



Euroopan unionin  
neuvosto

Bryssel, 2. syyskuuta 2022  
(OR. en)

12085/22

COCON 52  
CFSP/PESC 1108

## SAATE

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lähettiläjä:      | Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Vastaanottaja:    | Neuvoston pääsihteeristö                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Kom:n asiak. nro: | COM(2022) 437 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Asia:             | KOMISSIO KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä edustusta vailla oleville unionin kansalaisille kolmansissa maissa annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi ja päätöksen 95/553/EY kumoamisesta 20 päivänä huhtikuuta 2015 annetun neuvoston direktiivin (EU) 2015/637 täytäntöönpanosta ja soveltamisesta |

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2022) 437 final.

Liite: COM(2022) 437 final



Bryssel 2.9.2022  
COM(2022) 437 final

## **KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä edustusta vailla oleville unionin kansalaisille kolmansissa maissa annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi ja päätöksen 95/553/EY kumoamisesta 20 päivänä huhtikuuta 2015 annetun neuvoston direktiivin (EU) 2015/637 täytäntöönpanosta ja soveltamisesta**

## 1. Johdanto

Euroopan unionin (EU) kansalaisuus, jonka tarkoituksena on olla EU:n ”jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema”<sup>1</sup>, suojaa EU:n kansalaisia heidän matkustaessaan tai oleskellessaan ulkomailla. Osana EU:n kansalaisuuteen liittyviä oikeuksia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 20 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja 23 artiklassa määrätään, että jokaisella unionin kansalaisella on kolmannen (eli EU:n ulkopuolisen) maan alueella, jossa jäsenvaltiolla, jonka kansalainen hän on, ei ole edustusta, oikeus saada suojelua minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla.

Edustusta vailla olevien kansalaisten perusoikeus saada konsuliviranomaisten suojelua edustettuina olevilta jäsenvaltioilta samoin edellytyksin kuin niiden omat kansalaiset<sup>2</sup> on osoitus EU:n kansalaisuuden ulkoisesta ulottuvuudesta. Se ilmentää jäsenvaltioiden solidaarisuutta ja vahvistaa EU:n identiteettiä kolmansissa maissa. Se suojaa EU:n kansalaisia, jotka joutuvat vaikeuksiin ulkomailla. Sen merkitys näkyy selvimmin laajamittaisissa kriisitilanteissa, jotka voivat johtua joko luonnonilmiöistä tai ihmisen toiminnasta ja jotka saattavat edellyttää kiireellistä avustamista ja monien EU:n kansalaisten kotiuttamista.

Neuvosto antoi 20. huhtikuuta 2015 direktiivin (EU) 2015/637 yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille kolmansissa maissa annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi, jäljempänä ’direktiivi’<sup>3</sup>. Se on ensimmäinen tällä alalla annettu EU:n johdettuun oikeuteen kuuluva säädös.<sup>4</sup> Direktiivin tavoitteena on i) vahvistaa EU:n lainsäädännössä tarvittavat yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteet edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille päivittäin annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi, ii) lisätä konsuliviranomaisten antaman suojelun soveltamisalaa, ehtoja ja menettelyjä koskevaa oikeusvarmuutta ja iii) käyttää jäsenvaltioiden ja EU:n resursseja parhaalla mahdollisella tavalla myös kriisien aikana. Jäsenvaltioille asetettu määräaika direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä oli 1. toukokuuta 2018.

---

<sup>1</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 18.1.2022, *Wiener Landesregierung (Révocation d’une assurance de naturalisation)*, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>2</sup> Ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä ’perusoikeuskirja’, 46 artikla.

<sup>3</sup> EUVL L 106, 24.4.2015, s. 1.

<sup>4</sup> Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa oikeutta konsuliviranomaisten antamaan suojeluun säänneltiin Nizzan sopimuksen 20 artiklalla ja sitä ennen Maastrichtin sopimuksen 8 c artiklalla, joissa jätettiin jäsenvaltioiden tehtäväksi vahvistaa keskenään tämän suojelun takaamiseksi tarvittavat säännöt. Sopimuksen 8 c artiklan noudattamiseksi ja ottaen huomioon, että yhteinen suojelujärjestelmä lujittaisi ”unionin ominaislaadun havaittavuutta kolmansissa maissa” ja vahvistaisi ”eurooppalaisen yhteisvastuullisuuden havaittavuutta”, jäsenvaltiot tekivät neuvostossa 19. joulukuuta 1995 kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksen 95/553/EY diplomaatti- ja konsuliedustustojen Euroopan unionin kansalaisille antamasta suojelusta (EYVL L 314, 28.12.1995). Tämä täytäntöönpanomenetelmä korvattiin Lissabonin sopimuksella. Uuden lähestymistavan mukaisesti neuvostolle, joka toimii erityisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti ja Euroopan parlamenttia kuultuaan, siirrettiin valtuudet antaa direktiivejä tarvittavista yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- tai konsuliviranomaisten EU:n kansalaisille antaman suojelun helpottamiseksi sellaisen kolmannen maan alueella, jossa jäsenvaltio, jonka kansalainen kyseinen henkilö on, ei ole edustettuna. Lissabonin sopimuksella luodun oikeudellisen kehyksen vuoksi direktiivillä myös kumottiin päätös 95/553/EY.

Viime vuosina useat tapahtumat, erityisesti covid-19-pandemia, Afganistanin kriisi ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan, ovat aiheuttaneet konsuliviranomaisten antamaan suojeluun liittyviä haasteita. Nämä kriisit ovat osoittaneet, millaista hyötyä EU:n kansalaisille on konsuliviranomaisten antamasta suojelusta, joka on osa EU:n kansalaisuudesta johtuvia oikeuksia.<sup>5</sup>

Konsuliviranomaisten antaman suojelun merkitys kasvaa tulevaisuudessa, koska kriisejä saattaa esiintyä useammin ja ne voivat olla vakavampia ja pitkäkestoisempia. Tämä koskee erityisesti ilmaston lämpenemiseen liittyviä kriisejä, jotka saattavat aiheuttaa moninaisia väistämättömiä ilmastouhkia ja moninaisia riskejä ekosysteemeille ja ihmisille.<sup>6</sup> Tämä osoittaa tarpeen varmistaa, että käytettävissä on infrastruktuuri EU:n kansalaisille annettavaan konsuliviranomaisten suojeluun liittyvien oikeuksien toteuttamiseksi käytännössä. Se osoittaa myös, että EU:n konsuliviranomaisten antaman suojelun oikeudellista kehystä on vahvistettava erityisesti kriisivalmiuden parantamiseksi ja sen huomioon ottamiseksi, että EU:n jäsenvaltioiden konsuliedustus on kaiken kaikkiaan supistunut Yhdistyneen kuningaskunnan erottua EU:sta.

Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta vaikutti myös direktiivin alueelliseen soveltamisalaan, koska sen myötä syntyi uusi kolmas maa, jossa asuu vähintään 5,5 miljoonaa EU:n kansalaista.<sup>7</sup>

Kuten vuoden 2020 katsauksessa unionin kansalaisuuteen<sup>8</sup> todetaan, komission vuoden 2021 työohjelmassa<sup>9</sup> ilmoitettiin, että komissio tarkistaa konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskevia EU:n sääntöjä parantaakseen EU:n ja jäsenvaltioiden valmiutta ja kapasiteettia suojella ja tukea Euroopan kansalaisia kriisiaikoina. Tämä edellyttäisi EU:n tarjoaman tuen vahvistamista ja EU:n edustustojen ainutlaatuisen verkoston hyödyntämistä parhaalla mahdollisella tavalla.<sup>10</sup>

Lisäksi unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan / komission varapuheenjohtajan toimittamassa ja EU:n valtion- ja hallitusten päämiesten hyväksymässä<sup>11</sup> turvallisuus- ja puolustusalan strategisessa kompassissa<sup>12</sup> todetaan, että

---

<sup>5</sup> Kattavia tietoja on artikkelissa ”Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad” osoitteessa [https://www.eas.europa.eu/eas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad\\_en](https://www.eas.europa.eu/eas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en)

<sup>6</sup> Ks. hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin raportti ”Climate Change 2022, Impacts, Adaptation and Vulnerability”, s. 15.

<sup>7</sup> Kun otetaan huomioon vain EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen erosopimuksen edunsaajat (eli EU:n kansalaiset, jotka ovat asuneet Yhdistyneessä kuningaskunnassa ennen 31. joulukuuta 2020 ja asuvat siellä edelleen) ja jätetään huomiotta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 31. joulukuuta 2020 jälkeen muuttaneet EU:n kansalaiset. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ovat edustettuina kaikki jäsenvaltiot, ja siellä on myös EU:n edustusto, joten EU:n kansalaisen mahdollisuus jäädä vaille edustusta on hyvin vähäinen. Paikallisia konsuliyhteistyökokouksia kutsutaan koolle säännöllisesti, ja konsuliedustustojen kriisivalmiussuunnittelu on käynnissä. Yhteisten puitteiden mukauttaminen on yksi niistä toimenpiteistä, joiden avulla otetaan huomioon se, että Yhdistyneestä kuningaskunnasta on direktiivin näkökulmasta tullut kolmas maa. Konsuliviranomaisten antama suojelu ei kuulu EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksen eikä EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppa- ja yhteistyösopimuksen soveltamisalaan.

<sup>8</sup> [Katsaus unionin kansalaisuuteen vuonna 2020](#) – Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja heidän oikeuksiensa suojelu.

<sup>9</sup> COM(2020) 690 final.

<sup>10</sup> Tähän aloitteeseen sovelletaan asianmukaisia sääntelyn parantamista koskevia vaatimuksia, eikä sitä ole vielä esitetty.

<sup>11</sup> EU 7371/22.

myös Euroopan ulkosuhdehallinnon kriisinhallintamekanismeja, EU:n konsuliviranomaisten antamaa tukea ja turvallisuutta kentällä tarkistetaan ja vahvistetaan, jotta voidaan paremmin auttaa jäsenvaltioita niiden pyrkimyksissä suojella ja pelastaa kansalaisiaan ulkomailla sekä tukea EU:n edustustoja silloin, kun niiden on evakuoitava henkilöstöään.<sup>13</sup>

Lisäksi komissio ilmoitti kesäkuussa 2022 antamassaan tiedonannossa Euroopan tulevaisuuskonferenssin jatkotoimista harkitsevansa uusia toimia esimerkiksi seuraavalla alalla: EU-kansalaisuuden tekeminen kansalaisille konkreettisemmaksi muun muassa vahvistamalla EU-kansalaisuuteen liittyviä oikeuksia ja tarjoamalla siitä luotettavaa ja helposti saatavilla olevaa tietoa.<sup>14</sup>

## 2. Täytäntöönpano- ja soveltamiskertomuksen laajuus

Direktiivin<sup>15</sup> 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta viimeistään 1. toukokuuta 2021. Tämän kertomuksen toimittamista lykättiin, jotta voitiin ottaa huomioon viimeaikaiset kehityskulut, joilla on suuri vaikutus konsuliviranomaisten antamaan suojeluun, kuten covid-19-pandemian puhkeamisen, Afganistanin kriisin ja Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan edellyttämistä laajamittaisista kotiuttamisista saadut kokemukset.<sup>16</sup>

Tähän kertomukseen sisältyvä kuvaus ja analyysi perustuvat pääasiassa jäsenvaltioiden, Euroopan ulkosuhdehallinnon ja EU:n edustustojen toimittamiin tietoihin, joita täydennetään ulkopuolisilla tutkimuksilla<sup>17</sup> ja EU:n kansalaisilta saadulla suoralla palautteella<sup>18</sup>.

Tässä kertomuksessa keskitytään jäsenvaltioiden direktiivin täytäntöön panemiseksi ja soveltamiseksi toteuttamiin toimenpiteisiin. Siinä arvioidaan, ovatko jäsenvaltiot saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään määräajassa, saavutetaanko kansallisella lainsäädännöllä ja käytännöllä direktiivin tavoitteet ja vastaavatko ne direktiivissä asetettuja vaatimuksia. Lisäksi tässä kertomuksessa tarkastellaan direktiivin 19 artiklan 2 kohdan mukaisesti mahdollisesti tarvittavia lisätoimenpiteitä, mukaan lukien tarvittaessa muutokset direktiivin mukauttamiseksi, jotta voitaisiin edelleen

---

<sup>12</sup> Turvallisuus- ja puolustusalan strateginen kompassi – Euroopan unioni, joka suojaa kansalaisiaan, arvojaan ja etujaan sekä edistää kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf)

<sup>13</sup> Tämän kehotuksen jälkeen perustettiin heinäkuussa 2022 Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) kriisinhallintakeskus pysyväksi kriisintorjuntavalmiuden yksiköksi, joka on yhteydessä kaikkien EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja kumppanien kriisiyksiköihin.

<sup>14</sup> Liite asiakirjaan COM(2022) 404 final.

<sup>15</sup> Ellei toisin mainita, kaikki myöhemmät artiklaviittaukset koskevat direktiiviä.

<sup>16</sup> Tarkastelujakso alkaa näin ollen 1. toukokuuta 2018, johon mennessä jäsenvaltioiden oli määrä saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja päättyy tämän kertomuksen julkaisupäivänä.

<sup>17</sup> Tulossa oleva tutkimus ”Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens’ right to consular protection”, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis ja VVA, sekä ”Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU”, EU-CITZEN: unionin kansalaisten oikeuksia tarkasteleva akateeminen verkosto.

<sup>18</sup> Flash-eurobarometri 485: EU:n kansalaisuus ja demokratia, helmi-maaliskuu 2020, [https://data.europa.eu/data/datasets/s2260\\_485\\_eng?locale=fi](https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=fi)

helpottaa konsuliviranomaisten antamaan suojeluun liittyvien EU:n kansalaisten oikeuksien käyttöä.<sup>19</sup>

### 3. Direktiivin tarkoitus ja pääkohdat

Direktiivissä säädetään tarvittavista yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä, joilla helpotetaan EU:n kansalaisten mahdollisuutta käyttää oikeutta saada minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta suojelua sellaisen kolmannen maan alueella, jossa jäsenvaltio, jonka kansalaisia he ovat, ei ole edustettuna (eli jossa he ovat edustusta vailla), samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset SEUT-sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti.<sup>20</sup> Direktiivissä säädetään erityisesti tämän oikeuden täytäntöönpanon edellyttämistä määritelmistä ja menettelyistä.

SEUT-sopimuksen 23 artiklan mukaisesti direktiivissä viitataan siihen, että edustettuina olevat jäsenvaltiot tarjoavat konsuliviranomaisten suojelua kolmansissa maissa edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille ”samoin edellytyksin” kuin omille kansalaisilleen. Tämä tarkoittaa, että direktiivillä ei yhdenmukaisteta sen avun tasoa, jota jäsenvaltioiden on annettava edustusta vailla oleville kansalaisille. Sen sijaan edustusta vailla olevilla EU:n kansalaisilla on oikeus *yhdenvertaiseen kohteluun*, toisin sanoen samantasoiseen suojeluun kuin mitä avustava jäsenvaltio antaisi omille kansalaisilleen samassa tilanteessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että edustusta vailla olevat EU:n kansalaiset voivat saada erityyppistä suojelua ja eritasoista palvelua sen mukaan, miltä jäsenvaltiolta he pyytävät suojelua, koska jäsenvaltioiden omille kansalaisilleen tarjoaman suojelun taso vaihtelee.

Direktiivi sisältää seuraavat elementit:

- yleinen periaate, jonka mukaan jäsenvaltiot antavat konsuliviranomaisten suojelua edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen (2 artikla)
- mahdollisuus, että jäsenvaltio, jonka kansalainen edustusta vailla oleva kansalainen on, voi pyytää jäsenvaltiota, josta edustusta vailla oleva kansalainen hakee tai saa konsuliviranomaisen antamaa suojelua, siirtämään asian siihen jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on; pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion olisi luovuttava asiasta (3 artikla)
- suojelun henkilöllinen soveltamisala, jonka avulla määritetään, kenellä on oikeus konsuliviranomaisten antamaan suojeluun (4, 5 ja 6 artikla)
- tällaisen suojelun saamisen edellytykset eli se, miltä jäsenvaltiolta ja minkä tyyppiseltä elimeltä edustusta vailla olevat EU:n kansalaiset voivat hakea suojelua (7 artikla)
- säännöt edustusta vailla olevien EU:n kansalaisten tunnistamisesta (8 artikla)
- esimerkkejä tilanteista, jotka voivat aiheuttaa konsuliviranomaisten antaman suojelun tarpeen (9 artikla)
- säännöt siitä, miten jäsenvaltioiden on tehtävä keskenään ja EU:n kanssa yhteistyötä ja yhteensovitettava toimensa sen varmistamiseksi, että edustusta vailla olevat kansalaiset saavat suojelua (10 artikla)
- EU:n edustustojen roolia koskevat täsmennykset (11 artikla)

<sup>19</sup> Kaikkiin lainsäädäntöehdotuksiin sovellettaisiin asiaankuuluvia sääntelyn parantamista koskevia vaatimuksia, kuten tarvittaessa arviointia ja vaikutustenarviointia.

<sup>20</sup> Direktiivin johdanto-osan 4 kappale ja 1 artiklan 1 kohta.

- jäsenvaltioiden välistä paikallista yhteistyötä koskevat vaatimukset (12 artikla) sekä jäsenvaltioiden ja EU:n edustustojen kriisivalmiutta ja -yhteistyötä kolmansissa maissa koskevat vaatimukset (13 artikla)
- konsuliviranomaisten antaman suojelun kustannusten korvaamista koskevat säännöt (14 ja 15 artikla).

#### 4. Yleinen arviointi

##### 4.1. Direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

Direktiivin 17 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli määrä saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 1. toukokuuta 2018.

Tämän määräajan päätyttyä kymmenen jäsenvaltiota ei ollut ilmoittanut tarvittavista toimenpiteistä komissiolle. Komissio oli yhteydessä asianomaisiin jäsenvaltioihin varmistaakseen direktiivin saattamisen kaikilta osin osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja se käy edelleen vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa direktiivin tiettyjen osien täytäntöönpanosta.

Komissio seuraa tilannetta edelleen tiiviisti ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen direktiivin noudattamisen kaikkialla EU:ssa, tarvittaessa myös käynnistämällä rikkomusmenettelyn SEUT-sopimuksen 258 artiklan nojalla.

##### 4.2. Direktiivin soveltaminen ja mahdolliset puutteet

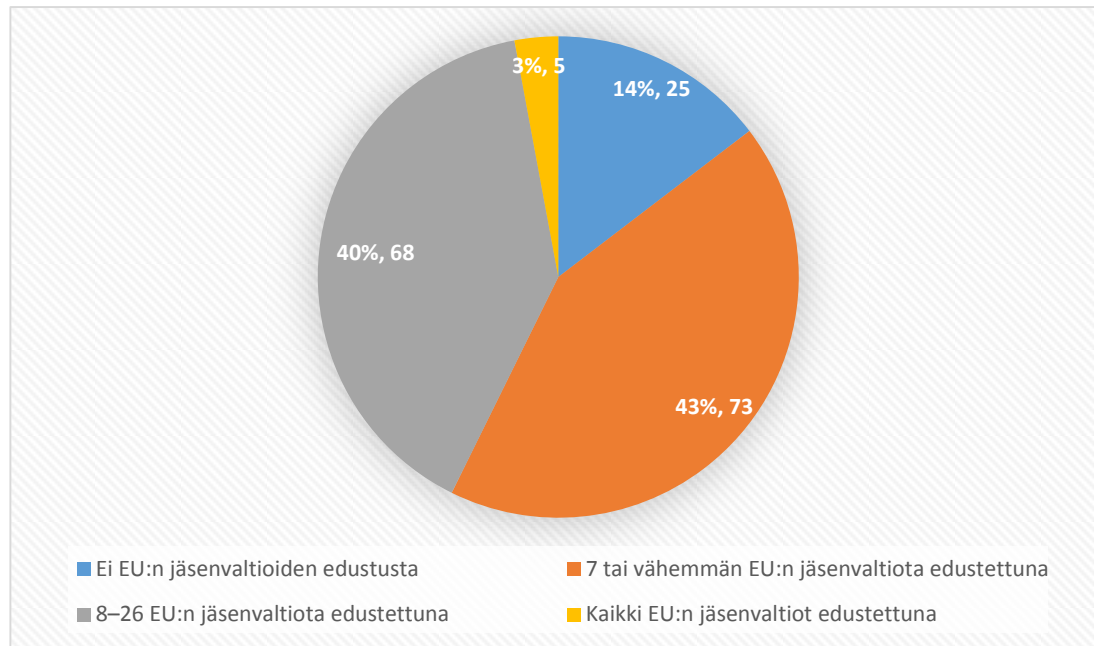
Direktiivi on soveltamispäivästään lähtien osoittautunut hyödylliseksi välineeksi, jonka avulla on voitu varmistaa EU:n kansalaisten suojelu ja tukeminen erityisesti covid-19-pandemian puhkeamisen yhteydessä vuonna 2020. Tiedetyt puutteet ja uudet tarpeet aiheuttavat kuitenkin EU:n kansalaisille haasteita.

Ensinnäkin direktiivissä lähdetään siitä oletuksesta, että edustusta vailla olevat EU:n kansalaiset voivat aina kääntyä toisen jäsenvaltion puoleen hakiessaan konsuliviranomaisten suojelua kolmannessa maassa. On kuitenkin **monia maita, joissa millään jäsenvaltiolla ei ole suurlähetystöä tai konsuliedustustoa**. Lisäksi niissä maissa, joissa vain harvalla jäsenvaltiolla on edustus, **kyseisten jäsenvaltioiden konsuliverkostoihin kohdistuva paine voi olla suuri erityisesti kriisitilanteissa**. Maailmassa on 25 maata<sup>21</sup>, joissa millään jäsenvaltiolla ei ole suurlähetystöä tai konsuliedustustoa. Viidessä näistä maista<sup>22</sup> EU:n edustusto on EU:n ainoa diplomaattinen edustaja. Monissa muissa kolmansissa maissa jäsenvaltioiden konsuliviranomaisten tai diplomaattien läsnäolo on kuitenkin hyvin vähäistä, joten suuremman kriisin sattuessa nämä edustajat ovat suuressa vaarassa ylikuormittua. Esimerkiksi yli puolessa kolmansista maista on edustettuna enintään seitsemän jäsenvaltiota, joiden edustustoilla on usein rajalliset resurssit. EU:n edustustot, joita on useimmissa asianomaisista kolmansista maista, voisivat tarvittaessa tarjota jäsenvaltioille hyödyllistä lisätukea edustusta vailla olevien EU:n kansalaisten auttamiseksi.

<sup>21</sup> Nämä maat ovat Afganistan, Antigua ja Barbuda, Bahama, Barbados, Belize, Bhutan, Cookinsaaret, Dominica, Grenada, Guyana, Kiribati, Lesotho, Liechtenstein, Malediivit, Marshallinsaaret, Mikronesia, Nauru, Palaun tasavalta, Saint Kitts ja Nevis, Saint Vincent ja Grenadiinit, Salomonsaaret, Samoa, Swazimaa, Tonga ja Tuvalu. Niiden kolmansien maiden lukumäärä, joissa ei ole yhtenkään jäsenvaltion suurlähetystöä tai konsuliedustustoa, on lisääntynyt Yhdistyneen kuningaskunnan erottua EU:sta.

<sup>22</sup> Afganistan, Barbados, Guyana, Lesotho ja Swazimaa.

**Kaavio 1: EU:n jäsenvaltioiden edustus kolmansissa maissa**



Toiseksi **EU:n edustustojen** EU:n kansalaisille jäsenvaltioiden pyynnöstä **antama tuki** ylittää direktiivin 11 artiklassa<sup>23</sup> vahvistetut ehdot, jotka koskevat pääasiassa koordinoitua ja logistista tukea.<sup>24</sup> Näin on erityisesti niissä kolmansissa maissa, joissa mikään jäsenvaltio ei ole edustettuna ja joissa hädässä olevat EU:n kansalaiset ovat saaneet apua EU:n edustustoilta. Näin on ollut myös kriisitilanteissa, joissa EU:n edustustot ovat usein aktiivisesti tukeneet jäsenvaltioita EU:n kansalaisten auttamisessa.

Vielä tärkeämpää on, että direktiivin soveltamispäivästä lähtien EU:n edustustoilla on ollut ratkaiseva merkitys paikallisen yhteistyön ja kriisitilanteissa tehtävän yhteistyön toimivuuden kannalta. Covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen EU:n edustustot, Euroopan ulkosuhdehallinto ja komission yksiköt, kuten sen hätäavun koordinoitukeskus, auttoivat jäsenvaltioita järjestämään ennennäkemättömän yhteisen toimen, jonka puitteissa kotiutettiin muun muassa unionin pelastuspalvelumekanismiin<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Ks. tässä yhteydessä myös SEUT-sopimuksen 221 artiklan 2 kohta ja Euroopan ulkosuhdehallinnon organisaatiosta ja toiminnasta 26 päivänä heinäkuuta 2010 annetun neuvoston päätöksen (2010/427/EU) 5 artiklan 10 kohta (EUVL L 201, 3.8.2010, s. 30).

<sup>24</sup> ”Unionin edustustojen on tehtävä tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden suurlähetystöjen ja konsulaattien kanssa ja yhteensovittettava toimensa niiden kanssa paikallisen yhteistyön ja kriisitilanteissa tehtävän yhteistyön sekä yhteensovittamisen edistämiseksi, erityisesti antamalla käytettävissä olevaa logistista tukea, mukaan lukien toimistotilat ja organisointivälineet, kuten väliaikainen majoitus konsuliedustustojen henkilöstölle ja pelastusyksiköille. Unionin edustustojen ja Euroopan ulkosuhdehallinnon päätoimipaikan on myös helpotettava tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden suurlähetystöjen ja konsulaattien välillä sekä tarvittaessa paikallisviranomaisten kanssa. Unionin edustustojen on myös annettava yleistä tietoa avusta, johon edustusta vailla olevat kansalaiset voisivat olla oikeutettuja, erityisesti mahdollisista sovitusta käytännön järjestelyistä.”

<sup>25</sup> Päätöksen 1313/2013/EU mukaan ”unionin mekanismeja voidaan käyttää pelastuspalvelun tarjoamiseksi myös konsuliviranomaisten unionin kansalaisille antaman avun tukena kolmansissa maissa tapahtuvien katastrofien yhteydessä, jos asianomaisten jäsenvaltioiden konsuliviranomaiset sitä pyytävät”. Unionin pelastuspalvelumekanismilla osarahoitettiin yhteensä 408:aa paluulentoa 85 kolmannesta maasta. Lentojen järjestäjiä olivat 19 jäsenvaltiota, kaksi osallistujavaltiota ja Yhdistynyt kuningaskunta (edelleen osa unionin mekanismeja siirtymäkauden aikana), ja niillä tuotiin takaisin Eurooppaan 100 313 henkilöä, joista 90 060 oli EU:n kansalaisia).

avulla noin 600 000 EU:n kansalaista, jotka olivat joutuneet matkustusrajoitusten kohteeksi eri puolilla maailmaa. Tämä osoitti konsuliviranomaisten antaman suojelun hyödyt osana EU:n kansalaisuuteen liittyviä oikeuksia mutta korosti myös tarvetta vahvistaa nykyistä EU:n kehystä, jotta jäsenvaltiot ja EU voivat vastata tehokkaammin mahdollisiin vastaaviin haasteisiin tulevaisuudessa. Neuvoston puheenjohtajavaltio Saksa katsoi covid-19-pandemiasta saatujen kokemusten väliarvioinnissa<sup>26</sup> kotiuttamisoperaatioiden osoittavan, että nykyiset välineet tarjoavat vankan perustan konsuliviranomaisten koordinoitujen kriisitoimien tehostamiselle.<sup>27</sup>

Direktiivissä oleva kuvaus EU:n edustustojen roolista vaikuttaa kaiken saatavilla olevan näytön perusteella liian kapea-alaiselta, jotta se vastaisi täysin niiden kentällä antamaa tukea ja niiden todellista osallistumista toimiin erityisesti kriisiaikoina. EU:n edustustoista kerrotaan, että niitä pyydetään säännöllisesti tukemaan suoraan avun tarpeessa olevia kansalaisia toimin, jotka ylittävät selvästi niille direktiivin hyväksymisen yhteydessä suunnitellun toimeksiannon.<sup>28</sup> Tilanne ei kuitenkaan ole ihanteellinen, koska se ei tarjoa tarvittavaa oikeusvarmuutta. Oikeudellista selkeyttä ja oikeusvarmuutta tällaisissa tilanteissa voitaisiin parantaa esimerkiksi antamalla EU:n edustustoille valtuudet toimia tarvittaessa jäsenvaltioiden pyynnöstä.<sup>29</sup>

Kolmanneksi direktiivissä ei säädetä **edustusta vailla olevien kansalaisten tietyille haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille annettavasta konsuliviranomaisten suojelusta**. Tämä voi kattaa konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskevat pyynnot, joiden esittäjä on raskaana oleva nainen, ilman huoltajaa oleva alaikäinen, liikuntarajoitteinen henkilö, vammainen henkilö tai henkilö, joka on joutunut syrjinnän kohteeksi minkä tahansa perusoikeuskirjan 21 artiklassa tarkoitetun syyn vuoksi. Direktiivissä ei myöskään hahmotella erityisiä järjestelyjä konsoliavun antamiseksi rikosten uhreille, joihin voi kuulua perheväkivallan ja sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreja. Tällaisten erityistarpeiden vuoksi riittävän konsuliviranomaisen antaman suojelun saaminen voi erityisesti kriisiaikoina olla näihin ryhmiin kuuluville henkilöille monimutkaisempaa. Vaikka jäsenvaltiot käytännössä asettavat edustusta vailla olevien kansalaisten haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille annettavan avun etusijalle, oikeusvarmuutta voitaisiin parantaa. Direktiiviin voitaisiin mahdollisesti tehdä muutoksia, joilla selvennetään haavoittuvassa asemassa ja edustusta vailla olevien kansalaisten erityistilannetta.

---

<sup>26</sup> ST 13613/20.

<sup>27</sup> Ks. tässä yhteydessä myös 23. marraskuuta 2021 annetut neuvoston päätelmät varautumisen, toimintakyvyn ja selviytymiskyvyn vahvistamiseksi tulevien kriisien varalta, joissa neuvosto totesi seuraavaa: ”Monet äskettäin saadut kokemukset liittyvät covid-19-pandemiaan. Puutteista huolimatta EU on suoriutunut hyvin koordinoinnin ja solidaarisuuden ansiosta. Vaikka monialaisiin kriiseihin valmistautumisessa ja reagoinnissa on paljastunut puutteita, vastauksemme pandemiaan on osoittanut, että yhteistyö on välttämätöntä ja että se tuottaa lisäarvoa. EU:n konsuliyhteistyön käyttö ja koordinoitimet jäsenvaltioiden auttaessa hätätilanteen matkustusrajoitusten vuoksi ulkomaille jääneitä EU-kansalaisia kotimaihinsa EUH:n ja unionin pelastuspalvelumekanismin tuella [...] korostaa soveltuviin tapauksiin konsulitason koordinoitua ja yhteistyötä kriiseissä ja tarvetta hyödyntää covid-19-pandemiaan ja muihin kriiseihin puuttumisesta saatuja kokemuksia, sekä odottaa, että komissio esittelee vuonna 2022 ehdotuksensa EU:n diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskevan direktiivin tarkistamisesta.” (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/fi/pdf>).

<sup>28</sup> Esimerkkeinä EU:n edustuston EU:n kansalaisille äskettäin antamasta suorasta avusta voidaan mainita Afganistanissa ollut EU:n kansalainen, joka tarvitsi apua matkustusasiakirjojen käsittelyssä, ja EU:n kansalainen, jonka pelastamiseen tarvittiin apua hänen aluksensa jouduttua tuuliajolle 100 kilometrin päässä Somaliasta.

<sup>29</sup> Ks. alaviite 27.

Neljänneksi voitaisiin toteuttaa lisätoimia sen varmistamiseksi, että **EU:n kansalaiset ovat tietoisia konsuliviranomaisten antamaan suojeluun liittyvistä oikeuksistaan** ja että heillä on käytettävissään **luotettavaa ja ajantasaista tietoa, joka mahdollistaa suojelun käytön sen täydessä laajuudessa**. Tällaisten tietojen tulisi kattaa muiden jäsenvaltioiden suurlähetystöjen ja konsulaattien yhteystiedot, kunniakonsulit, jotka voivat tarjota konsuliviranomaisten antamaa suojelua, ja jäsenvaltioiden väliset järjestelyt. Vaikka direktiivin eri artikloissa on viittauksia tietojen antamiseen, siinä ei ole erillistä artiklaa EU:n kanavien kautta levitettävästä viestinnästä ja kaikki edellä mainitut näkökohdat kattavien tietojen antamisesta EU:n kansalaisille. Tällainen lisäys olisi hyödyllinen sen varmistamiseksi, että kansalaisille annetaan vähintään tietty määrä tietoa, jotta helpotetaan edelleen konsuliviranomaisten antamaan suojeluun liittyvien EU:n kansalaisten oikeuksien käyttämistä.

Tältä osin 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on tiedotettava edustusta vailla oleville kansalaisille siitä, missä määrin kunniakonsulit ovat toimivaltaisia antamaan suojelua tietyssä tapauksessa. Lisäksi 7 artiklan 2 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden ja EU:n on julkistettava jäsenvaltioiden väliset nykyiset käytännön järjestelyt, jotta varmistetaan läpinäkyvyys edustusta vailla olevien kansalaisten kannalta. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan aina toteuta erityistoimia tiedottaakseen edustusta vailla oleville kansalaisille näistä erityisistä näkökohdista, eikä tietoja kerätä kattavasti EU:n tasolla niiden levittämiseksi EU:n kanavien kautta. Tämän vuoksi edustusta vailla olevilla EU:n kansalaisilla ei välttämättä ole helposti saatavilla olevaa ja/tai riittävää tietoa käytännön järjestelyistä. Tästä seuraa, että kattavat ja tehokkaat tietovaatimukset parantaisivat yleisesti ottaen konsuliviranomaisten antamaa suojelua. Täydentämällä jäsenvaltioiden toimia<sup>30</sup> EU voisi ottaa tässä suhteessa vahvemman roolin järjeistämällä tiedotusta ja/tai tarjoamalla keskitetyn yhteyspisteen ja/tai hyödyntämällä enemmän EU:n maailmanlaajuisia ja paikallisia viestintäkanavia tiedon välittämiseksi.

Myös Euroopan ulkosuhdehallinnon, EU:n edustustojen, jäsenvaltioiden ja niiden edustustojen ja tarvittaessa komission välistän tiedonkulkua kriisiaikoina olisi tehostettava. Kansalaisille suunnatun tiedonkulun parantaminen on yhtä tärkeää. Paikallisessa konsuliyhteistyössä voitaisiin esimerkiksi sopia keskitetystä tietolähteestä, joka toimisi kussakin kolmannessa maassa kriisitilanteissa ensisijaisena välineenä viestinnässä edustusta vailla olevien EU:n kansalaisten kanssa. Tätä kanavaa (tai kanavia) voisivat hallinnoida joko EU:n edustustot tai tähän tehtävään nimetyt jäsenvaltiot.

Jäsenvaltioiden olisi lisäksi tarjottava edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille **mahdollisuus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja muutoksenhakuun** sen varmistamiseksi, että heillä on mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoja ja hakea muutosta, jos heidän konsuliviranomaisten antamaan suojeluun liittyviä oikeuksiaan on loukattu.<sup>31</sup> Jotta voitaisiin edelleen helpottaa konsuliviranomaisten antamaan suojeluun liittyvien EU:n kansalaisten oikeuksien käyttöä, voitaisiin ehkä harkita, olisiko **direktiiviin lisättävä erillinen oikeusperusta, joka koskee EU:n kansalaisten henkilötietojen käsittelyä** erityisesti kriisitilanteissa. Kun otetaan huomioon kriisien kasvava määrä ja laajuus, on lisäksi käytettävä enemmän kriisivalmiuteen liittyviä

---

<sup>30</sup> Useat EU:n jäsenvaltiot tiedottavat kansalaisilleen näiden oikeudesta saada EU:n kansalaisuuden perusteella konsuliviranomaisten tarjoamaa suojelua esimerkiksi kertomalla siitä passeissa, virallisilla verkkosivustoilla ja ulkomailla asuville tai matkustaville kansalaisille tarkoitetussa tiedotusmateriaalissa.

<sup>31</sup> Ks. perusoikeuskirjan 47 artikla.

ennakointimekanismeja, erityisesti kun otetaan huomioon konsuliviranomaisten antaman suojelun epäonnistumiseen liittyvät inhimilliset kustannukset.

## **5. Erityiset arviointikohteet**

Seuraavassa osiossa arvioidaan direktiivin 1 luvun (yleiset säännökset ja soveltamisala), 2 luvun (yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteet) ja 3 luvun (rahoitusmenettelyt) täytäntöönpanoa ja soveltamista.

### **5.1. Yleiset säännökset ja soveltamisala**

#### **5.1.1. Kunniakonsulit (2 artiklan 2 kohta)**

Jäsenvaltiot voivat 2 artiklan 2 kohdan nojalla päättää, sovelletaanko direktiiviä kunniakonsulien antamaan konsuliviranomaisten suojeluun. Artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot varmistavat, että edustusta vailla oleville kansalaisille ilmoitetaan asianmukaisesti tällaisista päätöksistä ja siitä, missä määrin kunniakonsuleilla on toimivalta antaa suojelua tietyssä tapauksessa.

Koska direktiivi on tältä osin joustava, tämän säännöksen täytäntöönpano jäsenvaltioissa vaihtelee. Joissakin jäsenvaltioissa kunniakonsulien edustusta vailla oleville kansalaisille antama suojelu mainitaan nimenomaisesti lainsäädännössä. Joidenkin näiden jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä täsmennetään lisäksi, että kunniakonsulit voivat antaa tällaista apua edustusta vailla oleville kansalaisille vain, jos ulkoministeriö on nimenomaisesti ohjeistanut heitä tekemään niin. Muut jäsenvaltiot täsmentävät nimenomaisesti lainsäädännössään, että direktiiviä ei sovelleta kunniakonsuleihin, tai niissä ei ole annettu tästä kysymyksestä nimenomaista säännöstä.

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan soveltamisesta käytännössä voidaan todeta, että osa niistä jäsenvaltioista, joilla ei ole asiaa koskevia erityisiä säännöksiä, voi tapauskohtaisesti ottaa kunniakonsuleita mukaan toimintaan muun muassa siten, että nämä voivat osallistua paikallisiin yhteistyökokouksiin, jos asiasta on sovittu paikallistasolla. Sitä vastoin joissakin jäsenvaltioissa, joissa kansallinen lainsäädäntö sallii kunniakonsulien antavan konsuliviranomaisen suojelua, kunniakonsulit eivät omaksu tällaista roolia käytännössä. Yleisesti ottaen on syytä panna merkille, että useimmissa jäsenvaltioissa kunniakonsulit osallistuvat vain harvoin, jos koskaan, konsuliviranomaisen suojelun antamiseen edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille. Vain yhdessä jäsenvaltiossa kunniakonsulit osallistuvat tällaisen avun antamiseen kohtuullisessa määrin (10–25 prosenttia kaikesta edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille annetusta konsuliviranomaisen suojelusta). Jäsenvaltioiden mainitsemia syitä olla laajentamatta direktiivin soveltamisalaa koskemaan kunniakonsuleita ovat muun muassa kunniakonsulien yleisesti ottaen rajallinen toimivalta (myös suhteessa omiin kansalaisiinsa), heidän tarjoamiensa palvelujen rajallisuus (useimmat eivät esimerkiksi voi myöntää tilapäisiä matkustusasiakirjoja) ja heidän rajalliset valmiutensa.<sup>32</sup> Tältä osin on todettava, että kunniakonsuleille annetut konsulivaltuudet ovat useimmissa jäsenvaltioissa rajoitetummat kuin tavallisten konsuliviranomaisten.

---

<sup>32</sup> EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan uutta mallia sovelletaan 36 kuukauden kuluttua siitä, kun neuvoston direktiivillä (EU) 2019/997 käyttöön otettuja tilapäisiä matkustusasiakirjoja koskevat tulevat tekniset lisäeritelmät on hyväksytty. Uusi malli edellyttää yhtenäisen viisumimallin tulostamiseen tarkoitettuja erityisiä laitteita. Se voi siis vaikuttaa mahdollisuuteen antaa tämän tyyppistä konsuliviranomaisten suojelua paikoissa, joissa jäsenvaltiot ovat edustettuina vain rajoitetusti.

Jäsenvaltiot eivät aina toteuta erityisiä toimenpiteitä tiedottaakseen kansalaisille ja muille jäsenvaltioille siitä, missä määrin kunniakonsulit ovat toimivaltaisia antamaan suojelua tietyssä tapauksessa. Aina ei esimerkiksi ole selvää, onko jäsenvaltion kunniakonsulilla valtuudet myöntää tilapäisiä matkustusasiakirjoja edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille. Tämä voi aiheuttaa epävarmuutta.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kunniakonsuleilla on yleensä rajalliset valtuudet ja he osallistuvat konsuliviranomaisten suojelun antamiseen lähinnä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Kriisitilanteissa kunniakonsulien rooli voi kuitenkin olla olennainen. Tältä osin voitaisiin parantaa tapaa, jolla jäsenvaltiot tiedottavat toisilleen ja EU:n kansalaisille kunniakonsulien olemassaolosta ja siitä, missä määrin nämä voivat tarjota konsuliviranomaisten suojelua edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille.

#### 5.1.2. Edustusta vailla olevat kansalaiset kolmansissa maissa (4 ja 6 artikla)

Direktiivin 4 ja 6 artiklassa esitetään 'edustusta vailla olevan kansalaisen' määritelmä. Tämä määritelmä kattaa kaikki sellaisten jäsenvaltioiden kansalaiset, joilla ei ole edustusta kolmannessa maassa eli joilla ei ole kyseisessä maassa pysyvää suurlähetystä tai konsulaattia tai joilla ei ole siellä suurlähetystä, konsulaattia tai kunniakonsulia, joka pystyisi tietyssä tapauksessa tosiasiaa antamaan konsuliviranomaisten suojelua.

Jos siis jäsenvaltiolla, jonka kansalainen kyseinen henkilö on, on kolmannessa maassa suurlähetystö, konsulaatti tai kunniakonsuli, mutta nämä eivät jostain syystä pysty tarjoamaan suojelua, johon asianomaisella kansalaisella muutoin olisi tietyssä tapauksessa oikeus kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, kyseistä kansalaista olisi niin ikään pidettävä 'edustusta vailla olevana'. Kuten direktiivin johdanto-osan 8 kappaleessa todetaan, tässä yhteydessä olisi otettava huomioon myös saavutettavuus ja läheisyys. Esimerkiksi kansalaista, joka pyytää konsuliviranomaisten suojelua toisen jäsenvaltion suurlähetystöltä tai konsulaatilta, ei tulisi ohjata edelleen sen jäsenvaltion, jonka kansalainen hän on, suurlähetystöön, konsulaattiin tai kunniakonsulin luo, jos kansalaisen ei paikallisten olosuhteiden (esimerkiksi luonnonkatastrofin aiheuttamien liikennejärjestelmän häiriöiden takia) tai resurssien puutteen vuoksi ole mahdollista päästä turvallisesti mainittuihin instansseihin, eikä näiden ole mahdollista saavuttaa häntä sillä tavoin, että hänen olisi mahdollista saada konsuliviranomaisten antamaa suojelua. Tämä edellyttää välttämättä tapauskohtaista arviointia. Edustuksen puuttumisen käsitettä olisi tulkittava siten, että varmistetaan edustusta vailla olevien kansalaisten tehokas oikeus saada suojelua toisen jäsenvaltion suurlähetystöltä tai konsulaatilta samoin edellytyksin kuin sen omat kansalaiset ottaen huomioon kunkin tapauksen olosuhteet, erityisesti kriisitilanteet. Kuten jäljempänä selitetään, komissio katsoo, että saattaa olla tarpeen selvittää säännöksiä edelleen ja varmistaa oikeusvarmuus tilanteissa, joissa EU:n kansalaisen voidaan katsoa olevan edustusta vailla siksi, että kolmannessa maassa ei ole suurlähetystä, konsulaattia tai kunniakonsulia, joka voisi tosiasiallisesti tarjota konsuliviranomaisen suojelua.

Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet 4 ja 6 artiklaan sisältyvät määritelmät osaksi kansallista lainsäädäntöään.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Komissio käy edelleen vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen direktiivin täytäntöönpanon kaikilta osin.

Kaiken kaikkiaan tapaukset, joissa jäsenvaltiot kieltäytyvät antamasta konsuliviranomaisten suojelua toisen EU:n jäsenvaltion kansalaiselle siksi, että tämän ei katsota olevan edustusta vailla, näyttävät olevan hyvin harvinaisia.

Useimmat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet pystyvänsä useimmissa tapauksissa määrittämään direktiivin soveltamisalan 'edustusta vailla olevien kansalaisten' osalta. Jotkin jäsenvaltiot ovat kuitenkin ilmaisseet kohdanneensa vaikeuksia sen määrittämisessä, kykeneekö olemassa oleva suurlähetystö, konsulaatti tai kunniakonsuli tosiasiallisesti tarjoamaan konsuliviranomaisten suojelua. Jäsenvaltiot tulkitsevat 'saavutettavuuden' ja 'läheisyyden' käsitteitä eri tavoin erityisesti määrittäessään, voivatko konsuliedustustot tosiasiallisesti tarjota konsuliviranomaisten suojelua kolmannessa maassa. Jotkin jäsenvaltiot ottavat etäisyyden tai valmiuden huomioon arviointiperusteena, toiset taas eivät. Jotkin jäsenvaltiot kokivat vaikeuksia sen määrittämisessä, missä määrin läheisyyden puutteen voidaan katsoa johtavan edustuksen puuttumiseen. Jotkin jäsenvaltiot odottavat kansalaisten pyrkivän saavuttamaan sen jäsenvaltion edustustot, jonka kansalaisia he ovat, myös pidempien välimatkojen päästä. Jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että epäselvissä tapauksissa ne ottavat suoraan yhteyttä sen jäsenvaltion ulkoministeriöön, jonka kansalainen henkilö on, ja noudattavat pääsääntöisesti kyseisen jäsenvaltion arviota määrittäessään, pitäisikö henkilöä pitää 'edustusta vailla olevana'. Yleisesti ottaen useimmat jäsenvaltiot katsovat, että kynnys arvioida, onko henkilö edustusta vailla, vaihtelee tilanteen luonteen ja kiireellisuuden mukaan. Erityisesti kriisitilanteissa, joissa jäsenvaltiot saavat kiireellisiä avunpyyntöjä, niiden voi olla hyvin vaikeaa vahvistaa ajoissa, onko kansalainen vailla edustusta.

Edellä esitetyn perusteella 'edustusta vailla olevan kansalaisen' käsitettä voitaisiin vielä selventää erityisesti sellaisia tilanteita varten, joissa jäsenvaltiolla, jonka kansalainen henkilö on, ei ole suurlähetystöä, konsulaattia tai kunniakonsulia, joka voisi tosiasiallisesti tarjota konsuliviranomaisen suojelua. Lisäselvennykset, myös kriisitilanteiden osalta, helpottaisivat EU:n kansalaisten konsuliviranomaisten antamaan suojeluun liittyvien oikeuksien käyttämistä. Tähän voisi kuulua esimerkiksi "oletus edustusta vailla olemisesta" kriisiaikoina, mikä liittyy avunpyynnön kiireellisyyteen.

#### 5.1.3. Edustusta vailla olevien kansalaisten perheenjäsenet kolmansissa maissa (5 artikla)

Direktiivin 5 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on annettava konsuliviranomaisten suojelua perheenjäsenille, jotka eivät itse ole EU:n kansalaisia ja jotka liikkuvat edustusta vailla olevien EU:n kansalaisten seurassa kolmannessa maassa, samassa määrin ja samoin edellytyksin kuin sitä annettaisiin avustavan jäsenvaltion kansalaisten perheenjäsenille, jotka eivät itse ole EU:n kansalaisia, kyseisen maan kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti. Kuten direktiivin johdanto-osan 9 kappaleessa todetaan, tällainen suojelu voi kunkin tapauksen yksilöllisistä olosuhteista riippuen olla tarpeen, jotta voidaan varmistaa konsuliviranomaisten antamaan suojeluun liittyvän oikeuden sekä perusoikeuskirjan 7 artiklassa tunnustetun yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden toteutuminen.

Vain kolme jäsenvaltiota ilmoitti, että ne eivät periaatteessa tarjoa konsuliapua edustusta vailla olevien EU:n kansalaisten perheenjäsenille, jotka eivät ole EU:n kansalaisia, koska ne eivät kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti tarjoa konsuliviranomaisten suojelua omien kansalaistensa perheenjäsenille. Yksi näistä jäsenvaltioista voi tukea tällaisia perheenjäseniä poikkeuksellisesti kriisitilanteissa samoin edellytyksin kuin omia kansalaisiaan.

Useimmissa jäsenvaltioissa edustusta vailla olevan EU:n kansalaisen perheenjäsenille, jotka eivät ole EU:n kansalaisia, annettavaa konsuliviranomaisen suojelua arvioidaan tapauskohtaisesti. Jäsenvaltion kansallisesta lainsäädännöstä ja käytännöstä riippuen perheenjäsen voi olla lähisukulainen (kuten lapset, puoliset tai vanhemmat) mutta käsite voi myös kattaa laajennetun perheen (kuten sisarukset, sedät, tädit ja serkut). Vastaavasti jäsenvaltiot tulkitsevat eri tavoin sitä, mitä tarkoittaa edustusta vailla olevan kansalaisen ”seurassa liikkuminen”. Käytännössä ensimmäisen asteen sukulaiset ovat yleensä etusijalla apua annettaessa. Jäsenvaltioiden muihin kuin kriisiaikoihin soveltamiin käytäntöihin verrattuna suojelua lisätään kriisiaikoina riippuen kriisitilanteen vakavuudesta ja kiireellisyydestä ja oikeassa suhteessa niihin.

#### 5.1.4. Konsuliviranomaisten antaman suojelun saatavuus ja muut järjestelyt (7 artikla)

Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan yleinen periaate, jonka mukaan edustusta vailla olevilla kansalaisilla on oikeus hakea suojelua minkä tahansa jäsenvaltion suurlähetystöltä tai konsulaatilta.

Tämä ei kuitenkaan estä jäsenvaltioita tekemästä direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja kahdenvälisiä järjestelyjä, joiden tarkoituksena on varmistaa edustusta vailla olevien EU:n kansalaisten tehokas suojelu.<sup>34</sup> Ensinnäkin jäsenvaltiot voivat edustaa toista jäsenvaltiota pysyvästi konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen 8 artiklan mukaisesti. Toiseksi jäsenvaltioiden suurlähetystöt tai konsulaatit voivat tarvittaessa sopia käytännön järjestelyistä, joilla jaetaan vastuu edustusta vailla oleville kansalaisille annettavasta konsuliviranomaisten suojelusta. Tällaisista järjestelyistä on ilmoitettava komissiolle ja Euroopan ulkosuhdehallinnolle, ja EU:n ja jäsenvaltioiden on tiedotettava niistä läpinäkyvyyden varmistamiseksi.

Tapauksissa, joissa on sovittu käytännön järjestelystä, suurlähetystön tai konsulaatin, josta edustusta vailla oleva kansalainen pyytää konsuliviranomaisen suojelua ja jota ei ole nimetty toimivaltaiseksi sovitun erityisjärjestelyn mukaisesti, on direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti varmistettava, että pyyntö ohjataan edelleen asiaan kuuluvalla suurlähetystölle tai konsulaatille, ellei tämä vaarantaisi konsuliviranomaisten antamaa suojelua erityisesti tapauksissa, joissa asian kiireellisyys edellyttää pyynnön vastaanottaneelta suurlähetystöltä tai konsulaatilta välittömiä toimia.

Kaikki jäsenvaltiot ovat sopineet tällaisista järjestelyistä jossakin muodossa. Tässä yhteydessä on havaittu kaksi seikkaa, jotka voivat johtaa siihen, että edustusta vailla olevat EU:n kansalaiset kohtaavat viivästyksiä tai esteitä konsuliavun saamisessa, vaikka heillä on siihen oikeus.

Ensinnäkin useimmista järjestelyistä ei tiedoteta riittävästi niin, että voitaisiin varmistaa läpinäkyvyys ja se, että edustusta vailla olevat kansalaiset voivat käyttää niitä tehokkaasti. Lisätoimiin voisi sisältyä kaikkien jäsenvaltioiden välisten pysyvien järjestelyjen mainitseminen yhdessä keskitetyssä paikassa. Näin voitaisiin täydentää paikallisesti räätälöityjä tietoja. Tämä auttaisi selvittämään, mikä jäsenvaltio on aiemman järjestelyn perusteella vastuussa muiden jäsenvaltioiden edustusta vailla olevien kansalaisten avustamisesta.

---

<sup>34</sup> Ks. myös direktiivin johdanto-osan 10 kappale.

Jäsenvaltioiden velvollisuutta ilmoittaa kahdenvälisistä ja käytännön järjestelyistä komissiolle, Euroopan ulkosuhdehallinnolle ja EU:n edustustoille (jotta niistä voidaan ilmoittaa EU:n tiedotuskanavien kautta tiedottamisen parantamiseksi) voitaisiin vahvistaa entisestään esimerkiksi ottamalla käyttöön määräaika, jonka kuluessa ilmoitus olisi tehtävä. Vastaavien ilmoitusvaatimusten lisääminen voisi olla hyödyllistä 2 artiklan 2 kohtaa soveltaville jäsenvaltioille matkustusneuvonnan ja jäsenvaltioiden konsuliverkostojen, kuten kunniakonsulien, yhteystietoluetteloiden osalta sekä sen osalta, missä määrin kunniakonsulit voivat tarjota konsuliviranomaisten suojelua.

Toiseksi jäsenvaltiot ovat joissakin tapauksissa pyytäneet, että asianomaisten ulkoministeriöiden välillä tehtäisiin kahdenvälinen sopimus ennen kuin ne antavat apua toisen jäsenvaltion edustusta vailla olevalle kansalaiselle, vaikka direktiiviin ei sisälly tällaista vaatimusta. Lisäksi edustettuina olevat jäsenvaltiot ovat joissakin tapauksissa kieltäytyneet tarjoamasta edustusta vailla oleville kansalaisille konsuliviranomaisten suojelua vedoten siihen, että tämä vastuu kuuluisi kahdenvälisten järjestelyjen vuoksi muille edustettuina oleville jäsenvaltioille. Tältä osin on muistettava, että 7 artiklassa säädetään, että edustusta vailla olevilla EU:n kansalaisilla on oikeus hakea suojelua minkä tahansa jäsenvaltion suurlähetystöstä tai konsulaatista. Artiklassa myös todetaan, että tapauksissa, joissa järjestelyistä on sovittu, velvollisuus siirtää pyyntö asianomaiselle suurlähetystölle tai konsulaatille on sen jäsenvaltion viranomaisilla, joihin on otettu yhteyttä, ei kyseisellä kansalaisella.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että edustusta vailla olevien EU:n kansalaisten pyyntöjen siirtämismenettelyyn liittyy epäselvyyttä ja väärinymmärryksiä. Lisäksi näyttää olevan tarpeen selvittää edelleen, että vaikka direktiivi sallii kahdenvälisten sopimusten tekemisen jäsenvaltioiden välillä, tämä ei ole edellytys edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille annettavan konsuliavun myöntämiselle.

#### 5.1.5. Tunnistaminen (8 artikla)

Direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että konsuliviranomaisen suojelua hakevan pyynnön esittäjä osoittaa olevansa EU:n kansalainen esittämällä passin tai henkilötodistuksen. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos EU:n kansalainen ei pysty esittämään voimassa olevaa passia tai henkilötodistusta, kansalaisuus on mahdollista todistaa muulla tavoin, tarvittaessa myös tarkistamalla asian sen jäsenvaltion diplomaatti- tai konsuliviranomaisilta, jonka kansalainen pyynnön esittäjä väittää olevansa. Direktiivin 8 artiklan 3 kohdassa säädetään, että 5 artiklassa tarkoitettujen perheenjäsenten osalta henkilöys ja perhesuhteen olemassaolo on mahdollista todistaa muulla tavoin, myös siten, että avustava jäsenvaltio tarkistaa asian sen jäsenvaltion diplomaatti- tai konsuliviranomaisilta, jonka kansalainen 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu henkilö on.

Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet 8 artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöä.<sup>35</sup>

Tämän säännöksen soveltaminen vaikuttaa yleisesti ottaen tehokkaalta, eivätkä jäsenvaltiot ole ilmoittaneet merkittävistä ongelmista, jotka liittyisivät konsuliviranomaisten suojelua hakevien edustusta vailla olevien EU:n kansalaisten tai heidän perheenjäsentensä tunnistamiseen.

---

<sup>35</sup> Komissio käy edelleen vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen direktiivin täytäntöönpanon kaikilta osin.

### 5.1.6. Avustusmuodot (9 artikla)

Direktiivin 9 artiklassa luetellaan esimerkkejä<sup>36</sup> yleisimmistä tilanteista, joissa edustusta vailla olevat EU:n kansalaiset voivat hakea konsuliapua edustetuilta jäsenvaltioilta:

- pidätys tai vangitseminen
- rikoksen uhriksi joutuminen
- vakava onnettomuus tai vakava sairaus
- kuolema
- avustaminen ja kotiuttaminen hätätilanteessa
- tarve tilapäisille matkustusasiakirjoille.

Kaikissa näissä tilanteissa jäsenvaltioiden on annettava edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille kaikki apu, jonka ne antaisivat omille kansalaisilleen. Tästä syystä saatavan tuen määrä voi vaihdella jäsenvaltioittain.

Kaikki jäsenvaltiot tarjoavat konsuliviranomaisten suojelua direktiivin 9 artiklassa luetelluissa kuudessa tilanteessa. Jäsenvaltioiden käytännössä tarjoamat avustusmuodot näyttävät vaihtelevan suuresti jäsenvaltioiden välillä, ja niitä valittaessa otetaan yleensä huomioon kunkin tapauksen erityisolosuhteet. Useimmat jäsenvaltiot mainitsevat 9 artiklassa vahvistetut kuusi tilannetta nimenomaisesti kansallisessa lainsäädännössään, lukuun ottamatta kahta jäsenvaltiota, joissa nämä kuusi tilannetta katetaan toimintapolitiikan tai käytännön kautta. Lisäksi useissa jäsenvaltioissa säädetään nimenomaisesti direktiivin soveltamisesta myös muissa kuin 9 artiklassa luetelluissa tilanteissa, kuten ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla.

Näytön perusteella voidaan katsoa, että tilapäisen matkustusasiakirjan tarve on yleisin tilanne, jossa jäsenvaltiot antavat apua muiden jäsenvaltioiden kansalaisille muussa kuin kriisitilanteessa, ja toisella sijalla ovat tiedustelut ja tietopyynnöt. Tämä oli yksi syy EU:n matkustusasiakirjan laatimisesta ja päätöksen 96/409/YUTP kumoamisesta 18 päivänä kesäkuuta 2019 annetulle neuvoston direktiiville (EU) 2019/997<sup>37</sup>, jota on tarkoitus soveltaa vuodesta 2025 alkaen. Vuonna 2020 suurin osa edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille annetusta avusta oli avustamista ja kotiuttamista hätätilanteessa covid-19-kriisin vuoksi. Arvioiden mukaan Afganistanista evakuoituista EU:n kansalaisista ja heidän perheenjäsenistään vähintään 500 oli edustusta vailla.

Vaikka edellä kuvattu tilaneluettelo ei ole tyhjentävä, useat EU:n edustustot ovat ilmoittaneet tapauksista, joissa jokin jäsenvaltio on evännyt edustusta vailla olevilta EU:n kansalaisilta konsuliviranomaisen suojelun. Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltion mainitsema syy kieltäytymiseen on ollut se, että pyydetty avustusmuoto ei kuulunut luetteloon, vaikka sen omassa kansallisessa lainsäädännössä edellytettiin, että se antaisi tällaista apua omille kansalaisilleen.

On tärkeää huomata, että 9 artiklassa mainitut avustusmuodot ovat vain esimerkkejä. Tämä tarkoittaa, että edustusta vailla olevilla EU:n kansalaisilla on oikeus saada syrjimättömällä tavalla myös muunlaista konsuliviranomaisten apua, jota jäsenvaltiot tarjoavat omille kansalaisilleen.

---

<sup>36</sup> Direktiivin johdanto-osan 14 kappaleessa todetaan: ”Koska tarvittava suojelu riippuu aina tapauksesta, konsuliviranomaisten antamaa suojelua ei tulisi rajoittaa niihin tilanteisiin, jotka on erityisesti mainittu tässä direktiivissä.”

<sup>37</sup> EUVL L 163, 20.6.2019, s. 1.

Näistä havainnoista seuraa, että konsuliapua, jota jäsenvaltioiden on annettava edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille, voitaisiin selkeyttää ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden parantamiseksi.

## 5.2. Yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteet

### 5.2.1. Yleiset säännöt (10 artikla)

Direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on tehtävä keskenään ja EU:n kanssa tiivistä yhteistyötä ja yhteensovittettava toimensa sen varmistamiseksi, että edustusta vailla olevat kansalaiset saavat suojelua. Kyseisen artiklan 2 ja 3 kohdassa täsmennetään, miten avustavan jäsenvaltion on konsuliviranomaisten suojelua koskevan pyynnön saatuaan toimittava yhteistyössä sen jäsenvaltion kanssa, jonka kansalainen edustusta vailla oleva kansalainen on. Näissä kohdissa säädetään myös vaatimuksista, jotka koskevat tietojen vaihtoa avunpyynnöstä sekä apua pyytävän edustusta vailla olevan kansalaisen ja sellaisten perheenjäsenten henkilöllisyydestä, joille konsuliviranomaisten suojelua voi myös olla tarpeen antaa. Avustavan jäsenvaltion on myös helpotettava tiedonvaihtoa kansalaisen ja sen jäsenvaltion välillä, jonka kansalaisesta on kyse. Sen sijaan jäsenvaltio, jonka kansalaisesta on kyse, on vastuussa yhteydenotoista kansalaisen perheenjäseniin sekä muihin asiaan kuuluviin henkilöihin tai viranomaisiin. Direktiivin 10 artiklan 4 kohdassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava asianomaiset ulkoasiainministeriöiden yhteyshenkilöt Euroopan ulkosuhdehallinnolle sen suojatulla verkkosivustolla.

Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet 10 artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöä.<sup>38</sup>

Jäsenvaltiot ilmoittivat, että niiden välinen yhteistyö ja yhteensovittaminen on kaiken kaikkiaan tehokasta. Valtaosassa tapauksia EU:n edustustot varmistavat käytännössä tämän yhteensovittamisen, ja paikalliset konsuliyhteistyökokoukset järjestetään yleensä niiden tiloissa. Joitakin ongelmia on kuitenkin havaittu. Niitä käsitellään jäljempänä.

Ensinnäkin on ollut tapauksia, vaikkakin harvinaisia, joissa edustusta vailla olevat EU:n kansalaiset ovat pyytäneet apua toiselta jäsenvaltiolta, joka sitten on välittänyt pyynnön sen jäsenvaltion, jonka kansalainen kyseinen henkilö on, lähimmälle suurlähetystölle naapurina olevalla lainkäyttöalueella.

Toiseksi avunhakijoiden kansalaisuusjäsenvaltiot ovat joissakin tapauksissa kieltäytyneet antamasta tietoja kansalaisistaan avustaville jäsenvaltioille vedoten kansalaisten henkilötietojen suojaan.

Kolmanneksi edustettuina olevat jäsenvaltiot saavat kriisitilanteissa toisinaan liikaa EU:n kansalaisten yksittäisiä avunpyyntöjä, myös siksi, että edustusta vailla olevien jäsenvaltioiden pääsy paikallisissa yhteensovittamisverkostoissa levitettäviin tietoihin on rajallinen. Suurlähetystöt ja konsulaatit, jotka vastaavat nopeimmin kansalaisten pyyntöihin, saavat yleensä ajan mittaan eniten pyyntöjä, minkä vuoksi ne eivät ole motivoituneita ryhtymään nopeisiin toimiin. Näissä tapauksissa konsulipalvelujen digitalisointi ja tiiviimpi yhteistyö voisivat vähentää kolmannessa maassa läsnä oleviin jäsenvaltioihin kohdistuvaa painetta.

---

<sup>38</sup> Komissio käy edelleen vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen direktiivin täytäntöönpanon kaikilta osin.

Jäsenvaltioiden välinen yhteistyö edustusta vailla oleville kansalaisille annettavan konsuliviranomaisten suojelun osalta on yleisesti ottaen tehokasta. Edellä kuvatut tilanteet huomioon ottaen jotkin puutteet voivat kuitenkin johtaa viivästyksiin tai jopa laiminlyönteihin avun antamisessa edustusta vailla oleville kansalaisille. Tässä yhteydessä on pantava erityisesti merkkeille digitaalisten välineiden puute, kapasiteettiongelmat erityisesti kriisiaikoina ja se, ettei EU:n kansalaisten henkilötietojen käsittelylle (tiedonsiirrot mukaan lukien) ole yksiselitteistä oikeusperustaa. Lisäksi konsuliviranomaisten tietoisuutta direktiivissä säädettyistä periaatteista ja vaatimuksista voitaisiin edelleen parantaa sen varmistamiseksi, että ne täyttävät velvollisuutensa antaa apua tarvittaessa.

### 5.2.2. EU:n edustustojen rooli (11 artikla)

Direktiivin 11 artiklassa säädetään, että EU:n edustustojen on tehtävä tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden suurlähetystöjen ja konsulaattien kanssa ja yhteensovittettava toimensa niiden kanssa paikallisen yhteistyön ja kriisitilanteissa tehtävän yhteistyön sekä yhteensovittamisen edistämiseksi, erityisesti antamalla logistista tukea ja tietoa avusta, johon edustusta vailla olevat kansalaiset voisivat olla oikeutettuja. Lisäksi EU:n edustustot ja Euroopan ulkosuhdehallinnon päätoimipaikka helpottavat tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden suurlähetystöjen ja konsulaattien välillä sekä tarvittaessa paikallisviranomaisten kanssa. EU:n edustustojen on myös annettava yleistä tietoa avusta, johon edustusta vailla olevat kansalaiset voisivat olla oikeutettuja, erityisesti mahdollisista sovituista käytännön järjestelyistä.

EU:n edustustojen tehtävät konsuliviranomaisten antaman suojelun alalla määritellään tarkemmin EUH-päätöksen 5 artiklan 10 kohdassa, jossa edellytetään, että nämä edustustot tukevat ”jäsenvaltioiden pyynnöstä jäsenvaltioita niiden diplomaattisuhteissa ja niiden konsuliviranomaisten antaessa suojelua unionin kansalaisille kolmansissa maissa tämän vaikuttamatta voimavaroihin”<sup>39</sup>. Tämä selventää, että EU:n edustustojen odotetaan tukevan jäsenvaltioita sekä edustusta vailla olevien että edustettuna olevien EU:n kansalaisten avustamisessa.

EU:n edustustot ovat olennaisen tärkeitä paikallisten konsuliyhteistyöverkostojen toiminnan kannalta. Niillä on johtava rooli paikallisten konsuliyhteistyökokousten puheenjohtajan tehtävässä tai puheenjohtajan tukena, kokousten isännöinnissä ja jäsenvaltioiden konsuliviranomaisten kriisivalmiuden ja -toimien yhteensovittamisessa paikallisesti. Niiden rooli EU:n kansalaisiin nähden koostuu ensisijaisesti koordinoinnista ja yhteyksien luomisesta kansalaisten ja niiden jäsenvaltioiden edustustojen välillä, jotka pystyvät tarjoamaan konsuliviranomaisten suojelua. Tältä osin EU:n edustustojen aktiivinen rooli niiden toimiessa jäsenvaltioiden (ja joissakin tapauksissa EU:n kansalaisten) yhteyspisteenä ylittää toistuvasti direktiivin vaatimukset.

Vaikka jäsenvaltiot katsovat, että EU:n edustustojen kanssa tehtävä yleinen yhteistyö ja niiden hoitama koordinointityö ovat tehokkaita, monet jäsenvaltiot ovat korostaneet tarvetta vahvistaa EU:n edustustojen yleistä roolia. EU:n edustustot toimivat jo nyt ennakoivasti sekä kriisitilanteissa että muissa tilanteissa. Jäsenvaltiot pyytävät niitä usein toimimaan niiden varsinaisen vastuualueen ulkopuolella, erityisesti tarjoamaan suoraa apua sitä tarvitseville EU:n kansalaisille, kuten viimeaikaiset esimerkit osoittavat.

---

<sup>39</sup> Ks. myös SEUT-sopimuksen 221 artiklan 2 kohta.

Covid-19-pandemian aikana lähes kaikki EU:n edustustot ovat olleet erityisen aktiivisia jäsenvaltioiden toimien yleisessä koordinoinnissa, kuten paluulentojen koordinoinnissa ja tietojen vaihdossa sekä varsinaisten edustustojen että kunniakonsulien kanssa. Joissakin tapauksissa, kuten Fidžissä, missä vain harvoilla jäsenvaltioilla on diplomaattiedustus, EU:n edustusto omaksui pääroolin EU:n kansalaisten paluulentojen koordinoinnissa.<sup>40</sup>

Vuoden 2021 Kabulil ilmakuljetusten aikana Afganistanissa jäsenvaltiot, jotka eivät olleet läsnä Kabulil lentokentällä, kääntyivät EUH:n ja EU:n edustuston puoleen varmistaakseen kansalaisilleen pääsyn lentokentälle ja paikat lentokoneissa. EUH ja EU:n edustusto pyrkivät saattamaan nämä kansalaiset yhteen Kabulil lentokentällä läsnä olleiden jäsenvaltioiden virkailijoiden kanssa.

Swazimaassa jäsenvaltiot ottivat kesän 2021 levottomuuksien aikana yhteyttä EU:n edustustoon, joka on EU:n ainoa diplomaattinen edustaja paikan päällä, jakeakseen tietoa haavoittuvimmassa asemassa olevien kansalaistensa läsnäolosta ja tiedustellakseen turvallisuustilanteesta ja mahdollisista evakointivaihtoehdoista. Olisi ollut olennaisen tärkeää selvittää EU:n edustustojen roolia tilanteissa, joissa se on EU:n ainoa diplomaattinen edustaja, jotta olisi voitu varmistaa evakuointiin liittyvät mahdolliset jatkotoimet, jos siihen tilanteeseen olisi jouduttu.

Eritreassa EU:n edustusto avusti suoraan edustusta vailla olevaa EU:n kansalaista ottamalla yhteyttä paikallisviranomaisiin kuljetuksen ja sairaalahoidon varmistamiseksi, mikä mahdollisti turvallisen paluun Eurooppaan.

Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan yhteydessä EU:n Kiovan-edustusto järjesti menestyksekkäästi kaksi ”diplomaattijunaoperaatiota” sopimalla Ukrainan rautateiden kanssa erikoisvaunujen varaamisesta Kiovasta Chelmiin (Puolaan) ajaneesta junasta. Tämän aloitteen avulla useita satoja EU:n kansalaisia, heidän perheenjäseniään sekä EU:n edustuston ja jäsenvaltioiden suurlähetystöjen paikallisia virkailijoita evakuoitiin menestyksekkäästi Ukrainasta kahdessa operaatiossa, jotka toteutettiin 9. maaliskuuta ja 14. maaliskuuta 2022.

EU:n Somalian-edustusto auttoi kesäkuussa 2022 jäsenvaltion pyynnöstä pelastamaan EU:n kansalaisen, jonka vene oli rikkoutunut noin sadan kilometrin päässä Somaliasta, Kismayon rannikolta. EU:n edustusto teki yhteistyötä Jubalandin osavaltion viranomaisten kanssa, ja nämä antoivat neljä alusta onnistuneen pelastusoperaation käyttöön.

EU:n edustustojen kyselytutkimus, joka toteutettiin osana käynnissä olevaa vaikutustenarviointia direktiivin mahdollista tarkistamista varten<sup>41</sup>, osoitti, että

---

<sup>40</sup> Vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2020 toukokuun 4. päivänä 2022 antamassaan päätöksessä (P9\_TA(2022) 0153) Euroopan parlamentti ”onnittelee EUH:ta sen ratkaisevasta roolista vakavaan hätätilanteeseen liittyvässä toiminnassa yli 600 000:n eri puolille maailmaa juuttuneen unionin kansalaisen kotiuttamiseksi, samalla kun se auttoi perustamaan laaja-alaisen humanitaarisen Team Europe -avustusoperaation, jolla autetaan eri puolilla maailmaa kumppaneita, jotka torjuvat pandemiaa unionin resursseja huomattavasti vähäisemmillä resursseilla”.

<sup>41</sup> Tuleva tutkimus ”Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens’ right to consular protection”, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis ja VVA.

kansalaiset pyytävät jo nyt usein apua EU:n edustustoilta (erityisesti covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen) ja että nämä luvut ovat nousussa<sup>42</sup>.

Lisäksi EU:n Karibian alueen edustustojen verkosto ja EU:n Fidžin-edustusto kuuluvat harvoin EU:n diplomaattisiin edustajiin näillä suurilla alueilla. Jäsenvaltioiden konsuliviranomaisten läsnäolon puute on erityisen kriittinen Karibian alueella, joka on altis luonnonkatastrofeille ja samalla suosittu matkailukohde. Samoin EU:n edustustot Swazimaan ja Lesothon sisämaavaltioissa sekä EU:n edustustot Barbadosissa ja Guyanassa ja tällä hetkellä Afganistanissa ovat EU:n ainoat diplomaattiset edustajat näissä maissa.

Yleisesti ottaen edellä esitetystä seuraa, että EU:n edustustojen roolia voisi olla tarpeen selventää ja vahvistaa, jotta se vastaisi paremmin niiden yhä näkyvämpää roolia kentällä ja jotta taattaisiin oikeusvarmuus. Niille voitaisiin muun muassa antaa valtuudet avustaa suoraan EU:n kansalaisia ulkomailla tietyissä olosuhteissa ja jäsenvaltioiden pyynnöstä. EU:n edustustojen laajan verkoston tehokkaampi käyttäminen vahvistaisi tukea, jota tarjotaan ulkomailla apua tarvitseville EU:n kansalaisille.

Olisi oltava mahdollista räätälöidä ratkaisuja yksittäisiin kolmansiin maihin ja yksittäisiin tilanteisiin sopiviksi, jotta käytettävissä olevia resursseja voitaisiin hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla. Etusijalle olisi asetettava ratkaisut, joilla on vähäinen vaikutus talousarvioon, esimerkiksi yhteisten konsuliviranomaisten tiimien tehostettu käyttö. Tiimeihin koottaisiin yhteen EU:n ja jäsenvaltioiden konsuliedustustojen henkilöstöä, joka on valmis lähetettäväksi komennukselle tai vahvistukseksi, erityisesti hätä- ja kriisitilanteissa. Jäsenvaltioiden konsuliedustustojen henkilöstöä voitaisiin myös lähettää tiettyihin EU:n edustustoihin vahvistamaan konsuliasiantuntemusta kentällä maissa, joissa konsuliviranomaisia on vähän.

Tähän kehitykseen voitaisiin reagoida esimerkiksi laajentamalla EU:n edustustojen avustavaa roolia erityisesti niissä kolmansissa maissa, joissa jäsenvaltioiden konsuliviranomaisia on erittäin vähän. Maaliskuussa 2020 tehdyssä EU:n kansalaisuutta ja demokratiaa koskevassa Eurobarometri-tutkimuksessa yli yhdeksän kymmenestä vastaajasta ilmoitti, että jos he olisivat EU:n ulkopuolisessa maassa, jossa jäsenvaltio, jonka kansalaisia he ovat, ei ole edustettuna, he haluaisivat sen sijaan pyytää tukea EU:n edustustolta.<sup>43</sup>

### 5.2.3. Paikallinen yhteistyö (12 artikla)

Direktiivin 12 artiklassa säädetään, että paikallisissa yhteistyökokouksissa on vaihdettava säännöllisesti tietoja edustusta vailla oleville kansalaisille olennaisista asioista. Siinä täsmennetään, että jäsenvaltioiden on näiden kokousten yhteydessä sovittava tarvittaessa 7 artiklassa tarkoitetuista käytännön järjestelyistä sen varmistamiseksi, että edustusta vailla olevat kansalaiset saavat tosiasiallisesti suojelua kyseessä olevassa kolmannessa

---

<sup>42</sup> Ennen covid-19-pandemiaa suurin osa EU:n edustustoista (noin 48 %) vastasi saaneensa tällaisia pyyntöjä satunnaisesti tai vuosittain. Covid-19-pandemian alusta lähtien suoraan EU:n kansalaisilta avunpyyntöjä saavien EU:n edustustojen määrä näyttää kasvaneen huomattavasti: noin 82 prosenttia vastaajista ilmoitti saaneensa pyyntöjä. Lisäksi pyyntöjen määrä lisääntyi: noin 30 prosenttia EU:n edustustoista ilmoitti saaneensa pyyntöjä viikoittain.

<sup>43</sup> *Flash-eurobarometri 485: EU:n kansalaisuus ja demokratia*, helmi-maaliskuu 2020, [https://data.europa.eu/data/datasets/s2260\\_485\\_eng?locale=fi](https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=fi)

maassa. Paikallisten yhteistyökokousten puheenjohtajana toimii jonkin jäsenvaltion edustaja tiiviissä yhteistyössä EU:n edustuston kanssa, elleivät jäsenvaltiot toisin sovi.

Kaiken kaikkiaan paikalliset yhteistyökokoukset ovat hyödyllisiä ja tehokkaita, vaikka niiden taso ja tehokkuus voivatkin vaihdella kolmannelta maasta toiseen. Covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen paikalliset yhteistyökokoukset on pidetty pitkälti etäyhteyksin. Kokouksissa ei käytännössä näytä olevan selvää hierarkiaa tai puheenjohtajien nimeämistapaa (puheenjohtajan tehtävää tarjotaan yhä useammin EU:n edustustoille).

Niiden jäsenvaltioiden kannalta, joiden edustustoissa on pieni henkilöstö, paikallinen yhteensovittaminen on ratkaisevan tärkeää sekä tiedonlähteenä että käytännön välineenä konsuliviranomaisten suojelun tarjoamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. EU:n edustustojen mukaan osallistuminen paikallisiin konsuliyhteistyökokouksiin on kuitenkin epätasaista (erityisesti normaaliaikoina ja kriisitilanteiden ulkopuolella). Tämä voi selittyä sillä, että joidenkin edustustojen, joilla on pieni henkilöstö, on vaikeaa osallistua kaikkiin keskusteluihin tai että edustusta vailla olevien jäsenvaltioiden on vaikeaa päästä mukaan näihin paikallisiin yhteistyöverkostoihin (keskustelujen luonteen vuoksi etäosallistuminen ei aina ole mahdollista tai toivottavaa).

Paikallisissa konsuliyhteistyökokouksissa käsitellyt tiedot eivät aina ole niiden jäsenvaltioiden saatavilla tai käytettävissä, jotka eivät ole läsnä paikan päällä. Vaikka kokouspöytäkirjat ladataan EUH:n konsuliedustustojen verkkoalustalle (CoOL) keskustelun ja palautteen helpottamiseksi, EU:n edustustot voisivat tiedottaa edustusta vailla oleville jäsenvaltioille etukäteen tällaisten kokousten asialistasta jatkuvan tiedonkulun varmistamiseksi. Aina ei ole välttämätöntä ja mahdollista ottaa pysyvästi ja etäyhteyksin mukaan edustusta vailla olevia jäsenvaltioita, joilla on vain vähän kansalaisia kyseisessä kolmannessa maassa, mutta niiden osallistuminen kriisiaikoina on ratkaisevan tärkeää.

Edellä esitetyn perusteella voitaisiin suunnitella lisätoimenpiteitä, joilla vahvistetaan tiedonvaihtoa edustusta vailla olevien jäsenvaltioiden kanssa ja niiden osallistumista paikallisen konsuliyhteistyön puitteissa. Lisäksi luotettavin tapa saada selville edustusta vailla olevien kansalaisten määrä kolmannessa maassa on selvittää se kansallisten viranomaisten kautta (ainakin vakituisten asukkaiden osalta). Jäsenvaltioita olisi kannustettava varmistamaan, että niiden kansalaisilla on mahdollisuus ilmoittaa jäsenvaltion viranomaisille matkustamisesta tai asumisesta maissa, joissa he ovat edustusta vailla.

#### 5.2.4. Kriisivalmius ja -yhteistyö (13 artikla)

Kolmannessa maassa edustettuina olevien jäsenvaltioiden on sovitettava valmiussuunnitelmat yhteen keskenään ja EU:n edustuston kanssa sen varmistamiseksi, että edustusta vailla olevia kansalaisia avustetaan kriisitilanteissa kaikin tavoin. EU:n ja jäsenvaltioiden on tehtävä tiivistä yhteistyötä varmistaakseen edustusta vailla olevien kansalaisten tehokkaan avustamisen hätä- tai kriisitilanteissa ja ilmoitettava, mikäli mahdollista, toisilleen käytettävissä olevista evakointivalmiuksista hyvissä ajoin.

Direktiivin 13 artiklan 3 kohdassa säädetään, että johtava valtio tai yksi tai useampi apua koordinoiva jäsenvaltio on vastuussa kaiken edustusta vailla oleville kansalaisille annetun tuen yhteensovittamisesta muiden asiaan liittyvien jäsenvaltioiden, EU:n edustuston ja Euroopan ulkosuhdehallinnon päätoimipaikan antaman tuen kanssa. Lisäksi siinä säädetään, että jäsenvaltioiden on annettava johtavalle valtiolle tai apua

koordinoiville jäsenvaltioille kaikki merkitykselliset tiedot niiden kriisialueella oleskelevista, edustusta vailla olevista kansalaisista. Johtava valtio tai edustusta vailla olevia kansalaisia koskevaa apua koordinoiva yksi tai useampi jäsenvaltio voi tarvittaessa pyytää tukea muista välineistä kuten Euroopan ulkosuhdehallinnon kriisinhallintarakenteista ja unionin pelastuspalvelumekanismista.

Kriisivalmius ja -yhteistyö ovat erittäin tärkeitä erityisesti viimeaikaisten kriisien jälkeen. Ne mahdollistavat EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteisten valmiuksien käyttämisen evakuointi- ja kotiuttamisoperaatioissa, analyysien ja tietojen jakamisen sekä tuen antamisen edustettuina oleville ja edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille. EUH:n, asiaankuuluvien EU:n edustustojen ja komission hätäavun koordinoitikeskuksen reagointikyky, tehokkuus ja apu jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tukemisessa ovat olleet ratkaisevan tärkeitä covid-19-pandemian, Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan ja muiden poliittisten kriisien tai (luonnon)katastrofien aikana.

Kriisivalmiuden ja -yhteistyön yhteydessä 13 artiklassa vaaditaan yhteistä valmiussuunnittelua (**yhteisiä kehyksiä**), tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden välillä, yhteensovittamistehtävän antamista johtavalle valtiolle (tai muulle apua yhteensovittavalle jäsenvaltiolle), yhteisiä konsuliviranomaisten tiimejä sekä EUH:n (mukaan lukien EU:n edustustot) ja unionin pelastuspalvelumekanismien mahdollista tukea. EU:n edustustoilla on johtava rooli yhteisten kehysten valmistelun yhteensovittamisessa.

EUH arvioi, että maailmanlaajuisesti on käytössä noin 94 yhteistä kehystä ja että noin 20 muuta kehystä on määrä hyväksyä vuoden 2022 loppuun mennessä.<sup>44</sup> Yhteiset kehykset ovat olleet erityisen hyödyllisiä jo pelkästään siksi, että ne lisäävät tietoisuutta kriisivalmiuden tarpeesta sinänsä. Niitä ei kuitenkaan ole vielä jokaista kolmatta maata varten, ja ne on päivitettävä säännöllisesti, jotta niistä olisi hyötyä kriisiaikoina. EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteiset toimet covid-19-kriisin yhteydessä ovat edistäneet jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Covid-19-pandemian jälkimainingeissa on keskitytty enemmän tällaiseen tietojen jakamiseen ja yhteisten valmiussuunnitelmien pitämiseen ajan tasalla. Se, missä määrin tällaiseen suunnitteluun sisältyy ajantasaista tietoa alueella edustusta vailla olevien jäsenvaltioiden kansalaisista, vaihtelee kuitenkin kussakin kolmannessa maassa.

Covid-19-pandemiasta saatujen kokemusten arvioiminen vahvasti ajatusta EU:n edustustojen laajemmasta roolista kriisitilanteissa, myös niiden roolista kriisitilanteiden arvioinnissa. Se korosti myös tarvetta tarkistaa yhteisiä kehyksiä paikallisesti covid-19-kriisin aikana saatujen paikallisten kokemusten perusteella.<sup>45</sup> Lisäksi kolmansissa maissa, joissa ei ole jäsenvaltioiden edustusta, päävastuu yhteisten kehysten valmistelusta on EU:n edustustoilla. Esimerkiksi EU:n edustustot Swazimaassa ja Lesothossa ovat jo laatineet yhteiset kehykset. Vastaavasti EU:n Barbadosen-edustusto laati koko itäistä Karibian aluetta koskevan yhteisen kehyksen luonnoksen, josta parhaillaan odotetaan jäsenvaltioiden palautetta.

**'Johtavia valtioita'** on läsnä 22 kolmannessa maassa. Vaikka johtavan valtion käsitteeseen suhtaudutaan yleensä myönteisesti, erityisesti niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat säännönmukaisesti edustusta vailla, käsitteellä on käytännön rajoitteensa, sillä välittömässä kriisissä johtava valtio voi ylikuormittua. Käsite on myös kriisivalmiuden

---

<sup>44</sup> EUH:n sisäiset tiedot.

<sup>45</sup> ST 13613/20.

osalta vähemmän kattava kuin myöhemmin hyväksytty yhteisten kehysten käsite.<sup>46</sup> Lisäksi EU:n edustustoilla on toisinaan samankaltainen koordinoititehtävä kuin johtavalla valtiolla. Tällaiset päällekkäisyydet voivat aiheuttaa sekaannusta.

Covid-19-pandemiasta saatujen kokemusten arvioinnissa todettiin, että 'johtavan valtion' käsitettä on tarkistettava kriisin aikana havaittujen puutteiden valossa.<sup>47</sup> Siinä todettiin erityisesti, että jos käsitteestä pidetään kiinni, voitaisiin harkita innovatiivisia tukikeinoja johtaville valtioille oikeudenmukaisen taakanjaon varmistamiseksi. Tähän voisi kuulua EU:n edustustojen roolin vahvistaminen EU:n toimien koordinoimiseksi yhdessä johtavan valtion kanssa.

Jotkin jäsenvaltiot ovat käyttäneet aiemmissa kriiseissä **yhteisiä konsuliviranomaisten tiimejä**. Käsite osoittautui hyvin tehokkaaksi esimerkiksi covid-19-pandemian alkuvaiheessa erityisesti edustettuina oleville jäsenvaltioille aiheutuvan taakan keventämiseksi. Tällaisia tiimejä oli perustettu Venäjällä vuonna 2018 järjestettyjen jalkapallon maailmanmestaruuskilpailujen aikana ja Indonesiassa vuonna 2018 sattuneen maanjäristyksen jälkeen. Käsite voitaisiin kuitenkin sisällyttää paremmin direktiiviin muun muassa säätämällä selkeistä säännöistä ja menettelyistä, joiden mukaan edustusta vailla olevat jäsenvaltiot voivat olla aktiivisemmin yhteydessä kriisiaikoina ja vastuutaakkaa voidaan tasapainottaa.

Direktiivin johdanto-osan kappaleissa todetaan, että **unionin pelastuspalvelumekanismeja** voidaan käyttää toissijaisena keinona jäsenvaltioiden harkinnan mukaan. Covid-19-kriisin aikana unionin pelastuspalvelumekanismien tukea pyydettiin ennennäkemättömän monta kertaa (408 lentoa, ja 100 313 matkustajaa kotiutettiin unionin pelastuspalvelumekanismien rahoittamilla lennoilla).<sup>48</sup> Vaikka unionin pelastuspalvelumekanismi tarjoaa mahdollisuuksia tukea konsuliviranomaisten muita kriisitoimia, ennen tätä poikkeuksellista tapahtumaa sitä käytettiin harvoin konsuliavun antamiseen. Sen laajempaa käyttöä on helpotettava ja siitä on annettava ohjeita, kun kotiuttamista tarvitaan. Jäsenvaltioiden olisi oltava tietoisia mahdollisuudesta ottaa unionin mekanismi käyttöön ja siihen liittyvästä prosessista.

Se, missä määrin direktiivin 13 artiklassa tarkoitettuja kriisivalmiuden ja -yhteistyön eri käsitteitä käytetään ja miten niitä käytetään, vaihtelee kolmansien maiden välillä. Kaikissa kolmansissa maissa ei ole käytössä yhteistä valmiussuunnittelua, ja sen laatu ja sisältö vaihtelevat. Vastaavasti johtavan valtion rooli on otettu käyttöön melko harvassa kolmannessa maassa. Jäsenvaltiot eivät myöskään näytä olevan täysin perehtyneitä unionin pelastuspalvelumekanismien käyttöönottoon konsuliviranomaisiin liittyvissä tarkoituksissa, mikä voi viitata tarpeeseen antaa lisäohjeita sen käytöstä ja mukauttaa sitä edelleen käytännön tarpeita vastaavaksi.<sup>49</sup> Vaikka yhteisten konsuliviranomaisten tiimien käyttö on tähän mennessä ollut vähäistä, se näyttää olleen vaikuttava ja tehokas väline edustettuina oleviin jäsenvaltioihin kohdistuvan taakan keventämiseksi kriisiaikoina. Vaikka käsitteeseen viitataan direktiivissä, voi olla tarpeen kannustaa sen käyttöä ja selventää käsitettä tarvittaessa.

---

<sup>46</sup> Ks. EU:n ohjeet konsuliasioden johtavan valtion käsitteen käyttöön ottamiseksi (2008/C 317/06).

<sup>47</sup> ST 13613/20.

<sup>48</sup> Ennen tätä poikkeuksellista tapahtumaa unionin pelastuspalvelumekanismeja käytettiin harvoin konsuliavun antamiseen (enintään kymmenen kertaa 20 vuoden aikana).

<sup>49</sup> Komission hätäavun koordinoitikeskus viimeistelee parhaillaan ohjeita, jotka koskevat unionin pelastuspalvelumekanismien käyttöä konsuliavun antamiseksi.

Edellä esitetyn perusteella 13 artiklassa tarkoitettujen käsitteiden mahdollisen tarkistamisen osalta on tarpeen ottaa huomioon viimeaikaisten paikallisten kokemusten tulokset, mukaan lukien mahdollisuus antaa EU:n edustustoille suurempi rooli kriisiin valmistautumisessa. Etenkään kriisivalmiusmekanismit eivät ole yhdenmukaisia kaikissa maissa. Joissakin maissa yhteensovittamisen vastuualueet määritellään yhteisissä kehyksissä, toisissa taas käytetään edelleen johtavan valtion käsitettä, ja jos yhteisiä kehyksiä on käytössä, ne eivät ole laadultaan yhtenäisiä. Joissakin kolmansissa maissa, joissa EU:ta edustavat yksinomaan EU:n edustustot, päävastuu yhteisten kehysten laatimisesta on niillä. Lisäksi olosuhteet, joissa unionin pelastuspalvelumekanismi voidaan ottaa käyttöön, ja se, miten se voidaan ottaa käyttöön, eivät ole yleisesti tiedossa. Kaikkialla ei ole myöskään johdonmukaista käytäntöä siitä, kuka toimii paikallisten konsuliyhteistyökokousten puheenjohtajana, ja edustusta vailla olevien jäsenvaltioiden osallistuminen kokouksiin vaihtelee. Lopuksi voidaan todeta, että on epäselvää, miten edustusta vailla olevia EU:n kansalaisia koskevia tietoja voidaan vaihtaa yleisen tietosuoja-asetuksen ja EU:n toimielimiä koskevan tietosuoja-asetuksen mukaisesti.

### 5.3. Rahoitusmenettelyt (14 ja 15 artikla)

Edustusta vailla oleva kansalainen sitoutuu maksamaan konsuliviranomaisten antaman suojelun kustannukset takaisin sille jäsenvaltiolle, jonka kansalainen hän on, samoin edellytyksin kuin avustavan jäsenvaltion kansalaiset. Direktiivin 14 artiklan 2 kohdassa säädetään, että avustava jäsenvaltio voi pyytää korvausta kustannuksista siltä jäsenvaltiolta, jonka kansalainen edustusta vailla oleva henkilö on, ja että korvaus on suoritettava kohtuullisessa ajassa, joka on enintään 12 kuukautta. Lisäksi jäsenvaltio, jonka kansalainen edustusta vailla oleva henkilö on, voi pyytää edustusta vailla olevaa kansalaista korvaamaan kyseiset kustannukset. Direktiivin 14 artiklan 3 kohdan mukaan avustavat jäsenvaltiot voivat pyytää jäsenvaltiolta, jonka kansalainen kyseinen henkilö on, korvausta kaikista epätavallisen korkeista mutta olennaisista ja perustelluista kustannuksista, jotka liittyvät pidätys- tai vangitsemistapauksissa annettuun apuun.

Direktiivin 15 artiklassa säädetään, että avustava jäsenvaltio voi kriisitilanteissa esittää kaikista edustusta vailla olevalle kansalaiselle annetusta tuesta aiheutuneita kustannuksia koskevat mahdolliset korvauspyynnöt sille jäsenvaltiolle, jonka kansalainen edustusta vailla oleva henkilö on, vaikka edustusta vailla oleva kansalainen ei olisi allekirjoittanut sitoumusta maksaa takaisin. Avustava jäsenvaltio voi pyytää jäsenvaltiota, jonka kansalainen edustusta vailla oleva henkilö on, korvaamaan tällaiset kustannukset määräsuhteessa siten, että todellisten aiheutuneiden kustannusten koko määrä jaetaan avustettujen kansalaisten lukumäärällä. Jos avustava jäsenvaltio on saanut avustuksen tarjoamiseen taloudellista tukea unionin pelastuspalvelumekanismista, EU:n rahoitusosuus otetaan huomioon sen jäsenvaltion maksusuudessa, jonka kansalainen edustusta vailla oleva henkilö on.

Direktiivin 14 ja 15 artikla on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä useimmissa jäsenvaltioissa.<sup>50</sup>

Jäsenvaltioiden mukaan korvaussääntöjä sovelletaan harvoin käytännössä. Vain neljä jäsenvaltiota ilmoitti pyytäneensä korvausta toiselta jäsenvaltiolta.

---

<sup>50</sup> Komissio käy edelleen vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen direktiivin täytäntöönpanon kaikilta osin.

Direktiivissä ei ole nimenomaisesti säädetty avustavan jäsenvaltion mahdollisuudesta hakea korvausta suoraan edustusta vailla olevilta EU:n kansalaisilta, vaikka jäsenvaltiot käyttävät tätä menetelmää käytännössä. Noin 12 jäsenvaltiota tarjoaa mahdollisuuden periä konsuliviranomaisten antamasta suojelusta aiheutuneet kustannukset suoraan avustetuilta edustusta vailla olevilta kansalaisilta. Monet näistä jäsenvaltioista näyttävät ensiksi yrittävän saada suoraa korvausta edustusta vailla olevalta kansalaiselta ja hakevan sitä tämän kansalaisuusjäsenvaltiolta vain jos korvauksen saaminen suoraan asianomaiselta henkilöltä ei onnistu.

Edellä esitetyn perusteella direktiivin korvausmenettelyjä voisi olla tarpeen selkeyttää. Lisäksi mahdollisen tarkistamisen yhteydessä voitaisiin harkita direktiivin liitteissä olevien korvauslomakkeiden muuttamista siten, että ne kattavat sekä edustusta vailla olevien että edustettuina olevien EU:n kansalaisten korvaukset. Näin voitaisiin kattaa tilanteet, joissa jäsenvaltiot ovat päättäneet vapaaehtoisesti avustaa edustettuina olevia kansalaisia.

## **6. Päätelmät**

Direktiivin soveltamista jäsenvaltioissa koskeva arviointi on osoittanut, että direktiivin tavoite, joka on helpottaa konsuliviranomaisten antamaan suojeluun liittyvien EU:n kansalaisten oikeuksien käyttöä EU:n ulkopuolisissa maissa, joissa jäsenvaltio, jonka kansalaisia he ovat, ei ole edustettuna, on pääosin saavutettu tehokkaasti.

Konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskeviin pyyntöihin johtavien kriisien määrä ja laajuus kuitenkin kasvavat. Erityisesti covid-19-pandemia (laajuudeltaan ja monimutkaisuudeltaan ennennäkemätön), Afganistanin kriisi, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan ja niitä seuranneet konsulipalveluihin vaikuttaneet kriisit tarjosivat puitteet puutteiden tunnistamiselle ja sen pohtimiselle, miten konsuliviranomaisten antamaan suojeluun liittyviä EU:n kansalaisten oikeuksia voitaisiin vahvistaa ja helpottaa niiden käyttöä edelleen.

Toimenpiteitä voitaisiin selventää ja yksinkertaistaa, jotta voitaisiin helpottaa edelleen konsuliviranomaisten suojelun antamista edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille, mukaan lukien oikeusvarmuuden lisääminen avunsaajien osalta ja tällaisen suojelun takaaminen riippumatta siitä, missä päin maailmaa he ovat. Lisäksi voitaisiin harkita tiedottamisen ja viestinnän yhteensovittamisen parantamista. EU:n kriisivalmius edellyttää myös ennakointimekanismien käytön lisäämistä, erityisesti kun otetaan huomioon konsuliviranomaisten antaman suojelun epäonnistumiseen liittyvät inhimilliset kustannukset. Lisäksi EU:n edustustojen virallinen rooli ja niiden koordinointi ja yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa voisivat paremmin heijastaa niiden kentällä tekemän työn todellisuutta, mikä lisäisi niiden oikeusvarmuutta.

Konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskeva ensisijainen velvoite on edelleen jäsenvaltioilla. Voisi kuitenkin olla perusteltua harkita, että EU:n edustustot valtuutetaan olemaan tarkasti määritellyissä olosuhteissa jäsenvaltioiden pyynnöstä suoremmin vuorovaikutuksessa EU:n kansalaisten kanssa. Tämä voisi olla tarpeen esimerkiksi tapauksissa, joissa apua annetaan kotiuttamisessa erityisesti myöntämällä tilapäisiä matkustusasiakirjoja silloin, kun ainoastaan EU:n edustustot pystyvät siihen. EU:n edustustot voisivat myös koordinoida tehokkaammin EU:n toimia, joilla tuetaan edustusta vailla olevia ja edustettuina olevia kansalaisia erityisesti kriisitilanteissa. Jatkossa on tärkeää seurata, miten tulevan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan uutta mallia sovelletaan, koska se voi vaikuttaa mahdollisuuteen antaa tämän tyyppistä

konsuliviranomaisten suojelua paikoissa, joissa jäsenvaltiot ovat vain rajoitetusti läsnä. EU:n edustustojen roolin vahvistaminen tällä tavoin voisi auttaa parantamaan taakanjakoa ja siten tehostaa käytettävissä olevien EU:n kokonaisresurssien käyttöä kolmansissa maissa.

Tällainen EU:n edustustojen roolin vahvistaminen merkitsisi SEUT-sopimuksen 25 artiklan siirtymälausekkeen hyödyntämistä. SEUT-sopimuksen 25 artiklassa määrätään yksinkertaistetusta menettelystä EU:n kansalaisuutta koskevien oikeuksien laajentamiseksi: neuvosto antaa yksimielisesti ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan säännöksiä EU:n kansalaisten oikeuksien täydentämisestä, mukaan lukien edustusta vailla olevien kansalaisten oikeus konsuliviranomaisten suojeluun. Tällaisen päätöksen hyväksyminen neuvostossa olisi ensimmäinen vaihe, jotta toisessa vaiheessa voidaan luoda tarvittava oikeusperusta sellaisen oikeudellisen kehyksen hyväksymiseksi, jolla vahvistetaan EU:n edustustojen roolia konsuliviranomaisten antaman suojelun alalla.