



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 5.12.2007
COM(2007) 767 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK
ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**Hatékony diplomáciai és konzuli védelem harmadik országok területén: az Európai
Unió hozzájárulása a kérdéshez**

Cselekvési terv 2007-2009

{C(2007) 5841 végleges}
{SEC(2007) 1600}
{SEC(2007) 1601}

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK
ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**Hatékony diplomáciai és konzuli védelem harmadik országok területén: az Európai
Unió hozzájárulása a kérdéshez**

Cselekvési terv 2007-2009

1. BEVEZETÉS

Az uniós polgárok diplomáciai vagy konzuli hatóságok általi védelme harmadik országok területén egyike a Bizottság fő szakpolitikai stratégiai célkitűzése.

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 20. cikke (az EKSz. 20. cikke) szerint „bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A tagállamok kialakítják egymás között a szükséges szabályokat, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.” Ugyanez a jog megjelenik az Európai Unió alapjogi chartájának 46. cikkében is.

Ez a cselekvési terv nem más, mint a Bizottság által 2007–2009 között javasolni tervezett intézkedések nem kimerítő jellegű ütemterve. Az ütemterv a 2006. november 28-án a kérdéssel foglalkozó zöld könyv kiadásával megnyitott nyilvános konzultáció eredményeit követi.

A 27 tagállam már most is a védelmet és az együttműködést célzó eljárások magas szintjét biztosító szabványokat alkalmaz. Mindazonáltal további lépésekre van lehetőség annak érdekében, hogy megkönnyítsék az EKSz. 20. cikkének alkalmazását, és biztosítsák az uniós polgárok lehető legteljesebb védelmét a harmadik országok területén. E célnak valamennyi ezen a területen nemzeti és/vagy közösségi szinten hozott intézkedés teljes mértékben meg kell feleljen. E cselekvési terv célja, hogy támogassa a tagállamokat e téren a kötelezettségeiknek való megfelelésre irányuló erőfeszítéseikben, annak érdekében, hogy támogassák a segítségre szoruló polgárokat.

2. AZ UNIÓS POLGÁROK HARMADIK ORSZÁGOK TERÜLETÉN TÖRTÉNŐ VÉDELME NEK MEGERŐSÍTÉSÉRE IRÁNYULÓ SZÜKSÉGLET

A 166 harmadik ország közül mindössze három területén rendelkezik mind a 27 tagállam képvislettel: a Kínai Népköztársaságban, az Orosz Föderációban és az Amerikai Egyesült Államokban¹. A képvislet hiányát csak tovább mélyítette az Európai Unió bővítése. 18 külsőországban semelyik tagállamnak nincs képvislete, 17-ben mindössze egy tagállam rendelkezik képvislettel, és 11 országban csak két tagállam tart fenn képvisletet. Ezek közé tartozik számos, az uniós turisták által kedvelt célpont is (pl. a Bahama-szigetek, Barbados, Madagaszkár, a Maldív-szigetek és a Seychelle-szigetek). A tagállamok diplomáciai és konzuli képvisletei kifejezetten alacsony számban vannak jelen Közép-Amerikában és a Karib-tenger térségében, Közép-Ázsiában, valamint Közép-és Nyugat-Afrikában. Becslések szerint az EU területén kívülre utazó uniós polgárok 8,7 %-a olyan országok területére utazik, ahol tagállamaik nem rendelkeznek konzuli vagy diplomáciai képvislettel. Az uniós polgárok által évente harmadik országok területét érintő utak száma alapján a külföldre „képviselet nélkül” utazó uniós turisták száma évente legalább 7 millió fő. Becslések szerint körülbelül 2 millió uniós származású polgár él külföldön olyan országban, ahol saját tagállama nem rendelkezik képvislettel².

E számok várhatóan csak növekedni fognak. Az uniós polgárok egyre gyakrabban utaznak külföldre turistaként, illetve élnek külföldön munkavállalóként vagy diákként. Az EUROSTAT³ 2005-ben az ilyen utak számát mintegy 80 millióra becsülte. Az uniós polgárok fele tervez beutazást harmadik ország területére az elkövetkező három év folyamán⁴. A Tanács 2006. évi becslése szerint az uniós polgárok mintegy 180 millió utat bonyolítanak le évente.

A legtöbb tagállam nem vezet nyilvántartást a konzuli segítségnyújtásra irányuló kérelmek pontos számára vonatkozóan. A tagállamok által adott válaszok alapján körülbelül 0,53 %-ra teszik az unión kívül tartózkodó azon polgárok számát, akik konzuli segítségnyújtást igényelnek – ez évente legalább 425 000 esetet jelenthet. Becslések szerint az ilyen ügyek közül legalább 37 000 olyan uniós polgárokat érint, akiknek tagállama nem rendelkezik képvislettel az adott országban⁵.

A konzuli segítségnyújtásra irányuló kérelmek viszonylag alacsony száma abból is fakadhat, hogy a polgárok nem ismerik az EKSz. 20. cikkét. A nyilvános konzultáció megerősítette azt, hogy a legtöbb uniós polgár nincs tudatában az EKSz. 20. cikkének. Az Eurobarométer (2006) felmérése szerint a megkérdezettek mindössze 23 %-a hallott az EKSz. 20. cikke által biztosított lehetőségekről. A nyilvános

¹ A Tanács 2007. március 23-i 16838/1/06 számú, Elnökségi diplomáciai képvisletek harmadik országokban című dokumentuma; nincs kiadva.

² Hatásvizsgálat, 2.2. és 2.8. pontok.

³ Népesedési adatbázis, turizmus részleg. Az adatok magukban foglalják a 2005-ben egy napot meghaladó szabadidős és szakmai utakat.

⁴ Eurobarométer 118., 2006. július.

⁵ Hatásvizsgálat, 2.2. pont.

konzultáció ugyanakkor azt is kimutatta, hogy a polgárok e téren komoly elvárásokat fogalmaznak meg Európával szemben.

A tagállamok egyébként már bevezettek bizonyos koordinációs mechanizmusokat e téren, ahogy azt a 2004-es szököár vagy a 2006-os libanoni válság is mutatta. Ugyanakkor van még mit javítani a tagállamok közötti együttműködés, a koordináció és a terhek megosztása terén⁶. Ezen túlmenően a diplomáciai és konzuli védelem nem korlátozódik krízishelyzetre, hanem mindennapos segítségnyújtást is magában foglal az egyéni problémák – mint például az útlevél elvesztése, lopás vagy súlyos balesetek – nyomán kialakuló helyzet megoldása érdekében.

A konzuli együttműködés új formája a „vezető állam” koncepció, amelynek célja a konzuli együttműködés megerősítése és az uniós polgárok védelmének javítása válság idején azokban a harmadik országokban, ahol csak kevés tagállam rendelkezik képvisellel. Az adott harmadik országban egy vagy több tagállamot jelölnek ki „vezető állam”-nak, hogy más tagállamok nevében biztosítsa a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok védelmét. Evakuáció esetén a „vezető állam” a felelős a helyszínen tartózkodó valamennyi uniós polgár evakuálásáért. Az EKSz. 20. cikkére való tekintettel a Bizottság a „vezető állam” rendszerét a válsághelyzetekben szükséges hatékonyabb tehermegosztás felé tett pozitív lépésnek tekinti.

A közösségi szabályozás ezen a téren igen korlátozott, a tagállamok kormányainak képviselői által elfogadott két határozat tartozik e körbe. A 95/553/EK határozat⁷ megadja az unió képvisellel nem rendelkező polgárainak azt a jogot, hogy bármely tagállam diplomáciai és konzuli képviselétén védelmet kapjanak ugyanolyan feltételekkel, mint az adott állam állampolgárai, pl. haláleset, súlyos baleset, letartóztatás vagy hazatelepítés esetében. A határozat nem kimerítő jellegű és nem fed le egyértelmű módon olyan más eseteket, amikor az uniós polgárok segítségre szorulhatnak. A 96/409/KKBP határozat⁸ feljogosítja az útiokmányaikat elvesztő, képvisellel nem rendelkező uniós polgárokat, hogy a helyszínen bármely más, képvisellel rendelkező tagállam által kiadott sürgősségi útiokmányt kapjanak. A tagállamok ezen túlmenően a konzuli védelemre vonatkozó nem kötelező erejű iránymutatásokat is felvázoltak a Tanácsban.⁹ Majdnem biztos, hogy a hatékonyabb konzuli védelemre vonatkozó kérelmek száma emelkedni fog, egyrészt, mert az uniós polgárok egyre inkább tudatában lesznek az EKSz. 20. cikke szerinti jogaiknak, másrészt a nemzetközi utazások számának növekedése következtében. A természeti katasztrófák, terrorcselekmények és a bizonytalan politikai helyzet további kérdéseket vetnek fel.

⁶ Több kezdeményezés is napvilágra került az elmúlt évek során, melyek az Unió krízishelyzetekre történő reagálásának javítását célozták. Ennek egyik példája a Michel Barnier által 2006. május 9-én kiadott, „Az európai polgári védelmi erő: Europe aid” című jelentés.

⁷ HL L 314., 1995.12.28., 73. o.

⁸ HL L 168., 1996.7.16., 4. o.

⁹ Az Európai Unió Tanácsának 2006.06.02-i 10109/06 számú dokumentuma.

A reformszerződés hatálybalépése világos jogalapot fog biztosítani az uniós jogalkalmazáshoz ezen a területen. Az EKSz. 20. cikkének módosított megszövegezése lehetővé teszi a Tanácsnak, hogy olyan irányelveket fogadjon el, [amelyek] „az ilyen védelem elősegítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket vezet be.”

E cselekvési terv célja, hogy az EKSz. 20. cikkét tartalommal töltsen meg és a jelenlegi, illetve közeljövőben e téren felmerülő hiányosságokat kezelje.

3. A NYILVÁNOS KONZULTÁCIÓ EREDMÉNYE

2006-ban a Bizottság széleskörű nyilvános konzultációt indított be „Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban” című zöld könyv¹⁰ közzétételével, amely javaslatot tett néhány lehetséges intézkedésre. A zöld könyv felvetéseire adott válaszok erős érdeklődést jeleztek a kérdésben¹¹. 2007. május 29-én nyilvános meghallgatást tartottak e tárgyban.

A civil társadalom, más európai intézmények és egyéni válaszadók egyaránt érveltek annak érdekében, hogy az EKSz. 20. cikke – mint az uniós polgárság kézzelfogható eleme – nagyobb hangsúlyt kapjon. Több tagállam is óvatosságra intett, emlékeztetve arra, hogy elsődleges felelősségük saját állampolgáraik védelme.

4. A FOKOZATOSAN HALADÓ MEGKÖZELÍTÉS SZÜKSÉGESSÉGE

Az EKSz. 20. cikkébe foglalt, a diplomáciai és konzuli hatóságok által nyújtott védelemhez való jog hatékony megerősítése összetett kihívást jelent, amelyet nem lehet egyetlen kezdeményezéssel megválaszolni, hanem hosszú távú stratégián alapuló, átfogó intézkedéscsomag kidolgozását igényli. Tény, hogy a tagállamoknak e téren elsődleges kötelezettségeik vannak. A Bizottság segíteni kíván abban, hogy e felelősség terén tehermentesítse a tagállamokat. Fokozatosan haladó megközelítésre van tehát szükség.

Bizonyos intézkedések összetettsége jogi és technikai szempontból mélyreható elemzést és előkészítő munkát igényel, szoros együttműködésben a tagállamokkal.

- A Bizottság az itt következő cselekvési tervet javasolja a 2007–2009 közötti időszakra, ideértve számos jogalkotási illetve nem jogalkotási intézkedést.

¹⁰ COM (2006) 712 végleges.

¹¹ A zöld könyv felvetéseire adott válaszok a következő címen érhetők el:
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm

5. A 2007–2009 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN CSELEKVÉSRE KIJELÖLT TERÜLETEK

5.1. A polgároknak szóló információk

A nyilvános konzultáció megerősítette, hogy a nyilvánosság korlátozottan van tudatában az e téren fennálló lehetőségeknek. A Bizottság 2007 áprilisában tájékoztató kampányt kezdeményezett az EKSz. 20. cikkét és a 95/553/EK határozatot ismertető, felhasználóbarát plakátok segítségével. A poszttereket kérésre számos tagállam utazási irodáihoz eljuttatták. Ezen túlmenően az Európai Unió Tanácsának Titkársága az „Európai konzuli védelem” című tájékoztató füzetet terjesztette¹². Nemzeti szinten a tagállamok is terjesztettek az EKSz. 20. cikkére vonatkozó információt. Mindezen erőfeszítések ellenére a polgárok jelentős többsége továbbra sincs tudatában az EKSz. 20. cikke létének és hatályának.

5.1.1. *Javaslat arról, hogy a tagállamok jelenítsék meg az útlevelekben a 20. cikk szövegét.*

E cselekvési tervhez csatolt első intézkedésként a Bizottság ajánlással fordul a tagállamokhoz arra vonatkozóan, hogy jelenítsék meg az EKSz. 20. cikkének szövegét az útlevelekben. Ez az elképzelés, amelyet a zöld könyv is felvetett, már szerepelt a Barnier-jelentésben¹³, valamint javaslatot tett rá az Európai Unió Tanácsának osztrák elnöksége is 2006-ban¹⁴. A javaslat majdnem egyöntetű támogatást kapott a nyilvános konzultáció során, mint olyan eszköz, amely segítségével hatékonyan érhetők el a harmadik országokba utazó egyének. Az is felmerült, hogy kerüljön bele az útlevelekbe egy olyan európai honlap címe is, amelyen a polgárok részletesebb tájékoztatást kaphatnak. A Bizottság javasolja, hogy a tagállamok jelenítsék meg az EKSz. 20. cikkének szövegét a 2009. július 1-je után kiadott útlevelekben. Az ennél a dátumnál korábban kiadott útlevelek esetében a Bizottság javasolja, hogy az EKSz. 20. cikkének szövegét tartalmazó matricákat vezessenek be, amelyeket ráragasztanak az útlevelek hátsó fedőlapjára. A tagállamok feladata eldönteni, hogy rendelkezésre kívánja-e ezeket bocsátani, és ha igen, milyen módon. Ez az intézkedés korlátozott költségek mellett jelentős mértékben segítené, hogy a polgárok tudomást szerezzenek az EKSz. 20. cikkéről.

- A Bizottság javasolja, hogy a tagállamok jelenítsék meg az EKSz. 20. cikkének szövegét a 2009. július 1-je után kiadott útlevelekben, valamint vezessenek be az útvelek hátsó fedőlapjára ragasztható matricákat az említett időpontnál korábban kiadott útvelek esetében (2008-tól kezdődően).

5.1.2. *A nyilvánosság tájékoztatását célzó kampány folytatása*

A Bizottság – együttműködve a tagállamokkal – a konzuli védelemről szóló plakátokat bocsát rendelkezésre olyan stratégiai jelentőségű helyeken való terjesztés céljából, mint például repülőterek, kikötők, külső határátkelőhelyek és vasútállomások.

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

¹³ Lásd a 6. lábjegyzetet.

¹⁴ A 2006.06.15-i 10551/06 számú dokumentum.

- A Bizottság – együttműködve a tagállamokkal – a konzuli védelemről szóló plakátokat bocsát rendelkezésre stratégiai jelentőségű helyeken való terjesztés céljából (2007-től kezdődően).

5.1.3. *Uniós honlap kialakítása a konzuli védelem kérdéséről*

A Bizottság 2008-ban különálló honlapot tervez létrehozni az EUROPA szerveren a konzuli védelem kérdéskörében. A honlapot az alább felvázolt gyakorlati információt közzétételére használják.

A honlap ugyanakkor megkönnyítheti azt is, hogy a tagállamok utazáshoz adott tanácsai könnyebben elérhetővé váljanak. A honlap linkeket biztosíthat a tagállamok utazáshoz adott tanácsaihoz, valamint a Tanács Titkárságának honlapjához¹⁵.

- A Bizottság 2008-ban honlapot hoz létre az EUROPA szerveren belül a konzuli védelemre vonatkozó tájékoztatás megjelentetése céljával (2008).

5.1.4. *A tagállamok harmadik országbeli képviselőire vonatkozó tájékoztatás megjelentetése*

Sokan hasznosnak találnák, ha a tagállamok harmadik országokban működő nagykövetségeiről és konzuli hivatalairól naprakész listát kaphatnának. Ez az információ, amelyet a Tanács Titkársága két évente frissít¹⁶, jelenleg csak nehezen hozzáférhető a nyilvánosság számára. A kérdéses adatokat a Bizottság a tervezett honlapon fogja megjelentetni.

- A Bizottság a harmadik országbeli képviselőikre vonatkozó, aktualizált tájékoztatást kér a tagállamoktól, hogy azt online megjelentesse (2008-tól kezdődően).

5.1.5. *Az EKSz. 20. cikkét végrehajtó intézkedések nyilvánosságra hozatala*

A Bizottság az EKSz. 20. cikkét végrehajtó megfelelő intézkedéseket nyilvánosságra fogja hozni a javasolt honlapon. A Bizottság javasolja, hogy az ilyen intézkedéseket jelentessék meg a Hivatalos Lapban is.

- A Bizottság az EKSz. 20. cikkét végrehajtó intézkedéseket nyilvánosságra fogja hozni a tervezett honlapon (2008-tól kezdődően).

5.1.6. *Uniós telefonos szolgálat kialakítása a konzuli védelem kérdéséről*

A Bizottság megvizsgálja annak lehetőségét, hogy 2009-ig telefonos tájékoztatást működtessen a konzuli védelemmel kapcsolatos kérdésekben, így pl. a tagállamok harmadik országokban működő konzuli hivatalainak vagy nagykövetségeinek elérhetőségeiről.

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

¹⁶ „Elnökségi diplomáciai képviselők harmadik országokban – 2007. első fele”. A Tanács 2007. március 23-i 16838/1/06 számú dokumentuma.

- A Bizottság megvizsgálja annak lehetőségét, hogy telefonos tájékoztatást működtessen a konzuli védelemmel kapcsolatos kérdésekben (2009).

5.2. Az uniós polgárok védelmének hatóköre

A nyilvános konzultáció során felvetődött, hogy az EKSz. 20. cikkét különbözőképpen értelmezik. Néhányan úgy gondolják, hogy vonatkozik mind a diplomáciai, mind a konzuli védelemre, míg mások szerint csak a konzuli védelmet fedi le. A diplomáciai védelem lényege, hogy egy adott állam a saját állampolgárának számító természetes vagy jogi személynek okozott kár esetében hivatkozik a másik érintett állam felelősségére¹⁷.

Úgy tűnik, hogy azon esetek többsége, amikor uniós polgárok harmadik országban segítségre szorulnak, konzuli védelemre vonatkoznak.¹⁸ Az e cselekvési terv által lefedett időszakban a Bizottság éppen ezért arra összpontosít, hogy az uniós polgárok harmadik országbeli konzuli védelmét javítsa. Ez nem érinti a diplomáciai védelem kérdésében jövőben lehetséges fellépéseket.

5.2.1. Valamennyi uniós polgár azonos mértékű védelmének biztosítása

A nyilvános konzultáció során nyilvánvalóvá vált, hogy a konzuli védelem tartalma tagállamonként változik. Az eltérések csorbíthatják az EKSz. 20. cikkének teljes mértékű hatását. A Bizottság meg fogja vizsgálni a tagállamok konzuli védelemre vonatkozó jogalkotását és gyakorlatát, valamint ki fogja értékelni az eltérések mértékét és természetét.

- A tagállamokkal együttműködésben a Bizottság ki fogja értékelni a konzuli védelemre vonatkozó jogalkotás és gyakorlatok közötti eltéréseket (2008-tól kezdődően).

5.2.2. Uniós polgárok azon hozzátartozóinak védelme, akik harmadik országok állampolgárai

Becslések szerint körülbelül 6 millió uniós polgár él házasságban harmadik országok állampolgárával¹⁹. A védelem hiánya az uniós polgárok azon hozzátartozói esetében, akik harmadik országok állampolgárai, nagy nehézségekkel járhat és sok aggodalomra adhat okot, amikor a polgárok és családtagjaik bajba kerülnek. Bizonyos tagállamok már rendelkeztek azon családtagok védelméről, akik harmadik országok állampolgárai, míg más tagállamok még nem, vagy csak belátás szerint járnak el. Annak érdekében, hogy megerősítsék az uniós polgárok védelemhez való jogát, a Bizottság meg fogja vizsgálni annak lehetőségét, hogy uniós polgárok családtagjainak is lehessen konzuli védelmet nyújtani az EKSz. 20. cikke értelmében.

¹⁷ Lásd az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság 2006. évi jelentés 1. cikke tervezetének teljes szövegét (A/61/10).

¹⁸ A konzuli védelem egy állam által támogatás és segítség nyújtását jelenti külföldön tartózkodó polgárok részére, akár saját állampolgáraitól van szó, akár olyan állam polgáraitól, amellyel megállapodtak ilyen védelem biztosításáról. A konzuli védelmet konzuli vagy diplomáciai hatóságok nyújthatják.

¹⁹ Lásd: hatásvizsgálat, 5.3. pont.

Ez a lépés összhangban lenne az uniós polgárok szabad mozgásának kérdéskörére vonatkozó közösségi szabályokkal²⁰. Számos kérdés ugyanakkor további vizsgálatot igényel, mint például a családtag meghatározása vagy a kettős állampolgárság megadásának kérdése.

- A Bizottság meg fogja vizsgálni az uniós polgárok azon hozzátartozói védelmének lehetőségét, akik harmadik országok állampolgárai (2009).

5.2.3. *Védelem a földi maradványok azonosítása és hazaszállítása esetében*

Válságos helyzetben az elhunyt azonosításával és hazaszállításával kapcsolatos bonyolult és költséges formák csak súlyosbítják az egyébként is nehéz helyzetet. A nyilvános konzultáció széleskörű egyetértést jelzett arra vonatkozóan, hogy szükség van a földi maradványok azonosítása és hazaszállítása esetében felmerülő, gyakran bonyolult és költséges adminisztratív eljárások egyszerűsítésére.

E tekintetben a Bizottság jelzi, hogy az elhunyt személyek holttestének hazaszállításáról szóló 1973. évi egyezményben²¹ részt vevő 15 tagország általában pozitív tapasztalatokról számol be. A Bizottság javasolja, hogy a másik 12 tagállam is csatlakozzon az egyezményhez. Az egyezmény ratifikálására minél hamarabb sort kell keríteni valamennyi tagállamban.

Ez olyan, többoldalú fellépést lehetővé tevő, erős közös platformot tudna létrehozni, amelynek köszönhetően lehetőség nyílna az elhunytak földi maradványainak harmadik országból történő hazaszállításához kapcsolódó eljárások egyszerűsítésére.

- A Bizottság javasolni fogja, hogy azok a tagállamok, amelyek még nem csatlakoztak az 1973. évi Európa Tanácsi egyezményhez, tegyék meg ezt a lépést (2008).
- A Bizottság keresni fogja annak lehetőségét, hogyan lehetne a leghatékonyabban egyszerűsíteni az elhunytak földi maradványainak harmadik országból történő hazaszállításához kapcsolódó eljárásokat (2009).

5.2.4. *A pénzbeli előleggel kapcsolatos eljárások szükséges egyszerűsítésének lehetőség*

A zöld könyv felvetése a pénzbeli előlegeket érintő eljárások egyszerűsítéséről (a 95/553/EK határozat 6. cikke) vegyes fogadtatásban részesült. Néhány tagállam azt jelezte, hogy a jelenlegi eljárások jól működnek, míg mások támogatják az egyszerűsítést és/vagy egyfajta ellentételezési rendszer kialakítását.

A „Konzuli védelemről szóló iránymutatás” kitart azon álláspont mellett, hogy a tagállamok pragmatikus módon térítsék vissza a segítséget nyújtó tagállam kiadásait. Hazaszállítás esetén például ösztönzi azt, hogy a tagállamok egymás kiadásait arányosan térítsék vissza; a kérelmező tagállam feladata saját állampolgáraival

²⁰ Lásd 2004/38/EK irányelv, HL L 158., 2004.4.30., 77. o.

²¹ Elhunyt személyek holttestének hazaszállításáról szóló egyezmény, Strasbourg, 1973.10.26. E dátumig az egyezményt 21 állam ratifikálta, ezek közül 15 uniós tagállam.

szemben eljárni a kifizetetés érdekében. A Bizottság meg fogja vizsgálni, vajon a jelenlegi eljárások kielégítőek-e.

Vizsgálat tárgyát fogja képezni a tagállamok közötti ellentételezési rendszer kialakításának lehetősége is. Egy ilyen rendszer a más tagállam állampolgárának konzuli védelme során felmerülő kiadások ellentételezését rendezné. A rendszer adminisztratív szempontból egyszerű és hatékony lenne.

- A Bizottság meg fogja vizsgálni a pénzbeli előleggel kapcsolatos eljárások egyszerűsítésének szükségességét (2009).
- Vizsgálat tárgyát fogja képezni a tagállamok közötti ellentételezési rendszer kialakításának lehetősége is (2009).

5.3. Struktúrák és források

Számos tagállam helymegosztási megállapodásokkal²² működik harmadik államok területén a költségek csökkentése és a koordináció megerősítése érdekében. Dar es Salaam és Abuja esetében a Bizottság küldöttségei is bizonyos tagállamokkal osztoznak a létesítményeken. Valamennyi partner birtokosa az épület egy részének és arányosan fizeti annak költségeit, valamint a közös költségeket.

A közös irodák kialakítása, amelyek minden uniós polgár előtt nyitva állnának, kompenzálná a harmadik országokban megfigyelhető korlátozott konzuli jelenlétet, és az ilyen irodákat a Bizottság delegációival közös létesítményekben is ki lehetne alakítani. A kiadásokat arányosan kellene elosztani a résztvevő tagállamok között már létező megállapodásokból kiindulva. A helymegosztásból származó előnyök (költségmegtakarítás és erősebb együttműködés) mellett a közös irodák a közös képviselet világos és átlátható elvek alapján működnének. Ez a rendszer újabb lépést jelentene a bajba jutott uniós polgárok megerősített védelme felé, mivel állandó jelleggel működne, nem csak kivételes esetben, mint például konfliktusok és természeti katasztrófák idején. Ebben az értelemben kiegészítené a „vezető állam” rendszerét.

A Bizottság megvizsgálja annak lehetőségét, hogy – a tagállamokkal együttműködve – kísérleti projektként közös irodát hozzon létre olyan harmadik országban, ahol kevés tagállam rendelkezik képviselettel. A Bizottság először azt fogja megvizsgálni, mi lenne a funkciója, hogyan lehetne megszervezni, milyen forrásokból és finanszírozással működne a kísérleti projekt, és milyen hatást gyakorolna a tehermegosztásra. A helyettesítések rendszere már létezik, különösen a közös vízümpolitika területén, ahol jelentős előrelépést hozott magával a közös konzuli utasítás és az Unió első közös vízumigénylési központjának megnyitása Moldovában. A közös vízumigénylési központ jelenlegi szerepe nagyban különbözik a tervezett közös irodákétól. Mindazonáltal hosszú távon megfontolandó a két elképzelés összevonása a közös irodák keretén belül, amelyek így széles körű konzuli szolgáltatásokat nyújtanának, ideértve a vízumkérelmek kezelését is.

²²

Ez a helyzet pl. Abuja, Almaty, Asgabat, Dar es Salaam, Pyongyang, Quito, Reykjavík, Minszk és Chisinau esetében.

A kísérleti projekt értékelését követően a közös irodák hálózatát ki lehetne terjeszteni a világ további területeire.

- A Bizottság javaslatot fog tenni arra, hogy a tagállamokkal együttműködve egy adott régióban közös irodát hozzon létre, amely a Bizottság delegációjával osztozna a létesítményen, kísérleti projekt keretében, amelynek működéséről értékelés készítendő (2008).

5.4. A legjobb gyakorlat átadása és képzések

A nyilvános konzultáció megerősítette, hogy szükség van a közös problémák megvitatására, a legjobb gyakorlat átadására és arra, hogy elősegítsék az információcserét a különböző szereplők között. A Bizottság e céllal szemináriumot szervezett 2007 végén, amelynek eredményei a jövőbeni fellépések alapját fogják képezni e kérdésben.

- A Bizottság szemináriumot szervezett a kérdésben felmerülő közös problémák és szükségletek azonosítása érdekében (2007), azzal a céllal, hogy elősegítse a legjobb gyakorlat átadását és a továbbképzéseket (2008-tól kezdődően).

5.5. Harmadik országok hatáságainak hozzájárulása

A nemzetközi jog szerint alapvető feltétel megszerezni a harmadik ország hozzájárulását. Az EKSz. 20. cikke szerint a tagállamok „megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.” Felmerült az az érv, hogy elégséges lehet a fogadó állam felé egyoldalú értesítést küldeni a konzuli kapcsolatokról szóló bécsi egyezmény²³ 8. cikke értelmében. Mindazonáltal a kifejezett hozzájárulás megerősítené a jogbiztonságot és konkrét tartalommal ruházná fel az európai polgárságot harmadik országok viszonylatában is.

Valamennyi erre a kérdésre vonatkozó, egyedi esetből kiinduló tárgyalás vagy megállapodás sajátos körülményeinek figyelembe vételéhez szükséges rugalmasságnak alárendelve a Bizottság javasolja a tagállamoknak, hogy harmadik országokkal kötendő jövőbeni kétoldalú egyezményeikbe foglaljanak bele hozzájárulási záradékot. Hasonlóképpen a Bizottság tervezi a Közösség és tagállamai, valamint harmadik országok közötti jövőbeni „vegyes” megállapodásokba hozzájárulási záradék belefoglalását.

Hosszabb távon a Bizottság annak lehetőségét is meg fogja vizsgálni, hogy hozzájárulást kapjon harmadik országoktól arra vonatkozóan, hogy az Unió polgárai védelmét a Bizottság küldöttségein keresztül biztosíthassa. Bár a tagállamoké az elsődleges felelősség saját állampolgáraik védelmének biztosítása terén, a küldöttségek is biztosíthatnának védelmet – ahol erre a Tanács engedélyt ad – a

²³

E cikk így szól: „A küldő állam, miután a fogadó államot erről kellőképpen értesítette, a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat, feltéve hogy ezt a fogadó állam nem ellenzi.”

Közösség hatáskörébe tartozó ügyekben, összhangban az Elsőfokú Bíróság joggyakorlatával.²⁴

- A Bizottság javasolja a tagállamoknak, hogy kétoldalú egyezményeikben tárgyaljanak harmadik országokkal az uniós polgárok védelmét biztosító hozzájárulási záradékról (2007).
- A Bizottság javasolni tervezi, hogy az uniós polgárok diplomáciai és konzuli hatóságok általi védelmének biztosítása érdekében a harmadik országokkal kötendő jövőbeni „vegyes” megállapodások esetében tárgyaljanak hozzájárulási záradékról (2008-tól kezdődően).
- A Bizottság meg fogja vizsgálni annak lehetőségét, hogy az Unió a Közösség hatáskörébe tartozó ügyekben a Bizottság küldöttségein keresztül biztosíthasson védelmet (2009).

6. CSELEKVÉSI TERV 2007-2009

2007-re tervezett lépések

- Javaslat arra vonatkozóan, hogy a tagállamok jelenítsék meg az útlevelekben a 20. cikk szövegét;
- Tájékoztatási kampány;
- A legjobb gyakorlat egymással való megosztása iránti igény felmérését célzó szeminárium szervezése a tagállamokkal;
- Javaslat hozzájárulási záradék harmadik országokkal kötendő kétoldalú és „vegyes” megállapodásokba történő befoglalásáról.

2008-ra tervezett lépések

- Uniós honlap kialakítása a konzuli védelem kérdéséről;
- Arra irányuló javaslat, hogy a tagállamok csatlakozzanak az elhunyt személyek holttestének hazaszállításáról szóló 1973. évi egyezményhez;
- A tagállamok konzuli védelemre vonatkozó jogalkotása és gyakorlata közötti eltérések értékelése
- A szeminárium folytatása;
- Javaslat közös iroda létrehozására egy adott régióban kísérleti projekt keretében.

²⁴

T-572/93. sz. ügy

- Javaslat a harmadik országokkal kötendő „vegyes” megállapodásokban „hozzájárási záradék” tárgyalásáról.

2009-re tervezett lépések

- Telefonos tájékoztatás nyújtása a konzuli védelemmel kapcsolatos kérdésekben;
- Az uniós polgárok azon hozzátartozóit érintő védelem lehetőségének vizsgálata, akik harmadik ország állampolgárai;
- Az elhunytak földi maradványainak harmadik országból történő hazaszállításához kapcsolódó eljárások egyszerűsítésére nyíló lehetőségek vizsgálata többoldalú szinten;
- A pénzbeli előleggel kapcsolatos eljárások egyszerűsítése szükségességének vizsgálata;
- A tagállamok közötti ellentételezési rendszer kialakítására nyíló lehetőségek vizsgálata;
- Azon lehetőség vizsgálata, hogy az Unió a Közösség hatáskörébe tartozó ügyekben a Bizottság küldöttségein keresztül biztosíthasson védelmet.