



Euroopan unionin  
neuvosto

Bryssel, 12. joulukuuta 2023  
(OR. en)

---

---

Toimielinten välinen asia:  
2023/0441(CNS)

---

---

16551/23  
ADD 4

COCON 51  
VISA 243  
FREMP 366  
FRONT 404

#### SAATE

---

Lähetäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	7. joulukuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2023) 942 final
Asia:	KOMMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja asiakirjaan Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä edustusta vailla oleville unionin kansalaisille kolmansissa maissa annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi annetun direktiivin (EU) 2015/637 ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta annetun direktiivin (EU) 2019/997 muuttamisesta

---

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 942 final.

---

Liite: SWD(2023) 942 final

Bryssel 6.12.2023  
SWD(2023) 942 final

**KOMISSIION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA**  
**TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA**

*Oheisasiakirja asiakirjaan*

**Ehdotus neuvoston direktiiviksi**

**yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä edustusta vailla oleville unionin kansalaisille kolmansissa maissa annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi annetun direktiivin (EU) 2015/637 ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta annetun direktiivin (EU) 2019/997 muuttamisesta**

{COM(2023) 930 final} - {SEC(2023) 930 final} - {SWD(2023) 940 final} -  
{SWD(2023) 941 final}

## 1. TOIMENPITEEN TARVE

### 1.1 Mihin ongelmaan puututaan ja mitkä ovat sen syyt ja seuraukset?

EU:n kansalaisilla on oikeus saada suojelua minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset. Tämä oikeus on vahvistettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja 23 artiklassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 46 artiklassa. Tämän oikeuden käyttämisen helpottamiseksi tarvittavista yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä säädetään neuvoston direktiivissä (EU) 2015/637<sup>1</sup>.

Konsuliviranomaisten suojelua annetaan päivittäin vähäiselle määrälle edustusta vailla olevia unionin kansalaisia, jotka tarvitsevat apua ulkomailla. Konsuliviranomaisten suojelun antaminen edustusta vailla oleville unionin kansalaisille todennäköisesti yleistyy tulevaisuudessa, kun konsulipalveluihin vaikuttavien kriisien esiintymistiheys, vakavuus ja kesto todennäköisesti lisääntyvät. Viime vuosina useat laajamittaiset kriisit ovat edellyttäneet konsuliviranomaisten suojelun antamista unionin kansalaisille. Näitä ovat erityisesti covid-19-pandemia, Afganistanin konflikti, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan ja hiljattain Sudanin konflikti ja kotiuttamiset Israelista ja Gazan alueelta.

Nämä kriisit ovat osoittaneet, että on tarpeen i) parantaa konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskevia puitteita ja ii) vahvistaa jäsenvaltioiden välistä yhteensovittamista ja yhteistyötä. Ne ovat myös osoittaneet, että nykyisissä säännöissä on puutteita, jotka voivat aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta ja heikentää konsuliavun tehokasta tarjoamista unionin kansalaisille. Säännöissä ei esimerkiksi oteta huomioon unionin edustustojen kasvavaa roolia jäsenvaltioiden tukemisessa avun antamisessa edustusta vailla oleville unionin kansalaisille. Nykyisissä säännöissä ei myöskään oteta huomioon jäsenvaltioiden kriisivalmiusyhteistyössä viime aikoina tapahtunutta merkittävää kehitystä.

Tämän perusteella on tunnistettu useita haasteita, jotka haittaavat konsuliviranomaisten suojelua koskevan unionin kansalaisten oikeuden tehokasta käyttöä. Näihin haasteisiin kuuluvat seuraavat: i) käsitteen 'edustusta vailla oleva kansalainen' epätarkka määritelmä, ii) paikallisiin konsuliyhteistyökokouksiin liittyvien roolien ja tehtävien epäselvä jako, iii) konsuliviranomaisten järjestelmällisen valmiussuunnittelun puute, iv) 'johtavan valtion'<sup>2</sup> käsitteen tehottomuus ja v) oikeudellinen epävarmuus unionin edustustojen roolista jäsenvaltioiden tukemisessa. Unionin kansalaisille annettavissa konsuliviranomaisten suojelua koskevissa tiedoissa on myös epäjohtonmukaisuuksia, eikä ulkomailla asuvista tai matkustavista unionin kansalaisista ole saatavilla luotettavaa tietoa. Lisäksi menettelyt konsuliviranomaisten antaman avun korvaamiseksi ovat monimutkaisia, niitä käytetään liian vähän, eivätkä ne kata unionin edustustoja.

### 1.2 Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Poliittisen aloitteen **yleisenä tavoitteena** on parantaa edustusta vailla oleville kansalaisille annettavaa konsuliviranomaisten suojelua koskevan oikeuden käyttöä. Tämä on tarkoitus saavuttaa seuraavien **erityistavoitteiden** avulla: i) lisätään unionin kansalaisten oikeusvarmuutta konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskevan oikeuden soveltamisalan osalta, ii) varmistetaan selkeät roolit ja

---

<sup>1</sup> Neuvoston direktiivi (EU) 2015/637, annettu 20 päivänä huhtikuuta 2015, yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä edustusta vailla oleville unionin kansalaisille kolmansissa maissa annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi ja päätöksen 95/553/EY kumoamisesta (EUVL L 106, 24.4.2015, s. 1).

<sup>2</sup> Termillä 'johtava valtio' tarkoitetaan yhtä tai useampaa kolmannessa maassa edustettuna olevaa jäsenvaltiota, joka vastaa tai jotka vastaavat edustusta vailla olevien kansalaisten avustustoimien yhteensovittamisesta ja johtamisesta kriisien aikana.

yhteensovittamis- ja yhteistyömekanismit jäsenvaltioiden ja unionin edustustojen välillä, myös kriisiaikoina, iii) parannetaan viestintää unionin kansalaisten kanssa ja tarjotaan heille laadukasta tietoa ja iv) parannetaan korvausmenettelyjen tehokkuutta ja käyttöä.

## 2. RATKAISUT

### 2.1 Mitkä ovat vaihtoehdot tavoitteiden saavuttamiseksi?

Vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin useita toimintavaihtoehtoja kunkin erityistavoitteen osalta ja useita mahdollisia toimenpiteitä ongelmien ratkaisemiseksi.

Ensimmäiseen tavoitteeseen liittyvillä vaihtoehdoilla pyritään varmistamaan, että 'edustusta vailla olevan unionin kansalaisen' määritelmää selkeytetään ja parannetaan, jotta vältettäisiin tilanteen, joissa edustusta vailla oleva unionin kansalainen ei saa apua, koska jäsenvaltio tulkitsee tai arvioi tilannetta virheellisesti. Tällä tavoitteella pyritään puuttumaan tilanteisiin, joissa kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltiolla on periaatteessa suurlähetystö tai konsulaatti kyseisessä kolmannessa maassa mutta on epäselvää, pystyisikö kyseinen suurlähetystö tai konsulaatti "tosiasiassa antamaan konsuliviranomaisten suojelua". **Toimintavaihtoehto 1 a** sisältää pehmeitä ja ei-sitovia toimenpiteitä, kun taas **toimintavaihtoehdossa 1b** ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia direktiivissä olevan määritelmän selventämiseksi. **Toimintavaihtoehdossa 1 c** puolestaan ehdotetaan, että käyttöön otetaan käyttöön uusi käsite, 'oletus edustusta vailla olemisesta'.

Toista erityistavoitetta koskevassa vaikutustenarvioinnin osiossa tarkasteltiin vaihtoehtoja sellaisten ongelmien ratkaisemiseksi, jotka liittyvät keskeisiin käsitteisiin ja menettelyihin jäsenvaltioiden ja unionin edustustojen välisessä vuorovaikutuksessa, kun ne antavat konsuliapua edustusta vailla oleville kansalaisille. Paikallisia konsuliyhteistyöverkostoja koskeva **toimintavaihtoehto 2 a** koostuu pehmeistä toimenpiteistä, joilla pyritään organisoimaan paremmin eri vastuualueet tällaisissa verkostoissa, ja **toimintavaihtoehdossa 2 b** ehdotetaan, että paikallisten konsuliyhteistyökokousten puheenjohtajan tehtävä annetaan unionin edustustoille. **Toimintavaihtoehto 2 c** koostuu lainsäädäntömuutoksista, joilla tarkistetaan 'johtavan valtion' käsitettä ja joiden mukaisesti niin kutsutuissa konsuliviranomaisten yhteisissä valmiussuunnitelmissa osoitetaan selkeät tehtävät eri toimijoille. Vaihtoehdossa 2 c ehdotetaan myös tällaisia suunnitelmia ja niin kutsuttuja yhteisiä konsuliviranomaisten tiimejä koskevien säännösten sisällyttämistä direktiiviin (EU) 2015/637. **Toimintavaihtoehto 2 d** koostuu lainsäädäntömuutoksista, joilla selkeytetään unionin edustustojen tukevaa roolia erityisesti yhdenmukaistamalla direktiivin säännökset Euroopan ulkosuhdehallinnosta (EUH) annetun neuvoston päätöksen 2010/427/EU<sup>3</sup> kanssa. **Vaihtoehto 2 e** koostuu lainsäädäntömuutoksista, joilla unionin edustustoille annetaan uusia toimivaltuuksia, joiden nojalla konsuliviranomaiset voivat antaa kolmansissa maissa suoraa suojelua edustusta vailla oleville kansalaisille näiden pyynnöstä.

Kolmatta erityistavoitetta edistävillä vaihtoehdoilla puututaan kansalaisten kanssa käytävään viestintään liittyvien ongelmien tärkeimpiin syihin, jotka ovat i) jäsenvaltioiden ja unionin kansalaisille antamiin tietoihin liittyvät ongelmat ja ii) ulkomailla matkustavia tai oleskelevia kansalaisia koskevien tietojen puute. Ensimmäistä kysymystä koskevassa **toimintavaihtoehdossa 3 a** ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia, joihin sisältyy uusia tiedonantovaatimuksia, kun taas **toimintavaihtoehdossa 3 b** ehdotetaan unionin matkustusohjeportaalin perustamista. Toista kohtaa koskevassa **toimintavaihtoehdossa 3 c** suositellaan EU:n laajuista tiedotuskampanjaa, ja **vaihtoehdossa 3 d** edellytettäisiin, että jäsenvaltiot edistävät toimenpiteitä, joiden avulla unionin

<sup>3</sup> Neuvoston päätös 2010/427/EU, annettu 26 päivänä heinäkuuta 2010, Euroopan ulkosuhdehallinnon organisaatiosta ja toiminnasta (EUVL L 201, 3.8.2010, s. 30).

kansalaiset voivat ilmoittaa kansallisille viranomaisille ulkomaille suuntautuvista matkoistaan tai oleskelustaan ulkomailla.

Neljänteen erityistavoitteeseen liittyvillä vaihtoehdoilla pyritään vähentämään korvausmenettelyjen (konsuliviranomaisille toisen jäsenvaltion kansalaisten avustamisesta suoritettavat korvaukset) monimutkaisuutta ja tehottomuutta, jotta menettelyjä voitaisiin nopeuttaa ja niiden käyttöä voitaisiin lisätä unionin kansalaisten ja jäsenvaltioiden eduksi. **Toimintavaihtoehto 4 a** koostuu pehmeistä toimenpiteistä, joilla selkeytetään korvausmenettelyjä ja tarjotaan koulutusta jäsenvaltioille, kun taas **toimintavaihtoehdossa 4 b** ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia korvausmenettelyjen parantamiseksi ja niiden laajentamiseksi koskemaan unionin edustustoja. Näin varmistetaan päätöksessä 2010/427/EU säädetyn kustannusneutraaliusvaatimuksen noudattaminen.

## 2.2 Mikä on parhaaksi arvioitu vaihtoehtojen yhdistelmä?

Parhaaksi arvioitu vaihtoehtojen yhdistelmä johtaisi seuraaviin direktiiviin (EU) 2015/637 tehtäviin lainsäädäntömuutoksiin:

- **Vaihtoehto 1 b:** Selkeytetään määritelmää siitä, mitä edustusta vailla olevalla unionin kansalaisella tarkoitetaan.
- **Vaihtoehto 2 b:** Säädetään, että unionin edustustot toimivat pääsääntöisesti paikallisten koordinoitukokousten puheenjohtajana.
- **Vaihtoehto 2 c:** Virallistetaan konsuliviranomaisten yhteisten valmiussuunnitelmien ja yhteisten konsuliviranomaisten tiimien asema ja tarkistetaan 'johtavan valtion' käsitettä.
- **Vaihtoehto 2 d:** Vahvistetaan unionin edustustojen tukevaa roolia ja yhdenmukaistetaan direktiivin teksti päätöksen 2010/427/EU kanssa.
- **Vaihtoehto 3 a:** Veloitetaan jäsenvaltiot toimittamaan komissiolle ja EUH:lle säännöllisesti tietoja konsuliverkostoistaan, kunniakonsuleistaan sekä kahdenvälisistä ja käytännön järjestelyistä konsuliviranomaisten suojelun antamiseksi.
- **Vaihtoehto 3 d:** Veloitetaan jäsenvaltiot edistämään toimenpiteitä, joiden avulla unionin kansalaiset voivat ilmoittaa konsuliviranomaisille kolmansiin maihin suuntautuvista matkoistaan tai oleskelustaan kolmansissa maissa.
- **Vaihtoehto 4 b:** Annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus vaatia edustusta vailla olevia kansalaisia korvaamaan kustannukset suoraan ja laajennetaan korvausmekanismit koskemaan unionin edustustoja.

## 3. PARHAAKSI ARVIDUN VAIHTOEHDON VAIKUTUKSET

### 3.1 Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt ja kustannukset

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon suurin hyöty olisi se, että edustusta vailla olevat unionin kansalaiset voisivat käyttää oikeuttaan konsuliviranomaisten antamaan suojeluun tehokkaammin ja tuloksellisemmin. Tämä saavutettaisiin selkeyttämällä määritelmiä ja menettelyjä, mikä lisäisi oikeusvarmuutta kansalaisten ja jäsenvaltioiden kannalta. Valmius- ja koordinoitumien parantaminen sekä unionin edustustojen roolia koskevan oikeudellisen kehityksen vahvistaminen auttavat parantamaan unionin kansalaisten suojelua erityisesti kriisitilanteissa.

Muita etuja ovat viestinnän parantaminen unionin kansalaisten kanssa muun muassa helpottamalla luotettavan tiedon saatavuutta ja lisäämällä kansalaisten ulkomaille suuntautuvien matkojen ja ulkomailla oleskelun kirjaamista. Lisäksi parhaiksi katsotut toimenpiteet i) tuovat pieniä säästöjä ja tehokkuusetuja kansallisille viranomaisille sekä ii) säästävät unionin kansalaisten aikaa ja vähentävät heille aiheutuvaa rasitetta.

Parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta jäsenvaltioille ja EU:lle aiheutuvat kustannukset ovat hyvin vähäiset.

### **3.2 Toimenpiteen toissijaisuus- ja täydentävyysperiaatteiden mukaisuus EU:n tasolla**

Edustusta vailla oleville kansalaisille annettavaan konsuliviranomaisten suojeluun liittyy määritelmän mukaisesti rajat ylittävä ulottuvuus, koska se on luonteeltaan unionin kansalaisuuteen perustuva oikeus, jota voidaan käyttää muiden jäsenvaltioiden kuin kansalaisuusjäsenvaltion viranomaisiin nähden. Näin ollen siihen ei voitaisi tehokkaasti puuttua yksittäisten jäsenvaltioiden toimilla.