

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 28.11.2006
KOM(2006)712 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

Ochrona dyplomatyczna i konsularna obywateli Unii Europejskiej w krajach trzecich

(przedstawiony przez Komisję)

1. WSTĘP

1.1. Na mocy art. 20 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (zwanego dalej TWE) każdy obywatel Unii korzysta na terytorium kraju trzeciego, gdzie państwo członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojej ambasady ani urzędu konsularnego, z ochrony władz każdego z pozostałych państw członkowskich mających w tym kraju swoje przedstawicielstwo na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa członkowskiego.

W decyzji 95/553/WE[1] zawarto poniższy wykaz przypadków, w których państwa członkowskie mogą interweniować:

- aresztowanie lub zatrzymanie;
- poważny wypadek lub ciężka choroba;
- akt przemocy, której ofiarą padł dany obywatel;
- zgon obywatela;
- trudna sytuacja obywatela lub
- repatriacja obywatela.

Ponadto w decyzji określono procedury udzielania pomocy finansowej obywatelom znajdującym się w trudnej sytuacji.

Powyższy wykaz nie jest wyczerpujący. W decyzji określono, że obywatel może zwrócić się o ochronę w innych trudnych sytuacjach, w których państwa członkowskie powinny bezzwłocznie przyjść mu z pomocą, pod warunkiem że leży to w ich kompetencji.

Ponadto szczególnie w celu wykorzystania wzorcowych praktyk krajowych w zakresie wymiany informacji powołano grupę roboczą w Radzie UE odpowiedzialną za współpracę konsularną („COCON"). Ostatnio grupa opracowała w czerwcu 2006 r. wytyczne w sprawie ochrony konsularnej obywateli UE w państwach trzecich[2].

Wytyczne te nie są wiążące; podkreślają znaczenie wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi w celu zapewnienia bliskiej współpracy, w której udział biorą delegatury Komisji[3].

1.2. Jest wiele powodów skłaniających Komisję do przedstawienia własnych rozważań na temat wzmocnienia ochrony obywateli:

- artykuł 46 Karty Praw Podstawowych, ogłoszonej w Nicei dnia 7 grudnia 2000 r., stanowi, że prawo do ochrony konsularnej i dyplomatycznej jest jednym z praw podstawowych obywatela europejskiego;

---

[1] Decyzja przedstawicieli rządów państw członkowskich spotykających się w ramach Rady z dnia 19 grudnia 1995 r. dotycząca ochrony obywateli Unii Europejskiej przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne (Dz.U. L 314 z 28.12.1995, str. 73).

[2] Dok. 10109/06 Rady Unii Europejskiej z dnia 2 czerwca 2006 r.

[3] W wytycznych zasugerowano, aby każde państwo członkowskie opracowało plany na wypadek sytuacji kryzysowych, które powinny być znane wszystkim pozostałym państwom członkowskim. Państwa członkowskie zachęca się też do wymiany informacji w zakresie zmian w zaleceniach dotyczących podróży. Państwa członkowskie powinny również zachęcać obywateli Unii do przekazywania misjom swoich danych w celu umożliwienia skutecznej realizacji planów awaryjnych.

– w decyzji 95/553/WE określono, że zostanie ona poddana przeglądowi pięć lat po jej wejściu w życie, co nastąpiło w maju 2002 r.;

– w 2007 r. Komisja przedstawi swoje piąte sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii, w którym może pojawić się zapowiedź inicjatyw dotyczących prawa do ochrony dyplomatycznej i konsularnej;

– w komunikacie Komisji z czerwca 2006 r. na temat realizacji programu haskiego[4] wysunięto kilka propozycji dotyczących ochrony dyplomatycznej i konsularnej;

– konieczność określenia powiązań ochrony konsularnej i dyplomatycznej z innymi dziedzinami (ochroną cywilną, interwencjami w sytuacjach kryzysowych, pomocą humanitarną) podkreślono w sprawozdaniu przedstawionym dnia 9 maja 2006 r. przez Michela Barnier[5] (zwanym dalej „sprawozdaniem Barniera").

1.3. Ochrona dyplomatyczna i konsularna może dotyczyć poszczególnych osób lub grup osób.

1.4. Aby być w stanie sprostać sytuacji kryzysowej, takiej jak klęska żywiołowa, akt terrorystyczny, pandemia lub konflikt wojskowy, Unia dysponuje następującymi szczególnymi środkami:

– mechanizm ochrony cywilnej, który można wykorzystywać w całej Unii i poza jej granicami;

– pomoc humanitarna na rzecz ludności dotkniętej klęską poza terytorium Unii;

– szczególne instrumenty wykorzystywane do zarządzania kryzysowego, takie jak mechanizm szybkiego reagowania;

– cywilne misje zarządzania kryzysowego w ramach polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony.

Wszystkie te środki wymagają ścisłej współpracy między Radą a Komisją w celu zapewnienia spójności działań zewnętrznych Unii i jej państw członkowskich.

Przydatnym uzupełnieniem tych obszarów interwencji może być wzmocnienie ochrony obywateli przewidzianej w art. 20 TWE.

1.5. Artykuł 20 nabiera szczególnej wagi w związku ze znacznym wzrostem częstotliwości podróży obywateli Unii do krajów trzecich[6] oraz wzrostem liczby obywateli decydujących się na zamieszkanie w tych krajach, bowiem nie wszystkie państwa członkowskie posiadają stałe przedstawicielstwo w każdym kraju trzecim.

Obecnie wszystkie państwa członkowskie mają przedstawicielstwo jedynie w trzech następujących krajach: Chińskiej Republice Ludowej, Federacji Rosyjskiej i Stanach Zjednoczonych; w 107 ze 167 krajów trzecich znajdują się przedstawicielstwa nie więcej niż 10 państw członkowskich[7]. Wagę problemu można było ocenić przy okazji

---

4 COM (2006) 331 z dnia 28 czerwca 2006 r. Realizacja programu haskiego: przyszłe działania.

5 Sprawozdanie Michela Barnier do przewodniczącego Rady Unii Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej: „Europejskie siły ochrony ludności: pomoc Europy".

6 W kwietniu 2006 r. grupa COCON oszacowała liczbę takich podróży na około 180 mln rocznie.

7 Dok. Rady 15646/05 z dnia 12 grudnia 2005 r. dotyczący przedstawicielstw dyplomatycznych prezydencji w państwach trzecich, nieopublikowany. W niektórych częściach świata państwa członkowskie mają bardzo niewiele przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych. Należą do nich Ameryka Środkowa i Karaiby (na przykład jedno tylko państwo członkowskie ma swoje przedstawicielstwo w Belize, 3 na Haiti, 4 w Salwadorze i żadne na Bahamach), Azja Środkowa (tylko 1

klęski tsunami w regionie Azji Południowej, do której doszło pod koniec 2004 r., kiedy to większość państw członkowskich nie miała przedstawicielstwa w wielu z krajów dotkniętych klęską. Tylko 17 państw członkowskich ma przedstawicielstwa w Tajlandii, jedynie 6 z nich w Sri Lance i 3 w Brunei. Również przy okazji konfliktu libańskiego w lipcu 2006 r. okazało się, że nie wszystkie państwa członkowskie miały stałe przedstawicielstwo na miejscu. Z kolei sprawozdanie Barniera wykazało, że w krajach, w których niewiele jest przedstawicielstw poszczególnych państw, Unię reprezentują delegatury Komisji Europejskiej. Nie posiadają one uprawnień konsularnych, jednak mogą zostać uwzględnione w kontekście wspólnych starań na rzecz wzajemnego wykorzystywania zasobów.

1.6. Słabo rozwinięta sieć placówek dyplomatycznych i konsularnych państw członkowskich jest dowodem na to, że wspólnotowy dorobek prawny w tej dziedzinie jest obecnie niewielki i ogranicza się do decyzji 95/553/WE oraz wymiany informacji między państwami członkowskimi na forum grupy COCON.

Tymczasem obywatele pragną wzmocnienia tego aspektu działalności europejskiej. Niedawne badanie Eurobarometru[8] dotyczące tej kwestii wykazało, że obywatele nie są świadomi przysługujących im praw, natomiast mają w związku z tą kwestią duże oczekiwania wobec Europy. Okazało się również, że połowa osób zamieszkujących na terytorium Unii planuje podróż do kraju trzeciego w ciągu najbliższych trzech lat, a jedynie 23 % spośród nich przyznaje, że zna możliwości przysługujące im na mocy art. 20 TWE; jednocześnie 17 % respondentów uważa, że może zwrócić się o ochronę do delegatur Komisji Europejskiej.

Wreszcie w swoim komunikacie do Rady Europejskiej z dnia 10 maja 2006 r. pt. „Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach”[9] Komisja podkreśliła z jednej strony konieczność rozwinięcia przez Unię współpracy w sprawach konsularnych w celu zapewnienia lepszej ochrony obywateli europejskich w krajach trzecich, a z drugiej strony, jak ważne jest, by wszyscy obywatele Unii znali swoje prawa i mogli w pełni z nich korzystać.

Komisja proponuje sposoby lepszego informowania obywateli i poddanie pod rozwagę kwestii zakresu ochrony, jaką należałoby zapewnić obywatelom, struktur i zasobów, jakimi Unia powinna w związku z tym dysponować, oraz stosunków, jakie należałoby nawiązać z krajami trzecimi.

2. INFORMOWANIE OBYWATELI

Obywatele muszą być lepiej informowani o kwestiach dotyczących ochrony konsularnej.

W tym celu Komisja proponuje szereg działań, z których część to działania krótkoterminowe, inne z kolei wymagają podjęcia bardziej złożonych decyzji na szczeblu europejskim.

---

państwo członkowskie ma przedstawicielstwo w Tadżykistanie, 3 w Turkmenistanie), Afryka Środkowa i Zachodnia (1 państwo członkowskie ma przedstawicielstwo w Liberii i na Wyspach Świętego Tomasza i Książęcej, 3 w Mali i Kongo).

8 Eurobarometr nr 188, lipiec 2006 r.

9 COM (2006) 211 wersja ostateczna.

2.1. Informowanie o prawie do ochrony dyplomatycznej i konsularnej

Instytucje i państwa członkowskie powinny okresowo informować obywateli i grupy zawodowe zajmujące się transportem osób, takie jak biura podróży.

Przykładem może być rozprowadzanie broszur informacyjnych, rozklejanie plakatów w miejscach, takich jak lotniska, porty, dworce lub biura paszportowe, zamieszczanie informacji na stronie „Europa" i na stronach internetowych delegatur Komisji w krajach trzecich. Innym przykładem byłaby możliwość zadawania przez obywateli pytań dotyczących ochrony konsularnej i dyplomatycznej telefonicznie i za pośrednictwem poczty elektronicznej EUROPE DIRECT[10].

Proponowane działanie :

- **rozprowadzanie broszur, w tym wśród zainteresowanych grup zawodowych**
- **informowanie na stronie „Europa" i na stronach internetowych delegatur Komisji w krajach trzecich.**
- **zamieszczanie plakatów na lotniskach, w portach, na dworcach i we wszystkich innych stosownych miejscach.**
- **serwisy informacyjne dla obywateli.**

2.2. Informowanie o przedstawicielstwach państw członkowskich w krajach trzecich

Jeżeli państwo członkowskie nie ma ambasady ani konsulatu w kraju trzecim, do którego udaje się jego obywatel, obywatel taki musi mieć dostęp do informacji o ambasadach lub konsulatach innych państw członkowskich w tym kraju.

Komisja uważa, że mogłaby wziąć na siebie odpowiedzialność za tego typu działania informacyjne i prowadzić je przy pomocy państw członkowskich. W tym celu państwa członkowskie mogłyby przekazać Komisji aktualny wykaz wszystkich swoich ambasad i konsulatów w krajach trzecich wraz z koniecznymi danymi kontaktowymi.

Proponowane działanie:

- **Publikacja i aktualizacja danych kontaktowych ambasad i konsulatów państw członkowskich reprezentowanych w każdym kraju trzecim.**

2.3. Paszport jako źródło informacji

W sprawozdaniu Barniera przedstawiono propozycję, aby wszystkie paszporty zawierały treść art. 20 TWE.

W swoim sprawozdaniu z dnia 15 czerwca 2006 r. dla Rady Europejskiej[11] kraj sprawujący przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej poprosił państwa członkowskie o zamieszczenie treści art. 20 TWE w paszportach.

Komisja uważa, że stanowiłoby to skuteczne przypomnienie obywatelom o ich prawach.

---

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

[11] Dok. 10551/06 z 15 czerwca 2006 r.: Poprawa zdolności Unii do reagowania na sytuacje kryzysowe.

Proponowane działanie:

– **Przyjęcie zalecenia Komisji wzywającego państwa członkowskie do zamieszczenia treści art. 20 TWE w paszportach.**

2.4. Zalecenia dla podróżnych

Aby zapobiec wyjeżdżaniu obywateli do krajów trzecich, w których może wystąpić zagrożenie dla ich bezpieczeństwa i zdrowia, każde państwo członkowskie wydaje zalecenia dla swoich obywateli, zawierające ich własne spostrzeżenia na temat ryzyka; spostrzeżenia te mogą się różnić od uwag innych państw członkowskich zależnie od stanu wiedzy na temat danego kraju trzeciego lub charakteru powiązań z tym krajem.[12]

Powstaje pytanie, czy możliwe jest skoordynowane przedstawienie różnych zaleceń.

Na przykład na mocy decyzji 2119/98/WE[13] i 2000/57/WE[14] powołano na szczeblu europejskim sieć służącą wspieraniu współpracy, koordynacji i wymiany informacji, aby lepiej zapobiegać chorobom zakaźnym i lepiej je kontrolować. Informacje dotyczą środków z zakresu zdrowia publicznego podjętych przez państwa członkowskie w celu zaradzenia zagrożeniu, w tym zagrożeniu pandemią i są przekazywane za pomocą systemu szybkiego ostrzegania i reagowania (ang. *Early Warning and Response System*).

Komisja i państwa członkowskie informują również zainteresowane grupy zawodowe i ogół społeczeństwa o wszystkich ustaleniach na szczeblu europejskim. Ważne również jest, aby właściwe władze udzielały obywatelom odpowiednich i wspólnych informacji **prewencyjnych** w postaci opinii dotyczących ryzyka, których treść byłaby zgodna z opinią Europejskiego Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób

Proponowane działanie:

– **skoordynowane przedstawianie zaleceń dla podróżnych.**

2.5. Publikacja wszelkich środków wprowadzających w życie postanowienia art. 20 TWE

W trosce o przejrzystość należy skutecznie informować obywateli o ich prawach wynikających z art. 20 TWE. Na przykład wytyczne dotyczące stosowania tego artykułu powinny zostać opublikowane w Dzienniku Urzędowym.

Proponowane działanie:

– **publikacja wszelkich środków związanych z wprowadzaniem w życie postanowień art. 20 TWE.**

3. ZAKRES OCHRONY OBYWATELI

Wychodząc z założenia, że charakter ochrony nie jest jednakowy, ponieważ art. 20 TWE wymaga od wszystkich państw członkowskich jedynie zapewnienia wszystkim obywatelom UE takiej samej ochrony, jaką państwa te zapewniają swoim własnym obywatelom, istnieje tyle różnych systemów ochrony, ile państw członkowskich.

---

12 Zestawienie można znaleźć na stronie: http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu..

13 Dz.U. L 268 z 3.10.1998.

14 Decyzja Komisji 2000/57/WE z 22.12.1999 (Dz.U. L 21 z 26.1.2000, str. 32).

Systemy te mogą różnić się pod względem zakresu ochrony i mocy prawnej.[15]

Komisja uważa, że warto prowadzić analizę różnic w zakresie wielu aspektów ochrony w perspektywie długoterminowej w celu zbadania, jakie są możliwości zapewnienia wszystkim obywatelom podobnej ochrony, niezależnie od ich narodowości.

Na obecnym etapie powinno się rozważyć następujące obszary działań:

3.1. Ochrona obywateli europejskich pracujących i mieszkających w krajach trzecich

W swojej decyzji 88/384/EWG ustanawiającej uprzednią procedurę komunikowania się i konsultacji w zakresie polityki migracyjnej w odniesieniu do krajów niebędących członkami Wspólnoty[16] Komisja wprowadziła procedurę wzajemnych konsultacji państw członkowskich w celu wspierania między innymi włączenia do umów dwustronnych jak największej liczby wspólnych przepisów i zapewnienia lepszej ochrony obywateli państw członkowskich pracujących i mieszkających w krajach trzecich.

Włączenie do umów dwustronnych z krajami trzecimi przepisów dotyczących ochrony obywateli UE byłoby konieczne w celu zapewnienia ochrony, o której mowa w art. 20 TWE.

Proponowane działanie:

- **włączenie do umów dwustronnych między państwami członkowskimi a krajami trzecimi przepisów chroniących obywateli Unii pracujących i mieszkających w tych krajach, aby zapewnić pełne stosowanie decyzji 88/384/EWG.**

3.2. Członkowie rodzin obywateli Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego Unii

Potrzebę zapewnienia wspólnej ochrony obywatelom i członkom ich rodzin, którzy nie mają obywatelstwa UE, unaocznił konflikt w Libanie w lipcu 2006 r., kiedy to Cypr przeprowadził ewakuację i repatriację członków rodzin obywateli, których państwo członkowskie nie miało przedstawicielstwa w Libanie. Należy usunąć poważne trudności, jakie napotykają obywatele i ich rodziny w takich przypadkach i w związku z tym ustalić zasady pozwalające zapewnić wspólną ochronę obywatela znajdującego się w trudnej sytuacji i członków jego rodziny, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego UE.

Proponowane działanie:

- **rozszerzenie ochrony konsularnej na członków rodziny obywatela Unii będących obywatelami kraju trzeciego przy użyciu stosownych środków (zmiana decyzji 95/553/WE lub wniosek Komisji oparty na art. 22 TWE).**

3.3. Identyfikacja i repatriacja zwłok

Skutki tsunami z końca 2004 r. wykazały rozmiar problemu dotyczącego identyfikacji i repatriacji zwłok. Władze lokalne krajów trzecich mogą wymagać szeregu formalności, takich jak uzyskanie zezwolenia na przewóz zwłok (wydawanego przez

---

[15] Na przykład tylko niektóre państwa członkowskie uznają prawo do odwołania się od decyzji odmowy udzielenia ochrony.

[16] Dz.U. L 183 z 14.7.1988, str. 35.

władze konsularne) lub świadectw zdrowia i zaświadczeń policji stwierdzających zgon i podających jego przyczyny, przestrzeganie pewnych zaleceń z zakresu zdrowia publicznego dotyczących trumien lub oficjalne tłumaczenie dokumentów administracyjnych.

Rodziny ofiar stają w takiej sytuacji w obliczu konieczności przejścia przez złożone procedury i poniesienia kosztów repatriacji.

Niektóre państwa członkowskie przystąpiły do konwencji Rady Europy z dnia 26 października 1973 r. o przewozie zwłok,[17] której celem jest uproszczenie formalności administracyjnych związanych z repatriacją zwłok. Pozostawia ona jednak państwom członkowskim duży margines uznaniowy. Ważne jest, aby przekonać wszystkie państwa członkowskie do przystąpienia do tej konwencji, jednocześnie kontynuując działania zmierzające do uproszczenia procedur.

Jeżeli chodzi o koszty repatriacji zwłok, dodatkowym działaniem mogłoby być utworzenie europejskiego systemu rekompensaty.

Identyfikacja zwłok jest warunkiem koniecznym do ich przewozu. W tej dziedzinie Komisja będzie wspierać badania i prace nad skutecznymi narzędziami pozwalającymi na analizę DNA i tańszymi od obecnie wykorzystywanych narzędzi.

Proponowane działania:

krótkoterminowe:

- **zmiana decyzji 95/553/WE polegająca na włączeniu do niej postanowień dotyczących identyfikacji i repatriacji zwłok;**
- **zalecenie skierowane do państw członkowskich, które jeszcze nie są stronami konwencji, podpisanej w Strasburgu w 1973 r., aby do niej przystąpiły.**

długoterminowe:

- **uproszczenie procedur repatriacji zwłok;**
- **utworzenie europejskiego systemu rekompensaty;**
- **wspieranie badań i prac nad skutecznymi narzędziami analizy DNA oraz specjalizacji kilku laboratoriów europejskich w identyfikowaniu ofiar.**

3.4. Uproszczenie procedur udzielania pomocy finansowej

W decyzji 95/553/WE przedstawiono złożoną procedurę zwrotu kosztów i pomocy finansowej udzielanej obywatelowi w trudnej sytuacji: osoba zwracająca się o pomoc musi uzyskać zezwolenie od swojego państwa członkowskiego i podpisać zobowiązanie do spłaty; na wniosek państwa udzielającego pomocy państwo członkowskie, którego osoba ta jest obywatelem, pokrywa wszelkie koszty; obywatel zwraca koszty swojemu państwu. Od obywateli niektórych państw członkowskich można jako gwarancji zażądać pozostawienia państwu udzielającemu pomocy paszportu.

Rozwiązaniem mógłby być scentralizowany system rozpatrywania wniosków we wspólnym biurze w kraju trzecim, co uprościłoby procedury administracyjne opisane w decyzji 95/553/WE.

[17] Konwencja nr 80 z Serii traktatów europejskich (ratyfikowana przez 15 państw członkowskich).

Proponowane działanie:

– **uproszczenie procedur udzielania pomocy finansowej.**

4. STRUKTURA I ZASOBY

4.1. Utworzenie wspólnych biur

W przypadkach indywidualnych, gdy chodzi na przykład o zgubę dokumentów, podejmowanie działań w następstwie wniosku o udzielenie ochrony nie powinno wiązać się z żadnymi szczególnymi trudnościami. Sytuacja ta może wyglądać inaczej w przypadku grup osób oraz sytuacji takich jak kataklizmy, pandemie, akty terrorystyczne lub konflikty wojskowe.

Należałoby określić sprawiedliwy podział zadań pomiędzy państwami członkowskimi na wypadek napływu dużej liczby wniosków o pomoc lub repatriację ze strony obywateli, których państwo członkowskie nie posiada przedstawicielstwa w danym kraju. W wyżej wspomnianych wytycznych podjęto próbę przeprowadzenia takiego podziału.

Rozwiązaniem w tego typu sytuacjach mogłoby być utworzenie wspólnych biur, zaproponowane w sprawozdaniu Barniera i poparte w wyżej wspomnianym komunikacie z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie realizacji programu haskiego[18]. Wsparcie dla podobnych propozycji wyraził Parlament Europejski.[19]

Utworzenie wspólnych biur pozwoliłoby na zapewnienie właściwego podziału ról i funkcji i poczynienie oszczędności w zakresie stałych kosztów związanych ze strukturą sieci dyplomatycznych i konsularnych państw członkowskich.

Zadania wykonywane w ramach takich wspólnych biur mogłyby opierać się na systemie wzajemnego zastępowania się państw członkowskich, tak aby wprowadzić w życie następujące propozycje:

– W zależności od kraju i liczby przedstawicielstw państw członkowskich biura te mogłyby mieścić się w *różnych przedstawicielstwach lub ambasadach krajowych lub w jednej takiej placówce albo w siedzibie delegatury Komisji*. *Należałoby określić zasady takiej lokalizacji.* W każdym przypadku urzędnicy konsularni wykonywaliby swoje zadania z upoważnienia swojego państwa członkowskiego, we wspólnych biurach. Początkowo można by wybrać cztery obszary eksperymentalne zaproponowane w sprawozdaniu Barniera: Karaiby, Bałkany, Ocean Indyjski i Afrykę Zachodnią. Obszary te zaproponowano z uwagi na dużą liczbę odwiedzających je turystów europejskich, niewielką liczbę przedstawicielstw państw członkowskich i obecność delegatur Komisji, które mogłyby udzielić odpowiedniego wsparcia. Do tego celu można by wykorzystać program wymiany pracowników pomiędzy krajowymi służbami dyplomatycznymi państw członkowskich, Komisją i Sekretariatem Rady, w duchu komunikatu Komisji na szczyt Rady Europejskiej z dnia 8 czerwca 2006 r. dotyczącego Europy w świecie[20].

---

18 Patrz przypis 4.

19 Rezolucja z dnia 5 września 2000 r. w sprawie wspólnej dyplomacji Wspólnoty.

20 COM (2006) 278 wersja ostateczna: Europa w świecie – jak uzyskać większą spójność, skuteczność i widoczność działań.

– Aby umożliwić wykonywanie zadań, państwa członkowskie mogłyby określić i opublikować z myślą o obywatelach zasady systemu zastępstwa i podziału pracy, który obowiązywałby we wszystkich wspólnych biurach w krajach trzecich.

– W celu ułatwienia zadań wspólnym biurom można by zorganizować kampanie informacyjne wzywające obywateli do dobrowolnej rejestracji, która ułatwiłaby ewentualne działania związane z pomocą.

– Przyjęto ważne środki w ramach wspólnej polityki wizowej w drodze decyzji Rady zmieniającej wspólne instrukcje konsularne (WIK). Takie szczególne środki stanowią przykład wartości dodanej, jaką może zaoferować Europa. Aby zrekompensować niekorzystne skutki niewystarczającej liczby przedstawicielstw w niektórych krajach trzecich, rozszerzono już istniejącą możliwość reprezentacji jednego państwa członkowskiego przez inne w zakresie wydawania wiz[21]. Z kolei skutkiem innych zmian wprowadzonych do WIK było zacieśnienie lokalnej współpracy konsularnej i uwypuklenie jej roli we wspólnej polityce wizowej[22]. Dążąc do rozwijania wspomnianych środków Komisja przedstawiła ostatnio inicjatywy mające na celu uzupełnienie obowiązującego prawodawstwa w tej dziedzinie. Pierwszą z nich był wniosek dotyczący ustanowienia wspólnych ośrodków przyjmowania wniosków wizowych[23] mający na celu ułatwienie wprowadzenia biometrii i rozszerzenie zakresu reprezentacji. Następnie Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego kodeks wizowy, który stanowi jeden instrument zmieniający i gromadzący wszystkie przepisy dotyczące procedur wydawania wiz[24]. Celem wniosku dotyczącego kodeksu wizowego jest w szczególności zacieśnienie i usprawnienie lokalnej współpracy konsularnej w dziedzinie wiz. W perspektywie długookresowej właściwe będzie rozważenie powiązania działań związanych z ustanawianiem wspólnych biur w kontekście ochrony konsularnej z działaniami służącymi tworzeniu wspólnych ośrodków w ramach polityki wizowej.

Proponowane działania:

– **utworzenie początkowo „wspólnych biur" na Karaibach, Bałkanach, na obszarze Oceanu Indyjskiego i w Afryce Zachodniej;**

– **publikacja zasad określających system wzajemnego zastępowania się państw członkowskich w krajach trzecich;**

– **kampanie informacyjne zachęcające obywateli do rejestrowania się we wspólnych biurach;**

– **w perspektywie długookresowej wykonywanie przez wspólne biura zadań konsularnych, takich jak wydawanie wiz lub legalizacja dokumentów.**

4.2. Szkolenie urzędników państw członkowskich

Aby zapewnić skuteczność szkolenia, w szczególności pracowników „wspólnych biur", Komisja mogłaby zorganizować wspólne szkolenia przeznaczone dla

---

21 Decyzja 2004/15 z 22 grudnia 2003 r., Dz.U. L 5 z 9.1.2004.

22 Decyzja 2002/585 z 16 lipca 2002 r., Dz.U. L 187 z 16.7.2002, dotycząca współpracy z biurami podróży i decyzja 2004/17 z 22 grudnia 2003 r., Dz.U. L 5 z 9.1.2004, wprowadzająca obowiązek posiadania podróżnego ubezpieczenia medycznego.

23 COM (2006) 269 wersja ostateczna z 31.5.2006.

24 COM (2006) 403 wersja ostateczna z 13.7.2006.

urzędników państw członkowskich i instytucji wspólnotowych, dotyczące, na przykład, kontroli granic zewnętrznych UE, repatriacji zwłok lub prawa do ochrony dyplomatycznej i konsularnej.

Proponowane działanie:

– **szkolenia dla urzędników państw członkowskich i instytucji wspólnotowych.**

5. ZGODA WŁADZ KRAJÓW TRZECICH

Wprowadzenie w życie postanowień art. 20 TWE wymaga zgody krajów trzecich.

Ogólna zasada prawa międzynarodowego stanowi, że ochrona obywatela jednego państwa przez inne państwo jest dopuszczalna pod warunkiem zgody kraju trzeciego[25].

W art. 20 TWE przewidziano obowiązek podjęcia przez państwa członkowskie rokowań międzynarodowych wymaganych do zapewnienia takiej ochrony.

Oczekuje się zatem, że każde państwo członkowskie rozpocznie dwustronne negocjacje[26] z krajami trzecimi. Jednak również do umów mieszanych zawieranych przez Wspólnotę i jej państwa członkowskie można by włączać standardową klauzulę zgody na wspólnotową ochronę dyplomatyczną i konsularną. Na mocy takiej klauzuli kraje trzecie zgadzałyby się na to, aby obywatele Unii mogli korzystać z ochrony każdego państwa członkowskiego mającego swoje przedstawicielstwo na ich terytorium.

Szczególny przypadek dotyczy wchodzenia na pokład statków rybackich pływających pod banderą państwa członkowskiego i aresztowania kapitana i jego załogi. Zgodnie z niektórymi umowami połowowymi władze kraju trzeciego mają obowiązek poinformować miejscową delegaturę Komisji Europejskiej, na której spoczywa „obowiązek ochrony dyplomatycznej”[27] podkreślony w wyroku w sprawie „Odigitria”.[28]

Prawdą jest, że z wyroku w sprawie „Odigitria” nie można wyciągnąć żadnych ogólnych wniosków poza kontekstem umowy połowowej, której on dotyczy. Jednakże w perspektywie długookresowej można by postawić pytanie o wypełnianie wspomnianego obowiązku ochrony dyplomatycznej, gdyby udzielano jej w ramach korzystania z uprawnień wspólnotowych.

---

25 Artykuł 45 lit. c) i art. 46 konwencji wiedeńskiej z 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych oraz art. 8 konwencji wiedeńskiej z 1963 r. o stosunkach konsularnych.

26 Stanowi to uzupełnienie ustaleń przewidzianych w decyzji 88/384/WE, patrz ust. 3.1 niniejszego dokumentu COM.

27 Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 6 lipca 1995 r., sprawa T-572/93.

28 Na przykład umowa pomiędzy EWG a Republiką Wybrzeża Kości Słoniowej w zakresie rybołówstwa (Dz.U. WE L 379/90, str. 3).

Proponowane działania:

- **włączenie klauzuli dotyczącej zgody do umów mieszanych zawieranych z krajami trzecimi;**
- **długoterminowe: zbadanie możliwości uzyskania zgody krajów trzecich na wypełnianie przez Unię obowiązku ochrony poprzez delegatury Komisji w przypadkach objętych uprawnieniami Wspólnoty.**

6. WNIOSKI

W niniejszej zielonej księdze Komisja przedstawia rozważania, których celem jest wzmocnienie prawa do wspólnotowej ochrony dyplomatycznej i konsularnej. Przed wprowadzeniem w życie środków koniecznych do osiągnięcia tego celu, wymagających inicjatywy ze strony Komisji lub koordynacji działań z państwami członkowskimi, Komisja pragnie rozpocząć szeroko zakrojoną debatę publiczną z Parlamentem Europejskim i Radą Unii Europejskiej oraz wszystkimi zainteresowanymi stronami: państwami członkowskimi, organizacjami pozarządowymi i społeczeństwem obywatelskim oraz obywatelami europejskimi.

W tym celu Komisja prosi o nadsyłanie uwag w postaci opinii na temat wyżej zaproponowanych działań. Uwagi te można nadsyłać do dnia 31 marca 2007 r. pocztą elektroniczną na następujący adres:

JLS-DIPLOCONSUL-PROTECTION@ec.europa.eu.

Otrzymane uwagi zostaną opublikowane na stronach „Your voice in Europe” wraz z nazwiskiem autora, chyba że pragnie on zachować anonimowość lub wniesie o objęcie całości swoich uwag klauzulą poufności.

Dialog ten zakończy się spotkaniem z udziałem wszystkich zainteresowanych stron.