EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 28.11.2006
KOM(2006)712 lõplik

ROHELINE RAAMAT

Euroopa Liidu kodanike diplomaatiline ja konsulaarkaitse kolmandates riikides

(komisjoni esitatud)

1. SISSEJUHATUS

1.1. Vastavalt Euroopa Ühenduse (edaspidi "EÜ") asutamislepingu artiklile 20 on ELi kodanikul, kes viibib kolmandas riigis, kus tema päritoluriigil ei ole saatkonda või konsulaaresindust, õigus taotleda kaitset ükskõik millise teise liikmesriigi kolmandas riigis asuvatelt ametiasutustelt samadel tingimustel, mida kohaldatakse asjaomase riigi kodanike suhtes.

Otsuses 95/553/EÜ[1] on loetletud liikmesriikide võimaliku sekkumise juhud, mis hõlmavad:

– abi vahi alla võtmise või kinnipidamise korral;

– abi raske õnnetuse või raske haiguse korral;

– abi vägivallakuriteo ohvritele;

– abi surmajuhtumite korral;

– hädasolevate liidu kodanike abistamist ja

– repatrieerimist.

Lisaks nähakse ette menetlus raskustes olevale kodanikule rahalise ettemakse tegemiseks.

Eespool esitatud loetelu ei ole täielik. Otsuses on täpsustatud, et kodanik võib taotleda kaitset ka muudel asjaoludel, ning juhul, kui see kuulub liikmesriigi pädevusse, peab raskustes kodanikule osutama kohest abi.

Selleks et korraldada teabevahetust riikide heade tavade kohta, loodi konsulaarkoostöö edendamiseks Euroopa Liidu Nõukogus vastav töörühm (COCON). 2006. aasta juunis koostas töörühm suunised Euroopa Liidu kodanike konsulaarkaitse kohta kolmandates riikides.[2] Suunised ei ole kohustuslikud, neis rõhutatakse teabevahetuse tähtsust liikmesriikide vahelises tihedas koostöös, milles osalevad ka komisjoni delegatsioonid[3].

1.2. Komisjonil on mitmeid põhjuseid edendada arutelusid, mis käsitlevad kodanike kaitse tugevdamist:

– Nice'is 7. detsembril 2000. aastal vastuvõetud põhiõiguste harta artiklis 46 on sätestatud, et õigus diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele on ELi kodaniku põhiõigus;

– otsusega 95/553/EÜ on ette nähtud, et otsus vaadatakse läbi viie aasta pärast alates selle jõustumisest 2002. aasta mais;

---

1 Nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate 19. detsembri 1995. aasta otsus Euroopa Liidu kodanike kaitse kohta diplomaatiliste või konsulaaresinduste kaudu (EÜT L 314, 28.12.1995, lk 73).

2 Euroopa Ülemkogu 2. juuni 2006. aasta dokument nr 10109/06.

3 Suunistes nõutakse, et iga liikmesriik valmistaks ette kriisikava, millest tuleb teavitada kõiki teisi liikmesriike. Liikmesriikidel palutakse teatada ka muudatustest reisidokumentidele esitatavates nõuetes. Lisaks peaksid liikmesriigid soovitama ELi kodanikele, et nad annaksid endast teada ning esitaksid esindustele enda andmed, et vajaduse korral oleks võimalik kriisikava tõhusalt rakendada.

– 2007. aastal esitab komisjon oma viienda aruande Euroopa Liidu kodakondsuse kohta, millega võidakse algatada meetmeid diplomaatilise ja konsulaarkaitse valdkonnas;

– komisjoni 2006. aasta juuni teatises Haagi programmi[4] rakendamise kohta on esitatud mõned ettepanekud, mis käsitlevad diplomaatilist ja konsulaarkaitset;

– vajadus määratleda diplomaatilise ja konsulaarkaitse suhe teiste valdkondadega (kodanikukaitse, kriisiabi, humanitaarabi), mida oma 9. mail 2006. aastal esitatud aruandes[5] rõhutas ka Michel Barnier (edaspidi "Barnier' aruanne");

1.3. Diplomaatiline ja konsulaarkaitse võib hõlmata nii üksikisikute kaitset kui ka kollektiivset kaitset.

1.4. Selleks et tulla toime kriisiolukorras, näiteks looduskatastroofi, terroriakti, pandeemia või sõjalise konflikti puhul, on ELil erinevad vahendid:

– kodanikukaitse mehhanism, mida saab kasutada nii Euroopa Liidu piires kui ka väljaspool;

– humanitaarabi väljaspool ELi toimunud katastroofis kannatada saanud tsiviilisikutele ;

– konkreetsed vahendid, näiteks kiirreageerimismehhanism, kriisiohjamist nõudva olukorra lahendamiseks;

– Tsiviilkriisiohje välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika raames.

Kõigi nende vahendite kasutamine eeldab tihedat koostööd nõukogu ja komisjoni vahel, et tagada liidu ja liikmesriikide välistegevuse ühtsus.

EÜ asutamislepingu artikliga 20 ette nähtud kaitse tugevdamine oleks kasulik täiendus loetletud sekkumisvaldkondadele.

1.5. EÜ asutamislepingu artikli 20 tähtsus on seda olulisem, et kolmandatesse riikidesse reisivate[6] ning sinna elama asuvate ELi kodanike arv kasvab kiiresti. Samas ei ole liikmesriikidel asjaomastes kolmandates riikides alati alalist ja juurdepääsetavat esindust.

Praegu on vaid kolm riiki, kus kõik Euroopa Liidu liikmesriigid on esindatud: Hiina Rahvavabariik, Vene Föderatsioon ja Ameerika Ühendriigid. 167st kolmandast riigist on vaid 107s esindatud kuni 10 liikmesriiki.[7] Olukorra tõsidus sai selgeks 2004. aasta lõpul, kui tsunami laastas Kagu-Aasia piirkonda, kus enamikul liikmesriikidel ei olnud katastroofis kannatanud riikides esindusi. Näiteks on Tais esindused 17 liikmesriigil, samas on Sri Lankas esindatud vaid 6 ja Bruneis 3 liikmesriiki. 2006. aasta juuli sõjalise konflikti ajal Liibanonis selgus samuti, et kõigil liikmesriikidel ei

---

4 Komisjoni 28. juuni 2006. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile KOM (2006) 331(lõplik), Haagi programmi rakendamine: edasised sammud.

5 Michel Barnier' aruanne "Euroopa kodanikukaitse üksus – EuropAaid" nõukogu eesistujale ja komisjoni presidendile.

6 COCONi töörühm arvutas 2006. aasta aprillis, et igal aastal toimub ligikaudu 180 miljonit reisi.

7 Nõukogu 12. detsembri 2005. aasta dokument nr 15646/05 (avaldamata), mis käsitleb liidu eesistuja diplomaatilist esindatust väljaspool Euroopa Liitu. On piirkondi, kus ELil ei ole piisavalt diplomaatilisi ja konsulaaresindusi: Kesk-Ameerika ja Kariibi mere saared (näiteks Belize's on esindatud 1 liikmesriik, Haitil 3, Salvadoris 4 ning Bahama saartel ei ole esindatud ükski liikmesriik); Kesk-Aasias (1 liikmesriik on esindatud Tad¸ikistanis ja 3 Türkmenistanis); Kesk- ja Lääne-Aafrikas (1 liikmesriik on esindatud Libeerias ja Sćo Tomés ning 3 Malis ja Kongo Vabariigis).

olnud seal alalist esindust, millega oleks saanud kiiresti ühendust võtta. Lisaks selgus Barnier' aruandest, et Euroopa Liidu esindatus riikides, kus liikmesriikide esindusi on vähe, on tagatud Euroopa Komisjoni delegatsioonide kaudu. Kuigi delegatsioonidel puudub konsulaarpädevus, võiks nendega ressursside ühise kasutamise korraldamisel siiski arvestada.

1.6. Liikmesriikide konsulaar- ja diplomaatiliste esinduste võrgustiku piiratud ulatus annab tunnistust, et kehtiv ühenduse õigustik on puudulik ning piirdub otsusega 95/553/EÜ ja teabe vahetamisega liikmesriikide vahel COCONi töörühma raames.

Samas nõuavad kodanikud Euroopa mõõtme tugevdamist. Kõnealuse valdkonnaga seotud Eurobaromeetri hiljutine uuring[8] näitas ühtaegu nii kodanike teadmatust oma õigustest kui ka nende suuri ootusi Euroopa Liidu suhtes. Selgus ka, et pooled Euroopa Liidus elavad isikud plaanivad kolme järgneva aasta jooksul reisida mõnda kolmandasse riiki kuid, ainult 23% nendest on teadlikud EÜ asutamislepingu artikliga 20 neile antud võimalustest. Samas arvas 17% küsitletutest, et neil on võimalik taotleda kaitset komisjoni delegatsioonide juures.

Komisjoni 10. mai 2006. aasta teatises Euroopa Ülemkogule "Kodanikekeskne tegevuskava"[9] on rõhutatud, et ühelt poolt peab EL arendama koostööd konsulaarvaldkonnas, mis võimaldaks liidu kodanikke kolmandates riikides paremini kaitsta, ja teiselt poolt tuleb kõiki ELi kodanikke nende õigustest teavitada, et kodanikud saaksid nimetatud õiguseid igakülgselt kasutada.

Komisjon esitab mõned soovitused, et parandada kodanike teavitamist, ning mõned aruteluteemad, mis käsitlevad kodanikele pakutava kaitse ulatust, kõnealuses valdkonnas liidu käsutuses olevaid struktuure ja vahendeid ning arendamist vajavaid suhteid kolmandate riikide ametiasutustega.

2. KODANIKE TEAVITAMINE

Kodanikke peab konsulaarkaitsega seotud küsimustest paremini teavitama.

Seepärast teeb komisjon ettepaneku rakendada mitmesuguseid meetmeid – mõned neist on lühiajalised, teised nõuavad oluliste otsuste tegemist Euroopa tasandil.

2.1. Teavitamine õigusest diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele.

ELi institutsioonid ja liikmesriigid peavad kodanikke ja reisijate transporti korraldavaid ettevõtjaid, näiteks reisiagentuure, korrapäraselt teavitama.

Teavitamiseks saab jagada infolehti, paigutada reklaamplakateid sadamatesse, lennu- ja rongijaamadesse või passe väljastavatesse asutustesse, jagada teavet veebisaidil EUROPA ja kolmandates riikides paiknevate komisjoni delegatsioonide veebisaitidel. Lisaks saavad kodanikud esitada küsimusi konsulaar- ja diplomaatilise kaitse kohta kolmandates riikides telefoni ja elektronposti teel infoliinile EUROPE DIRECT.[10]

Soovitatavad meetmed:

– **infolehtede jaotamine, sealhulgas asjakohastes erialaringkondades;**

---

8 Eurobaromeeter nr 188 (2006. aasta juuli).

9 KOM(2006) 211 (lõplik).

10 http://.eu.int/europedirect/index_et.htm.

– **teabe jagamine veebisaidil EUROPA ja kolmandates riikides paiknevate komisjoni delegatsioonide veebisaitidel;**

– **reklaamplakatite kasutamine sadamates, lennu-, bussi- ja rongijaamades ning mujal, kus see on asjakohane;**

– **teabeteenuse korraldamine kodanikele.**

2.2. Teave liikmesriikide esinduste kohta kolmandates riikides

Juhul kui kodaniku päritoluriigil ei ole sihtriigis saatkonda või konsulaati, peab ELi kodanik saama teavet teiste liikmesriikide saatkondade või konsulaatide kohta asjaomases riigis.

Komisjoni arvates võiks ta liikmesriikide kaasabil korraldada vastava teavituskampaania. Sel eesmärgil palutakse liikmesriikidel esitada komisjonile ajakohastatud teave kolmandates riikides asuvate saatkondade ja konsulaatide kohta koos vajalike kontaktandmetega.

Soovitatavad meetmed:

– **teabe ajakohastamine ja avaldamine liikmesriikide kolmandates riikides asuvate saatkondade ja konsulaatide kohta.**

2.3. Pass kui teavitusvahend

Barnier' aruandes on tehtud ettepanek, et passis peaks olema trükitud EÜ asutamislepingu artikkel 20.

Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja kutsus 15. juuni 2006. aasta aruandes Euroopa Ülemkogule[11] liikmesriike üles trükkima passidesse EÜ asutamislepingu artiklit 20.

Komisjoni arvates oleks see tõhus moodus tuletada kodanikele meelde nende õigusi.

Soovitatavad meetmed:

– **komisjoni soovituse vastuvõtmine, mis kutsuks liikmesriike üles trükkima passidesse EÜ asutamislepingu artiklit 20.**

2.4. Soovitused reisijatele

Selleks et vältida ELi kodanike reisimist kolmandatesse riikidesse, kus nende ohutus ja tervisekaitse ei ole tagatud, peab iga liikmesriik teavitama oma kodanikke, andes omapoolse riskihinnangu, mis võib erineda teiste liikmesriikide omast ning mis lähtub asjaomase kolmanda riigi kohta teada olevast teabest või nendevahelistest olemasolevatest sidemetest.[12]

Tasuks uurida võimalust erinevate teabematerjalide ühtlustatud viisil esitamiseks.

Näiteks otsustega 2119/98/EÜ[13] ja 2000/57/EÜ[14] on ette nähtud luua Euroopa võrgustik, et parandada nakkushaiguste ennetamise ja tõrjega seotud koostööd, kooskõlastamist ja teabevahetust. Teave hõlmab meetmeid, mida liikmesriigid on rahvatervise valdkonnas julgeolekuohu, sh pandeemia ohu korral võtnud. Teave

---

11 15. juuni 2006. aasta dokument nr 10551/06, ELi reageerimisvõime parandamine katastroofide ja kriiside korral.

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

13 EÜT L 268, 3.10.1998.

14 Komisjoni 22. detsembri 1999. aasta otsus 2000/57/EÜ (EÜT L 21, 26.1.2000, lk 32).

edastatakse varajase hoiatuse ja reageerimise süsteemi (*Early Warning and Response System - EWRS*) kaudu.

Komisjon ja liikmesriigid teavitavad asjaomaseid ringkondi ja avalikkust ka liidu tasandil kokkulepitud suunistest. Oluline on kodanikke riskide eest hoiatada, selleks peavad pädevad ametiasutused esitama piisavat teavet, pidades silmas Haiguste Ennetuse ja Tõrje Euroopa Keskuse nõuandeid.

Soovitatavad meetmed:

– **teabe kooskõlastatud esitamine reisijatele.**

2.5. Teabe avaldamine kõigi EÜ asutamislepingu artikli 20 rakendamisega seotud meetmete kohta

Läbipaistvuse tagamiseks tuleb kõiki kodanikke EÜ asutamislepingu artikli 20 kohastest õigustest tõhusalt teavitada. Näiteks peaks selle artikli kohaldamise suunised avaldama *Euroopa Liidu Teatajas*.

Soovitatavad meetmed:

– **teabe avaldamine kõigi EÜ asutamislepingu artikli 20 rakendamisega seotud meetmete kohta.**

3. KODANIKE KAITSE ULATUS

On ilmne, et kaitse ei ole ühtmoodi korraldatud, ning kuna EÜ asutamislepingu artikli 20 kohaselt peab iga liikmesriik kaitsma ELi kodanikke samadel tingimustel kui oma riigi kodanikke, on ELi kodanike suhtes kohaldatavaid kaitserežiime samapalju kui liikmesriike.

Kõnealuste režiimide kohase kaitse ulatus ja õiguslik jõud võib olla erinev.[15]

Komisjoni arvates on vaja uurida kaitserežiimide erinevusi pikema aja jooksul, et leida võimalusi tagada kodanikele ühesugune kaitse, sõltumata nende päritoluriigist.

Lähitulevikus tuleks uurida järgmisi võimalusi:

3.1. Kolmandates riikides töötavate ja elavate Euroopa Liidu kodanike kaitse

Otsusega 88/384/EMÜ, millega kehtestatakse kolmandate riikide suhtes kohaldatavat migratsioonipoliitikat käsitlev eelneva teatamise ja konsulteerimise kord,[16] kehtestas komisjon liikmesriikidevahelise konsulteerimiskorra, et soodustada võimalikult paljude ühiste sätete lisamist kahepoolsetesse kokkulepetesse ja parandada kolmandates riikides töötavate ja elavate ELi kodanike kaitset.

Kolmandate riikidega sõlmitavatesse kahepoolsetesse lepingutesse peaks lisama sätted ELi kodanike kaitse kohta, et tagada EÜ asutamislepingu artikliga 20 ette nähtud kaitse.

Soovitatavad meetmed:

– **lisada kahepoolsetesse kokkulepetesse kolmandate riikidega sätted nendes riikides töötavate ja elavate ELi kodanike kaitse kohta, et tagada otsuse 88/384/EMÜ kohaldamine täies ulatuses.**

---

15 Näiteks vaid vähestes liikmesriikides on ette nähtud õigus kaitsest keeldumise otsus edasi kaevata.

16 EÜT L 183, 14.7.1988, lk 35.

3.2. Euroopa Liidu kodanike pereliikmed, kellel ei ole mõne liikmesriigi kodakondsust

Vajadus kaitsta nii kodanikke kui ka nende pereliikmeid, kellel ei ole mõne liikmesriigi kodakondsust, tuli selgelt ilmsiks 2006. aasta juulis Liibanonis puhkenud konflikti ajal, nende ELi kodanike pereliikmete Küprose kaudu evakueerimisel ja repatrieerimisel , kelle päritoluriigil ei olnud Liibanonis esindust. Oluline on kõrvaldada kõnealuses olukorras kodanike ja nende pereliikmete ette kerkivad märkimisväärsed takistused ning määratleda võimalused, mis tagaksid kaitse raskustes kodanikule ja tema pereliikmetele, kellel ei ole mõne liikmesriigi kodakondsust.

Soovitatavad meetmed:

– **laiendada sobivate meetmetega konsulaarkaitset ELi kodanike pereliikmetele, kellel on mõne kolmanda riigi kodakondsus (otsuse 95/553/EÜ muudatused või EÜ asutamislepingu artiklil 22 põhinev komisjoni ettepanek).**

3.3. Säilmete tuvastamine ja repatrieerimine

Säilmete tuvastamise ja repatrieerimisega seotud probleemide ulatus selgus pärast 2004. aasta tsunamit. Kolmandate riikide kohalikud ametiasutused võivad nõuda mitmete formaalsuste täitmist, näiteks surmatunnistuse (mille väljastab konsulaarteenistus) või sellise sanitaar- ja politseitõendi esitamist, millega isik surnuks tunnistatakse ja kus nimetatakse surma põhjus, rahvatervise eeskirjade järgimist (näiteks nõuded kirstule) või ametlike dokumentide notariaalselt kinnitatud tõlke esitamist.

Ohvrite pered on seega silmitsi keeruliste menetlustega ja peavad tasuma repatrieerimisega seotud kulud.

Mõned liikmesriigid on ühinenud *Euroopa Nõukogu 26. oktoobri 1973. aasta konventsiooniga, mis käsitleb surnukehade üleandmist ja transportimist*,[17] mille eesmärk on lihtsustada säilmete repatrieerimisega seotud haldusformaalsusi. Samas jätab konventsioon liikmesriikidele laialdase tõlgendamisõiguse. Oluline on veenda kõiki liikmesriike konventsiooniga ühinema ning lihtsustada repatrieerimise korda.

Säilmete repatrieerimisega seotud kulude hüvitamiseks võiks luua täiendavalt Euroopa hüvitussüsteemi.

Säilmete tuvastamine on nende repatrieerimise eeltingimus. Komisjon toetab teadus- ja arendustegevust tõhusate, olemasolevatest odavamate DNA analüüsi meetodite leidmiseks.

[17] Euroopa Nõukogu lepingute seeria konventsioon nr 80, mille on ratifitseerinud 15 liikmesriiki.

Soovitatavad meetmed:

lühiajalised:

– **muuta otsust 95/553/EÜ, et see hõlmaks ka säilmete tuvastamist ja repatrieerimist;**

– **soovitada liikmesriikidel, kes ei ole veel 1973. aasta Strasbourgi konventsiooniga ühinenud, seda kindlasti teha;**

pikaajalised:

– **lihtsustada säilmete repatrieerimisega seotud menetlusi;**

– **luua asjakohane Euroopa hüvitussüsteem;**

– **toetada DNA analüüsi meetoditega seotud teadus- ja arendustegevust ning teatavate Euroopa laborite spetsialiseerumist ohvrite tuvastamisele.**

3.4. Rahalise ettemakse tegemise menetluse lihtsustamine

Otsuses 95/553/EÜ kajastub raskustes kodanikuga seotud kulude ja rahaliste ettemaksete tagasimaksemenetluse keerukus: taotleja peab saama loa päritoluriigilt ja allkirjastama summa tagasimaksmise kohustuse, abi andnud liikmesriik esitab päritoluriigile taotluse kõigi kulude tasumiseks ja kodanik maksab summa tagasi päritoluriigile. Teatavate liikmesriikide kodanikel palutakse jätta oma pass abi andvale liikmesriigile tagatiseks.

Lahenduseks võiks olla juhtumite tsentraliseeritud käsitlemine kolmandas riigis asuvas ühisesinduses, mis lihtsustaks otsuses 95/553/EÜ sätestatud haldusmenetlust.

Soovitatavad meetmed:

– **rahalise ettemakse tegemise menetluse lihtsustamine.**

4. STRUKTUUR JA VAHENDID

4.1. Ühisesinduste loomine

Üksikisikutega seotud probleemide (näiteks dokumentide kaotuse) korral ei ole kaitse taotlemine eriti keeruline. Katastroofide, pandeemia, terroriakti või sõjalise konflikti tagajärjel tekkinud kollektiivsete probleemide puhul on olukord keerulisem.

Juhul kui abi- või repatrieerimistaotluste esitab korraga palju kodanikke, kelle päritoluriigil ei ole kolmandas riigis esindust, tuleb ülesanded liikmesriikide vahel võrdselt jaotada. Eespool nimetatud suunistes on püütud seda teha.

Selliste olukordade lahendamisel võiks abi olla Barnier' aruandes tehtud ettepaneku kohaste ühisesinduste loomisest, mida on samuti toetatud eespool nimetatud 28. juuni 2006. aasta teatises Haagi programmi[18] rakendamise kohta. Samalaadseid ettepanekuid on toetanud ka Euroopa Parlament.[19]

Ühisesinduste loomine tagaks toimingute ühtluse ja võimaldaks hoida kokku liikmesriikide diplomaatiliste ja konsulaaresinduste püsikulusid.

---

[18] Vt märkus nr 4.

[19] 5. septembri 2000. aasta resolutsioon ühenduse ühise diplomaatia kohta.

Ühisesinduste tegevus võiks lähtuda põhimõttest, et liikmesriigid võivad üksteist asendada, ning järgnevatest ettepanekutest:

– Olenevalt riigist ja liikmesriikide esindatusest võiks ühisesindused *asuda mitme või ühe liikmesriigi esinduses või saatkonnas või komisjoni delegatsiooni ruumides vastavalt kokkulepitavale korrale.* Konsulaartöötajad täidaksid ühisesinduses oma ülesandeid oma päritoluriigi alluvuses. Barnier' aruandes soovitatakse esialgu luua ühisesindused neljas piirkonnas: Kariibi mere piirkonnas, Balkani maades, India ookeani piirkonnas ja Lääne-Aafrikas. Nende piirkondade valikul on lähtutud asjaolust, et piirkondi külastavad paljud Euroopa turistid, kuid liikmesriigid ja komisjoni delegatsioonid, kes võiksid pakkuda asjakohast tuge, on seal suhteliselt vähe esindatud. Ühisesindustes võiks kohaldada liikmesriikide diplomaatiliste teenistuste, komisjoni ja nõukogu sekretariaadi töötajate vahetusprogrammi vastavalt Euroopa Ülemkogule esitatud komisjoni 8. juuni 2006. aasta teatisele "Euroopa maailmas".[20]

– Ülesannete täitmiseks peaksid liikmesriigid koostama ja avaldama kodanike jaoks eeskirjad kolmandates riikides asuvates ühisesindustes toimiva asendussüsteemi ja tööülesannete jagamise kohta.

– Ühisesinduste ülesannete lihtsustamiseks võib korraldada teavituskampaaniaid, et kutsuda kodanikke üles end vabatahtlikult registreerima, mis lihtsustaks võimalikke päästeoperatsioone.

– Toetudes nõukogu otsustele, millega muudetakse ühiseid konsulaarjuhiseid, on ühise viisapoliitika raames võetud olulisi meetmeid. Need erimeetmed kajastavad Euroopa lisaväärtust. Selleks et kompenseerida ebapiisavat konsulaaresindatust teatavates kolmandates riikides, on veelgi laiendatud võimalust, et üks liikmesriik võib viisa väljastamisel esindada teist liikmesriiki.[21] Ühiste konsulaarjuhiste muude muudatuste eesmärk on tugevdada kohalikku konsulaarkoostööd ja suurendada koostöö rolli ühise viisapoliitika kohaldamisel.[22] Kõnealuste meetmete laiendamiseks esitas komisjon hiljuti algatuse kehtiva õigustiku täiendamiseks selles valdkonnas. Esiteks on tehtud ettepanek luua ühisesindused viistaotluste vastuvõtmiseks,[23] et lihtsustada biomeetria kasutuselevõtmist ja laiendada esinduse reguleerimisala. Seejärel esitas komisjon määruse ettepaneku kehtestada viisaeeskiri, mis oleks ühtne vahend, mis hõlmaks viisade väljaandmise korda.[24] Kavandatava viisaeeskirja eesmärk on tugevdada ja tõhustada kohalikku viisapoliitika alast konsulaarkoostööd. Pikas perspektiivis tuleks hinnata, kas eespool nimetatud kaks valdkonda on lähenenud, s.t kas ühisesinduste eesmärk võiks olla nii konsulaarkaitse parandamine kui ka ühise viisapoliitika elluviimine.

Soovitatavad meetmed:

– **luua esialgu ühisesindused Kariibi mere piirkonnas, Balkani maades, India ookeani piirkonnas ja Lääne-Aafrikas;**

---

20 KOM (2006) 278 (lõplik) Euroopa maailmas – mõned praktilised ettepanekud sidususe, tõhususe ja nähtavuse lisamise kohta.

21 Nõukogu 22. detsembri 2003. aasta otsus 2004/15 (ELT L 5, 9.1.2004).

22 Nõukogu 16. juuli 2002. aasta otsus 2002/585 reisiagentuuride koostöö kohta (EÜT L 187, 16.7.2002) ja nõukogu 22. detsembri 2003. aasta otsus 2004/17 kohustusliku meditsiiniabikindlustuse kohta (ELT L 5, 9.1.2004).

23 KOM(2006) 269 (lõplik), 31.5.2006.

24 KOM(2006) 403 (lõplik), 13.7.2006.

– **avaldada eeskirjad liikmesriikide asendatavuse kohta kolmandates riikides;**

– **korraldada teavitamiskampaania, ärgitades kodanikke end ühisesindustes registreerima;**

– **pikemas perspektiivis peaksid ühisesindused osutama konsulaarteenuseid, näiteks väljastama viisasid ja legaliseerima dokumente.**

4.2. Liikmesriikide ametnike koolitamine.

Selleks et tagada ühisesinduste töötajate igakülgne koolitus, peaks komisjon korraldama liikmesriikide ja ühenduse institutsioonide ametnikele ühiskoolitusi, näiteks ELi välispiiril tehtava kontrolli, säilmete repatrieerimise või diplomaatilise ja konsulaarkaitse õiguse sisu kohta.

Soovitatavad meetmed:

– **liikmesriikide ja ühenduse institutsioonide ametnike koolitamine.**

5. KOLMANDATE RIIKIDE AMETIASUTUSTE NÕUSOLEK

EÜ asutamislepingu artikli 20 rakendamine eeldab kolmandate riikide nõusolekut.

Rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtte kohaselt eeldab ühe riigi kodanike kaitse teise riigi poolt kolmanda riigi territooriumil viimase nõusolekut.[25]

EÜ asutamislepingu artikliga 20 nähakse ette, et liikmesriigid on kohustatud alustama sel eesmärgil rahvusvahelisi läbirääkimisi.

Iga liikmesriik peab alustama seega kahepoolseid läbirääkimisi kolmandate riikidega.[26] Samuti on võimalik kokku leppida, et ühenduse ja selle liikmesriikide vahelistesse segakokkulepetesse lisataks standardsäte nõusoleku kohta ühenduse diplomaatilise ja konsulaarkaitse tagamisega. Sellise sätte olemasolul nõustuksid kolmandad riigid, et ELi kodanikke võivad esindada kõik asjaomases riigis esindatud liikmesriigid.

Erijuhtum on liikmesriigi lipu all sõitva kalalaeva peatamine ja meeskonna kapteni arreteerimine. Euroopa Kohtu otsuses Odigitria kohtuasjas[27] on rõhutatud, et teatavate kalanduskokkulepete kohaselt on kolmande riikide ametiasutused kohustatud teavitama asjaomases riigis asuvat Euroopa Komisjoni delegatsiooni, kes tegeleb diplomaatilise kaitse küsimustega.[28]

Samas ei saa Odigitria kohtuasjas tehtud otsusest teha üldiseid järeldusi väljaspool asjaomase kalanduskokkuleppe konteksti. Pikemas perspektiivis võiks siiski kerkida küsimus diplomaatilise kaitse tagamisest juhul, kui kaitse tagamine kuulub ühenduse pädevusse.

Soovitatavad meetmed:

– **lisada kolmandate riikidega sõlmitud segakokkulepetesse nõusoleku säte;**

---

25 1961. aasta diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni artikli 45 punkt c ja artikkel 46 ning 1963. aasta konsulaarsuhete Viini konventsiooni artikkel 8.

26 Need lepingud täiendavad otsuse 88/384/EMÜ kohaseid lepinguid (vt käesoleva dokumendi punkt 3.1).

27 Esimese astme kohtu 6. juuli 1995. aasta otsus, kohtuasi T-572/93.

28 Näiteks Euroopa Majandusühenduse ja Cõte d'Ivoire'i Vabariigi vaheline Cõte d'Ivoire'i rannikuvetes kalastamise kokkulepe (EÜT L 379/90, lk 3).

– **pikas perspektiivis: uurida võimalust saavutada kolmandate riikide nõusolek, et ühenduse pädevusse kuuluvatel juhtudel tagatakse diplomaatiline kaitse komisjoni delegatsioonide kaudu.**

6. JÄRELDUSED

Käesolevas rohelises raamatus kirjeldab komisjon võimalikke suundi, kuidas tugevdada õigust ühenduse diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele. Enne vajalike meetmete võtmist, mis eeldab algatuste tegemist või kooskõlastamist liikmesriikidega, soovib komisjon algatada avaliku arutelu Euroopa Parlamendi ja nõukoguga ning teiste huvitatud isikutega (liikmesriigid, vabaühendused ja kodanikuühendused ning ELi kodanikud).

Komisjon ootab arvamusi eespool esitatud ettepanekute kohta kuni 31. märtsini 2007 elektronposti teel aadressil:

Arvamused avaldatakse veebisaidil "Sinu hääl Euroopas" koos autori nimega, välja arvatud juhul, kui autor soovib jääda anonüümseks või taotleb, et tema arvamust ei avaldataks.

Arutelu lõpeb kohtumisega, kus võivad osaleda kõik huvitatud isikud.