AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 28.11.2006
COM(2006)712 végleges

ZÖLD KÖNYV

Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban

(előterjesztő: a Bizottság)

1. BEVEZETÉS

1.1. Az Európai Közösséget (a továbbiakban: EK) létrehozó Szerződés 20. cikke értelmében, amennyiben az Európai Unió polgára olyan harmadik országban tartózkodik, ahol saját tagállama nem rendelkezik nagykövetséggel vagy konzuli kirendeltséggel, ugyanazokkal a feltételekkel élvezheti az adott helyen képviselettel rendelkező másik tagállam hatóságainak védelmét, mint amilyeneket az adott állam saját állampolgárainak biztosít.

A 95/553/EK határozat[1] összeállította a tagállamok lehetséges intézkedéseire vonatkozó katalógusát olyan az esetekben, mint:

– letartóztatás vagy fogva tartás;

– baleset vagy súlyos betegség;

– a polgár által elszenvedett erőszakos cselekmény;

– haláleset;

– a rászoruló polgárnak nyújtott segítség, vagy

– hazatelepítés.

Ezen kívül a határozat meghatározza a segítségre szoruló polgároknak nyújtandó pénzbeli előleggel kapcsolatos eljárásokat.

A fenti felsorolás nem teljes körű. A határozat megállapítja, hogy a polgár kérelmezheti a védelmet más esetekben is, amelyekben azonnali segítséget kellene nyújtani egy arra rászoruló állampolgár számára, feltéve, hogy a tagállamok illetékesek az intézkedések meghozatalára.

Ezen felül sor került az Európai Unió Tanácsa keretében konzuli együttműködéssel ("COCON") foglalkozó munkacsoport felállítására is azzal a céllal, hogy többek között megszervezze az információcserét a legjobb nemzeti gyakorlatokról. A munkacsoport 2006 júniusában kidolgozta irányelveit az Európai Unió polgárainak védelméről harmadik országokban[2]. Ezek a nem kötelező erejű iránymutatások a hangsúlyt a tagállamok közötti információcserére fektetik a megvalósítandó szoros együttműködés céljából, amelybe a Bizottság küldöttségeit is bevonják[3].

1.2. A Bizottságot több ok is arra vezette, hogy benyújtsa a polgárok védelmének megerősítését célzó javaslatait:

– a 2000. december 7-én Nizzában kiadott Európai Unió Alapjogi Chartájának 46. cikke a konzuli és diplomáciai védelemhez való jogot az európai polgárok alapvető jogai közé sorolta;

---

[1] A tagállamok kormányainak az 1995. december 19-i Európai Tanács keretében összeült képviselői által elfogadott, az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről szóló határozat. (HL L 314.,1995.12. 28., 73.o.)

[2] Az Európai Unió Tanácsának 2006.6.2.-i 10109/06-os dokumentuma.

[3] Az iránymutatások minden tagállamtól megkövetelik válságterv elkészítését, amelynek ismertnek kell lennie minden tagállam előtt. A tagállamokat ösztönzik arra is, hogy osszák meg az utazási tanácsaikat illető módosításokat. Ugyanígy a tagállamoknak ösztönözni kellene az Unió polgárait, hogy jelentkezzenek a konzulátusokon és adják át adataikat a vészhelyzeti intézkedések hatékony végrehajtása érdekében.

– A 95/553/EK határozat előírja, hogy felül kell vizsgálni öt évvel hatályba lépése után, amely 2002 májusában megtörtént;

– 2007-ben a Bizottság 5. jelentését fogja előterjeszteni az uniós polgárság kérdésében, amely jelezhet a diplomáciai és konzuli védelmhez való jogosultsággal kapcsolatos kezdeményezéseket;

– a Bizottság 2006 júniusi közleménye a hágai program[4] végrehajtásáról előterjesztett néhány javaslatot a diplomáciai és konzuli védelemre vonatkozóan;

– a konzuli és diplomáciai védelem, valamint egyéb területek (polgári védelem, beavatkozás válságok esetén, humanitárius segítségnyújtás) közötti kapcsolatok meghatározásának követelménye, amelyet kihangsúlyoztak a 2006-ban, Michel Barnier által előterjesztett jelentésben[5] (a továbbiakban: Barnier-jelentés);

1.3. A diplomáciai és konzuli védelem vonatkozhat egyénekre vagy csoportokra.

1.4. Az olyan válsághelyzetek kezelésére, mint a természeti katasztrófa, terrorcselekmény, világjárvány vagy katonai konfliktus, az Európai Unió különböző eszközökkel rendelkezik:

– a polgári védelem mechanizmusa, amely az Európai Unión belül és kívül is közbeléphet.

– humanitárius segítségnyújtás a katasztrófa sújtotta polgári lakosságnak az Unión kívül.

– olyan különleges eszközök a válsághelyzetek kezelésére, mint a gyorsreagálású mechanizmus.

– polgári válságkezelői missziók külpolitikai, biztosságpolitikai és védelempolitikai keretekben.

Mindezek az eszközök megkövetelik a Tanács és a Bizottság szoros együttműködését, hogy garantálják a koherenciát az Unió és a tagállamok külső tevékenységei között.

A közbelépés e területeit hatékonyan kiegészíthetik a polgárok védelmének megerősítésével az EK-Szerződés 20. cikke alapján.

1.5. Az EK-Szerződés 20. cikke különösen nagy fontosságot tulajdonít annak a ténynek, hogy az Unió polgárai gyorsan növekvő számban utaznak harmadik országokba[6], csakúgy mint annak, hogy nő azon polgárok száma, akik ezekben az országokban telepednek le. Nem mindegyik tagállam rendelkezik azonban elérhető állandó képviselettel valamennyi harmadik országban.

Jelenleg csupán három országban rendelkezik minden tagállam képviselettel, ezek: a Kínai Népköztársaság, az Orosz Föderáció és az Amerikai Egyesült Államok, illetve 167 harmadik ország közül 107 olyan ország van, ahol maximum 10 tagállamnak van képviselete[7]. Ez a helyzet akkor vált nyilvánvalóvá, amikor 2004 végén a szökőár

---

4 A hágai program végrehajtásáról szóló 2006. június 28-i COM (2006) 331 bizottsági közlemény: további teendők

5 Michel Barnier jelentése az Európai Unió Tanácsa elnökének és az Európai Bizottság elnökének: "Egy európai polgári védelmi erő érdekében: europe aid."

6 a COCON csoporton belül, 2006 áprilisában ezeknek az utazásoknak a számát az egyes években 180 millióra becsülték.

7 A Tanács 2005. december 12-i dokumentuma az Unió elnökségének Unión kívüli képviseletéről, amelyet nem tettek közzé. Vannak olyan övezetek, ahol a tagállamok kevés diplomáciai és konzuli képviselettel

végigsöpört Délkelet-Ázsián, ahol a katasztrófa sújtotta országokban a tagállamok többségének nem volt képviselete. Így 17 tagállam rendelkezik képviselettel Thaiföldön, miközben Sri Lankán csupán 6, Bruneiben pedig mindössze 3. A 2006 júliusi libanoni konfliktus során az is kiderült, hogy nem mindegyik tagállam rendelkezik állandó és elérhető képviselettel a helyszínen. A Barnier-jelentés ugyanakkor kimutatta, hogy az európai jelenlét az Európai Bizottság küldöttségein keresztül biztosított azokban az országokban is, ahol a nemzeti képviselet néha nagyon korlátozott. Jóllehet ezek a küldöttségek nem rendelkeznek konzuli hatáskörrel, számításba kellene venni azokat a források kölcsönös megosztásáért folytatott közös erőfeszítések során.

1.6. A tagállamok konzuli és diplomáciai hálózataiból fakadó korlátokra tekintettel, a jelenlegi közösségi vívmányok kevéssé fejlettek, mindössze a 95/553/EK határozatra és a tagállamoknak a COCON keretein belül folytatott információcseréire korlátozódnak.

A polgárok azonban igénylik az európai dimenzió erősítését. Ezzel kapcsolatban az Eurobarometer egy új felmérése[8] kimutatta, hogy a polgárok tájékozatlanok jogaikkal kapcsolatban, egyúttal viszont magasak az elvárásaik Európával szemben e kérdésben. Ezen túlmenően kiderült, az Unió lakosainak fele tervezi, hogy a következő három év folyamán harmadik országba utazik és csak 23%-uk nyilatkozta azt, hogy ismeri az EK-Szerződés 20.cikke által biztosított lehetőségeket; egyúttal 17%-uk gondolja úgy, hogy lehetséges védelmet kérni a Bizottság küldöttségeitől.

Végül az Európai Tanácsnak benyújtott 2006. május 10-i „Polgárközpontú program” című közleményében[9] a Bizottság rávilágította annak szükségességére, hogy az Unió fejlessze az együttműködést a konzuli ügyekben, annak céljából, hogy hatékonyabban védelmezze az európai polgárokat a harmadik országokban, valamint lehetővé tegye az Unió valamennyi polgárának, hogy megismerjék jogaikat és azokkal korlátozás nélkül élhessenek is.

A Bizottság gondolatmeneteket bocsát vitára azzal a céllal, hogy javítsa a polgárok tájékoztatását és megvizsgálja, milyen hatókörű védelem lenne megfelelő a polgárok számára, valamint milyen struktúrákra és forrásokra lenne szüksége az Uniónak erre a célra, továbbá végiggondolja, hogyan alakítsa kapcsolatait a harmadik országok hatóságaival.

2. A POLGÁROK TÁJÉKOZTATÁSA

Elengedhetetlenül szükséges a polgárok hatékkonyabb tájékoztatásának biztosítása a konzuli védelem tárgyában.

E céllal a Bizottság több intézkedést javasol, egyeseket rövid távra, másokat viszont, amelyek összetettebb döntéshozatalt igényelnek, európai szinten.

---

rendelkeznek a helyszínen: Ilyen például Közép-Amerika és a karibi térség (pl. 1 tagállam rendelkezik képviselettel Belizében, 3 Haitin, 4 Salvadorban, viszont egyetlenegy tagállam sem a Bahama-szigeteken); Közép-Ázsia (Tadzsikisztánban egyetlen 1 tagállam és Türkmenisztánban 3); Közép- és Kelet-Afrika (1 tagállam rendelkezik képviselettel Libériában és São Tomé és Príncipé-n, 3 Maliban és a Kongói Köztársaságban (Kongó-Brazzaville).

8 Eurobarométer 188.sz., 2006.július.

9 COM(2006) 211 végleges

2.1. Tájékoztatás a diplomáciai és konzuli védelemhez való jogosultságról.

Az intézményeknek és a tagállamoknak biztosítaniuk kellene a polgárok és az olyan, személyszállításban érintett szakmai körök, mint az utazási irodák rendszeres tájékoztatását.

A példákba beletartoznak a tájékoztató brosúrák terjesztése, plakátok elhelyezése olyan helyeken, mint a repülőterek, kikötők, pályaudvarok és az útlevél kiállító hivatalok, az „Európa" honlapon és a Bizottság harmadik országokban található küldöttségeinek internetes oldalain. Más jellegű példát nyújt a EUROPE DIRECT hálózatába beérkező[10] telefonhívások vagy elekronikus levelek, amelyek lehetővé teszik a polgárok számára, hogy kérdéseket tegyenek fel a konzuli és diplomáciai védelemről a harmadik országokban.

Javasolt intézkedések:

- **Brosúrák terjesztése, beleértve az érintett szakmai körök számára**
- **Tájékoztatás az „Europa" honlapon és a Bizottság harmadik országokban működő küldöttségeinek internetes oldalain.**
- **Plakátok elhelyezése repülőtereken, kikötőkben, pályaudvarokon vagy egyéb hasonló helyeken.**
- **A polgárokat tájékoztató szolgálatok.**

2.2. Tájékoztatás a tagállamok képviseletéről a harmadik országokban.

Amennyiben hazájuknak nincs nagykövetsége vagy konzulátusa, a polgárokat tájékoztatni kell a többi tagállamnak a célállomás szerinti harmadik országban működő nagykövetségeiről és konzulátusairól.

A Bizottságot meg lehetne bízni, hogy a tagállamok segítségével vezesse ezt a tájékoztató kampányt. Ebből a célból fel kellene kérni a tagállamokat, hogy küldjék meg a Bizottságnak valamennyi harmadik országban található nagykövetségük és konzulátusuk nevét és szükséges elérhetőségeit tartalmazó naprakész listát.

Javasolt intézkedés:

- **A tagállamok minden egyes, harmadik országban található nagykövetségei és konzulátusai elérhetőségének frissítése és közzététele.**

2.3. Az útlevél, mint tájékoztatási mód felhasználása

A Barnier-jelentésben javaslatot tettek arra, hogy minden útlevél tartalmazza az EK-Szerződés 20. cikkét.

A Tanácsnak megküldött 2006. június 15-i jelentésében[11] az Unió Tanácsának elnöksége felkérte a tagállamokat, hogy jelenítsék meg az EK-Szerződés 20.cikkét az útlevelekben.

A Bizottság úgy véli, hogy ez hatékony módón emlékeztetné a polgárokat jogaikra.

---

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

[11] 10551/06. dokumentum, 2006. június 15: Az EU reagálóképességének megerősítése veszélyhelyzet vagy válság esetén.

Javasolt intézkedés:

– **A Bizottság ajánlásának elfogadása, amelyben felkéri a tagállamokat az EK-Szerződés 20. cikkének megjelenítésére az útlevelekben.**

2.4. Tanácsok az utazók számára

Abból a célból, hogy a polgárokat eltérítsék az olyan harmadik országokba utazástól, amely kockázatot jelent biztonságukra és egészségükre, minden egyes tagállam tanácsokat ad ki állampolgárai számára a saját felfogása szerinti kockázatokról, amely különbözhet a másik tagállam vélekedésétől a szóban forgó országról meglevő ismereteitől vagy az utóbbival fentartott kapcsolatainak természetétől függően[12].

Felvetődik az a kérdés, vajon meg kell-e vizsgálni a különböző vélemények összehangolt kiadásának lehetőségét.

Például a 2119/98/EK[13] és a 2000/57/EK[14] határozatok az együttműködés, a koordináció és az információcsere előmozdítására közösségi szintű hálózatot hoztak létre azzal a szándékkal, hogy javítsák a fertőző betegségek megelőzését és ellenőrzését. Az információk a tagállamok által azzal a céllal meghozott közegészségügyi intézkedésekre vonatkoznak, hogy szembenézzenek a közegészségügyet fenyegető veszélyekkel, beleértve a világméretű járványt. Ezeket az információkat egy korai előrejelzésen és reagáláson alapuló rendszeren (Early Warning and Response System - EWRS) keresztül továbbítják.

A Bizottság és a tagállamok tájékoztatják az érintett szakmai köröket és a nagyközönséget minden olyan útmutatásról, amelyben közösségi szinten állapodtak meg. Fontos az is, hogy előzetes tanácsokat adjanak a polgároknak a kockázatokról megfelelő és közös tájékoztatás keretében az illetékes hatóságokon keresztül, valamint az Európai Járványmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC) tanácsaival összhangban.

Javasolt intézkedés:

– **Összehangolt vélemények kiadása az utazóknak.**

2.5. Az EK-Szerződés 20.cikkének végrehajtására vonatkozó valamennyi intézkedés közzététele

Az átláthatóság jegyében a polgárokat megfelelő módon kell tájékoztatni az EK-Szerződés 20. cikkéből eredő jogaikról. Például a cikk alkalmazására vonatkozó iránymutatásokat közzé kellene tenni a Hivatalos Lapban.

Javasolt intézkedés:

– **Az EK-Szerződés 20.cikkének végrehajtására vonatkozó valamennyi intézkedés közzététele**

3. A POLGÁROK VÉDELMÉNEK HATÓKÖRE

Abból kiindulva, hogy a védelem nem egységes, mivel az EK-Szerződés csak arra kötelezi az egyes tagállamokat, hogy azonos feltételekkel nyújtson védelmet az Unió

---

12 A vázlatos kerethez: http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu.

13 HL L 268, 1998.10.3.

14 Az 1999.12.22-i 2000/57/EK bizottsági határozat (HL L 21 2000.1.26.,.32.o.)

polgárainak, mint amilyenekkel saját állampolgárai számára nyújt, az Unió polgárai a védelem annyi fajta szabályozásával állnak szemben, ahány tagállam létezik.

E szabályozásoknak különböző a hatókörük és a hatályuk[15].

A Bizottság úgy véli, hogy a védelem különböző aspektusainak különbözőségét hosszabb távon kellene tanulmányozni, hogy megvizsgálják, miként lehetne egységes védelmet biztosítani a polgároknak, állampolgárságuktól függetlenül.

A közeljövőben a következő lehetőségeket kellene felderíteni:

3.1. Azon európai polgárok védelme, akik harmadik országokban dolgoznak és élnek.

A harmadik országokkal folytatandó migrációs politikával kapcsolatos előzetes tájékoztatási és egyeztetési eljárás bevezetéséről szóló 88/384/EK határozatában[16], a Bizottság konzultációs eljárást alakított ki a tagállamok között, abból a célból, hogy előmozdítsa – többek között – a lehető legtöbb közös rendelkezés belefoglalását a kétoldalú megállapodásokba, illetve hogy javítsa a tagállamok harmadik országokban dolgozó és élő állampolgárai védelmét.

Az EU polgárok védelméről szóló rendelkezéseket ezért bele kellene foglalni a harmadik országokkal megkötendő kétoldalú megállapodásokba, azzal a szándékkal, hogy biztosítsák ezt a védelmet, ahogyan azt az EK-Szerződés 20.cikke előírja.

Javasolt intézkedés:

– **Belefoglalni a tagállamoknak a harmadik országokkal megkötendő kétoldalú megállapodásaiba a harmadik országokban dolgozó és élő uniós polgárok védelméről szóló rendelkezéseket, abból a célból, a 88/384/EK határozat teljes körű alkalmazásra kerüljön.**

3.2. Uniós polgár azon családtagjai, akik nem rendelkeznek valamely tagállam állampolgárságával.

Az EU- polgárok és uniós polgársággal nem rendelkező családtagjaik együttes védelmének igénye megmutatkozott a 2006. júliusi libanoni konfliktus során, az uniós polgárok olyan családtagjainak Cipruson keresztül megszervezett evakuációs és hazatelepítési eljárása során, akiknek országa nem rendelkezett képviselettel. Ideje lenne véget vetni azoknak a jelentős nehézségeknek, amelyekkel a polgároknak és családtagjaiknak hasonló helyzetben szembe kell nézniük, és következésképpen meghatározni azokat a módozatokat, amelyek lehetővé teszik a segítségre szoruló polgárok és olyan családtagjaik együttes védelmét, akik nem rendelkeznek valamelyik uniós tagállam állampolgárságával.

Javasolt intézkedés:

– **A konzuli védelem kierjesztése az uniós polgár olyan családtagjaira, akik egy harmadik ország állampolgárai, a megfelelő eszközökkel (a 95/553/EK bizottsági határozat módosítása vagy a Bizottság javaslata az EK-Szerződés 22. cikke alapján).**

---

15 Például, csupán néhány tagállam ismeri el a jogorvoslat lehetőségét a védelem megtagadása esetén.

16 HL L 183, 1988.7.14., 35.o.

3.3. A földi maradványok azonosítása és hazaszállítása

A cunami következményei 2004 végén megmutatták a földi maradványok azonosításához és hazaszállításához kapcsolódó probléma méreteit. A harmadik ország helyi hatóságai megkövetelhetnek egy sor formaságot, mint a halottszállítási engedély (a konzuli hatóság állítja ki) vagy az egészségügyi és rendőrségi igazolás, amely tanúsítja a halált és a halál okait, néhány közegészségügyi előírás tiszteletben tartását a koporsóra vonatkozóan, továbbá az adminisztratív okmányok hitelesített fordítását.

Az áldozatok családtagjainak így szembe kell nézniük az eljárások összetettségével és a hazaszállítás költségeivel.

Néhány tagállam csatlakozott az Európa Tanács 1973 október 26-i, az elhunyt személyek holttestének hazaszállításáról szóló egyezményhez[17], amelynek célja a földi maradványok hazaszállításával kapcsolatos adminisztratív formaságok egyszerűsítése. Ez az egyezmény azonban széles mérlegelési jogkört hagy a tagállamok számára. Fontos lenne meggyőzni valamennyi tagállamot annak érdekében, hogy csatlakozzanak ehhez az okmányhoz, miközben továbbra is folytatják az eljárások egyszerűsítését.

A földi maradványok hazaszállításával kapcsolatos költségekre tekintettel kiegészítő intézkedés lehetne egy európai kompenzációs rendszer felállítása.

A földi maradványok azonosítása a hazaszállítás szükséges előfeltétele. Ezzel kapcsolatban a Bizottság ösztönözni fogja a DNS–vizsgálatot lehetővé tevő hatékony eszközök kutatását és fejlesztését, amelyek kisebb költséggel járnának, mint a jelenleg rendelkezésre álló eszközök.

Javasolt intézkedések:

Rövid távon:

- **A 95/553/EK határozat módosítása annak céljából, hogy belevegyék a földi maradványok azonosítását és hazaszállítását.**
- **Ajánlás azon tagállamok figyelmébe, amelyek még nem szerződő felei az 1973-as Strasbourgi Egyezménynek, hogy csatlakozzanak ahhoz.**

Hosszú távon:

- **A földi maradványok hazaszállításával kapcsolatos eljárások egyszerűsítése.**
- **Egy európai kompenzációs rendszer esetleges felállítása.**
- **A DNS-vizsgálathoz szükséges eszközök kutatásainak és fejlesztésének ösztönzése, csakúgy mint néhány európai laboratórium ösztönzése arra, hogy szakosodjanak az áldozatok azonosítására.**

3.4. A pénzbeli előleggel kapcsolatos eljárás egyszerűsítése

A 95/553/EK határozat jól tükrözi a segítségre szoruló polgárok költségeinek térítését és a nyújtott előleg visszafizetésének összetettségét: A kérelmezőnek meg kell kapnia az állampolgársága szerinti tagállam felhatalmazását és alá kell írnia egy dokumentumot, amelyben megígéri a visszafizetést. Az állampolgárság szerinti tagállam megtérít minden költséget a segítséget nyújtó államnak; az uniós polgár

[17] Az Európa Tanács Szerződéseinek 80. Egyezménye (15 tagállam ratifikálta).

pedig saját államának fizeti vissza a költségeket. Bizonyos tagállamok állampolgárait felkérhetik, hogy biztosítékként hagyják útleveleiket a segítséget nyújtó államnál.

Megoldás lehetne a kérelmek központi kezelése egy közös hivatalban a harmadik országban, egyszerűsítve a 95/553/EK határozatban leírt adminisztratív lépéseket.

Javasolt intézkedés:

– **A pénzbeli előleggel kapcsolatos eljárás egyszerűsítése**

4. STRUKTÚRÁK ÉS FORRÁSOK

4.1. Közös hivatalok felállítása

A védelem kérelmezése nem kellene, hogy különösebb problémát okozzon, amikor olyan egyéni esetek orvoslásról van szó, mint okmányok elvesztése. A helyzet ugyanakkor különbözhet a katasztrófák, járványok, terrorcselekmények vagy katonai konfliktusok következtében felmerülő csoportos kérelmek esetében.

A feladatokat méltányos módon kell megosztani a tagállamok között, olyan, nagyobb számú polgár segítségre vagy hazatelepítésre vonatkozó kérelem esetében, akiknek saját tagállama nem rendelkezik képviselettel. A fentiekben vázolt iránymutatásokban ilyen megosztásra való kísérletet tettek.

Az ilyen helyzetre válasz lehetne a Barnier-jelentés által javasolt közös hivatalok felállítása, amit a fent említett, a hágai program végrehajtásáról szóló 2006. június 28-i közlemény[18] is átvett . Hasonló javaslatokat támogatott az Európai Parlament is[19].

A közös hivatalok felállítása lehetővé tenné a funkciók egységességének biztosítását és a tagállamok diplomáciai, illetve konzuli hálózati struktúrájával összefüggő állandó költségek megtakarítását.

E közös hivatalok által gyakorolt funkciók a tagállamok közötti helyettesítési rendszeren alapulhatnának, amely lehetővé tenné a következő javaslatok átültetését a gyakorlatba:

– Országoktól és a tagállamok képviseletétől függően, ezeknek a hivataloknak otthont adhatnának a különböző nemzeti képviseletek vagy nagykövetségek, vagy ezek közül egyetlenegy, illetve osztozhatnának a Bizottság küldöttségeivel a később meghatározandó szabályok szerint. Minden esetben a konzuli tisztviselők hivatali teendőiket tagállamuk hatósága alatt, a közös hivatalban látnák el. Az első szakaszban a Barnier-jelentésben javasolt négy kísérleti övezetben lehetne változtatásokat bevezetni: ezek a karibi térség, a Balkán, az Indiai-óceán és Nyugat-Afrika. Ezeket az övezeteket az Európából beutazó turisták nagy száma, illetve a tagállamok képviseletének viszonylag alacsony szintje miatt javasolták, valamint a Bizottság küldöttségeinek jelenléte miatt, amelyek megfelelő támogatást nyújthatnának. Ez esetben a tagállamok nemzeti diplomáciai szolgálatai személyzetét, illetve a Bizottság és a Tanács Titkárságának személyzetét érintő csereprogramja alkalmazhatnák ebből az alkalomból, a Bizottság 2006. június 8-i, „Európa a világban” című, a Tanácshoz intézett közleményének szellemében[20].

---

18 lásd a lábjegyzetet a 4.oldalon.

19 A közös közösségi diplomáciáról szóló 2005. szeptember 5–i állásfoglalás.

20 COM(2006)278 végleges: Európa a világban – néhány gyakorlati javaslat a több koherencia, hatékonyság és láthatóság érdekében.

– A tagállamok – annak érdekében, hogy betöltsék ezeket a funkciókat – megfogalmazhatnának és a polgárok rendelkezésére bocsáthatnának olyan szabályokat, amelyek létrehozzák a helyettesítés és a feladatmegosztás rendszerét a közös hivatalokon belül minden egyes harmadik országban.

– A közös hivatalok feladatainak megkönnyítése érdekében tájékoztató kampányokat lehetne szervezni, felkérve a polgárokat, hogy önkéntes alapon regisztrálják magukat, így könnyítve meg az esetleges mentési akciókat.

– Fontos intézkedéseket fogadtak el a közös vízumpolitika keretein belül, a Közös Konzuli Utasításokat (CCI) módosító tanácsi határozat útján. Ezek a különleges intézkedések jól illusztrálják azt a hozzáadott értéket, amelyet Európa kínálhat. A némely harmadik országot jellemző elégtelen konzuli jelenléttel járó kellemetlenségek ellensúlyozása érdekében még jobban kiterjesztették azt a már meglevő lehetőséget, hogy egy tagállam vízumkiadás céljával képviselhet egy másikat[21]. Egyébként az ICC további módosításai segítették a helyi konzuli együttműködés erősítését, és ennek nagyobb szerepet adtak a közös vízumpolitika alkalmazása során[22]. Ezen intézkedések folytatásaként a Bizottság nemrég kezdeményezéseket mutatott be a jelenleg e tárgykörben érvényben levő közösségi vívmányok kiegészítésére. Mindenek előtt a vízumkérelmek befogadására alkalmas közös központok létrehozására vonatkozó[23] javaslatról van szó azzal a céllal, hogy megkönnyítsék a biometrikus rendszer bevezetését és kiterjesszék a képviselet hatókörét. A Bizottság ezt követően egy Vízumkódexet kialakító rendelettervezetre irányuló javaslatot terjesztett elő, egy olyan egyedi okmány megalkotásáról, amely felülvizsgálja és összevonja a vízumkiadásra vonatkozó eljárások összességét[24]. A Vízumkódexről szóló javaslat célja többek között erősíteni és hatékonyabbá tenni a helyi konzuli együttműködést a vízumok kérdésében. Hosszú távon szükségessé válna megvizsgálni a konvergencia lehetőségét azon fejlesztések között, a melyek a közös hivatalok felé mutatnak a konzuli védelem szemszögéből, illetve azok között, amelyek a közös központokra vonatkoznak a vízumpolitika keretében.

Javasolt intézkedések:

– **„Közös hivatalok” létrehozása első szakaszban a karibi térségben, a Balkánon, az Indiai-óceán és Nyugat-Afrika térségében.**

– **A harmadik országokban a tagállamok közötti kiegészítő rendszert létrehozó szabályok közzététele.**

– **Tájékoztató kampány során arra ösztönözni a polgárokat, hogy regisztrálják magukat a közös hivatalnál.**

– **Hosszú távon, a közös hivatalok felruházása konzuli feladatokkal, mint például vízumkiadás vagy dokumentumok hitelesítése.**

---

21 A 2003.12.22-i 2004/15 határozat, HL L 2004.1.9

22 Az utazási irodákkal való együttműködésről szóló 2002.7.16-i 2002/585 határozat, HL L 187, 2002.7.16., és az utasbiztosítási kötelezettség létrehozásáról szóló 2003.12.22-i 2004/17 határozat, HL L 5, 2004.1.9.

23 COM(2006)269 végleges, 2006.5.31.

24 COM(2006)403 végleges, 2006.7.13.

4.2. A tagállami tisztviselők képzése

A hatékony képzés biztosítása – többek között a „közös hivatalok” személyzetének hatékony képzése – érdekében a Bizottság szervezhetne közös képzéseket a tagállamok és a közösségi intézmények tisztviselői részére, például az EU külső határainak ellenőrzése, a földi maradványok hazaszállítása vagy a diplomáciai és konzuli védelemhez való jog kérdéskörében.

Javasolt intézkedés:

– **Képzés a tagállamok és a közösségi intézmények tisztviselői részére.**

5. A HARMADIK ORSZÁGOK HATÓSÁGAINAK BELEEGYEZÉSE

Az EK-Szerződés 20.cikkének végrehajtása feltételezi a harmadik országok beleegyezését.

A nemzetközi jog általános elve, hogy egy állam polgárának egy másik állam általi védelme feltételezi a harmadik ország beleegyezését[25].

Az EK-Szerződés 20.cikke előírja, hogy a tagállamok kötelezettsége az e céljából megkövetelt nemzetközi tárgyalások megkezdése.

Minden egyes tagállamtól elvárják, hogy kétoldalú tárgyalásokat[26] kezdjen a harmadik országokkal. Ugyanígy azonban lehetőség nyílna a Közösség és a tagállamok között megkötött vegyes megállapodásokban arra is, hogy tárgyaljanak a diplomáciai és konzuli védelemre vonatkozó beleegyezés szabványosított záradékáról. Egy ilyen záradék értelmében a harmadik országok elfogadhatnák, hogy az Unió polgárainak a helyszínen képviselettel rendelkező valamennyi tagállam segítséget nyújthat.

Különleges eset vonatkozik a tagállam zászlaja alatt hajózó halászhajó átvizsgálására vagy a kapitány és a legénység letartóztatására. Bizonyos halászati megállapodások értelmében a harmadik ország hatóságai kötelesek tájékoztatni a helyszínen található Bizottság küldöttségét, amely a „diplomáciai védelem feladatát” ellátja[27], ahogyan azt az "Odigitria" ítéletben megállapították[28].

Bár semmilyen általános tanulság nem vonható le az „Odigitria” ítéletből azon a halászati megállapodásra vonatkozó összefüggésen kívül, amelyben létrejött, mindazonáltal hosszú távon, a diplomáciai védelem e feladata alkalmazásának kérdése felvetődhet, amennyiben az a közösségi illetékesség gyakorlásából ered.

---

25 A diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961-es Bécsi Konvenció 45. cikk c) bekezdése és a 46.cikk, valamint a konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as Bécsi Konvenció 8.cikke.

26 Ezek a megállapodások kiegészítik a 88/384/EK határozatban meghatározottakat: lásd a jelenlegi COM 3.1. bekezdését

27 Például, az EGK és az Elefántcsontparti Köztársaság közötti halászati megállapodás (HL L 379/90, 3.o.)

28 Az Elsőfokú Bíróság 1995. július 6-i ítélete, T-572/93-ügy.

Javasolt intézkedések:

- **Beleegyezési záradék beemelése a harmadik országokkal megkötött vegyes megállapodásokba.**
- **Hosszú távon: Megvizsgálni a harmadik országok beleegyezésének biztosítását célzó lehetőségeket, hogy az Unió gyakorolhassa a védelem feladatát a Bizottság küldöttségein keresztül, a közösségi illetékességhez kapcsolodó esetekben.**

6. KÖVETKEZTETÉSEK

Ebben a zöld könyvben a Bizottság azokat a lehetséges irányokat vázolta fel, amelyek célja a közösségi diplomáciai és konzuli védelem jogának megerősítése. Mielőtt megteszi az e célból szükséges lépéseket, amelyek a részéről kezdeményezéseket vagy a tagállamokkal való koordinációt kívánnak meg, a Bizottság az Európai Parlamenttel és az Unió Tanácsával együtt széleskörű vitát kíván elindítani, valamennyi érdekelt fél részvételével: a tagállamokkal, nem kormányzati szervekkel és civil társadalommal, valamint az európai polgárokkal.

E célból a Bizottság szeretne visszajelzéseket kapni a javasolt intézkedésekről 2007. március 31-ig, elektronikus levél formájában, a következő címre:

A visszajelzéseket közzéteszik a "Your Voice in Europe" portálon a szerző megjelölésével, kivéve, ha utóbbi névtelen kíván maradni vagy azt kéri, hogy véleményét teljességében kezeljék bizalmasan.

A párbeszéd az összes érdekelt fél részvételével zajló nyilvános meghallgatással ér véget.