (2010) 623 (lõplik)).

³⁹ „Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel”, nõukogu dokument 17024/09, 2.detsember 2009 (ELT C 115, 4.5.2010, lk 1).