EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 28.11.2006
KOM(2006)712 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

diplomaatti- ja konsuliviranomaisten Euroopan unionin kansalaisille antamasta suojelusta kolmansissa maissa

(komission esittämä)

1. JOHDANTO

1.1. Euroopan yhteisön (EY) perustamissopimuksen 20 artiklan mukaan silloin, kun unionin kansalainen on kolmannessa maassa, jossa hänen jäsenvaltiollaan ei ole diplomaatti- tai konsuliedustusta, hän voi saada suojelua minkä tahansa muun jäsenvaltion kyseisessä maassa edustettuina olevilta viranomaisilta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset**.**

Päätöksessä 95/553/EY[1] mainitaan erilaisia toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa seuraavissa tilanteissa:

– pidätys- tai vangitsemistapaus

– vakava onnettomuus- tai sairaustapaus

– kansalainen on joutunut väkivaltarikoksen kohteeksi

– kuolemantapaus

– hätätilassa olevalle kansalaiselle annettava apu tai

– tämän kotiinkuljettaminen.

Lisäksi päätöksessä määrätään menettelyistä, jotka koskevat ennakon antamista vaikeuksissa oleville kansalaisille.

Edellä esitetty luettelo ei ole tyhjentävä. Päätöksessä täsmennetään, että kansalainen voi pyytää suojelua myös muissa tilanteissa, joissa vaikeuksiin joutuneelle kansalaiselle olisi annettava välittömästi apua sillä edellytyksellä, että jäsenvaltioilla on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin.

Tietojenvaihdon järjestämiseksi parhaista kansallisista toimintatavoista EU:n neuvostoon on perustettu konsuliyhteistyöstä vastaava työryhmä (COCON). Se on laatinut kesäkuussa 2006 ohjeet konsuliviranomaisille EU:n kansalaisten suojelemiseksi kolmansissa maissa[2]. Ohjeet eivät ole sitovia. Niissä korostetaan jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa yhteistyön tiivistämiseksi. Myös komission lähetystöt osallistuvat yhteistyöhön.[3]

1.2. Komissiolla on useita perusteita ehdottaa kansalaisten suojelun tehostamista:

– Nizzassa annettiin 7. joulukuuta 2000 juhlallinen julistus Euroopan unionin perusoikeuskirjasta, jonka 46 artiklassa unionin kansalaisille myönnetään oikeus diplomaatti- ja konsulisuojeluun heille kuuluvana perusoikeutena,

– päätöksessä 95/553/EY määrätään, että sitä on tarkasteltava uudelleen viiden vuoden kuluttua sen voimaantulosta, joka tapahtui toukokuussa 2002,

---

1 Neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätös, tehty 19 päivänä joulukuuta 1995, diplomaatti- ja konsuliedustustojen Euroopan unionin kansalaisille antamasta suojelusta (EYVL L 314, 28.12.1995, s. 73).

2 Euroopan unionin neuvoston 2.6.2006 laatima asiakirja 10109/06.

3 Ohjeissa pyydetään jokaista jäsenvaltiota laatimaan valmiussuunnitelmia, jotka kaikkien muiden jäsenvaltioiden olisi tunnettava. Jäsenvaltioita myös kannustetaan vaihtamaan tietoja muutoksista matkakustustiedotteisiin. Jäsenvaltioiden olisi myös rohkaistava unionin kansalaisia ilmoittamaan itsestaan ja toimittamaan tietonsa edustustoihin, jotta valmiussuunnitelma voidaan tarvittaessa panna tehokkaasti täytäntöön.

– komissio esittää vuonna 2007 viidennen kertomuksensa unionin kansalaisuudesta ja saattaa ilmoittaa siinä aloitteista, jotka koskevat oikeutta diplomaatti- ja konsulisuojeluun,

– komission kesäkuussa 2006 antamassa tiedonannossa Haagin ohjelman täytäntöönpanosta[4] tehtiin joitakin diplomaatti- ja konsulisuojelua koskevia ehdotuksia,

– Michel Barnier esitti 9. toukokuuta 2006 kattavan selvityksen Euroopan pelastuspalvelujoukoista[5] (jäljempänä Michel Barnier'n raportti), jossa todetaan, että on määriteltävä konsuli- ja diplomaattisuojelun yhteydet muun muassa pelastuspalveluun, toimintaan kriisitilanteissa ja humanitaariseen apuun.

1.3. Diplomaatti- tai konsulisuojelu voi tulla kysymykseen sekä yksittäisten henkilöiden että erilaisten ryhmien kohdalla.

1.4. Kriisitilanteista, kuten luonnonkatastrofeista, terrori-iskuista, pandemioista tai sotilaallisista konflikteista, selviämiseksi unionilla on erilaisia välineitä:

– pelastuspalvelumekanismi, jota voidaan käyttää sekä EU:ssa että sen ulkopuolella

– humanitaarinen apu siviiliväestölle, joka on joutunut katastrofin uhriksi EU:n ulkopuolella

– erityisinstrumentit kriisinhallintatilanteita varten, kuten nopean toiminnan järjestelmä

– siviilikriisinhallintatoimet osana ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa.

Kaikki nämä välineet edellyttävät tiivistä yhteistyötä neuvoston ja komission kesken, jotta voidaan taata EU:n ja sen jäsenvaltioiden ulkopuolisen toiminnan yhtenäisyys.

Näitä toiminta-aloja voi olla tarpeen täydentää EY:n perustamissopimuksen 20 artiklassa tarkoitettua kansalaisten suojelua lujittamalla.

1.5. EY:n perustamissopimuksen 20 artikla on yhä tärkeämpi, koska unionin kansalaiset matkustavat[6] ja muuttavat vakituisesti asumaan kolmansiin maihin huomattavasti enemmän kuin aikaisemmin. Kaikilla jäsenvaltioilla ei kuitenkaan ole pysyvää edustustoa kaikissa kolmansissa maissa.

Nykyisin on vain kolme maata, joissa kaikki jäsenvaltiot ovat edustettuina: Kiinan kansantasavalta, Venäjän federaatio ja Amerikan yhdysvallat. Yhteensä 167:stä EU:n ulkopuolisesta maasta 107 maassa on kussakin enintään 10 jäsenvaltiota edustettuna.[7] Tämä tuli todistettua tsunamin iskettyä Kaakkois-Aasiaan vuoden 2004 lopussa. Useimmilla jäsenvaltioilla ei ollut edustustoa maissa, jotka kärsivät katastrofissa. Jäsenvaltioista 17 on edustettuna Thaimaassa, mutta vain kuusi Sri Lankassa ja kolme

---

4 KOM (2006) 331, 28.6.2006, Haagin ohjelman täytäntöönpano: tulevat toimet.

5 Michel Barnier'n raportti EU:n neuvoston puheenjohtajalle ja Euroopan komission puheenjohtajalle: "For a European civil protection force: Europe aid" (Euroopan pelastuspalvelujoukot: Euroopan apu).

6 COCON-ryhmä arvioi huhtikuussa 2006, että tällaisia matkoja tehtiin vuosittain noin 180 miljoonaa.

7 Neuvoston asiakirja 15646/05, 12.12.2005, Puheenjohtajavaltion diplomaattiedustus kolmansissa maissa – vuoden 2006 ensimmäinen puolisko, ei julkaistu. Jäsenvaltioilla ei ole riittävästi diplomaatti- ja konsuliedustustoja seuraavilla alueilla: Keski-Amerikka ja Karibianmeren valtioiden alue (esimerkiksi Belizessä on edustettuna 1 jäsenvatio, Haitissa 3, El Salvadorissa 4, Bahamassa ei yhtään), Keski-Aasia (Tadšikistanissa on edustettuna 1 jäsenvaltio ja Turkmenistanissa 3), Keski- ja Länsi-Afrikka (Liberiassa sekä São Tomé ja Príncipessä on edustettuna 1 jäsenvaltio, Malissa ja Kongon tasavallassa 3 kummassakin).

Bruneissa. Libanonin konfliktin yhteydessä heinäkuussa 2006 kävi myös ilmi, että kaikilla jäsenvaltioilla ei ollut paikan päällä pysyvää edustustoa. Lisäksi Michel Barnier'n raportista kävi ilmi, että Euroopan komission lähetystöt varmistavat Euroopan maiden edustuksen maissa, joissa kansallisia edustustoja ei juuri ole. Vaikka komission lähetystöillä ei ole konsulien toimivaltaa, ne voidaan ottaa huomioon pyrittäessä yhdistämään voimavaroja.

1.6. Jäsenvaltioiden konsuli- ja diplomaattiverkko on rajallinen, minkä lisäksi on käynyt ilmi, että alalla on annettu vain yksi yhteisön säädös, nimittäin päätös 95/553/EY, ja että jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa tapahtuu vain COCON-ryhmässä.

Kansalaiset kuitenkin vaativat eurooppalaisen ulottuvuuden lujittamista. Eurobarometrin[8] vastikään tekemä kysely paljasti, että kansalaiset eivät tunne oikeuksiaan ja mutta odottavat enemmän EU:lta. Lisäksi voidaan mainita, että puolet EU:n alueella asuvista henkilöistä aikoo matkustaa kolmanteen maahan seuraavien kolmen vuoden aikana ja että ainoastaan 23 prosenttia heistä sanoo tuntevansa EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan tarjoamat mahdollisuudet. Kyselyn mukaan 17 prosenttia ajattelee, että suojelua voi pyytää myös komission lähetystöiltä.

Komissio antoi 10. toukokuuta 2006 Eurooppa-neuvostolle tiedonannon "Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma"[9]. Siinä korostetaan ensinnäkin, että unionin on edistettävä konsuliasioissa tehtävää yhteistyötä, jotta se pystyisi suojelemaan unionin kansalaisia paremmin kolmansissa maissa ja jotta kaikki unionin kansalaiset tuntisivat oikeutensa ja pystyisivät käyttämään niitä täysimääräisesti.

Komissio ehdottaa useita keinoja kansalaisille suunnatun tiedottamisen parantamiseksi. Komissio ehdottaa myös, että harkittaisiin, miten laajaa suojelua kansalaisille voitaisiin tarjota, millaisia rakenteita ja voimavaroja unionilla olisi oltava käytössään, sekä millaisia suhteita kolmansien maiden viranomaisten kanssa olisi luotava.

2. KANSALAISILLE SUUNNATTU TIEDOTUS

Kansalaisille on tiedotettava konsulisuojelusta aikaisempaa paremmin.

Komissio ehdottaakin erilaisia tiedottamiskeinoja, joista osa voidaan toteuttaa lyhyellä aikavälillä ja osa edellyttää päätöksentekoa EU:n tasolla.

2.1. Tiedotus oikeudesta diplomaatti- ja konsulisuojeluun

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden viranomaisten olisi tiedotettava säännöllisesti kansalaisille ja matkailualan ammattilaisille, kuten matkatoimistoille, oikeudesta suojeluun.

Tiedotustoimintaa voidaan harjoittaa esimerkiksi jakamalla tiedotuslehtisiä, sijoittamalla julisteita muun muassa lentokentille, satamiin, rautatieasemille ja toimipaikkoihin, joista haetaan passit, sekä tiedottamalla Europa-sivustolla ja komission kolmansissa maissa sijaitsevien lähetystöjen verkkosivustoilla. Lisäksi kansalaisille voitaisiin tarjota mahdollisuus esittää kysymyksiä konsuli- ja

[8] Eurobarometri nro 188, heinäkuu 2006.
[9] KOM (2006) 211 lopullinen.

diplomaattisuojelusta kolmansissa maissa puhelimitse ja sähköpostitse EUROPE DIRECT -tiedotusverkoston[10] kautta.

Ehdotetut toimet

- **tiedotuslehtisten jakaminen, myös matkailualan ammattilaisille**
- **tiedottaminen asiasta Europa-sivustolla ja komission kolmansissa maissa sijaitsevien lähetystöjen verkkosivustoilla**
- **julisteiden sijoittaminen lentokentille, satamiin, rautatieasemille jne.**
- **kansalaisille tarkoitettu tiedotusverkosto.**

2.2. Tiedotus jäsenvaltioiden edustuksesta kolmansissa maissa

Silloin kun kohdemaassa ei ole kansalaisen kotimaan suurlähetystöä tai konsulaattia, hänellä on oltava käytettävissään tiedot muiden jäsenvaltioiden kyseisessä maassa olevista suurlähetystöistä ja konsulaateista.

Komissio voisi vastata tästä asiasta tiedottamisesta yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Jäsenvaltioita voitaisiin pyytää toimittamaan komissiolle päivitetty luettelo kaikista niiden kolmansissa maissa sijaitsevista suurlähetystöistä ja konsulaateista yhteystietoineen.

Ehdotettu toimi:

- **Julkaistaan jäsenvaltioiden kolmansissa maissa sijaitsevien suurlähetystöjen ja konsulaattien yhteystiedot ja huolehditaan niiden päivittämisestä.**

2.3. Passin käyttö tiedotuskeinona

Michel Barnier'n raportissa ehdotettiin, että kaikkiin passeihin sisällytettäisiin EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan suora lainaus.

Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltion 15. kesäkuuta 2006 päivätyssä ja Eurooppa-neuvostolle osoitetussa selvityksessä[11] pyydetään jäsenvaltioita siteeraamaan EY:n perustamissopimuksen 20 artiklaa passeissa.

Komission mielestä tämä olisi oiva keino muistuttaa kansalaisia oikeuksistaan.

Ehdotettu toimi:

- **Annetaan komission suositus, jossa jäsenvaltioita kehotetaan sisällyttämään passeihin EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan suora lainaus.**

2.4. Matkustustiedotteet

Jäsenvaltioiden tavoitteena on ehkäistä kansalaisiaan matkustamasta sellaisiin kolmansiin maihin, joissa heidän turvallisuuttaan ja terveyttään uhkaavat vaarat. Tätä varten jokainen jäsenvaltio julkaisee kansalaisilleen tarkoitettuja matkustustiedotteita, joissa se kertoo oman arvionsa vaaroista. Arvio saattaa olla erilainen kuin muiden

[10] http://europa.eu.int/europedirect/index_en.htm.

[11] Asiakirja 10551/06, 15.6.2006: Euroopan unionin hätätila- ja kriisivalmiuksien vahvistaminen.

jäsenvaltioiden arviot, koska se perustuu jäsenvaltion omaan kyseistä maata koskevaan tuntemukseen tai sen omiin suhteisiin kyseiseen maahan.[12]

Olisikin tarkasteltava mahdollisuutta esittää nämä erilaiset tiedotteet yhteensovitettuna koosteena.

Päätösten 2119/98/EY[13] ja 2000/57/EY[14] mukaisesti on perustettu yhteisön verkosto edistämään yhteistyötä, koordinointia ja tietojenvaihtoa, jotta pystyttäisiin parantamaan tartuntatautien ehkäisyä ja valvontaa. Tiedot liittyvät kansanterveyttä koskeviin toimenpiteisiin, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet vastatakseen johonkin uhkaan, myös pandemian uhkaan. Tiedot toimitetaan varhaisvaroitus- ja reagointijärjestelmän kautta.

Komissio ja jäsenvaltiot tiedottavat myös asianomaisille ammattilaisille ja suurelle yleisölle kaikista yhteisön tasolla sovituista suuntaviivoista. Lisäksi on tärkeää varoittaa vaaroista. Toimivaltaisten viranomaisten on annettava kansalaisille riittävästi tietoa Euroopan tautien ehkäisy- ja valvontakeskukselta saatujen varoitusten perusteella.

Ehdotettu toimi:

– **Esitetään eri maiden matkustustiedotteet yhteensovitettuna koosteena.**

2.5. Kaikkien EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan täytäntöönpanoon liittyvien toimenpiteiden julkaiseminen

Avoimuusperiaatetta noudattaen kansalaisille olisi tiedotettava tehokkaasti oikeuksista, jotka kuuluvat heille EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan nojalla. Esimerkiksi 20 artiklan soveltamista koskevat suuntaviivat olisi julkaistava *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Ehdotettu toimi:

– **Julkaistaan kaikki EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan täytäntöönpanoon liittyvät toimenpiteet.**

3. KANSALAISTEN SUOJELU

Voidaan olettaa, että kansalaisten suojelu ei ole yhdenmukaista, koska EY:n perustamisopimuksen 20 artikla edellyttää kutakin jäsenvaltiota suojelemaan unionin kansalaisia ainoastaan samoin edellytyksin kuin omia kansalaisiaankin. Näin ollen unionin kansalaiset voivat odottaa suojelujärjestelmiä olevan yhtä monenlaisia kuin on jäsenvaltioitakin.

Suojelujärjestelmät voivat olla laajuudeltaan ja oikeudelliselta sitovuudeltaan hyvin erilaisia[15].

Komissio katsoo, että suojelun eroavuuksia kannattaisi tutkia pitkällä aikavälillä, jotta voitaisiin tarkastella mahdollisuuksia tarjota kansalaisille samankaltaista suojelua heidän kansalaisuudestaan riippumatta.

Seuraavia mahdollisuuksia olisi tarkasteltava välittömästi:

---

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

13 EYVL L 268, 3.10.1998.

14 Komission päätös 2000/57/EY, tehty 22.12.1999 (EYVL L 21, 26.1.2000, s. 32).

15 Esimerkiksi ainoastaan joissakin jäsenvaltioissa tunnustetaan oikeus valittaa suojelusta kieltäytymisestä.

3.1. Kolmansissa maissa työskentelevien ja asuvien EU:n kansalaisten suojelu

Komissio pyrkii parantamaan kolmansissa maissa työskentelevien ja asuvien jäsenvaltioiden kansalaisten suojelua muun muassa edistämällä sitä, että kahdenvälisiin sopimuksiin sisällytetään mahdollisimman paljon yhteisiä määräyksiä. Tätä varten komissio aloitti jäsenvaltioiden kuulemismenettelyn kolmansiin valtioihin sovellettavaa siirtolaisuuspolitiikkaa koskevasta ennakkoilmoitus- ja neuvottelumenettelystä tehdyn päätöksen 88/384/ETY[16] nojalla.

Näihin kahdenvälisiin sopimuksiin kolmansien maiden kanssa olisi syytä sisällyttää määräyksiä, jotka koskevat EY:n perustamissopimuksen 20 artiklassa tarkoitettua unionin kansalaisten suojelua, EU:n kansalaisten suojelun varmistamiseksi.

Ehdotettu toimi:

– **Sisällytetään jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiin kahdenvälisiin sopimuksiin määräyksiä, jotka koskevat kyseisissä kolmansissa maissa työskentelevien ja asuvien unionin kansalaisten suojelua, päätöksen 88/384/ETY soveltamiseksi täysimääräisesti.**

3.2. Unionin kansalaisten perheenjäsenet, joilla ei ole minkään jäsenvaltion kansalaisuutta

EU:n kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, joilla ei ole unionin kansalaisuutta, on suojeltava yhdessä. Tämä kävi ilmi Libanonin konfliktin yhteydessä heinäkuussa 2006, kun Kypros evakuoi ja kotiutti sellaisten jäsenvaltioiden kansalaisten perheenjäseniä, joiden jäsenvaltio ei ollut maassa edustettuna. On syytä poistaa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vastaavassa tilanteessa kohtaamat hankaluudet. On määritettävä menettelysäännöt sen varmistamiseksi, että hätätilaan joutuneita unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään suojellaan yhdessä silloinkin, kun perheenjäsenillä ei ole minkään EU:n jäsenvaltion kansalaisuutta.

Ehdotettu toimi:

– **Ulotetaan konsulisuojelu koskemaan unionin kansalaisten perheenjäseniä, joilla on jonkin kolmannen maan kansalaisuus, asianmukaisin keinoin (muuttamalla päätöstä 95/553/EY tai tekemällä komission ehdotus, joka perustuu EY:n perustamissopimuksen 22 artiklaan).**

3.3. Ruumiiden tunnistaminen ja kuljettaminen kotimaahan

Vuoden 2004 lopussa iskeneen tsunamin seurauksena kävi ilmi, kuinka suuri ongelma ruumiiden tunnistaminen ja kuljettaminen kotimaahan on. Kolmansien maiden paikallisviranomaiset voivat edellyttää lukuisia muodollisuuksia, kuten ruumiinkuljetuslupa (jonka antaa konsuliviranomainen) tai lääkärintodistus ja poliisin antama kuolintodistus, josta käy ilmi kuolinsyy. Paikallisviranomaiset voivat myös edellyttää, että arkun osalta noudatetaan tiettyjä kansanterveyteen liittyviä määräyksiä ja että hallinnollisista asiakirjoista on viralliset käännökset.

Uhrien perheet joutuvat siis selviytymään kotiinkuljetukseen liittyvistä monimutkaisista menettelyistä ja kustannuksista.

---

[16] EYVL L 183, 14.7.1988, s. 35.

Eräät jäsenvaltiot ovat liittyneet Euroopan neuvoston 26. lokakuuta 1973 tekemään ruumiiden kuljettamista koskevaan yleissopimukseen[17], jolla pyritään yksinkertaistamaan ruumiiden kotiinkuljetukseen liittyviä hallinnollisia muodollisuuksia. Sopimus kuitenkin jättää jäsenvaltioille laajan harkintavallan. On tärkeää saada kaikki jäsenvaltiot liittymään tähän sopimukseen ja pyrkiä samanaikaisesti yksinkertaistamaan sitä.

Ruumiiden kotiinkuljettamisen kustannusten tasaamiseksi voitaisiin luoda eurooppalainen korvausjärjestelmä.

Ruumiit on tunnistettava ennen niiden kotiinkuljettamista. Komissio tukeekin sellaisten välineiden tutkimus- ja kehittämistyötä, joilla voidaan suorittaa DNA-analyysi halvemmin kuin nykyisillä välineillä.

Ehdotetut toimet:

lyhyellä aikavälillä:

– **muutetaan päätöstä 95/553/EY siten, että siihen sisällytetään ruumiiden tunnistaminen ja kuljettaminen kotimaahan**

– **suositetaan jäsenvaltioille liittymistä vuonna 1973 tehtyyn Strasbourgin yleissopimukseen, jos ne eivät jo ole sen sopimuspuolia**

pitkällä aikavälillä:

– **yksinkertaistetaan ruumiiden kotiinkuljetusmenettelyjä**

– **luodaan eurooppalainen korvausjärjestelmä ruumiiden kotiinkuljetuksia varten**

– **tuetaan sellaisten välineiden tutkimus- ja kehittämistyötä, joilla voidaan tehdä DNA-analyysi, ja tuetaan sitä, että eräät eurooppalaiset laboratoriot erikoistuvat kuolonuhrien tunnistamiseen.**

3.4. Yksinkertaistetaan ennakon antamismenettelyjä

Päätös 95/553/EY osoittaa, kuinka monimutkainen menettely on käytössä kustannusten korvaamiseksi tai ennakon antamiseksi vaikeuksissa oleville kansalaisille: Hakijan on ensin saatava lupa kansalaisuusjäsenvaltioltaan ja allekirjoitettava takaisinmaksusitoumus. Kansalaisuusjäsenvaltio korvaa kaikki kustannukset apua antaneen valtion pyynnöstä ja kansalainen puolestaan suorittaa korvauksen omalle jäsenvaltiolleen. Eräiden jäsenvaltioiden kansalaisia voidaan pyytää jättämään passinsa vakuudeksi apua antavalle jäsenvaltiolle.

Päätöksessä 95/553/EY kuvattua hallinnollista byrokratiaa voitaisiin yksinkertaistaa esimerkiksi niin, että käsitellään kaikki hakemukset keskitetysti yhdessä toimistossa kyseisessä kolmannessa maassa.

Ehdotettu toimi:

– **Yksinkertaistetaan ennakon antamismenettelyjä.**

[17] Yleissopimus nro 80, Eurooppa-neuvoston sopimussarja (15 jäsenvaltiota on ratifioinut yleissopimuksen).

4. RAKENTEET JA VOIMAVARAT

4.1. Perustetaan yhteisiä toimistoja

Suojelun pyytämisen ei pitäisi aiheuttaa ongelmia, silloin kun on kyse yksittäisten ongelmien ratkaisemisesta, kuten kadonneista asiakirjoista. Tilanne voi kuitenkin olla toinen esimerkiksi silloin, kun suuret joukot joutuvat alttiiksi luonnonmullistuksille, pandemioille, terrori-iskuille tai sotilaallisille konflikteille.

Tehtävät olisikin jaettava oikeudenmukaisesti niiden jäsenvaltioiden kesken, joiden puoleen kääntyvät kansalaiset, joilla ei ole oman kotimaansa edustusta kyseisessä kolmannessa maassa, apu- ja kotiinkuljetuspyyntöineen. Tällaista tehtävienjakoa on ehdotettu johdannossa mainituissa ohjeissa.

Yhtenä ratkaisuna tällaisiin tilanteisiin voisi olla yhteisten toimistojen perustaminen niin kuin Michel Barnier'n raportissa ehdotetaan ja Haagin ohjelman täytäntöönpanosta[18] 28. kesäkuuta 2006 annetussa tiedonannossa toistetaan. Myös Euroopan parlamentti on tukenut vastaavia ehdotuksia.[19]

Perustamalla yhteisiä toimistoja voitaisiin varmistaa toiminnan yhtenäisyys ja säästää jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliverkostoon liittyviä kiinteitä kustannuksia.

Tehtävien suorittamista yhteisissä toimistoissa voitaisiin kierrättää jäsenvaltioiden kesken esimerkiksi seuraavien ehdotusten perusteella:

– Sen mukaan, mistä maasta on kyse ja mitkä jäsenvaltiot ovat siellä edustettuina, kyseiset toimistot voisivat sijaita joko eri edustustoissa tai kansallisissa suurlähetystöissä tai vain yhdessä paikassa tai ne voisivat jakaa komission lähetystön tilat myöhemmin määriteltävin ehdoin. Kaikissa tapauksissa konsuliviranomaiset harjoittaisivat tehtäviään yhteisissä toimistoissa oman valtionsa alaisuudessa. Michel Barnier'n raportissa ehdotetaan, että ensimmäisessä vaiheessa valittaisiin neljä kokeilualuetta, jotka olisivat Karibianmeren valtioiden alue, Balkanin niemimaa, Intian valtameren maiden alue ja Länsi-Afrikka. Näitä alueita ehdotetaan, koska niillä käy suhteellisen paljon eurooppalaisia matkailijoita ja koska niillä ei juurikaan ole jäsenvaltioiden edustusta eikä komission lähetystöjä, jotka voisivat tarjota asianmukaista tukea. Voitaisiin myös hyödyntää henkilöstönvaihto-ohjelmaa jäsenvaltioiden kansallisten diplomaattiedustustojen, komission lähetystöjen ja neuvoston sihteeristön välillä komission 8. kesäkuuta 2006 Eurooppa-neuvostolle antaman tiedonannon hengessä[20].

– Tehtäviensä hoitamista varten jäsenvaltiot voisivat laatia kiertävän järjestelmän ja tehtävänjaon perustaksi säännöt, joita noudatetaan kolmansissa maissa sijaitsevissa yhteisissä toimistoissa, sekä julkaista kyseiset säännöt kansalaisia varten.

– Yhteisten toimistojen toiminnan helpottamiseksi voitaisiin järjestää tiedotuskampanjoita, joilla kansalaisia pyydetään ilmoittautumaan näihin toimistoihin vapaaehtoisesti, mikä helpottaisi avunantoa, jos sitä myöhemmin tarvittaisiin.

– Tärkeitä yhteisen viisumipolitiikan mukaisia toimia on toteutettu muun muassa antamalla konsuliohjeistoa koskevia neuvoston päätöksiä. Tämä on esimerkki EU:n

---

18 Katso alaviite 4.

19 Euroopan parlamentin 5. 9.2000 antama päätöslauselma yhteisestä eurooppalaisesta diplomatiasta.

20 KOM (2006) 278 lopullinen, Euroopan unioni maailmassa – Käytännön ehdotuksia toiminnan johdonmukaisuuden, vaikuttavuuden ja näkyvyyden lisäämiseksi.

tarjoamasta lisäarvosta. Jo aikaisemmin on ollut mahdollista, että jäsenvaltio on voinut edustaa toista jäsenvaltiota ja myöntää tämän puolesta viisumeita, silloin kun tällä ei ole ollut edustusta kolmannessa maassa. Tätä mahdollisuutta on edelleen laajennettu siten, että toisen jäsenvaltion edustaminen on mahdollista, vaikka tällä olisi omakin edustusto kyseisessä maassa.[21] Konsuliohjeistoa muuttamalla on myös onnistuttu lujittamaan paikallista konsuliyhteistyötä niin, että yhteistyö on merkittävässä asemassa sovellettaessa yhteistä viisumipolitiikkaa[22]. Jatkaakseen näiden toimenpiteiden soveltamista komissio on tehnyt äskettäin aloitteita asiaa koskevan yhteisön säännöstön täydentämiseksi. Komission ensimmäisessä aloitteessa ehdotetaan yhteisten viisumikeskusten perustamista viisumihakemusten vastaanottamista varten, minkä tarkoituksena olisi helpottaa biometristen tunnisteiden käyttöönottoa ja laajentaa edustuksen soveltamisalaa.[23] Seuraavaksi komissio ehdottaa, että laaditaan yhteisön viisumisäännöstö, johon kootaan ja jota varten tarkistetaan kaikki viisuminmyöntämismenettelyihin liittyvät säännöt.[24] Viisumisäännöstöä koskevalla asetusehdotuksella pyritään luonnollisesti lujittamaan ja tehostamaan viisumeita koskevaa paikallista konsuliyhteistyötä. Pitkällä aikavälillä olisi syytä tarkastella, onko seuraavien kahden kehityssuunnan välillä tapahtunut lähentymistä: yhteisten toimistojen perustaminen konsulisuojelun parantamiseksi ja yhteisten viisumikeskusten perustaminen osana yhteistä viisumipolitiikkaa.

Ehdotetut toimet:

- **Perustetaan yhteisiä toimistoja aluksi Karibian meren maiden alueelle, Balkanin niemimaalle, Intian valtameren maiden alueelle ja Länsi-Afrikkaan**
- **julkaistaan säännöt, joiden perusteella tehtäviä kierrätetään jäsenvaltioiden kesken kolmansissa maissa**
- **järjestetään tiedotuskampanjoita, jotta kansalaiset ilmoittautuisivat yhteisiin toimistoihin**
- **pitkällä aikavälillä yhteiset toimistot hoitavat konsulitehtäviä, kuten viisumeiden antaminen tai asiakirjojen laillistaminen.**

4.2. Jäsenvaltioiden virkamiesten koulutus

Komissio voisi järjestää jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten virkamiehille yhteistä koulutusta esimerkiksi EU:n ulkorajojen valvonnasta, ruumiiden kotiinkuljettamisesta tai oikeudesta diplomaatti- ja konsulisuojeluun, jotta varsinkin yhteisten toimistojen henkilöstö saisi toimivaa koulutusta.

Ehdotettu toimi:

- **Järjestetään koulutusta jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten virkamiehille.**

---

21 Päätös 2004/15/EY, tehty 22.12.2003, EUVL L 5, 9.1.2004.

22 Neuvoston päätös 2002/585/EY, tehty 12. heinäkuuta 2002 (EYVL L 187, 16.7.2002), päätös koskee erityisesti yhteistyötä matkatoimistojen kanssa, ja neuvoston päätös 2004/17/EY, tehty 22. joulukuuta 2003 (EUVL L 5, 9.1.2004), päätös koskee matkasairausvakuutustodistuksen edellyttämistä.

23 KOM(2006) 269 lopullinen, 31.5.2006.

24 KOM(2006) 403 lopullinen, 13.7.2006.

5. KOLMANSIEN MAIDEN SUOSTUMUS

EY:n perustamissopimuksen 20 artiklan täytäntöönpano edellyttää kolmansien maiden suostumusta.

Kansainvälisen oikeuden yleisperiaatteena on, että kolmannelta maalta on saatava suostumus, jotta jäsenvaltio voi suojella toisen jäsenvaltion kansalaista[25].

EY:n perustamissopimuksen 20 artiklassa määrätään, että jäsenvaltiot aloittavat tällaisen suojelun turvaamiseksi tarvittavat kansainväliset neuvottelut.

Kunkin jäsenvaltion siis oletetaan aloittavan kahdenväliset neuvottelut[26] kolmansien maiden kanssa. Olisi kuitenkin myös mahdollista neuvotella Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kolmansien maiden kanssa tekemiin sekasopimuksiin yhteinen vakiolauseke, joka koskee suostumusta yhteisön diplomaatti- ja konsulisuojeluun. Tällaisen lausekkeen ansiosta kolmannet maat hyväksyisivat sen, että unionin kansalaiset voivat saada apua miltä tahansa maassa edustettuna olevalta EU:n jäsenvaltiolta.

Tilanne on erilainen, kun on kyse jonkun jäsenvaltion lipun alla purjehtivaan kalastusalukseen nousemisesta ja kapteenin ja miehistön pidättämisestä. Eräissä kalastussopimuksissa kolmansien maiden viranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa asiasta paikalla olevalle diplomaattisuojelusta vastaavalle Euroopan komission lähetystölle[27]. Tätä korostetaan myös asiassa Odigitria annetussa tuomiossa[28].

Asiassa Odigitria annetun tuomion perusteella ei voida tehdä yleisiä johtopäätöksiä vaan sitä voidaan soveltaa vain kalastussopimusten yhteydessä. Pitkällä aikavälillä voidaan kuitenkin esittää kysymys diplomaattisuojeluvelvollisuuden soveltamisesta, jos velvollisuus liittyisi yhteisön toimivallan käyttöön.

Ehdotetut toimet:

– **Lisätään suostumusta koskeva lauseke kolmansien maiden kanssa tehtyihin sekasopimuksiin**

– **pitkällä aikavälillä: tarkastellaan mahdollisuuksia varmistaa kolmansien maiden suostumus siihen, että EU voi harjoittaa suojeluvelvollisuuttaan komission lähetystöjen kautta sellaisissa tapauksissa, jotka liittyvät yhteisön toimivaltaan.**

---

25 Diplomaattisista suhteista vuonna 1961 tehdyn Wienin yleissopimuksen 45 artiklan c kohta ja 46 artikla sekä konsulisuhteista vuonna 1963 tehdyn Wienin yleissopimuksen 8 artikla.

26 Näillä sopimuksilla täydennetään päätöksessä 88/384/EY mainittuja sopimuksia, katso tämän KOM-asiakirjan 3.1 kohta.

27 Esimerkiksi Euroopan talousyhteisön ja Norsunluurannikon tasavallan välinen Norsunluurannikon rannikon edustalla harjoitettavaa kalastusta koskeva sopimus (EYVL L 379, 31.12.1990, s. 3).

28 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 6.heinäkuuta 1995 antama päätös (asia T-572/93).

6. PÄÄTELMÄT

Komissio esittää tässä vihreässä kirjassa useita harkitsemisen arvoisia keinoja, joilla voidaan lujittaa oikeutta yhteisön diplomaatti- ja konsulisuojeluun. Ennen minkäänlaisten suojeluun liittyvien toimien toteuttamista joko omasta aloitteestaan tai koordinoidusti jäsenvaltioiden kanssa komissio haluaa kuitenkin käynnistää laajan julkisen keskustelun Euroopan parlamentin, EU:n neuvoston ja kaikkien muiden asianomaisten osapuolten kanssa. Muita tahoja ovat jäsenvaltiot, valtiosta riippumattomat järjestöt ja kansalaisyhteiskunta sekä Euroopan kansalaiset.

Komissio pyytääkin, että kaikki edellä mainittuihin toimiin liittyvät huomiot, kannanotot ym. toimitetaan sähköpostitse 31. maaliskuuta 2007 mennessä osoitteeseen:

Saadut huomiot julkaistaan Sinun äänesi Euroopassa -sivustolla kirjoittajan nimellä, jollei tämä halua esiintyä nimettömänä taikka pyydä, että hänen esittämänsä huomiot käsitellään kokonaisuudessaan luottamuksellisina.

Keskustelu viedään päätökseen kuulemistilaisuudessa, johon kaikki halukkaat voivat osallistua.