

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 23.3.2011
COM(2011) 149 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**Konzularna zaščita državljanov EU v tretjih državah:
Trenutno stanje in načrti za prihodnost**

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Konzularna zaščita državljanov EU v tretjih državah: Trenutno stanje in načrti za prihodnost

Državljan EU, ki potuje ali živi v državi, ki ni članica EU in v kateri njegova država članica nima predstavništva, ima v skladu z ustanovnimi pogodbama EU pravico uživati **zaščito diplomatskih in konzularnih organov** katere koli države članice **pod enakimi pogoji kot državljani** te države.

Pravica do konzularne zaščite¹ države članice pod enakimi pogoji kot državljani te države je ena od posebnih pravic, ki jih ustanovna pogodba podeljuje državljanom EU in dodaja **zunanj**o razsežnost konceptu **državljanstva Unije**. Krepi idejo evropske solidarnosti in identiteto Unije v tretjih državah.

Namen tega sporočila je oceniti prispevek Evropske unije k učinkoviti konzularni zaščiti v tretjih državah, kot je napovedano v akcijskem načrtu Komisije 2007–2009², ter predstaviti načrte za prihodnost na podlagi pridobljenih izkušenj in prenovljenega institucionalnega okvira.

Komisija je s tem sporočilom izpolnila svojo obveznost iz ustanovne pogodbe, da vsaka tri leta poroča o uporabi člena 23 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) o konzularni zaščiti, kot je bilo napovedano v poročilu Komisije v skladu s členom 25 PDEU o napredku na področju dejanskega uveljavljanja državljanstva EU v obdobju 2007–2010³.

To sporočilo prispeva tudi k izvajanju osmega ukrepa „**Poročila o državljanstvu EU za leto 2010 – odpravljanje ovir za pravice državljanov EU**“⁴, strateške pobude Komisije, ki se osredotoča na ovire, s katerimi se državljani še vedno soočajo, zlasti pri prehodu meja, in predstavlja rešitve zanje.

Sporočilo je tudi prvi odgovor Evropskemu svetu, ki je 2. decembra 2009 v stockholmskem programu Komisijo pozval, naj prouči ustrezne ukrepe za vzpostavitev potrebnega usklajevanja in sodelovanja za lažjo konzularno zaščito v skladu s členom 23 PDEU⁵.

1. KAKO DALEČ SMO?

Predvideva se, da se bo potreba državljanov EU po konzularni zaščiti v naslednjih letih povečala. V skladu s statističnimi podatki Eurostata⁶ se je število potovanj državljanov EU v tretje države povečalo z več kot 80 milijonov leta 2005 na več kot 90 milijonov leta 2008,

¹ Konzularna zaščita pomeni zagotavljanje podpore in pomoči državljanom v tujini, bodisi državljanom posamezne države bodisi državljanom, za katere se je dogovorila, da jim bo zagotovila pomoč.

² COM(2007) 767 konč.

³ COM(2010) 602 konč.

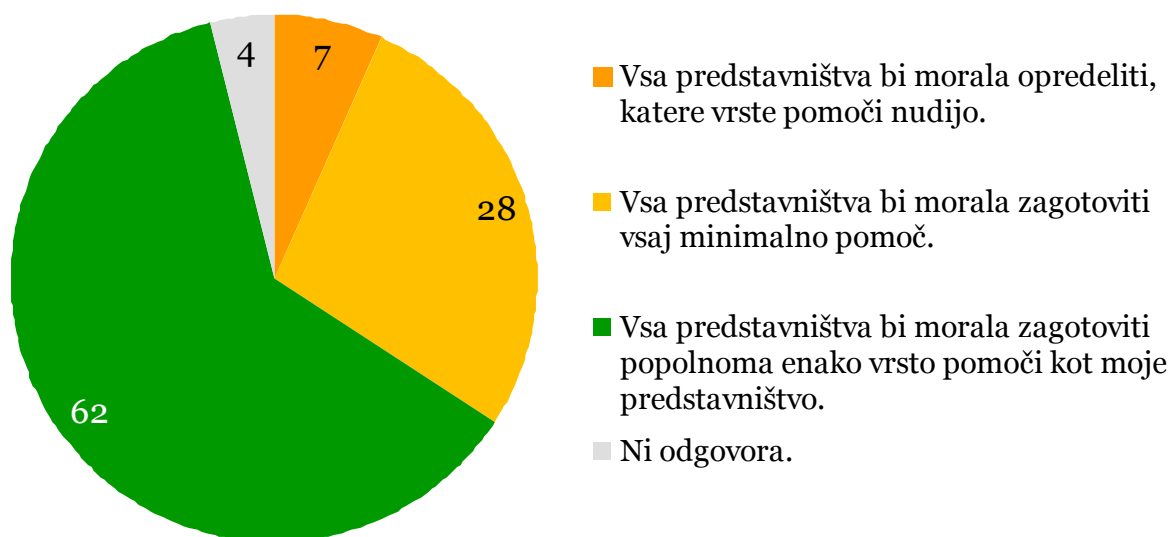
⁴ COM(2010) 603 konč.

⁵ UL 2010/C 115/01 – Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje, dokument Sveta 17024/09 z dne 2. decembra 2009, str. 11.

⁶ Zbirka podatkov o prebivalstvu, oddelek o turizmu; podatki vključujejo turistična in poslovna potovanja, daljša od enega dneva.

pričakuje pa se, da se bo pogostost potovanj še povečala⁷. Ocenjuje se, da več kot 30 milijonov državljanov EU stalno prebiva v tretji državi, vse države članice pa imajo predstavništva le v Združenih državah, na Kitajskem in v Rusiji. Nedavne hude krizne situacije (na primer v Libiji, Egiptu in Bahrajnu po demokratičnih vstajah spomladi 2011, na Japonskem po potresu marca 2011, na Haitiju po potresu januarja 2010 in Islandiji zaradi oblaka vulkanskega pepela spomladi 2010)⁸ so prizadele številne državljane EU v tretjih državah in pokazale, da je konzularna zaščita potrebna ne glede na državljanstvo državljanov EU. V teh tretjih državah je bilo ob začetku krize prisotnih več kot 100 000 državljanov EU. V sedanjih okoliščinah je še posebno pomembno, da se poveča učinkovitost uveljavljanja pravice državljanov EU do pomoči v tretjih državah za različne potrebe (na primer praktična ali zdravstvena pomoč in pomoč pri prevozu). Državni proračuni so obremenjeni, zato morajo Evropska unija in države članice okrepiti sodelovanje za čim bolj učinkovito rabo sredstev.

Vrsta/raven pomoči, ki bi jo predstavništva morala zagotoviti državljanom EU



Vpr. št. 5. Če ste v državi, kjer [država članica, katere državljan je vprašani] nima svojega predstavništva, imate kot državljan EU pravico dobiti pomoč pri predstavništvu katere koli druge države članice. Vrsta/raven pomoči, ki vam bo zagotovljena, je odvisna od predstavništva, na katerega se obrnete. S katero trditvijo se bolj strinjate:

Baza: vsi veljavni odgovori, % EU27

⁷

Svetovna turistična organizacija v obdobju 2010–2020 pričakuje nadaljnjo znatno rast.

⁸

Libija (kjer ima predstavništvo 8 držav članic): ob začetku krize je bilo v državi približno 6 000 državljanov EU, 9. marca 2011 jih je bilo še vedno 1 345, od takrat pa so se države članice iskale možnosti za evakuacijo vsaj 52 državljanov EU. **Egipt** (kjer ima predstavništvo 22 držav članic): vsaj 100 000 državljanov EU (večinoma turistov na območju Rdečega morja). **Bahrajn** (kjer imajo predstavništvo 4 države članice): vsaj 8 800 državljanov EU. **Japonska** (kjer imajo predstavništvo vse države članice EU razen Malte in Cipra): približno 37 000 državljanov EU. **Haiti** (po potresu leta 2010): približno 2 700 državljanov EU. **Kriza zaradi oblaka pepela iz islandskega vulkana** (pomlad 2010): več kot 100 000 odpovedanih letov. Podatki so ocene na podlagi virov držav članic in Komisije.

Čeprav je raven konzularne zaščite držav članic raznolika, pa bi večina državljanov EU⁹ (62 %) pri predstavnstvu katere koli države članice, na katerega bi se obrnila, pričakovala enako vrsto pomoči. Tretjina državljanov EU (28 %) pričakuje, da ji bo katera koli država članica nudila vsaj minimalne standarde pomoči.

1.1. Novi pravni okvir

Lizbonska pogodba upošteva **povečano potrebo po evropski dimenziji na področju konzularne zaščite**; krepí in pojasnjuje pristojnosti Unije za ukrepanje. Pravica državljanov EU, katerih države v tretji državi nimajo predstavnstva, do zaščite konzularnih in diplomatskih organov drugih držav članic pod enakimi pogoji kot državljani teh držav, je določena v členu 20(2)(c) in členu 23 PDEU ter členu 46 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

V skladu z besedilom teh treh določb ima državljan EU „pravico do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov [...] pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane te države“. To državljanu države članice podeljuje jasno individualno upravičenje¹⁰, da ga na ozemlju tretje države, v kateri njegova država članica nima predstavnstva, konzularni organi druge države članice obravnavajo enako kot svoje državljane. Status državljana Unije bo moral biti temeljni status državljanov držav članic¹¹, pravo Unije pa podeljuje individualne pravice med drugim za zagotavljanje izvajanja vseh pravnih upravičenj državljanov.

Upoštevanje pravice do zaščite konzularnih in diplomatskih organov, kot je določena v členu 23 PDEU, je **predmet sodne presoje**. Za sodno presojo vseh določb drugega dela PDEU je pristojno Sodišče EU. Nacionalna sodišča morajo uporabljati člen 23 PDEU tako kot vse druge določbe prava EU. Pravica do sodne presoje je splošno pravno načelo, ki zavezuje države članice in institucije pri izvajanju prava Unije¹² in je določeno v členu 47 Listine EU o temeljnih pravicah. Državljaní EU, katerih države v tretji državi nimajo predstavnstva, imajo pravico, da se njihova prošnja za konzularno zaščito ustrezno obravnava; zavrnílna odločba je lahko predmet sodne presoje in je lahko v skladu z uveljavljeno sodno prakso na področju odgovornosti države podlaga za ugotavljanje odškodninske odgovornosti.

V prejšnjem pravnem režimu so se morale države članice same dogovoriti o potrebnih pravilih¹³. Sprejeta sta bila dva sklepa predstavnikov vlad držav članic (Sklep 95/553/ES o konzularni zaščiti državljanov EU, katerih država v tretji državi nima predstavnstva¹⁴, in Sklep 96/409/SZVP o potni listini za vrnitev¹⁵). Lizbonska pogodba opušča prejšnjo logiko medvladnega odločanja sui generis. Člen 23(2) PDEU daje Komisiji¹⁶ **pristojnost zakonodajne pobude**, tj. predlagati **direktive o določitvi ukrepov za usklajevanje in**

⁹ Raziskava Eurobarometra iz marca 2010.

¹⁰ Glej zadevi Lütticke, 57/65 in Van Gend & Loos, C-26/62. Člen 23(2) PDEU ne predpisuje več obveznosti za države članice, da se same dogovorijo o potrebnih pravilih. Člen 23(1)(2) PDEU državam članicam le omogoča sprejetje potrebnih nacionalnih predpisov.

¹¹ Zadeva Grzelczyk, C-184/99.

¹² Zadeva Oleificio Borelli, C-97/91.

¹³ Člen 20 Pogodbe ES.

¹⁴ UL L 314, 28.12.1995, str. 73.

¹⁵ UL L 168, 16.7.1996, str. 4.

¹⁶ Člen 17(2) PEU.

sodelovanje, potrebnih za lažje zagotavljanje te zaščite. Svet lahko po posvetovanju z Evropskim parlamentom odloča s kvalificirano večino¹⁷.

Lizbonska pogodba je zagotovila tudi pravno podlago za ustanovitev Evropske službe za zunanje delovanje (EEAS)¹⁸, ki je začela delovati 1. januarja 2011. Sklep Sveta o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje¹⁹ v členu 5(10) določa, da delegacije Unije na prošnjo držav članic tem nudijo podporo pri diplomatskih odnosih in pri zagotavljanju konzularne zaščite državljanom EU v tretjih državah na način, ki je nevtralen glede virov.

1.2. Sedanja konzularna zaščita državljanov EU

Trenutno se državljani pravice do enake obravnave glede konzularne zaščite, ki jim jo zagotavlja Pogodba, ne zavedajo v zadostni meri. Število zadev, v katerih so državljani EU zaprosili za konzularno zaščito druge države članice, je majhno, in vse države članice ne zbirajo ustreznih statističnih in drugih podatkov. Komisija je 15. junija 2010 sklenila **javno posvetovanje** o državljanstvu Unije in tudi o konzularni zaščiti. O zastavljenih vprašanjih se je razpravljalo na konferenci o državljanstvu 1. in 2. julija 2010, ki so se je udeležile pomembne zainteresirane strani. Predstavniki civilne družbe in akademske sfere so poudarili, da bi morala Komisija na podlagi novega institucionalnega okvira pospešiti svoja prizadevanja za večjo učinkovitost člena 23 PDEU. Tudi Evropski parlament je večkrat pozval Komisijo in države članice, naj izboljšajo praktično izvajanje konzularne zaščite²⁰.

Komisija zaradi večje učinkovitosti meni, da si je treba bolj prizadevati za:

- večjo osveščenost državljanov glede pravice, v skladu s katero lahko pomoč poiščejo pri predstavništvih/konzulatih drugih držav članic, poti do njihovega sedeža in vrste pomoči, ki je na voljo,

¹⁷ Člen 16(3) PEU.

¹⁸ Člen 27 PEU.

¹⁹ UL L 201, 3.8.2010, str. 30 (Dokument Sveta 2010/427/EU).

²⁰ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. novembra 2009 o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: območje svobode, varnosti in pravice za državljane – Stockholmski program (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2009-0090&format=XML&language=SL>).

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. decembra 2007 o zeleni knjigi: Diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije v tretjih državah (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0592&language=SL&ring=A6-2007-0454>). Parlament v tej resoluciji med drugim „spodbuja Komisijo, naj Svetu ne glede na obvezno pripravo triletnih poročil o državljanstvu Unije v skladu s členom 22 Pogodbe o ES takoj predlaga sprejetje skupnih konceptov in zavezujočih smernic, kar bo omogočilo vzpostavitev skupnih meril na področju konzularne zaščite; poziva Komisijo, naj okrepi svoje prizadevanje na področju informiranja in obveščanja, zlasti z uvedbo enotne evropske telefonske številke za nujne klice, ki bo natisnjena v potnih listih državljanov Unije poleg člena 20 Pogodbe o ES in ki bo vsem državljanom Unije omogočila, da bodo navezali stik z informacijskim središčem za pridobitev vseh koristnih informacij v primeru kriznih razmer, v katerih je treba uvesti postopek konzularne zaščite, zlasti pa bodo imeli na voljo posodobljen seznam podatkov o veleposlaništvih in konzulatih držav članic, na katere se je mogoče obrniti; telefonska centrala bi lahko bila v Bruslju; poziva Komisijo, naj po ratifikaciji Lizbonske pogodbe predloži predlog o spremembi Sklepa 95/553/ES, da bodo vanj vključeni zlasti: diplomatska zaščita; identifikacija in repatriacija posmrtnih ostankov in poenostavitev postopkov, povezanih z denarnimi posojili“.

- večjo osveščenost glede evropske razsežnosti konzularne zaščite pri nacionalnih konzularnih uradnikih,
- večjo pravno varnost glede obsega konzularne zaščite, pogojev zanjo in z njo povezanih postopkov,
- pravičnejšo delitev bremen in uporabo virov, tudi v kriznih razmerah.

Evropske politike morajo biti usmerjene v dobro državljanov EU. Lizbonska pogodba zagotavlja nove priložnosti za nadaljnje izboljšanje konzularne zaščite za tiste državljane EU, katerih izvorna država v tretji državi nima predstavništva. Komisija bo v zvezi z ukrepi, predlaganimi v tretjem delu tega sporočila, **tesno sodelovala** z Evropskim parlamentom, Svetom, državami članicami, Evropsko službo za zunanje delovanje in drugimi zainteresiranimi stranmi.

2. PROUČITEV STANJA – AKCIJSKI NAČRT 2007–2009 IN NADALJNI NAČRTI

Komisija je v svojem akcijskem načrtu 2007–2009 predlagala niz ukrepov za izboljšanje zaščite s strani diplomatskih in konzularnih organov, ki se lahko delijo v tri skupine: 1) informacijske ukrepe, 2) ukrepe za krepitev in opredelitev zaščite ter 3) ukrepe za spodbujanje skupnih prizadevanj v kriznih razmerah in glede skupnih virov.

2.1. Informacijski ukrepi

2.1.1. Obveščanje državljanov EU

Komisija je za obveščanje državljanov EU 5. decembra 2007 sprejela priporočilo, s katerim je države članice pozvala, naj **besedilo prvega stavka člena 20 PES** (ki se ujema s členom 23 PDEU) **vključijo v nacionalne potne liste**, izdane po 1. juliju 2009. Večina držav članic se je s tem strinjala in se odločila, da bo prvi stavek člena 20 PES ali njegovo preoblikovano različico vključila v svoje nove potne liste²¹. Nekatere države članice tega ne bodo storile ali pa se o tem še niso odločile²².

Komisija je nato začela tudi **informacijsko kampanjo**. Plakati z razlago določbe Pogodbe o konzularni zaščiti v uporabniku prijazni obliki so bili marca 2008 v sodelovanju z Mednarodnim svetom letališč (International Airport Council – ACI) poslani 35 večjim letališčem v vseh državah članicah. Informativno gradivo je bilo junija 2008 v sodelovanju z evropskimi združenji potovalnih agencij in organizatorjev potovanj (European travel agents' and tour operators' associations – ECTAA) poslano več kot 10 000 potovalnim agencijam v 15 državah članicah.

2.1.2. Seminarji za konzularne uradnike

Komisija je kot nadaljevanje akcijskega načrta skupaj z nacionalnimi predsedstvi EU organizirala več seminarjev za razprave o skupnih težavah in lažjo izmenjavo informacij. Ti seminarji so se začeli pod portugalskim predsedstvom v **Lizboni** novembra 2007. Glede državljanov EU, katerih država v tretji državi nima predstavništva, je bil skupni imenovalec, da sodelovanje na terenu v večji meri temelji na ad hoc ureditvi in neformalnih stikih.

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

²² CZ,DK,EE,IE,PT,SK in FI.

Seminarji so bili tudi v **Ljubljani** (junija 2008), **Strasbourg** (oktobra 2008), **Pragi** (aprila 2009) in **Bruslju** (septembra 2010). Seminarja v Ljubljani in Pragi ter seminar v Bruslju so se osredotočali na konzularno zaščito v kriznih razmerah, seminar v Strasbourg pa na vlogo konzulatov držav članic v EU. Seminarji so pokazali, v kakšnem obsegu je potrebno nadaljnje sodelovanje, vključno z ustreznim usposabljanjem in finančnim nadomestilom v kriznih razmerah.

2.2. Oprelitev obsega konzularne zaščite za državljane EU

2.2.1. Primerjalna analiza pravil in praks

Obseg konzularne zaščite se od države do države razlikuje, zaradi teh razlik pa je lahko sodelovanje in usklajevanje med konzularnimi in diplomatskimi organi težje. Komisija je pripravila **primerjalno analizo** obsega in narave razlik²³. Nacionalna pravila o konzularni zaščiti se precej razlikujejo (npr. glede ravni taks), imajo pa tudi veliko skupnih značilnosti in več dobrih praks (npr. omogočanje stikov žrtvam nasilnih kaznivih dejanj s podpornimi organizacijami). **Skupne prakse** zajemajo vsakdanje situacije, v katerih vsi konzulati držav članic nudijo pomoč (npr. smrt, huda nesreča ali bolezen, prijetje ali pridržanje), in vrsto pomoči, ki jo nudijo v teh primerih (na primer v primeru hude nesreče ali bolezni vse države članice obvestijo družino državljan EU, zagotovijo informacije glede možne zdravstvene oskrbe itd.). Opredeljena so bila področja, na katerih je mogoče izmenjati najboljše prakse (npr. pomoč v primerih posameznikov z duševno boleznijo).

2.2.2. Večji obseg konzularne pomoči in učinkovitejši postopki

Družinski člani državljanov EU, ki so državljani tretjih držav, konzularne zaščite pogosto niso deležni. Kadar pa se jim pomaga, pa se zdi, da se vrste vključenih družinskih članov razlikujejo prav tako kot okoliščine, v katerih jim je bila odobrena pomoč. Zdi se, da se odločitve sprejemajo odvisno od posameznega primera brez jasnih meril, čeprav se v kriznih razmerah pravila o družinskih članih uporabljajo bolj vsestransko.

Državljan EU v stiski se lahko znajdejo v razmerah, ko ostanejo brez potrebnih finančnih sredstev (npr. ker so bili žrtev kaznivega dejanja). Komisija je pregledala postopke za **finančno pomoč**. Države članice zagotavljajo finančno pomoč državljanom v stiski le v določenih okoliščinah in pod strogimi pogoji. Kar zadeva povrnitev stroškov, se obrazec v prilogi iz člena 6 Sklepa 95/553/ES ne uporabi vedno. Na področju **ugotavljanja istovetnosti umrlih in njihove repatriacije** je Sporazum Sveta Evrope o prevozu trupel²⁴ iz leta 1973 do zdaj ratificiralo 16 držav članic. Sporazum poenostavlja formalnosti, ki se zahtevajo pri mednarodnem prevozu trupel na podlagi enotnega „laissez-passer“. V skladu z akcijskim načrtom je Komisija države članice pozvala, naj pristopijo k Sporazumu. Vendar pri ratifikaciji Sporazuma, ki je predpogoj za začetek večstranskih pogajanj na tem področju, ni bilo velikega napredka.

V skladu z mednarodnim pravom je za konzularno zaščito državljan druge države potrebno **soglasje države prejemnice**. Utemeljuje se, da v skladu s členom 8 Dunajske konvencije o

²³ Primerjalna študija o zakonodaji in praksah držav članic na področju konzularne zaščite.

²⁴ Sporazum o prevozu trupel, Strasbourg, 26.10.1973.

konzularnih odnosih²⁵ zadošča enostransko uradno obvestilo tretji državi, kar pa bi zahtevalo, da vseh 27 držav članic enostransko obvesti tretjo državo. Komisija je poleg tega države članice spodbujala, naj **določbo o soglasju** vključijo v prihodnje dvostranske sporazume s tretjimi državami, tj. določbo o soglasju tretje države, da lahko konzularni in diplomatski organi države članice v tretji državi zagotavljajo zaščito državljanom držav članic brez predstavnštva v tej tretji državi pod enakimi pogoji kot državljanom svojih držav. Komisija je – ob ustreznem upoštevanju posebnosti posameznih pogajanj – predlagala vključitev določbe o soglasju v mešane sporazume z določenimi tretjimi državami. Pogajanja potekajo.

2.3. Skupna prizadevanja – v kriznih razmerah in na terenu

2.3.1. Konzularna zaščita v kriznih razmerah

V nedavnih krizah je Komisija podprla pomoč, ki so jo države članice na različne načine nudile državljanom EU. Na terenu so delegacije EU zagotavljale pomoč v posebnih primerih. Pogodba določa, da diplomatska in konzularna predstavnštva držav članic ter delegacije EU prispevajo k uresničevanju pravice državljanov EU do konzularne zaščite, kakor je navedeno v Pogodbi²⁶. Delegacije EU državam članicam na njihovo zaprosilo pomagajo zlasti v kriznih razmerah. Določena je bila manjša proračunska postavka, v okviru katere lahko delegacije EU na podlagi zaprosila pomagajo z logistično podporo. Do tega je prišlo med krizo v Gazi januarja 2009, ko je bilo s pomočjo delegacije EU v oklopnih avtobusih evakuiranih skoraj 100 oseb.

Od novembra 2007 je mogoče uporabiti **mehanizem EU na področju civilne zaščite (v nadaljnjem besedilu: mehanizem)** v podporo konzularni pomoči državljanom EU v tretjih državah v zvezi z dejavnostmi na področju civilne zaščite, če tako zahtevajo konzularni organi držav članic²⁷. Ko je mehanizem sprožen, center za spremljanje in obveščanje, ki deluje v okviru Evropske komisije in je operativni center za mehanizem, omogoči dostop do široke mreže sredstev za civilno zaščito, ki je na voljo v 31 sodelujočih državah (to so države članice, države EGP in Hrvaška) ter omogoča združevanje in mobilizacijo teh sredstev (npr. prevoz, zdravstvena pomoč in evakuacija, začasna zatočišča itd.) ter izmenjavo podatkov. Po terorističnem napadu v Mumbaju novembra 2008 je švedsko letalo za zdravstveno evakuacijo (Medevac), katerega stroške je sofinancirala Komisija prek centra za spremljanje in obveščanje, evakuiralo šest ranjenih Evropejcev. Nedavno se je mehanizem ponovno uporabil v krizi v Libiji za pomoč konzularnim organom za hitro evakuacijo državljanov EU. Center za spremljanje in obveščanje je prispeval k dejavnostim, ki jih trenutno izvajajo države članice, z lajšanjem združevanja možnosti za prevoz, iskanjem dodatnih prevoznih sredstev za evakuacijo in sofinanciranjem stroškov prevoza nekaterih držav članic. Madžarska je na primer zagotovila letalo, katerega stroške je sofinanciral center za spremljanje in obveščanje, ki je iz Tripolisa evakuiralo 29 Romunov, 27 Madžarov, 20 Bolgarov, osem Nemcev, šest Čehov in šest drugih državljanov EU oziroma državljanov držav, ki niso njene članice. Tesno sodelovanje z vojsko je omogočilo, da je center za spremljanje in obveščanje deloval kot informacijsko središče za povezavo med ponudniki storitev prevoza in konzularnimi organi.

²⁵ „Po ustreznem uradnem obvestilu državi prejemnici lahko konzularno predstavnštvo države pošiljateljice, razen če država prejemnica temu ne nasprotuje, opravlja konzularne naloge v državi prejemnici v imenu tretje države.“

²⁶ Podlaga za te operacije so člen 20(2)(c) in člen 23 PDEU, ki se nanašata na zaščito državljanov EU, katerih izvorna država v tretji državi nima svojega predstavnštva, in člen 35 PEU, ki določa, da delegacije EU prispevajo k izvajanju člena 20(2)(c) PDEU, v sodelovanju z misijami držav članic.

²⁷ Člen 2(10) Odločbe Sveta 2007/779/ES z dne 8. novembra 2007.

V nedavnih krizah (na primer v Libiji, Egiptu, na Haitiju in Islandiji zaradi oblaka vulkanskega pepela) se je konzularna pomoč usklajevala prek **telekonferenc in zaščitene spletne strani EU** za izmenjavo informacij med konzularnimi organi EU („**Consular On-Line**“), ki jih je zagotovil skupni situacijski center EU. To sredstvo za usklajevanja se je izkazalo za koristno in uporabno pri ocenjevanju splošne situacije na terenu, zlasti glede prisotnosti državljanov EU in razpoložljivih zmogljivosti držav članic. O nadaljnjih ukrepih za krepitev sodelovanja in solidarnosti med konzulati v kriznih situacijah, npr. kadar je mobilnost državljanov EU na mednarodni ravni in znotraj EU hudo ovirana, se razpravlja na s tem povezanih forumih (konzularne zadeve, civilna zaščita, prevoz itd.). Treba je zagotoviti pravočasno evakuacijo vseh državljanov EU, ne le tistih iz držav, ki imajo v zadevni tretji državi diplomatsko predstavništvo. Sedanja kriza v Libiji, od koder so države članice evakuirale državljane EU iz drugih držav članic, je dober primer evropske solidarnosti in dodane vrednosti, ki jo lahko zagotovijo instrumenti Unije. Nobenega državljana EU se v krizni situaciji ne sme prepustiti njegovi usodi.

2.3.2. Poskusni skupni uradi

Akcijski načrt Komisije za obdobje 2007–2009 vsebuje predlog za vzpostavitev **skupnega urada** v sodelovanju z državami članicami kot pilotni projekt. Skupni uradi, tj. skupni prostori, držav članic in delegacije EU v posamezni tretji državi bi lahko zmanjšali stroške, okrepili medsebojno sodelovanje med nacionalnimi konzularnimi uradniki in odtehtali omejeno konzularno prisotnost. Skupni uradi bi morali biti dostopni vsem državljanom EU. Skupni center za oddajo vlog za vizume v Republiki Moldaviji je kljub zelo drugačni nalogi prvi korak v tej smeri.

3. POT NAPREJ

Evropski svet je ob potrditvi stockholmskega programa Komisijo pozval, naj prouči ustrezne ukrepe za usklajevanje in sodelovanje, potrebne za lažje zagotavljanje konzularne zaščite²⁸. Zato Komisija proučuje ukrepe na področju konzularne zaščite za državljane EU, ki bodo temeljili na **treh stebrih**:

- spodbujanje osveščenosti z **osredotočenimi komunikacijskimi ukrepi**,
- predlogi na **podlagi novega pravnega okvira Lizbonske pogodbe**,
- **pravičnejša delitev bremen in uporaba virov**, tudi v kriznih razmerah.

Pri pripravi teh predlogov se bo Komisija temeljito posvetovala z Evropskim parlamentom in Svetom ter v celoti upoštevala načelo nevtralnosti virov pri vlogi delegacij EU.

3.1. Spodbujanje osveščenosti z osredotočenimi komunikacijskimi ukrepi

3.1.1. Spodbujanje osveščenosti državljanov EU

Evropski svet je v stockholmskem programu opozoril na to, da konzularna zaščita ni dobro oglaševana in da je treba okrepiti prizadevanja za njeno popolno izvajanje²⁹. Komisija je zato

²⁸ UL 2010/C 115/01 – Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje, dokument Sveta 17024/09 z dne 2. decembra 2009, str. 11.

²⁹ Prav tam.

vzpostavila **temu namenjeno spletno stran**³⁰ **o konzularni zaščiti** za državljane. Namen spletne strani je spodbujanje osveščenosti državljanov glede te pravice in izboljšanje dostopa do informacij z oblikovanjem enotne vstopne točke. Spletna stran bo državljane EU obveščala o naslovih konzularnih in diplomatskih misij v državah, ki niso članice EU, na katere se lahko obrnejo za zaščito. Zagotovila bo tudi dostop do vseh svetovalnih storitev, ki so jih države članice vzpostavile za popotnike. Spletna stran bo olajšala dostop državljanov do enotne telefonske linije „Europe Direct“ za obveščanje o konzularni zaščiti³¹.

Obveščanje o pravici državljanov EU do konzularne zaščite s strani države članice pod enakimi pogoji kot državljani te države je **skupna odgovornost** Komisije in držav članic. Državljeni se obvestijo o tem, kaj lahko in česa ne morejo pričakovati, npr. da na splošno države članice ne zagotavljajo posredovanja v pravnih sporih. Spletne strani nacionalnih zunanjih ministrstev bi morale zagotavljati informacije o tej pravici in povezavo do spletne strani Komisije. Države članice bi lahko svoje državljane o tej pravici obvestile pri izdaji novih potnih listov. Komisija si bo v tesnem sodelovanju z **državami članicami** še naprej prizadevala za večjo osveščenost, ta prizadevanja pa bo začela s temu namenjenim seminarjem, ki ga bo junija 2011 pripravila skupaj z madžarskim predsedstvom. Komisija sodeluje s popotniškimi in izseljenskimi združenji, združenji delodajalcev in nevladnimi organizacijami (saj je veliko popotnikov in državljanov EU, ki prebivajo v tretjih državah, tam iz poslovnih razlogov). Poleg tega bo Komisija z založniki proučila možnosti širjenja informacij o konzularni zaščiti in pravicah popotnikov s popotnimi vodiči in prek interneta.

Na terenu v tretjih državah bi lahko informacije razširjali tudi **konzulati in diplomatska predstavništva držav članic** ter **delegacije EU** (npr. zagotavljanje informacij na spletnih straneh konzulatov in diplomatskih predstavništev ali njihovem sedežu, navezovanje stikov z informacijskimi točkami, kot so popotniški klubi, večji hoteli ali izseljenska združenja v posamezni tretji državi). Ti bi lahko krepili osveščenost in razumevanje organov tretjih držav, ki bi morali informacije posledično posredovati pristojnim lokalnim organom (npr. policijskim postajam).

Pri zagotavljanju informacij o pravici do konzularne zaščite z dejavnostmi za spodbujanje osveščenosti bo Komisija ustrezno upoštevala razlike v konzularnem pravu in ravni konzularne zaščite vsake države članice.

3.1.2. Krepitev osveščenosti konzularnih uradnikov

Konzularni uradniki ne poznajo v celoti določb Pogodbe o konzularni zaščiti. Komisija bo spodbujala bolj osredotočeno usposabljanje. Kot prvi ukrep službe Komisije v sodelovanju z Evropsko službo za zunanje delovanje izdajajo **učni komplet za nacionalno konzularno osebje**, ki se osredotoča na „osnovne informacije, ki jih morajo poznati“, in bi ga morale države članice uporabljati tudi v pripravljalnem usposabljanju za osebje, nameščeno v tujini. Komisija podpira potrebo po **prilagojenem usposabljanju**, ki bi ga morale zagotavljati države članice in EU, kot je bilo dogovorjeno na srečanju Sveta 22. decembra 2010. Ta vseevropska usposabljanja bi lahko potekala v obliki praktičnih delavnic in bila stroškovno učinkovita (npr. z uporabo obstoječih zmogljivosti za usposabljanje). Med udeleženci bi moralo biti konzularno osebje, ki bi bilo zavezano k usposabljanju drugih oseb in tako

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

³¹ Na telefonsko številko +800 67891011 je možno zastonj poklicati od koder koli v EU, na +32 22999696 pa od koder koli na celem svetu. Na tej številki so na voljo splošne informacije o pravicah v EU. Številka ni dosegljiva 24 ur na dan in 7 dni na teden.

pomagalo k razširjanju pridobljenega znanja („usposabljanje učiteljev“). O opredeljenih **najboljših** nacionalnih **praksah** bi bilo treba še naprej razpravljati in jih oglaševati. Poleg tega bo konzularno osebje spoznalo, kakšno podporno vlogo imata lahko civilna zaščita in evropski mehanizem civilne zaščite v krizah. Prvo zbiranje zamisli o usposabljanju EU za strokovnjake na področju konzularne in civilne zaščite, ki se ukvarjajo s konzularno zaščito v kriznih razmerah, v povezavi s civilno zaščito, je potekalo 14. februarja 2011. Komisija bo kot drugi ukrep na podlagi pridobljenih izkušenj proučila spodbujanje modulov trajnostnega usposabljanja.

3.2. Večja pravna varnost na podlagi Lizbonske pogodbe

Sklep 95/553/ES s srečanja predstavnikov vlad držav članic v okviru Sveta je bil sprejet leta 1995, veljati pa je začel leta 2002. V skladu s členom 7 bi ga morale države članice ponovno pregledati pet let po začetku njegove veljavnosti.

Konzularni predpisi držav članic so različni. Raven zaščite se lahko razlikuje glede na to, na katero državo članico se državljani EU sklene obrniti. Zaradi teh razlik je lahko **sodelovanje in usklajevanje** med konzularnimi in diplomatskimi organi težje. Pravna varnost in predvidljivost za državljane EU bi morali biti prednostna skrb. Obseg in pogoje konzularne zaščite državljanov EU, katerih države v tretji državi nimajo predstavništva, je treba jasno opredeliti, postopke usklajevanja med konzularnimi in diplomatskimi organi pa poenostaviti.

V veljavnem sistemu **finančnih pomoči** je potrebno obširno sodelovanje. Država članica, ki nudi pomoč, mora pred izplačilom finančne pomoči državljanu izvirne države članice za to pridobiti soglasje te države, ta pa mora prvi državi članici nato povrniti stroške finančne pomoči, ki jih lahko izterja od svojega državljana. Države članice odobrijo finančno pomoč predvsem v majhnih zneskih (npr. za stroške leta v izvirno državo članico ali stroške hotela) in le, če ni druge možnosti. V Uniji, ki temelji na medsebojni solidarnosti, bi bilo sodelovanje mogoče olajšati.

Komisija bo proučila načine poglobitve sodelovanja na področjih za nadaljnje **najboljše prakse**, kot je pomoč v primerih posameznikov z duševno boleznijo, mladotletnikov brez spremstva, prisilnih sklenitvah zakonskih zvez ter v času karantene in v zvezi z legalizacijo dokumentov.

Na podlagi tega Komisija namerava **v naslednjih 12 mesecih predstaviti zakonodajne predloge**, ki bi uvedli ukrepe za usklajevanje in sodelovanje, potrebne za lažjo konzularno zaščito, in rešili vprašanje finančnega nadomestila za konzularno zaščito v kriznih situacijah³². V okviru tega bo Komisija proučila tudi določbe o konzularni pomoči **za družinske člane državljanov EU iz tretjih držav**.

Konzularni in diplomatski organi v skladu s Sklepom 96/409/SZVP izdajo **potne listine za vrnitev** državljanom EU, katerih država v tretji državi nima predstavništva in katerih potna listina je bila izgubljena, ukradena, uničena ali začasno ni na voljo. Nekatere države članice bi želele izboljšati varnostne značilnosti potnih listin za vrnitev, nekaterim tretjim državam pa povzroča težave sprejetje veljavnih potnih listin za vrnitev brez biometričnih podatkov. Možnost posodobitve oblike potnih listin za vrnitev bo proučena. Spremljati bi jo morala skrbno pripravljena analiza stroškovne učinkovitosti.

³² Delovni program Komisije 2011 (COM(2010) 623 konč.).

Komisija bo za izboljšanje pravne varnosti še naprej spodbujala vključitev **določb o soglasju** (glej točko 2.2.2. zgoraj) v mešane in dvostranske sporazume ter še naprej proučevala vključitev vsebinskih določb, npr. glede dostopa do pridržanih oseb. Komisija bo začela tudi razprave z državami članicami glede možnih načinov za nadaljnje povečanje pravne varnosti in prepoznavnost člena 23 PDEU v zvezi s tretjimi državami.

3.3. Pravičnejša delitev bremen in uporaba virov

3.3.1. V kriznih razmerah

Nedavne krize v severni Afriki in na Japonskem so pokazale, kakšnim tveganjem so lahko izpostavljeni državljani EU³³. Državljeni EU, katerih država v tretji državi nima predstavništva, so upravičeni do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov katere koli države članice, in sicer pod enakimi pogoji kot njeni državljani. Ta obveznost velja tudi v kriznih razmerah. Ker se pričakuje, da bo v prihodnjih letih v tujino potovalo še več državljanov EU, lahko zaščita postane še bolj potrebna in lahko za države članice, ki nudijo pomoč, pomeni veliko breme. Komisija končuje študijo v zvezi s **povračili za konzularno zaščito** v kriznih časih, zlasti glede evakuacijskih ukrepov za državljane EU, ki v tretji državi nimajo predstavništva. Študija je med drugim pokazala, da se v praksi veljavna pravila o povračilu stroškov pogosto ne uporabljajo. Pri operacijah evakuacije so države članice pripravljene pomagati pri evakuaciji državljanov brez predstavništva³⁴, npr. jim zagotoviti prostor na letalu. Komisija proučuje načine, kako bi še bolj olajšala in poenostavila postopke povračila stroškov ter spodbudila sinergije z obstoječimi instrumenti finančne podpore, da bi se državljanom držav članic EU, ki v zadevni državi nimajo svojega predstavništva, zagotovila enaka pomoč, in da spodbudi države članice k bolj proaktivnemu odzivu v kriznih situacijah, v katerih med žrtvami ni njihovih državljanov.

Pravičnejša delitev bremen in boljša usklajenost bi se lahko zagotovili s proučitvijo izvedljivosti in dodane vrednosti vzpostavitve **skupin nacionalnega konzularnega osebja EU** za pomoč v kriznih razmerah, pri čemer bi se bilo po potrebi treba uskladiti z Evropsko službo za zunanje delovanje in Komisijo. To možnost bi bilo treba proučiti ob pregledu obstoječih orodij, da bi se izognili morebitnemu prekrivanju z obstoječimi strukturami. Vsaka kriza je drugačna. Vendar pa se predvidevanje kriznih scenarijev prek trajnostnega **načrtovanja dela v kriznih razmerah** na terenu in v glavnih mestih med 27 državami članicami, **kar obsega tudi državljane EU, katerih država članica v tretji državi nima predstavništva**, zdi ključno za učinkovito obvladovanje krize. Države članice vzpostavljajo zmogljivosti za iskanje in obveščanje konzularnega osebja ter zgodnje opozarjanje državljanov EU v kriznih razmerah (npr. prek sporočil sms ali elektronske pošte). Komisija trenutno financira raziskave na tem področju. Ta orodja bi lahko znatno izboljšala varnost državljanov EU v tujini, vendar pa morajo v celoti spoštovati njihovo pravico do zasebnosti in predpise s področja varstva podatkov.

Boljša uporaba dosegljivih sredstev civilne zaščite in instrumentov EU, kot je mehanizem EU na področju civilne zaščite, bo prav tako prispevala k najboljši možni uporabi sredstev in večji pomoči državljanom EU v krizah. Nadaljnje ukrepanje EU na področju odzivanja na nesreče

³³ Glej opombo 8.

³⁴ Na Haitiju je bila pomoč nudena 1 300 državljanom EU, med katerimi jih približno 250 ni imelo svojega diplomatskega ali konzularnega predstavništva na Haitiju.

obravnavo sporočilo „Za učinkovitejšo evropsko odzivanje na nesreče: vloga civilne zaščite in humanitarne pomoči“³⁵.

3.3.2. Na terenu

Člen 35 Pogodbe EU določa, da diplomatska in konzularna predstavništva držav članic ter **delegacije EU prispevajo k uresničevanju pravice državljanov EU do konzularne zaščite, kakor je navedeno v PDEU.**

Delegacije EU so v preteklosti že zagotavljale logistično pomoč v podporo konzularni pomoči³⁶. Sklep Sveta o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje³⁷ v členu 5(10) določa, da delegacije Unije na prošnjo držav članic tem nudijo podporo pri diplomatskih odnosih in pri zagotavljanju konzularne zaščite državljanom Unije v tretjih državah na način, ki je nevtralen glede virov. Člen 13(2) določa, da visoki predstavnik do konca leta 2011 Evropskemu parlamentu, Svetu in Komisiji predloži poročilo o delovanju Evropske službe za zunanje delovanje. Točke tega poročila med drugim zajemajo tudi konzularno zaščito. Delegacije EU bi lahko še bolj pomagale pri **obveščanju državljanov EU, ki v zadevni državi nimajo predstavništva**, o zaščiti s strani konzularnih in diplomatskih predstavništev držav članic.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Ocena akcijskega načrta 2007–2009 o konzularni zaščiti je pokazala, da so pri usklajevanju in sodelovanju na področju konzularne zaščite možne še nadaljnje izboljšave, zlasti v dobro državljanov, ki v tujini naletijo na težave in ne morejo poiskati pomoči pri svojem diplomatskem ali konzularnem organu. Državljan bi morali to svojo pravico poznati. Komisija bo povečala osveščenost državljanov in zainteresiranih strani z **osredotočenimi komunikacijskimi ukrepi**, namenjenimi zlasti morebitnim imetnikom te pravice. Državljanom je treba v kriznih razmerah pomagati hitro.

Komisija bo v naslednjih 12 mesecih predstavila **zakonodajne predloge, ki bi uvedli ukrepe za usklajevanje in sodelovanje**, potrebne za lažji dostop državljanov, ki v tretji državi nimajo predstavništva, do konzularne zaščite, in rešili vprašanje finančnega nadomestila za konzularno zaščito v kriznih situacijah³⁸. Komisija bo o predlaganih ukrepih razpravljala z Evropskim parlamentom, Svetom, državami članicami, Evropsko službo za zunanje delovanje in drugimi zainteresiranimi stranmi. V skladu s členom 25 PDEU bo Komisija o napredku poročala leta 2013 v okviru naslednjega poročila o državljanstvu EU. Pravica državljanov EU, katerih država članica v tretji državi nima predstavništva, da se obrnejo na diplomatska predstavništva in konzulate drugih držav članic pod enakimi pogoji kot državljan tih držav članic, jasno kaže, da Unija temelji na medsebojni odgovornosti in solidarnosti. Zaradi veljavnosti Lizbonske pogodbe in ob upoštevanju stockholmskega programa, ki ga je sprejel Evropski svet³⁹, ima Unija zadolžitev, da doseže, da se ta pravica v praksi uresničuje.

³⁵ COM(2010) 600 konč.

³⁶ Glej zgoraj točko 2.3.1.

³⁷ UL L 201, 3.8.2010, str. 30 (Dokument Sveta 2010/427/EU).

³⁸ Delovni program Komisije 2011 (COM(2010) 623 konč.).

³⁹ UL 2010/C 115/01 – Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje, dokument Sveta 17024/09 z dne 2. decembra 2009.