



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 5.12.2007
KOM(2007) 767 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Konsuliviranomaisten tarjoama tehokas suojeleu kolmansissa maissa: Euroopan unionin
panos**

Toimintasuunnitelma 2007-2009

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

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Konsuliviranomaisten tarjoama tehokas suojelu kolmansissa maissa: Euroopan unionin
panos**

Toimintasuunnitelma 2007-2009

1. JOHDANTO

Diplomaatti- ja konsuliviranomaisten tarjoama suojelu unionin kansalaisille kolmansissa maissa on yksi komission strategisista tavoitteista vuonna 2007.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 20 artiklassa määrätään, että ”Jokainen unionin kansalainen saa kolmannen maan alueella, jossa jäsenvaltiolla, jonka kansalainen hän on, ei ole edustusta, suojelua minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset. Jäsenvaltiot vahvistavat tarpeelliset säännöt keskenään ja aloittavat tällaisen suojelun turvaamiseksi tarvittavat kansainväliset neuvottelut”. Sama oikeus vahvistetaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 46 artiklassa.

Tässä toimintasuunnitelmassa esitellään toimenpiteitä, joita komissio aikoo ehdottaa vuosina 2007–2009. Toimintasuunnitelma perustuu julkiseen kuulemiseen, joka käynnistettiin 28. marraskuuta 2006 julkaistulla vihreällä kirjalla.

EU:n 27 jäsenvaltiota tarjoavat jo nyt kansalaisille korkeatasoista suojelua ja tekevät keskenään yhteistyötä. EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan soveltamista voidaan kuitenkin vielä helpottaa ja varmistaa, että unionin kansalaiset saavat kolmansissa maissa parhaan mahdollisen suojelun. Kaikkien tällä alalla toteutettavien toimien tulisi olla täysin yhteneviä tämän tavoitteen kanssa riippumatta siitä, toteutetaanko toimet kansallisella vai yhteisön tasolla vai molemmilla. Toimintasuunnitelman tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita täyttämään veloitteensa tällä alalla, jotta ne voivat auttaa avun tarpeessa olevia unionin kansalaisia.

2. UNIONIN KANSALAISTEN SUOJELUA KOLMANSISSA MAISSA ON VAHVISTETTAVA

Kaikki 27 EU:n jäsenvaltiota ovat tätä nykyä edustettuina vain kolmessa 166:sta EU:n ulkopuolisesta maasta: Kiinan kansantasavallassa, Venäjän federaatiossa ja Yhdysvalloissa.¹ Edustuksen puuttuminen korostui EU:n laajentumisen yhteydessä. EU:n ulkopuolisista maista 18:ssä ei ole minkään jäsenvaltion edustusta, 17:ssä on

¹ Neuvoston asiakirja 16838/1/06, 23.3.2007, ”Puheenjohtajavaltion diplomaattiedustus kolmansissa maissa”, ei julkaistu.

edustettuna vain yksi jäsenvaltio ja 11:ssä kaksi jäsenvaltiota. Maiden joukossa on useita EU:n kansalaisten suosimia turistikohteita (muun muassa Bahama, Barbados, Madagaskar, Malediivit ja Seychellit). Erityisen harvassa jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustoja on Keski-Amerikan ja Karibian sekä Keski-Aasian ja keskisen ja läntisen Afrikan maissa. On arvioitu, että unionin kansalaisten EU:n ulkopuolelle tekemistä matkoista 8,7 prosenttia suuntautuu maahan, jossa heidän kotivaltioillaan ei ole diplomaatti- tai konsuliedustusta. Kun otetaan huomioon unionin kansalaisten kolmansiin maihin tekemien matkojen vuotuinen määrä, voidaan arvioida, että vuosittain ainakin seitsemän miljoonaa unionin kansalaista on matkallaan vailla tällaista suojaa. Lisäksi noin kaksi miljoonaa unionin kansalaista asuu EU:n ulkopuolisessa maassa, jossa heidän kotivaltioillaan ei ole edustusta.²

On todennäköistä, että edellä mainitut lukumäärät vain kasvavat. Unionin kansalaiset matkustavat yhä enemmän lomailemaan EU:n ulkopuolelle ja myös muuttavat asumaan EU:n ulkopuolisiin maihin esimerkiksi työnteon tai opiskelun vuoksi. Eurostatin esittämän arvion³ mukaan vuonna 2005 tehtiin noin 80 miljoonaa matkaa EU:n ulkopuolelle. Joka toinen unionin kansalainen arveli matkustavansa EU:n ulkopuolelle kolmen seuraavan vuoden aikana.⁴ Neuvoston vuonna 2006 esittämän arvion mukaan unionin kansalaiset tekevät vuosittain noin 180 miljoonaa matkaa.

Useimmat jäsenvaltiot eivät pidä kirjaa konsuliapupyynnöiden määrästä. Jäsenvaltioiden vastausten perusteella on kuitenkin arvioitu, että noin 0,53 prosenttia unionin kansalaisista tarvitsee konsuliapua matkustaessaan EU:n ulkopuolella. Tämän perusteella tapauksia olisi vuosittain 425 000. On arvioitu, että ainakin 37 000 näistä tapauksista koskee sellaisia unionin kansalaisia, joiden kotivaltioilla ei ole edustusta kyseisessä maassa.⁵

Se, että konsuliapua pyydetään suhteellisen vähän, saattaa johtua siitä, etteivät kansalaiset tunne EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan sisältöä. Julkisen kuulemisen tulokset vahvistavat, että valtaosa unionin kansalaisista ei tunne tämän artiklan merkitystä. Eurobarometri-kyselyn (2006) perusteella vain 23 prosenttia haastatelluista oli kuullut EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan tarjoamasta mahdollisuudesta. Toisaalta julkinen kuuleminen osoitti, että kansalaisilla on tällä alalla suuret odotukset EU:ta kohtaan.

Jäsenvaltiot ovat jo ottaneet tällä alalla käyttöön eräitä koordinoitimekanismeja, kuten vuoden 2004 tsunamin ja vuoden 2006 Libanonin kriisin yhteydessä on voitu todeta. Yhteistyötä, koordinointia ja rasiusten jakamista jäsenvaltioiden kesken on kuitenkin edelleen varaa parantaa.⁶ On myös syytä muistaa, että diplomaatti- ja konsuliviranomaisten tarjoama suojele ei liity ainoastaan kriisitilanteisiin, vaan se

² Vaikutustenarvioinnin 2.2 ja 2.8 kohta.

³ Väestötietojen matkailua koskeva osio. Tiedot koskevat vuonna 2005 tehtyjä yli yhden päivän kestäviä loma- ja liikematkoja.

⁴ Eurobarometri nro 118, heinäkuu 2006.

⁵ Vaikutustenarvioinnin 2.2 kohta.

⁶ Viime vuosina on esitetty useita aloitteita, joiden tarkoituksena on kehittää EU:n valmiuksia reagoida kriisitilanteisiin. Yksi esimerkki on Michel Barnierin 9. toukokuuta 2006 esittämä selvitys ”For a European civil protection force: Europe aid” (Euroopan pelastuspalvelujoukot: Euroopan apu).

kattaa myös avun arkisempien ongelmien ratkaisemisessa, kun esimerkiksi passi on kadonnut tai varastettu tai kun matkailija joutuu vakavaan onnettomuuteen.

Tässä yhteydessä on aiheellista mainita ns. johtavan valtion järjestely. Kyseessä on uusi toimintamuoto, jonka tarkoituksena on lujittaa konsuliyhteistyötä ja parantaa unionin kansalaisten suojelua kriisitilanteissa sellaisissa kolmansissa maissa, joissa vain harvat jäsenvaltiot ovat edustettuina. Kussakin kolmannessa maassa nimetään yksi tai useampi jäsenvaltio johtavaksi valtioksi, jotta voidaan varmistaa, että niiden jäsenvaltioiden kansalaiset, joilla ei ole omaa edustustoa kyseisessä maassa, saavat suojelua muiden jäsenvaltioiden viranomaisilta. Evakuointitilanteessa tämä johtava valtio vastaa siitä, että kaikki unionin kansalaiset saadaan siirrettyä turvaan. EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan osalta komissio pitää johtavan valtion järjestelyä myönteisenä kehityksenä kohti todellista rasisusten jakamista kriisitilanteissa.

Yhteisön sääntöjä on tällä alalla niukasti: vain kaksi jäsenvaltioiden hallitusten edustajien tekemää päätöstä. Päätöksen 95/553/EY⁷ mukaan unionin kansalaisilla on oikeus saada suojelua minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliedustustolta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset esimerkiksi kuolemantapauksen, vakavan onnettomuuden, pidätyksen ja kotiinkuljettamisen yhteydessä. Päätös ei ole tyhjentävä, sillä siinä ei mainita erikseen muita tilanteita, joissa unionin kansalainen saattaa tarvita konsuliapua. Päätös 96/409/YUTP⁸ antaa unionin kansalaisille, joiden kotivaltioilla ei ole edustusta kyseisessä maassa, oikeuden saada kadonneen matkustusasiakirjan tilalle tilapäinen matkustusasiakirja, jonka on myöntänyt jokin toinen jäsenvaltio, jolla on edustusto kyseisessä maassa. Lisäksi jäsenvaltiot ovat laatineet neuvostossa konsuliviranomaisten tarjoamaa suojelua koskevat suuntaviivat, jotka eivät kuitenkaan ole sitovia.⁹ Vaatimukset konsuliviranomaisten tarjoaman suojelun kehittämistä lisääntyvät varmasti tulevaisuudessa, kun unionin kansalaiset oppivat tuntemaan paremmin EY:n perustamissopimuksen 20 artiklaan perustuvat oikeutensa ja kansainvälinen matkailu edelleen lisääntyy. Luonnonkatastrofit, terrori-iskut ja poliittinen epävakaus lisäävät huolenaiheita omalta osaltaan.

Uudistussopimuksen voimaantulo tarjoaa selkeän oikeusperustan tätä alaa koskevan EU:n lainsäädännön antamiseksi. EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan uusi sanamuoto antaa neuvostolle mahdollisuuden antaa ”direktiivejä tällaista suojelua helpottavista tarpeellisista yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä”.

Toimintasuunnitelman tarkoituksena on esittää toimia, joiden avulla voidaan täsmentää EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan sisältöä ja korjata tällä alalla esiintyviä nykyisiä ja ennakoitavissa olevia puutteita.

⁷ EYVL L 314, 28.12.1995, s. 73.

⁸ EYVL L 168, 16.7.1996, s. 4.

⁹ Neuvoston asiakirja 10109/06, 2.6.2006.

3. JULKISEN KUULEMISEN TULOKSET

Vuonna 2006 komissio käynnisti laajan julkisen kuulemisen julkaisemalla vihreän kirjan diplomaatti- ja konsuliviranomaisten Euroopan unionin kansalaisille antamasta suojelusta kolmansissa maissa¹⁰. Vihreässä kirjassa esitettiin useita toimenpide-ehdotuksia. Vihreän kirjan perusteella saadut kommentit osoittivat, että aihe herättää suurta kiinnostusta.¹¹ Aiheesta järjestettiin julkinen kuulemistilaisuus 29. toukokuuta 2007.

Kansalaisyhteiskunta, muut EU:n toimielimet ja yksityiset vastaajat vaativat, että EY:n perustamissopimuksen 20 artiklalle on annettava lisäpontta, koska kyseessä on unionin kansalaisuuden konkreettinen ilmenemismuoto. Toisaalta useat jäsenvaltiot kehottivat varovaisuuteen ja muistuttivat, että ne ovat vastuussa ensisijaisesti omien kansalaistensa suojelemisesta.

4. ASIASSA ON EDETTÄVÄ ASTEITTAIN

EY:n perustamissopimuksen 20 artiklaan perustuvaa oikeutta jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliviranomaisten tarjoamaan suojeluun ei ole mahdollista lujittaa yhdellä ainoalla aloitteella, sillä kyseessä on monimutkainen haaste, jonka toteuttaminen edellyttää pitkän aikavälin strategiaan perustuvaa kattavaa toimenpiteiden yhdistelmää. Ensisijainen vastuu näistä kysymyksistä kuuluu näet todellakin jäsenvaltioille. Komissio haluaa kuitenkin auttaa niitä suoriutumaan tähän liittyvistä velvollisuuksista. Siksi asiassa on edettävä asteittain.

Eräät tarvittavista toimenpiteistä ovat oikeudellisesti ja teknisesti niin monimutkaisia, että ne edellyttävät syvällistä analyysia ja niitä on valmisteltava tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

- Komissio esittää vuosiksi 2007–2009 seuraavan toimintasuunnitelman, johon sisältyy sekä lainsäädäntö- että muita toimenpiteitä.

5. TOIMINTA-ALAT VUOSINA 2007–2009

5.1. *Kansalaisille tiedottaminen*

Julkinen kuuleminen vahvisti, että suurella yleisöllä ei ole aiheesta riittävästi tietoa. Komissio käynnistikin huhtikuussa 2007 tiedotuskampanjan, johon liittyvissä julisteissa kerrotaan EY:n perustamissopimuksen 20 artiklasta ja päätöksestä 95/553/EY ymmärrettävällä tavalla. Julisteita on jaettu pyynnöstä matkatoimistoille monissa jäsenvaltioissa. Lisäksi Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö on jakanut esitettä ”Eurooppalainen konsuliapu”¹². Myös jäsenvaltiot ovat jakaneet tietoa EY:n perustamissopimuksen 20 artiklasta kansallisella tasolla. Näistä toimista

¹⁰ KOM(2006) 712 lopullinen.

¹¹ Vihreän kirjan perusteella saadut kommentit ovat saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm.

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

huolimatta valtaosa kansalaisista ei edelleenkään tunne tätä määräystä ja sen tarjoamia mahdollisuuksia.

5.1.1. Jäsenvaltioiden olisi liitettävä EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan teksti passeihin

Komissio esittää tämän toimintasuunnitelman yhteydessä ensimmäisenä toimenpiteenä jäsenvaltioille osoitetun suosituksen, jonka mukaan niiden tulisi liittää EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan teksti passeihin. Tätä vihreässä kirjassakin mainittua ajatusta ehdotettiin alun perin Barnierin selvityksessä¹³, ja myös Itävalta kannatti sitä toimiessaan Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajana vuonna 2006¹⁴. Julkisen kuulemisen yhteydessä ehdotusta kannatettiin lähes yksimielisesti; sitä pidettiin tehokkaana keinona tiedottaa asiasta kolmansiin maihin matkustaville kansalaisille. On myös ehdotettu, että passeihin lisättäisiin eurooppalaisen verkkosivuston osoite, josta kansalaiset voivat saada lisätietoja. Komissio suosittaa, että jäsenvaltiot liittävätkin EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan tekstin passeihin, jotka myönnetään 1. heinäkuuta 2009 jälkeen. Ennen kyseistä päivämäärää myönnettäviin passeihin liitetään komission suosituksen mukaan tarra, jossa on EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan teksti. Tarra kiinnitettäisiin passin takakanteen, sen ulkopuolelle. Auttaakseen jäsenvaltioita, Komissio on valmis saattamaan tarrat saataville. Jäsenvaltiot voivat päättää itse, ottavatko ne tarrat käyttöön ja miten niiden jakelu tapahtuu. Tämä toimenpide lisäisi merkittävästi kansalaisten tietoisuutta EY:n perustamissopimuksen 20 artiklasta ilman suuria kustannuksia.

- Komissio suosittaa, että jäsenvaltiot lisäävät EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan tekstin 1. heinäkuuta 2009 alkaen myönnettäviin passeihin ja jakavat (vuodesta 2008 alkaen) tarroja kiinnitettäväksi ennen kyseistä päivämäärää myönnettävien passien takakanteen ulkopuolelle.

5.1.2. Suurelle yleisölle suunnatun tiedotuskampanjan jatko

Komissio julkaisee konsuliapua koskevan julisteen, jota levitetään yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa soveltuviin paikkoihin kuten lentokentille, satamiin, ulkorajojen rajanylityspaikoille ja rautatieasemille.

- Komissio julkaisee konsuliapua koskevan julisteen, jota levitetään yhdessä jäsenvaltioiden kanssa soveltuviin paikkoihin (vuodesta 2007 alkaen).

5.1.3. Konsuliapua koskevan EU:n verkkosivuston perustaminen

Komissio aikoo perustaa vuonna 2008 Europa-palvelimelle erityisen verkkosivuston, jolla käsitellään konsuliviranomaisten tarjoamaa suojelua. Sivustolla voidaan julkaista seuraavassa esitetyn kaltaista käytännön tietoa.

¹³ Ks. alaviite 6.

¹⁴ Neuvoston asiakirja 10551/06, 15.6.2006.

Sivusto voisi myös helpottaa tutustumista jäsenvaltioiden viranomaisten antamiin matkustusohjeisiin. Sivustolle voitaisiin lisätä linkki jäsenvaltioiden omiin matkustusohjeisiin ja neuvoston pääsihteeristön sivustolle¹⁵.

- Komissio perustaa Europa-palvelimelle verkkosivuston, jolla julkaistaan tietoa konsuliviranomaisten tarjoamasta suojelusta (2008).

5.1.4. Julkaistaan tietoa kolmansissa maissa sijaitsevista jäsenvaltioiden edustustoista

Monille voisi olla hyötyä päivitetystä luettelosta, johon olisi koottu tiedot kolmansissa maissa sijaitsevista jäsenvaltioiden lähetystöistä ja konsulaateista. Neuvoston pääsihteeristö kerää nämä tiedot kahdesti vuodessa¹⁶, mutta ne eivät ole helposti suuren yleisön saatavilla. Komissio julkaisee tiedot uudella verkkosivustolla.

- Komissio pyytää jäsenvaltioita päivittämään tiedot kolmansissa maissa sijaitsevista lähetystöistä ja julkaisee ne verkossa (vuodesta 2008 alkaen).

5.1.5. EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan täytäntöönpanotoimenpiteiden julkaiseminen

Komissio julkaisee uudella verkkosivustolla myös tiedot EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan täytäntöönpanotoimenpiteistä. Se suosittaa, että toimenpiteet julkaistaan myös *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

- Komissio julkaisee tiedot EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan täytäntöönpanotoimenpiteistä uudella verkkosivustolla (vuodesta 2008 alkaen).

5.1.6. Konsuliapua koskevan EU:n neuvontapuhelimen perustaminen

Komissio tutkii, voitaisiinko konsuliviranomaisten tarjoamasta suojelusta antaa tietoja myös puhelimitse vuodesta 2009 alkaen. Puhelimitse voitaisiin antaa esimerkiksi jäsenvaltioiden kolmansissa maissa sijaitsevien konsulaattien tai lähetystöjen yhteystietoja.

- Komissio tutkii mahdollisuuksia antaa konsuliapua koskevia tietoja puhelimitse (vuodesta 2009 alkaen).

5.2. Unionin kansalaisten suojelun soveltamisala

Julkisen kuulemisen yhteydessä kävi ilmi, että EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan määräyksiä tulkitaan eri maissa eri tavoin. Toiset ymmärtävät sen kattavan sekä diplomaatti- että konsuliviranomaisten tarjoaman suojelun, toisten mukaan se taas käsittää ainoastaan konsuliavun. Diplomaattinen suojelu tarkoittaa sitä, että valtio voi vedota toisen valtion vastuuseen vahingoista, joita on aiheutunut

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

¹⁶ Neuvoston asiakirja 16383/1/06 ”Puheenjohtajavaltion diplomaattiedustus kolmansissa maissa – Vuoden 2007 ensimmäinen puolisko”, 23.3.2007.

sellaiselle luonnolliselle tai oikeushenkilölle, joka on ensimmäisen valtion kansalainen.¹⁷

Näyttää siltä, että unionin kansalaiset tarvitsevat kolmansissa maissa useimmiten nimenomaan konsuliapua.¹⁸ Siksi komissio keskittyy toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa nimenomaan unionin kansalaisille kolmansissa maissa tarjolla olevan konsuliavun kehittämiseen. Myöhemmin voidaan toki pyrkiä parantamaan myös diplomaattista suojelua.

5.2.1. Varmistetaan unionin kansalaisten suojelun yhtenäinen taso

Julkisen kuulemisen yhteydessä tuli esiin, että konsuliviranomaisten tarjoaman suojelun taso vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen. Eroavuudet voivat heikentää EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan vaikuttavuutta. Komissio tarkastelee konsuliapua koskevia jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä ja käytänteitä ja arvioi eroavuuksien laajuutta ja luonnetta tältä pohjalta.

- Komissio arvioi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa konsuliapua koskevassa lainsäädännössä ja käytänteissä ilmeneviä eroavuuksia (vuodesta 2008 alkaen).

5.2.2. Unionin kansalaisten perheenjäsenet, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia

Noin kuusi miljoonaa unionin kansalaista on naimisissa kolmannen maan kansalaisen kanssa.¹⁹ Kun unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä joutuvat vaikeuksiin, aiheutuu suuria ongelmia ja hätää, jos suojelu ei koske myös niitä perheenjäseniä, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia. Eräät jäsenvaltiot tarjoavatkin jo nyt suojelua myös niille unionin kansalaisten perheenjäsenille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, mutta toisissa jäsenvaltioissa tällaista suojelua on saatavilla vain tapauskohtaisesti tai ei lainkaan. Komissio selvittää mahdollisuuksia myöntää EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan nojalla suojelua myös niille unionin kansalaisten perheenjäsenille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, sillä näin voidaan vahvistaa unionin kansalaisten oikeutta suojeluun. Tällainen ratkaisu on myös johdonmukainen unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön lainsäädännön kanssa.²⁰ Useat kysymykset, kuten perheenjäsenen määritelmä ja kaksoiskansalaisuus, edellyttävät kuitenkin tarkempia selvityksiä.

- Komissio selvittää, voidaanko konsuliapua myöntää myös niille unionin kansalaisten perheenjäsenille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia (vuodesta 2009 alkaen).

¹⁷ Ks. YK:n kansainvälisen oikeuden toimikunnan raportti vuodelta 2006 (A/61/10), luonnos 1 artiklan tekstiksi.

¹⁸ Konsuliavulla tarkoitetaan tukea ja apua, jota valtio antaa ulkomailta henkilöille, jotka voivat olla joko sen omia kansalaisia tai toisen maan kansalaisia, joille kyseinen valtio on luvannut antaa apua. Tällaista apua voivat antaa sekä konsuli- että diplomaattiviranomaiset.

¹⁹ Vaikutustenarvioinnin 5.3 kohta.

²⁰ Ks. mm. direktiivi 2004/38/EY, EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77.

5.2.3. *Vainajien tunnistamiseen ja kotiuttamiseen liittyvät suojelutoimet*

Vainajan tunnistamiseen ja kotiuttamiseen liittyvät hallinnolliset muodollisuudet ovat monimutkaisia ja kalliita, mikä syventää entisestään kuolemantapauksen aiheuttamaa ahdistusta. Julkisen kuulemisen perusteella ollaan laajalti yhtä mieltä siitä, että vainajan tunnistamiseen ja kotiuttamiseen liittyviä, usein monimutkaisia ja kalliita hallintomenettelyjä on syytä yksinkertaistaa.

Komissio toteaa tässä yhteydessä, että Strasbourgissa vuonna 1973 tehdystä eurooppalaisesta yleissopimuksessa, joka koskee ruumiiden kuljettamista²¹, on mukana 15 jäsenvaltiota, joilla on sopimuksesta hyviä kokemuksia. Komissio suosittaa, että myös loput 12 jäsenvaltiota liittyvät yleissopimukseen. Kaikkien jäsenvaltioiden olisi ratifioitava yleissopimus mahdollisimman pian.

Näin voitaisiin luoda vahva yhteinen perusta, jonka pohjalta myös monenvälisellä tasolla voitaisiin ajaa menettelyjen yksinkertaistamista vainajien kotiuttamiseksi kolmansista maista.

- Komissio suosittaa, että ne jäsenvaltiot, jotka eivät vielä ole liittyneet vuonna 1973 tehtyyn Euroopan neuvoston yleissopimukseen, tekisivät niin (vuodesta 2008 alkaen).
- Komissio pohtii, miten monenvälisellä tasolla voitaisiin parhaiten yksinkertaistaa menettelyjä, jotka liittyvät vainajien kotiuttamiseen kolmansista maista (vuodesta 2009 alkaen).

5.2.4. *Ennakkorahoituksen myöntämiseen liittyvien menettelyjen yksinkertaistaminen*

Vihreässä kirjassa ehdotettiin ennakkorahoituksen myöntämiseen (päätöksen 95/553/EY 6 artikla) liittyvien menettelyjen yksinkertaistamista. Tämä herätti kuitenkin ristiriitaisia ajatuksia. Toiset jäsenvaltiot katsoivat, että nykyiset menettelyt ovat toimivia, toiset taas kannattivat yksinkertaistamista ja/tai erityisen korvausjärjestelmän käyttöönottoa.

Konsuliviranomaisten tarjoamaa suojelua koskevissa suuntaviivoissa suositellaan, että jäsenvaltiot korvaavat avustavalle valtiolle aiheutuneet kulut jollakin käytännöllisellä tavalla. Suuntaviivojen mukaan jäsenvaltioiden olisi korvattava kotiuttamisesta aiheutuvat kulut toisilleen määräsuhteessa. Konsuliapua pyytänyt jäsenvaltio puolestaan perii maksun takaisin kansalaisiltaan. Komissio jatkaa sen selvittämistä, ovatko nykyiset menettelyt riittävät.

Lisäksi tutkitaan mahdollisuuksia ottaa käyttöön jäsenvaltioiden välinen korvausjärjestelmä. Järjestelmässä voitaisiin säätää, että jäsenvaltioiden on saatava korvaus kuluista, joita niille aiheutuu muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille annettavasta konsuliavusta. Järjestelmän tulisi olla hallinnollisesti yksinkertainen ja tehokas.

²¹ Ruumiiden kuljettamisesta tehty yleissopimus, Strasbourg 26.10.1973. Yleissopimuksen on tähän mennessä ratifioinut 21 valtiota, joista 15 on EU:n jäsenvaltioita.

- Komissio pohtii, onko ennakkorahoituksen myöntämiseen liittyviä menettelyjä tarpeen yksinkertaistaa (vuonna 2009).
- Se selvittää myös mahdollisuuksia ottaa käyttöön jäsenvaltioiden välinen korvausjärjestelmä (vuonna 2009).

5.3. *Rakenteet ja resurssit*

Monilla jäsenvaltioilla on kolmansissa maissa käytössä yhteisiä tiloja²², koska näin voidaan alentaa kustannuksia ja parantaa koordinaointia. Dar es Salaamissa ja Abujassa myös komission lähetystö toimii samoissa tiloissa eräiden jäsenvaltioiden lähetystöjen kanssa. Kukin järjestelyn osapuoli omistaa ja maksaa osuutensa rakennuksen käytöstä, ja yhteiset kulut jaetaan määräsuhteessa.

Kaikille unionin kansalaisille avoimien yhteisten konsulitoimistojen käyttöönotto täydentäisi kolmansien maiden puutteellisia konsulipalveluja. Tällaiset toimistot voitaisiin sijoittaa komission lähetystön yhteyteen. Kustannukset voitaisiin jakaa määräsuhteessa toimintaan osallistuvien jäsenvaltioiden kesken nykyisten järjestelyjen tapaan. Yhteisistä tiloista saatavien etujen lisäksi (kustannusten säästö, yhteistyön kehittäminen) yhteiset toimistot voisivat toimia keskinäiseen edustukseen perustuvan selkeän ja avoimen järjestelmän pohjalta. Järjestelmä olisi askel kohti hädänalaiseen asemaan joutuneiden unionin kansalaisten parempaa suojelua, koska se olisi toiminnassa kaiken aikaa eikä ainoastaan poikkeustilanteissa kuten konfliktien ja luonnononnettomuuksien yhteydessä. Siinä mielessä järjestely täydentäisi edellä mainittua johtavan valtion järjestelyä.

Komissio tutkii mahdollisuuksia perustaa pilottihankkeen puitteissa ja yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa yhteinen konsulitoimisto sellaiseen kolmanteen han jossa vain harvat jäsenvaltiot ovat edustettuina. Komissio tutkii ensin pilottihankkeeseen liittyvät tehtävät, järjestelyt, resurssit, rahoituksen ja kustannusten jakamisen. Edustustoissa on jo käytössä sijaisjärjestelyjä erityisesti yhteisen viisumipolitiikan alalla, missä on tapahtunut huomattavaa edistymistä yhteisen konsuliohjeiston ansiosta. Lisäksi Moldovassa on aloittanut toimintansa ensimmäinen EU:n yhteinen viisumikeskus. Yhteinen viisumikeskus hoitaa tätä nykyä hyvin erilaisia tehtäviä kuin ne, joita yhteisten konsulitoimistojen toimenkuvaan on suunniteltu. Pidemmällä tähtäimellä voitaisiin kuitenkin ajatella, että nämä kaksi toimintoa yhdistetään yhteisiin toimistoihin, jotka tarjoaisivat laaja-alaisia konsulipalveluja ja käsittelisivät myös viisumihakemukset.

Sen jälkeen kun pilottihanke on evaluoitu, yhteisiä toimistoja voitaisiin ottaa käyttöön myös muualla maailmassa.

²² Tällaisia järjestelyjä on käytössä mm. seuraavissa pääkaupungeissa: Abuja, Almaty, Ašgabat, Dar es Salaam, Pjongjang, Quito, Reykjavik, Minsk ja Chişinău.

- Komissio ehdottaa, että jollain alueella otetaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa käyttöön yhteinen konsulitoimisto, joka sijoitetaan samoihin tiloihin komission lähetystön kanssa. Toimisto toteutetaan pilottihankkeena, joka evaluoidaan (vuonna 2008).

5.4. Parhaiden käytänteiden vaihto ja koulutus

Julkinen kuuleminen osoitti, että on tarpeen käsitellä yhteisiä ongelmia yhdessä, edistää parhaiden käytänteiden vaihtoa ja helpottaa tietojenvaihtoa eri toimijoiden kesken. Komissio järjesti vuoden 2007 lopulla seminaarin, jonka tulosten pohjalta suunnitellaan tällä alalla toteutettavia toimia.

- Komissio on järjestänyt seminaarin, jossa yksilöitiin alaan liittyviä yhteisiä ongelmia ja tarpeita (vuonna 2007). Tarkoituksena on helpottaa parhaiden käytänteiden vaihtoa ja koulutusta (vuodesta 2008 alkaen).

5.5. Kolmansien maiden viranomaisten suostumus

Kansainvälisen oikeuden perussääntöjen mukaisesti toiminnalle on saatava kolmansien maiden suostumus. EY:n perustamissopimuksen 20 artiklassa määrätään, että jäsenvaltiot ”aloittavat tällaisen suojelun turvaamiseksi tarvittavat kansainväliset neuvottelut”. On esitetty, että konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen 8 artiklan mukaisesti pelkkä yksipuolinen ilmoitus vastaanottavalle valtiolle saattaisi riittää.²³ Nimenomainen suostumus kuitenkin vahvistaisi oikeusvarmuutta ja antaisi unionin kansalaisuudelle konkreettisen merkityksen myös suhteissa kolmansiin maihin.

Komissio suosittaa, että jäsenvaltiot lisäisivät kolmansien maiden kanssa tehtäviin kahdenvälisiin sopimuksiin suostumuslausekkeen, ottaen kuitenkin huomioon, että kunkin maan kanssa käytävissä neuvotteluissa on noudatettava tilanteen vaatimaa joustavuutta ja ratkaistava asia tapauskohtaisesti. Komissio aikoo myös ehdottaa, että vastaava suostumuslauseke lisätään jatkossa myös yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden välillä tehtäviin ns. sekasopimuksiin.

Pidemmällä aikavälillä komissio aikoo myös tarkastella mahdollisuutta saada kolmansilta mailta suostumus siihen, että EU voi toteuttaa suojelua komission lähetystöjen kautta. Vaikka jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa omien kansalaistensa suojelemisesta, EU:n lähetystöt voisivat neuvoston valtuutuksen nojalla tarjota suojelua yhteisön toimivallan piiriin kuuluvissa kysymyksissä yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.²⁴

²³ Artiklan sanamuoto on seuraava: ”Asianmukaisesti siitä vastaanottajavaltiolle ilmoitettuaan lähettäjävaltion konsuliedustusto voi, ellei vastaanottajavaltio tätä vastusta, hoitaa konsultehtäviä vastaanottajavaltiossa kolmannen valtion puolesta.”

²⁴ Asia T-572/93.

- Komissio suosittaa, että jäsenvaltiot neuvottelevat kolmansien maiden kanssa tehtäviin kahdenvälisiin sopimuksiin suostumuslausekkeen, jotta voidaan varmistaa, että diplomaatti- ja konsuliviranomaiset voivat antaa unionin kansalaisille näiden tarvitsemää suojelua (vuonna 2007).
- Komissio aikoo ehdottaa, että kolmansien maiden kanssa tehtäviin ns. sekasopimukseen sisällytetään jatkossa suostumuslauseke, jotta voidaan varmistaa, että diplomaatti- ja konsuliviranomaiset voivat antaa unionin kansalaisille näiden tarvitsemää suojelua (vuodesta 2008 alkaen).
- Komissio pohtii, voisiko EU antaa suojelua komission lähetystöjen kautta yhteisön toimivallan piiriin kuuluvissa kysymyksissä (vuonna 2009).

6. TOIMINTASUUNNITELMA (2007-2009)

Toiminta vuonna 2007:

- suositetaan, että jäsenvaltiot liittävätkin EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan tekstin
- jatketaan tiedotuskampanjaa
- järjestetään jäsenvaltioiden kanssa seminaari, jossa voidaan selvittää niiden tarpeita parhaiden käytänteiden vaihtoon
- suositetaan, että jäsenvaltiot neuvottelevat kolmansien maiden kanssa tehtäviin kahdenvälisiin sopimuksiin sisällytettäväksi ns. suostumuslausekkeen.

Toiminta vuonna 2008:

- perustetaan konsuliapua koskeva EU:n verkkosivusto
- suositetaan, että jäsenvaltiot liittyvät ruumiiden kuljettamista koskevaan vuoden 1973 yleissopimukseen
- arvioidaan konsuliapua koskevassa jäsenvaltioiden lainsäädännössä ja käytänteissä ilmenevien eroavuuksien laajuus ja luonne
- seminaarin jatkotoimet
- ehdotetaan, että johonkin kolmanteen maahan perustetaan yhteinen konsulitoimisto pilottihankkeena yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.
- ehdotetaan, että kolmansien maiden kanssa tehtäviin sekasopimukseen sisällytetään ns. suostumuslauseke.

Toiminta vuonna 2009:

- annetaan konsuliapuun liittyvää tiedotusta puhelimitse
- selvitetään, voidaanko konsuliapua myöntää myös niille unionin kansalaisten perheenjäsenille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia
- pohditaan, miten vainajien kotiuttamiseen liittyviä menettelyjä voitaisiin yksinkertaistaa monenvälisesti
- selvitetään, olisiko ennakkorahoituksen myöntämiseen liittyviä menettelyjä tarpeen yksinkertaistaa
- tutkitaan mahdollisuuksia ottaa käyttöön erityinen korvausjärjestelmä
- selvitetään, voisiko EU antaa suojelua komission lähetystöjen kautta yhteisön toimivallan piiriin kuuluvissa kysymyksissä.