KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 28.11.2006
COM(2006)712 konč.

ZELENA KNJIGA

Diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije v tretjih državah

(predložila Komisija)

1. UVOD

1.1. Člen 20 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljnjem besedilu ES) določa, da ima državljan Unije na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima predstavništva ali konzulata, pravico do zaščite organov katere koli države članice, ki ima predstavništvo na kraju samem, pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane te države.

Sklep 95/553/ES[1] vsebuje seznam možnih pomoči držav članic:

- pomoč v primeru odvzema prostosti ali pridržanja;
- pomoč v primeru hudih nesreč ali hudih bolezni;
- pomoč državljanu, ki je žrtev nasilnega kaznivega dejanja;
- pomoč v primeru smrti državljana;
- pomoč državljanu v stiski ali
- repatriacija državljana v stiski.

Poleg tega so v Sklepu določeni postopki, povezani z denarnimi posojili državljanom v stiski.

Zgoraj navedeni seznam ni izčrpen. Sklep določa, da lahko državljan zaprosi za zaščito tudi v drugih primerih, ko je treba zagotoviti takojšnjo pomoč državljanu v stiski, pod pogojem, da so države članice za to pristojne.

Poleg tega je bila v okviru Sveta EU zlasti za izmenjavo informacij o dobrih nacionalnih praksah ustanovljena delovna skupina, odgovorna za konzularno sodelovanje („COCON“). Slednja je nedavno junija 2006 pripravila smernice za zaščito evropskih državljanov v tretjih državah[2]. Te smernice niso zavezujoče in se osredotočajo na izmenjavo informacij med državami članicami z namenom tesnega sodelovanja, pri katerem so udeležene delegacije Komisije[3].

1.2. Komisija je iz več razlogov predložila smernice razmišljanja za okrepitev te zaščite državljanov:

- v členu 46 Listine o temeljnih pravicah, razglašene v Nici 7. decembra 2000, je pravica do konzularne in diplomatske zaščite določena kot temeljna pravica evropskega državljana;
- Sklep 95/553/ES določa, da ga je treba pregledati pet let po tem, ko je začel veljati, tj. maja 2002;
- Komisija bo leta 2007 predstavila svoje 5. poročilo o državljanstvu Unije, v katerem naj bi napovedala pobude glede pravice do diplomatske in konzularne zaščite;

---

1 Sklep predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta Evropske unije, z dne 19. decembra 1995 o zaščiti državljanov Evropske unije s strani diplomatskih in konzularnih predstavništev (UL L 314, 28.12.1995, str. 73).

2 Dok. Sveta Evropske unije št. 10109/06 z dne 2. junija 2006.

3 V skladu s smernicami mora vsaka država članica pripraviti načrt za obvladovanje kriz, s katerim bi morale biti seznanjene vse druge države članice. Prav tako se države članice poziva, da sporočajo spremembe turističnih napotkov. Države članice pa bi morale tudi spodbujati državljane Unije, da bi ti stopili v stik z veleposlaništvi in jim sporočili svoje podatke, da se omogoči uspešno izvajanje načrtov v primeru izrednih razmer.

– v Sporočilu Komisije iz junija 2006 o izvajanju Haaškega programa[4] je bilo predstavljenih nekaj predlogov glede diplomatske in konzularne zaščite;

– treba je opredeliti razmerja med konzularno in diplomatsko zaščito ter drugimi področji (civilna zaščita, ukrepanje v primeru kriz, humanitarna pomoč), kakor je to poudarjeno v poročilu, ki ga je 9. maja 2006 predstavil Michel Barnier (v nadaljnjem besedilu Poročilo Barnier)[5].

1.3. Diplomatska in konzularna zaščita se lahko nanaša na posamezne ali skupinske primere.

1.4. Za obvladovanje kriznih razmer, kot so naravna nesreča, teroristično dejanje, pandemija ali vojaški spopad, je Unija oblikovala različne instrumente:

– mehanizem civilne zaščite, ki se lahko uporabi znotraj in zunaj Unije,

– humanitarno pomoč civilnemu prebivalstvu, ki ga prizadene nesreča zunaj Unije,

– posebne instrumente za obvladovanje primerov kriznega upravljanja, kot je mehanizem za hitro ukrepanje,

– civilne misije kriznega upravljanja v okviru zunanje, varnostne in obrambne politike.

Vsi našteti instrumenti zahtevajo tesno sodelovanje Sveta in Komisije, da se zagotovi usklajenost zunanjih dejavnosti Unije in njenih držav članic.

Ta področja ukrepanja se lahko ustrezno dopolnijo z okrepitvijo zaščite državljanov iz člena 20 ES.

1.5. Člen 20 ES je še posebej pomemben zaradi izrazitega povečanja števila potovanj državljanov Unije v tretje države[6], pa tudi povečanja števila državljanov, ki imajo v teh državah svoje prebivališče. Vse države članice pa nimajo stalnega in dostopnega predstavništva v vsaki tretji državi.

Danes obstajajo le tri države, v katerih imajo vse države članice svoja predstavništva: Ljudska republika Kitajska, Ruska federacija in Združene države Amerike, od 167 tretjih držav pa ima v 107 državah svoja predstavništva največ 10 držav članic[7]. Te razmere so bile jasno izpostavljene ob cunamiju, ki je konec leta 2004 prizadel območja jugovzhodne Azije, kjer večina držav članic ni imela predstavništva v različnih državah, ki jih je zajela nesreča. Sedemnajst držav članic ima tako svoja predstavništva na Tajskem, a le šest na Šrilanki in tri v Bruneju. Med spopadi v Libanonu julija 2006 se je prav tako izkazalo, da vse države članice nimajo stalnega in dostopnega predstavništva na kraju samem. Poleg tega je Poročilo Barnier pokazalo, da je bila evropska prisotnost v državah, v katerih so bila nacionalna predstavništva včasih zelo omejena, zagotovljena z delegacijami Evropske komisije. Čeprav te

---

4 COM(2006) 331 z dne 28. junija 2006 Izvajanje Haaškega programa: pot naprej.

5 Poročilo Michela Barniera predsedniku Sveta Unije in predsedniku Evropske komisije: „Za evropsko civilno zaščito: Europe aid.“

6 Skupina COCON je aprila 2006 ocenila, da je teh potovanj približno 180 milijonov na leto.

7 Dok. Sveta 15646/05 z dne 12. decembra 2005 o predstavništvu predsedstva Unije zunaj Unije, neobjavljen. Obstajajo območja, na katerih so diplomatska in konzularna predstavništva držav članic na kraju samem omejena: Srednja Amerika in Karibsko otočje (1 država članica ima na primer predstavništvo v Belizeju, 3 na Haitiju, 4 v Salvadorju, nobena pa na Bahamih), Srednja Azija (1 sama država članica v Tadžikistanu, 3 pa v Turkmenistanu); Srednja in Zahodna Afrika (1 država članica ima predstavništvo v Liberiji in Sao-Tomeju ter 3 v Maliju in v Republiki Kongo).

delegacije nimajo konzularne pristojnosti, se lahko upoštevajo pri skupnem prizadevanju združevanja virov.

1.6. Ob upoštevanju omejitev konzularnih in diplomatskih mrež držav članic je očitno, da je sedanji pravni red Skupnosti premalo razvit, saj se omejuje na Sklep 95/553/ES in na izmenjavo informacij med državami članicami v okviru COCON.

Vendar pa državljani zahtevajo, da se evropska razsežnost okrepi. V zvezi s tem so nedavni rezultati Eurobarometra na eni strani pokazali[8], da državljani ne poznajo svojih pravic, na drugi strani pa, da na tem področju od Evrope veliko pričakujejo. Poleg tega rezultati raziskave kažejo, da namerava v prihodnjih treh letih polovica oseb s prebivališčem v Uniji potovati v tretjo državo in da jih le 23 % pozna možnosti, ki jih zagotavlja člen 20 ES; hkrati pa jih 17 % meni, da je možno zaprositi za zaščito pri delegacijah Komisije.

Nenazadnje je Komisija v svojem Sporočilu Evropskemu svetu z dne 10. maja 2006 „Agenda državljanov“[9] poudarila potrebo Unije, da na eni strani vzpostavi učinkovitejše sodelovanje na področju konzularnih zadev z namenom boljše zaščite evropskih državljanov v tretjih državah in na drugi strani vsakemu državljanu Unije omogoči, da se seznani s svojimi pravicami in jih v polni meri uživa.

Komisija predlaga smernice za izboljšanje obveščanja državljanov in obravnavanje razširitve obsega zaščite, ki naj bi jim jo zagotovili, struktur in sredstev, s katerimi naj bi Unija razpolagala na tem področju, ter odnosov, ki naj bi se vzpostavili z organi tretjih držav.

2. OBVEŠČANJE DRŽAVLJANOV

Nujno je treba zagotoviti boljše obveščanje državljanov na področju konzularne zaščite.

Komisija zato predlaga več ukrepov, med temi so nekateri kratkoročni, drugi pa zahtevajo kompleksnejše odločanje na evropski ravni.

2.1. Obveščanje o pravici do diplomatske in konzularne zaščite

Institucije in države članice bi morale zagotoviti redno obveščanje državljanov in strokovnih krogov, ki opravljajo prevoz potnikov, kot so potovalne agencije.

To vključuje na primer razširjanje informacijskih brošur, postavitev plakatov na krajih, kot so letališča, pristanišča, postaje ali uradi za izdajo potnih listov, obveščanje na spletni strani „Europa“ ter spletnih straneh delegacij Komisije v tretjih državah. Primer so tudi telefonski klici in dopisi po elektronski pošti, ki se lahko naslovijo na EUROPE DIRECT[10] in s katerimi lahko državljani postavljajo vprašanja na področju konzularne in diplomatske zaščite v tretjih državah.

Predlagani ukrepi:

– **razširjanje brošur, tudi v zadevnih strokovnih krogih;**

– **obveščanje na spletni strani „Europa“ in spletnih straneh delegacij Komisije v tretjih državah;**

[8] Eurobarometer št. 188 iz julija 2006.

[9] COM(2006) 211 konč.

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

– **postavitev plakatov na letališčih, pristaniščih, postajah ali katerem koli drugem ustreznem kraju;**

– **storitve obveščanja za državljane.**

2.2. Obveščanje o predstavništvih držav članic v tretjih državah

Državljan mora v primeru, da v namembni tretji državi ni veleposlaništva in konzulata njegove države, razpolagati s podatki o veleposlaništvih in konzulatih drugih držav članic v tej tretji državi.

Komisija meni, da bi lahko bila zadolžena za izvedbo take dejavnosti obveščanja s pomočjo držav članic. Slednje bi bile zato lahko pozvane, da Komisiji predložijo posodobljen seznam vseh svojih veleposlaništev in konzulatov v tretjih državah s potrebnimi podatki.

Predlagani ukrep:

– **objava in posodobitev podatkov o veleposlaništvih in konzulatih držav članic v tretjih državah.**

2.3. Uporaba potnega lista kot sredstva obveščanja

V Poročilu Barnier je bilo predlagano, da bi bil v vseh potnih listih natisnjen člen 20 ES.

Predsedstvo Sveta Unije je v svojem poročilu z dne 15. junija 2006, naslovljenem na Evropski svet[11], države članice pozvalo, naj v potne liste natisnejo člen 20 ES.

Komisija meni, da bi bilo to učinkovito sredstvo, s katerim bi državljane opozarjali na njihove pravice.

Predlagani ukrep:

– **sprejetje priporočila Komisije, s katerim bi države članice pozvali, naj v potne liste natisnejo člen 20 ES.**

2.4. Turistični napotki

Da državljani ne bi potovali v tretje države, v katerih bi bila njihova varnost in zdravje lahko ogrožena, vsaka država članica izda napotke, namenjene svojim državljanom, v katerih izrazi svoje lastno zaznavanje tveganja, ki se lahko razlikuje od zaznavanja drugih držav članic, glede na svoje poznavanje zadevne države ali narave stikov, ki jih s slednjo vzdržuje[12].

Postavlja se vprašanje o proučitvi možnosti usklajene predstavitve različnih napotkov.

Z Odločbo 2119/98/ES[13] in Odločbo 2000/57/ES[14] je bila na primer na ravni Skupnosti vzpostavljena mreža za spodbujanje sodelovanja, usklajevanja in izmenjave informacij, da bi se izboljšalo preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni. Informacije se nanašajo na ukrepe za javno zdravje, ki jih države članice sprejmejo za

---

11 Dok. 10551/06 z dne 15. junija 2006: Okrepitev zmogljivosti za odzivanje EU na izredne razmere in krize.

12 Pregleden okvir je na voljo na: http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu.

13 UL L 268, 3.10.1998.

14 Odločba Komisije 2000/57/ES z dne 22. decembra 1999 (UL L 21, 26.1.2000, str. 32).

obvladovanje nevarnosti, vključno z nevarnostmi pandemije. Prenašajo se prek sistema zgodnjega obveščanja (Early Warning and Response System – EWRS).

Komisija in države članice o vsaki dogovorjeni smernici na ravni Skupnosti obvestijo tudi zadevne strokovne kroge in širšo javnost. Prav tako bo pomembno izdajati predhodne napotke o tveganjih prek ustreznega in skupnega obveščanja državljanov s strani pristojnih organov ter v skladu z obvestili, ki jih izda Evropski center za preprečevanje in nadziranje bolezni (ECDC).

Predlagani ukrep:

– **usklajena predstavitev turističnih napotkov.**

2.5. Objava vseh ukrepov za izvajanje člena 20 ES

Zaradi preglednosti je treba dejansko obveščati državljane o njihovih pravicah, ki izhajajo iz člena 20 ES. Smernice, ki se nanašajo na uporabo tega člena, je treba na primer objaviti v Uradnem listu.

Predlagani ukrep:

– **objava vseh ukrepov, povezanih z izvajanjem člena 20 ES.**

3. RAZŠIRITEV OBSEGA ZAŠČITE DRŽAVLJANOV

Na podlagi ugotovitve, da se zaščita ne izvaja enotno, in ker člen 20 ES vse države članice zavezuje le, da državljane Unije ščitijo pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane tiste države, se državljani Unije soočajo s tolikšnimi sistemi zaščite, kolikor je držav članic.

Ti sistemi se lahko po obsegu in pravni veljavi razlikujejo[15].

Komisija meni, da bi bilo treba razlike med posameznimi vidiki zaščite dolgoročneje proučiti za ugotovitev možnosti, da se državljanom zagotovi podobna zaščita ne glede na njihovo državljanstvo.

Zaenkrat bi bilo treba proučiti naslednje smernice:

3.1. Zaščita evropskih državljanov, ki delajo in živijo v tretji državi

Komisija je z Odločbo 88/384/EGS o vzpostavitvi postopka za predhodno sporočanje in posvetovanje o migracijski politiki do držav nečlanic[16] uvedla postopek posvetovanja med državami članicami, med drugim za pospeševanje vključitve kar največ skupnih določb v dvostranske sporazume in izboljšanje zaščite državljanov držav članic, ki delajo in živijo v tretjih državah.

Določbe s področja zaščite državljanov EU bi bilo treba vključiti v dvostranske sporazume s tretjimi državami, da se zagotovi ta zaščita, kakor to določa člen 20 ES.

Predlagani ukrep:

– **vključitev določb za zaščito državljanov Unije, ki delajo in živijo v tretjih državah, v dvostranske sporazume držav članic s tretjimi državami, da se zagotovi polna uporaba Odločbe 88/384/EGS.**

---

15 Samo nekatere države članice na primer priznavajo pravico do pritožbe v primeru zavrnitve zaščite.

16 UL L 183, 14.7.1988, str. 35.

3.2. Družinski člani državljana Unije, ki nimajo državljanstva države članice

Potreba po skupni zaščiti državljanov in njihovih družinskih članov, ki nimajo državljanstva EU, se je izkazala med spopadi v Libanonu julija 2006, ko so bili preko Cipra evakuirani in repatriirani družinski člani državljanov, katerih država članica ni imela predstavništva. Treba je odpraviti velike težave, s katerimi se srečujejo državljani in njihovi družinski člani v takih okoliščinah, ter posledično določiti podrobna pravila, ki bi omogočila, da se zagotovi skupna zaščita državljana v stiski in njegovih družinskih članov, ki nimajo državljanstva države članice EU.

Predlagani ukrep:

– **razširitev konzularne zaščite na družinske člane državljana Unije, ki imajo državljanstvo tretje države, z ustreznimi sredstvi (sprememba Sklepa 95/553/ES ali predlog Komisije na podlagi člena 22 ES).**

3.3. Identifikacija in repatriacija posmrtnih ostankov

Posledice cunamija konec leta 2004 so pokazale razsežnost problema, povezanega z identifikacijo in repatriacijo posmrtnih ostankov. Lokalni organi tretje države lahko zahtevajo vrsto formalnosti, kot na primer pridobitev posmrtnega potnega lista (ki ga izda konzularni organ) ali zdravniškega potrdila in potrdila policijskih organov, ki potrjuje smrt in vzroke smrti, spoštovanje nekaterih predpisov javnega zdravja v zvezi s krsto ali overjen prevod upravnih dokumentov.

Družine žrtev se morajo tako spoprijemati z zapletenostjo postopkov in stroški repatriacije.

Nekatere države članice so pristopile k Sporazumu Sveta Evrope o prevozu trupel z dne 26. oktobra 1973[17], katerega namen je poenostaviti upravne formalnosti repatriacije posmrtnih ostankov. Ta instrument pa državam članicam omogoča širok prostor za presojo. Vse države članice je treba prepričati, da pristopijo k temu instrumentu, hkrati pa nadaljevati dejavnosti poenostavljanja.

Dodaten ukrep za stroške, povezane z repatriacijo posmrtnih ostankov, bi lahko bila vzpostavitev evropskega sistema za kompenzacijo.

Identifikacija posmrtnih ostankov je nujen pogoj za njihovo repatriacijo. Komisija bo v zvezi s tem spodbujala raziskave in razvoj učinkovitih sredstev, ki bi omogočala analizo DNK in bila cenejša od trenutno obstoječih.

Predlagani ukrepi:

Kratkoročni ukrepi:

– **sprememba Sklepa 95/553/ES, da se vanj vključita identifikacija in repatriacija posmrtnih ostankov;**

– **priporočilo državam članicam, ki še niso pogodbenice Sporazuma iz Strasbourga iz leta 1973, da k slednjemu pristopijo;**

Dolgoročni ukrepi:

– **poenostavitev postopkov repatriacije posmrtnih ostankov;**

– **morebitna vzpostavitev evropskega sistema za kompenzacijo;**

[17] Sporazum št. 80 Serije pogodb Sveta Evrope (ratificiralo ga je 15 držav članic).

– **spodbujanje raziskav in razvoja sredstev za analizo DNK, pa tudi specializacije nekaterih evropskih laboratorijev na področju identifikacije žrtev.**

3.4. Poenostavitev postopkov, povezanih z denarnimi posojili

Sklep 95/553/ES kaže na zapletenost postopka za povračilo stroškov in posojil, izplačanih državljanu v stiski: prosilec mora od države članice, katere državljan je, pridobiti avtorizacijo in podpisati dokument, s katerim se zaveže k povračilu; država, katere državljan je, povrne vse stroške na zahtevo države, ki je zagotovila pomoč; državljan povrne svoji državi. Od državljanov nekaterih držav članic se lahko zahteva, da kot garancijo državi, ki je zagotovila pomoč, pustijo potni list.

Rešitev bi lahko bila centralizirana obravnava dokumentacije v okviru skupnega urada v tretji državi ter hkratna poenostavitev upravnih postopkov, opisanih v Sklepu 95/553/ES.

Predlagani ukrep:

– **poenostavitev postopkov, povezanih z denarnimi posojili.**

4. STRUKTURE IN SREDSTVA

4.1. Ustanovitev skupnih uradov

Prošnja za zaščito ne bi smela pomeniti posebnega problema, ko gre za odpravo težav v posameznih primerih, kot je izguba dokumentov. V skupinskih primerih, ki jih povzročijo katastrofe, pandemije, teroristična dejanja ali vojaški spopadi, pa so okoliščine lahko drugačne.

V primeru prošenj za pomoč ali repatriacijo obsežnega števila državljanov, ki nimajo predstavništva svoje lastne države, bi bilo treba naloge med državami članicami pravično razdeliti. V zgoraj navedenih smernicah se je skušalo vzpostaviti takšno razdelitev.

Na takšne primere bi se lahko odzvali z ustanovitvijo skupnih uradov, ki je bila predlagana v Poročilu Barnier in povzeta v zgoraj navedenem sporočilu z dne 28. junija 2006 o izvajanju Haaškega programa[18]. Evropski parlament je podprl podobne predloge[19].

Ustanovitev skupnih uradov bi omogočila zagotovitev usklajenega delovanja in prihranek pri fiksnih stroških struktur diplomatskih in konzularnih mrež držav članic.

Opravljanje funkcij v okviru teh skupnih uradov naj bi temeljilo na sistemu nadomeščanja med državami članicami, da bi se uresničili naslednji predlogi:

– Glede na državo in prisotnost predstavništev držav članic bi ti uradi lahko bili locirani v različnih nacionalnih predstavništvih ali veleposlaništvih ali v enem samem oziroma bi si delegacijo Komisije delili v skladu s postopki, ki jih je treba določiti. V vseh primerih bi konzularni uradniki pod nadzorom lastne države svoje funkcije opravljali v skupnih uradih. V prvi fazi bi se lahko izbrala štiri preizkusna območja, predlagana v Poročilu Barnier: Karibsko otočje, Balkan, Indijski ocean in zahodna Afrika. Ta območja so bila predlagana glede na turistično obiskanost iz

[18] Glej opombo 4.

[19] Resolucija z dne 5. septembra 2000 o skupni diplomaciji Skupnosti.

Evrope, razmeroma nizko zastopanost držav članic in prisotnost delegacij Komisije, ki bi lahko zagotovile ustrezno podporo. V tem primeru bi lahko uporabili program za izmenjavo osebja med nacionalnimi diplomatskimi službami držav članic, Komisijo in sekretariatom Sveta, ob upoštevanju Sporočila Komisije Evropskemu svetu z dne 8. junija 2006 z naslovom Evropa v svetu[20].

- Za opravljanje funkcij bi lahko države članice za državljane pripravile in objavile pravila, ki bi določala sistem nadomeščanja in razdelitev nalog ter bi se izvajala znotraj skupnega urada v vsaki tretji državi.
- Da bi se olajšale naloge skupnih uradov, bi se lahko organizirale informacijske kampanje, s katerimi bi državljane pozvali k prostovoljni prijavi, kar bi olajšalo morebitne reševalne ukrepe.
- V okviru skupne vizumske politike so bili sprejeti pomembni ukrepi, in sicer na podlagi sklepov Sveta o prilagoditvi Skupnih konzularnih navodil (SKN). Ti posebni ukrepi so primer dodane vrednosti, ki jo lahko prispeva Evropa. Z namenom odprave pomanjkljivosti zaradi nezadostnega števila konzularnih predstavništev v nekaterih tretjih državah je bila dodatno razširjena že obstoječa možnost, da lahko država članica v imenu druge države članice slednjo zastopa pri izdaji vizumov[21]. Poleg tega so druge spremembe SKN imele za posledico okrepitev lokalnega konzularnega sodelovanja in dodelitev večje vloge temu sodelovanju pri izvajanju skupne vizumske politike[22]. Komisija je pred kratkim kot nadaljevanje teh ukrepov predstavila pobude za dopolnitev obstoječega pravnega reda na tem področju. Predvsem je predlagala ustanovitev skupnih centrov za sprejem vlog za vizum[23], da se olajša uvedba biometričnih identifikatorjev in razširi področje zastopanja. Nato je predstavila predlog uredbe o vizumskem zakoniku, tj. enotnem instrumentu za pregled in združitev vseh določb, ki se nanašajo na postopke za izdajo vizumov[24]. Namen predloga o zakoniku je zlasti okrepiti in prispevati k učinkovitejšemu lokalnemu konzularnemu sodelovanju na področju vizumov. Dolgoročno bo treba proučiti, kako se z napredkom pri oblikovanju skupnih uradov z vidika konzularne zaščite in pri oblikovanju skupnih centrov v okviru vizumske politike približujemo skupnemu cilju.

Predlagani ukrepi:

- **ustanovitev „skupnih uradov“ najprej na Karibskem otočju in Balkanu, na področju Indijskega oceana in v Zahodni Afriki;**
- **objava pravil za vzpostavitev sistema nadomeščanja med državami članicami v tretjih državah;**
- **informacijske kampanje za spodbujanje državljanov k prijavi pri skupnem uradu;**

---

20 COM(2006) 278 konč. Evropa v svetu – nekaj praktičnih predlogov za večjo usklajenost, učinkovitost in preglednost.

21 Sklep 2004/15 z dne 22. decembra 2003, UL L 5, 9.1.2004.

22 Sklep 2002/585 z dne 16. julija 2002 glede sodelovanja s potovalnimi agencijami, UL L 187, 16.7.2002, in Odločba 2004/17 z dne 22. decembra 2003 glede vključitve zahteve po potovalnem zavarovanju, UL L 5, 9.1.2004.

23 COM(2006) 269 konč. z dne 31. maja 2006.

24 COM(2006) 403 konč. z dne 13. julija 2006.

– **dolgoročni ukrepi: izvajanje konzularnih funkcij, kot sta izdaja vizumov ali overjanje dokumentov, s strani skupnih uradov.**

4.2. Usposabljanje uradnikov držav članic

Za zagotovitev uspešnega usposabljanja, zlasti osebja „skupnih uradov“, bi lahko Komisija organizirala skupno usposabljanje za uradnike držav članic in institucij Skupnosti o kontrolah na zunanjih mejah EU, repatriaciji posmrtnih ostankov ali pravici do diplomatske in konzularne zaščite.

Predlagani ukrep:

– **usposabljanje uradnikov držav članic in institucij Skupnosti.**

5. SOGLASJE ORGANOV TRETJIH DRŽAV

Uporaba člena 20 ES predvideva soglasje tretjih držav.

Splošno načelo mednarodnega prava je, da je zaščita državljana ene države s strani druge države pogojena s soglasjem tretje države[25].

Člen 20 ES določa obveznost držav članic, da začnejo mednarodna pogajanja, nujna za zagotovitev zaščite.

Vsaka država članica naj bi torej začela dvostranska pogajanja[26] s tretjimi državami. Prav tako pa bi bilo možno, da se v mešanih sporazumih, ki jih sklenejo Skupnost in njene države članice, doseže dogovor glede standardne klavzule o soglasju za diplomatsko in konzularno zaščito Skupnosti. V skladu s tovrstno klavzulo bi se tretje države strinjale, da državljanom Unije lahko pomagajo vse države članice, ki imajo predstavništvo na kraju samem.

Poseben primer je pregled ribiških plovil, ki plovejo pod zastavo določene države članice, ter aretacija kapitana in posadke plovila. Na podlagi nekaterih sporazumov o ribolovu morajo organi tretje države obvestiti delegacijo Evropske komisije na kraju samem, ki opravlja „dolžnost diplomatske zaščite“[27], kakor poudarja sodba v zadevi „Odigitria“[28].

Res je, da iz sodbe „Odigitria“ ni mogoče povzeti nobene splošne smernice zunaj konteksta sporazuma o ribolovu. Dolgoročno pa bi se vprašanje izvajanja te dolžnosti diplomatske zaščite lahko postavilo, če bi izhajalo iz izvajanja pristojnosti Skupnosti.

Predlagani ukrepi:

– **vključitev klavzule o soglasju v mešane sporazume, sklenjene s tretjimi državami;**

– **dolgoročni ukrep: proučitev možnosti za pridobitev soglasja tretjih držav z namenom, da bi Unija lahko izvajala dolžnost zaščite v okviru delegacij Komisije v primerih, ki so povezani s pristojnostmi Skupnosti.**

---

25 Člen 45(c) in člen 46 Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih iz leta 1961 in člen 8 Dunajske konvencije o konzularnih odnosih iz leta 1963 .

26 Ti sporazumi dopolnjujejo sporazume, ki jih predvideva Odločba 88/384/ES: glej odstavek 3.1 te COM.

27 Na primer Sporazum med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Republiko Slonokoščeno obalo o ribolovu (UL ES L 379, 1990, str. 3).

28 Sodba Sodišča prve stopnje z dne 6. julija 1995, Zadeva T-572/93.

6. SKLEP

S to zeleno knjigo Komisija predstavlja smernice razmišljanja za okrepitev pravice do diplomatske in konzularne zaščite Skupnosti. Komisija želi pred začetkom izvajanja ukrepov, ki so za to potrebni in ki zahtevajo njene pobude ali usklajevanje z državami članicami, sprožiti obsežno javno razpravo z Evropskim parlamentom in Svetom Unije, pa tudi z vsemi zainteresiranimi stranmi: državami članicami, NVO in civilno družbo ter evropskimi državljani.

V ta namen želi Komisija prejeti prispevke, ki bodo vsebovali mnenja glede zgoraj predlaganih ukrepov, in sicer do 31. marca 2007 po elektronski pošti na naslov: „JLS-DIPLOCONSUL-PROTECTION@ec.europa.eu“.

Prejeti prispevki bodo objavljeni na „Your Voice in Europe“ z navedbo avtorja, razen če želijo le-ti ostati anonimni ali če zaprosijo, da se celoten njihov prispevek obravnava kot zaupen.

Ta dialog se bo zaključil z organizacijo razprave, na kateri bodo sodelovale vse zainteresirane strani.