



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 2 септември 2022 г.  
(OR. en)

12085/22

COCON 52  
CFSP/PESC 1108

#### ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| От:          | Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор                                                                                                                                                                                                                                        |
| До:          | Генералния секретариат на Съвета                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| № док. Ком.: | COM(2022) 437 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Относно:     | ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно изпълнението и прилагането на Директива (ЕС) 2015/637 на Съвета от 20 април 2015 година относно мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети държави и за отмяна на Решение 95/553/ЕО |

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 437 final.

Приложение: COM(2022) 437 final



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.9.2022 г.  
COM(2022) 437 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**относно изпълнението и прилагането на Директива (ЕС) 2015/637 на Съвета от  
20 април 2015 година относно мерките за координация и сътрудничество за  
улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети  
държави и за отмяна на Решение 95/553/ЕО**

## 1. Въведение

Гражданството на Европейския съюз (ЕС), „създадено, за да бъде основният статут на гражданите на държавите членки“<sup>1</sup> на ЕС, предлага закрила на гражданите на ЕС, когато пътуват или пребивават в чужбина. Като част от правата, произтичащи от гражданството на ЕС, в член 20, параграф 2, буква в) и член 23 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда правото на всеки гражданин на ЕС на територията на трета държава (т.е. държава извън ЕС), в която държавата членка, чийто гражданин е той, няма представителство, да се ползва от закрилата на дипломатическите и консулските власти на всяка държава членка при същите условия, както и гражданите на тази държава.

Основното право на непредставените граждани да получават консулска закрила от представените държави членки при същите условия, както техните собствени граждани<sup>2</sup>, е израз на външното измерение на гражданството на ЕС, проява на солидарност от страна на държавите членки и с него се укрепва идентичността на ЕС в трети държави. Правото осигурява закрила на гражданите на ЕС, които се намират в затруднено положение в чужбина. Значението му се усеща най-осезаемо в контекста на широкомащабни кризисни ситуации, природни или причинени от човешка дейност, при които може да са необходими неотложна помощ и репатриране на голям брой граждани на ЕС.

На 20 април 2015 г. Съветът прие Директива (ЕС) 2015/637 относно мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети държави („Директивата“)<sup>3</sup>, която е първият акт от вторичното законодателство на ЕС, приет в тази област<sup>4</sup>. Целта на директивата е: i) установяване в правото на ЕС на приложимите мерки за координация и сътрудничество, необходими за улесняване на ежедневната консулска закрила за непредставени граждани на ЕС; ii) подобряване на правната сигурност по отношение на обхвата, условията и процедурите, свързани с консулската закрила; и iii) оптимизиране на използването на ресурсите на държавите членки и ЕС, включително по време на криза. Държавите членки

---

<sup>1</sup> Решение на Съда от 18 януари 2022 г., *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*, C-118/20, EU:C:2022:34, т. 38 и цитираната съдебна практика.

<sup>2</sup> Вж. член 46 от Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“).

<sup>3</sup> ОВ L 106, 24.4.2015 г., стр. 1.

<sup>4</sup> До влизането в сила на Договора от Лисабон правото, свързано с консулската закрила, се уреждаше от член 20 от Договора от Ница, а преди това от член 8в от Договора от Маастрихт, съгласно който държавите членки „установяват помежду си необходимите правила“ за осигуряване на тази закрила. За да се съобразят с член 8в и като се има предвид, че мерките за обща закрила ще „укрепят чувството за идентичността на Европейския съюз в трети страни“ и „чувството за европейска солидарност“, държавите членки приеха Решение 95/553/ЕО на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, от 19 декември 1995 г. относно закрилата на гражданите на Европейския съюз, осигурявана от дипломатическите и консулските представителства (ОВ L 314, 28.12.1995 г.). Договорът от Лисабон замени този метод на изпълнение. Съгласно новия подход Съветът, действайки в съответствие със специална законодателна процедура и след консултация с Европейския парламент, беше оправомощен да приема директиви за установяване на мерки за координация и сътрудничество, необходими за улесняване на закрилата на граждани на ЕС на територията на трета държава, в която държавата членка, чиито граждани са те, няма представителство, от страна на дипломатическите или консулските власти на всяка държава членка. С оглед на правната рамка, установена с Договора от Лисабон, с директивата също се отменя Решение 95/553/ЕО.

трябваше да транспонира директивата в националното си законодателство до 1 май 2018 г.

През последните няколко години няколко събития поставиха предизвикателства, които имат отношение към консулската закрила, по-специално пандемията от COVID-19, кризата в Афганистан и агресивната война на Русия срещу Украйна. Тези кризи показаха ползите от консулската закрила на гражданите на ЕС като част от правата, произтичащи от гражданството на ЕС<sup>5</sup>.

Възможно е консулската закрила да придобие още по-голямо значение в бъдеще, тъй като честотата, сериозността и продължителността на кризите могат да се увеличат, особено кризите, свързани с глобалното затопляне, които пораждат множество неизбежни климатични опасности и представляват многобройни рискове за екосистемите и хората<sup>6</sup>. Това е знак за необходимостта да се гарантира, че е налице инфраструктура за прилагане на практика на правата на гражданите на ЕС, свързани с консулската закрила. Това показва също и необходимостта от укрепване на правната рамка на ЕС за консулска закрила, по-специално с цел подобряване на готовността за реагиране при кризи и отчитане на намаленото общо консулско присъствие на държавите членки в ЕС след оттеглянето на Обединеното кралство (UK) от ЕС.

В тази връзка оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС се отрази и на териториалния обхват на прилагане на директивата, като създаде нова трета държава, в която живеят най-малко 5,5 милиона граждани на ЕС<sup>7</sup>.

Както е посочено в Доклада за гражданството на ЕС за 2020 г.<sup>8</sup>, в работната програма на Комисията за 2021 г.<sup>9</sup> е обявено преразглеждане на правилата на ЕС за консулска закрила с цел подобряване на готовността и способността на ЕС и държавите членки да защитават и подкрепят гражданите на ЕС във времена на криза. Това ще включва засилване на поддържащата роля на ЕС и възможно най-добро използване на неговата единствена по рода си мрежа от делегации на ЕС<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> За повече информация вж. статията *Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad* (Положителни примери относно консулската подкрепа за граждани на ЕС, блокирани в чужбина) на адрес [https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en)

<sup>6</sup> Вж. доклад на Междуправителствения комитет по изменението на климата „Изменение на климата 2022 г.: въздействия, адаптиране и уязвимост“, стр. 15.

<sup>7</sup> Под внимание се вземат само бенефициерите по Споразумението за оттегляне между ЕС и Обединеното кралство (т.е. гражданите на ЕС, които са живели в Обединеното кралство преди 31 декември 2020 г. и продължават да живеят там), като се изключват гражданите на ЕС, които са се преместили в Обединеното кралство след 31 декември 2020 г. Всички държави членки са представени в Обединеното кралство, като там има и делегация на ЕС: възможността гражданин на ЕС да бъде непредставен е много ограничена. Срещите на местното консулско сътрудничество се свикват редовно на местно равнище и се изготвят планове за действие при извънредни ситуации в случай на консулска криза. Мерките, предприети за адаптирането към превръщането на Обединеното кралство в трета държава, от гледна точка на директивата включват адаптиране на съвместните рамки. Консулската закрила не е обхваната от Споразумението за оттегляне между ЕС и Обединеното кралство, нито от Споразумението за търговия и сътрудничество между ЕС и Обединеното кралство.

<sup>8</sup> [Доклад за гражданството на ЕС за 2020 г.](#) Оправомощаване на гражданите и защита на техните права.

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

<sup>10</sup> Тази инициатива подлежи на съответните изисквания за по-добро регулиране и все още не е представена.

Освен това в Стратегическия компас за сигурността и отбраната<sup>11</sup>, представен от върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност/заместник-председател на Комисията (ВП/ЗП) и одобрен от държавните или правителствените ръководители от ЕС<sup>12</sup>, се посочва, че „[м]еханизмите на ЕСВД за реакция при кризи, нашата консулска подкрепа и полева сигурност също ще бъдат преразгледани и укрепени, за да подобрим помощта за усилията на държавите членки да защитават и спасяват своите граждани в чужбина, както и да подкрепим делегациите на ЕС в случаите, когато е необходимо да евакуират служители“<sup>13</sup>.

Освен това в съобщението си от юни 2022 г. относно последващите мерки във връзка с Конференцията за бъдещето на Европа Комисията обяви, че ще разгледа нови области на действие, като например „придаване на повече осезаемост на европейското гражданство, включително чрез укрепване на правата, свързани с него, и чрез предоставяне на надеждна и лесно достъпна информация за него“<sup>14</sup>.

## **2. Обхват на доклада относно изпълнението и прилагането**

В съответствие с член 19, параграф 1 от директивата<sup>15</sup> Комисията трябва да представи пред Европейския парламент и Съвета доклад относно изпълнението и прилагането на директивата до 1 май 2021 г. Представянето на настоящия доклад беше отложено с цел да се вземат предвид последните развития със значително въздействие върху консулската закрила, като например поуките, извлечени от широкомащабните репатрирания, станали необходими след избухването на пандемията от COVID-19, кризата в Афганистан и агресивната война на Русия срещу Украйна<sup>16</sup>.

Включените в настоящия доклад описание и анализ се основават главно на информацията, предоставена от държавите членки, Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и делегациите на ЕС, допълнена от външни проучвания<sup>17</sup> и пряка обратна връзка от граждани на ЕС<sup>18</sup>.

---

<sup>11</sup> Стратегически компас за сигурността и отбраната — За Европейски съюз, който защитава своите граждани, ценности и интереси и допринася за международния мир и сигурност, [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>12</sup> EC 7371/22.

<sup>13</sup> Вследствие на този призив през юли 2022 г. беше създаден Център за реакция при кризи (CRC) към ЕСВД като постоянен капацитет на ЕСВД за реакция при кризи, който поддържа връзка със звената за реакция при кризи на всички институции на ЕС, държавите членки и партньорите.

<sup>14</sup> Приложение към COM(2022) 404 final.

<sup>15</sup> Освен ако е посочено друго, всички бъдещи препратки към членове се отнасят до директивата.

<sup>16</sup> Следователно периодът на докладване започва на 1 май 2018 г. — датата, до която държавите членки трябваше да транспонират директивата в националното си законодателство — и завършва на датата на публикуване на настоящия доклад.

<sup>17</sup> Предстоящите публикации *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* (Проучване в подкрепа на изготвянето на оценка на въздействието на евентуална политическа инициатива на ЕС относно мерките за координация и сътрудничество, така че да се улесни упражняването на правото на гражданите на ЕС на консулска закрила), Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis и VVA, и *Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU* (Консулска закрила на непредставени граждани на ЕС в трети държави — ефективност и бъдеще на правото на

В доклада се поставя акцент върху предприетите от държавите членки мерки за изпълнение и прилагане на директивата. В него се прави преценка дали държавите членки са транспонирали директивата в определения срок и дали националното законодателство и практика постигат целите и отговарят на изискванията на директивата. Освен това съгласно член 19, параграф 2 от директивата в настоящия доклад се разглежда също така вероятната необходимост от допълнителни мерки, включително, при необходимост, изменения с цел адаптиране на директивата с оглед на допълнителното улесняване на упражняването на правата на гражданите на ЕС, свързани с консулската закрила<sup>19</sup>.

### 3. Цел и основни елементи на директивата

С директивата се определят мерките за координация и сътрудничество, необходими, за да могат гражданите на ЕС, намиращи се на територията на трета държава, в която няма представителство на тяхната държава членка (т.е. където са „непредставени“), да упражняват по-лесно своето право на закрила от страна на дипломатическите или консулските служби на друга държава членка при същите условия, които се прилагат за собствените граждани на тази друга държава членка, както е установено в член 20, параграф 2, буква в) от ДФЕС<sup>20</sup>. По-специално в директивата се предоставят определенията и процедурите, необходими за упражняването на това право.

В съответствие с член 23 от ДФЕС в директивата се посочва, че консулската закрила в трети държави се предоставя от представените държави членки на непредставените граждани на ЕС „при същите условия“, които се прилагат за техните собствени граждани. Това означава, че с директивата не се хармонизира степента на помощ, която държавите членки са задължени да предоставят на непредставените граждани. Вместо това непредставените граждани на ЕС имат право на *равно третиране*, което означава да получават същата степен на закрила, която оказващата помощ държава членка би предоставила на собствените си граждани при същата ситуация. На практика това означава, че непредставените граждани на ЕС може да получат различни видове закрила и различни равнища на услуги в зависимост от държавата членка, от която търсят закрила, поради различната закрила, предоставяна от държавите членки на собствените им граждани.

Директивата съдържа следните елементи:

- общия принцип на консулска закрила от държавите членки на непредставени граждани на ЕС при същите условия, които се прилагат за техните собствени граждани (член 2);
- възможността държавата членка, чийто гражданин е непредставен гражданин, да поиска държавата членка, от която непредставеният гражданин търси или получава консулска закрила, да пренасочи случая към

---

консулска закрила извън ЕС, произтичащо от гражданството на Съюза), EU-CITIZEN: Академична мрежа относно правата, свързани с европейското гражданство.

<sup>18</sup> Експресно проучване на Евробарометър № 485: Гражданство на ЕС и демокрация, февруари/март 2020 г, [https://data.europa.eu/data/datasets/s2260\\_485\\_eng?locale=bg](https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=bg)

<sup>19</sup> Всяко законодателно предложение ще подлежи на съответните изисквания за по-добро регулиране, като например оценяване и оценка на въздействието, ако е необходимо.

<sup>20</sup> Съображение 4 и член 1, параграф 1 от директивата.

неговата собствена държава членка, като замолената държава членка следва да се откаже от въпросния случай (член 3);

- персоналният обхват на закрилата, определящ кой има право на консулска закрила (членове 4, 5 и 6);
- условията за достъп до такава закрила, а именно от коя държава членка и от кой вид орган може да потърсят закрила непредставените граждани на ЕС (член 7);
- правилата относно начина на установяване на самоличността на непредставените граждани на ЕС (член 8);
- неизчерпателно изброяване на видовете ситуации, които може да породят необходимост от консулска закрила (член 9);
- правилата относно начина, по който държавите членки трябва да си сътрудничат и да осъществяват координацията помежду си и с ЕС, за да осигурят закрилата на непредставените граждани (член 10);
- уточнения относно ролята на делегациите на ЕС (член 11);
- изискванията за сътрудничество на местно равнище между държавите членки (член 12) и за готовност за реагиране и сътрудничество при кризи на държавите членки и делегациите на ЕС в трети държави (член 13);
- правилата за възстановяване на разходите за консулска закрила (членове 14 и 15).

#### 4. Обща оценка

##### 4.1. Транспониране на директивата в националното законодателство

Съгласно член 17 държавите членки бяха задължени да транспонират директивата в националното законодателство до 1 май 2018 г.

Към датата на изтичане на срока за транспониране 10 държави членки не бяха съобщили на Комисията необходимите мерки. Комисията започна сътрудничество със съответните държави членки, за да гарантира пълното транспониране на директивата, и все още води диалог с държавите членки относно изпълнението на специфични елементи от нея.

Комисията ще продължи да следи отблизо ситуацията и да предприема необходимите мерки, за да гарантира спазването на директивата в целия ЕС, включително, когато е необходимо, чрез образуване на производство за установяване на нарушение съгласно член 258 от ДФЕС.

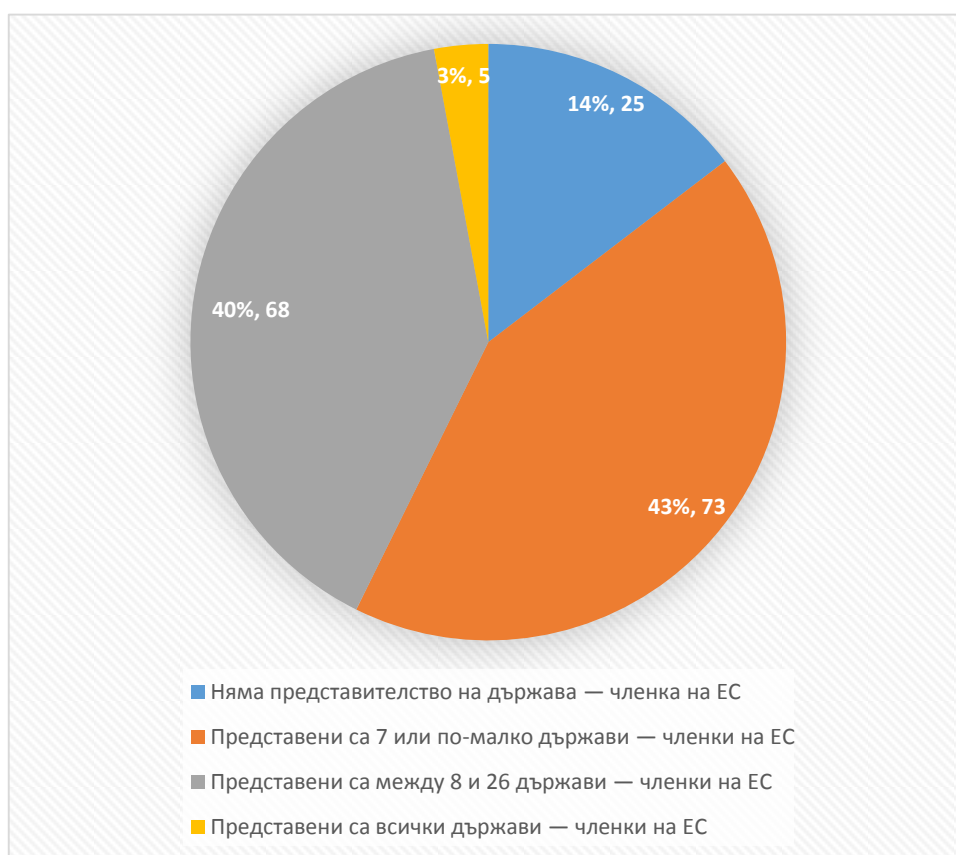
##### 4.2. Прилагане на директивата и потенциални пропуски

От датата на влизане в сила на директивата тя се утвърди като полезен инструмент за осигуряване на закрила и подкрепа на гражданите на ЕС, по-специално в контекста на избухването през 2020 г. на пандемията от COVID-19. Въпреки това гражданите на ЕС са изправени пред предизвикателства, породени от редица специфични пропуски и нови потребности.

Първо, в директивата се изхожда от хипотезата, че непредставените граждани на ЕС винаги могат да се обърнат към друга държава членка, когато търсят консулска закрила в трета държава. **В много държави обаче нито една държава членка не разполага с посолство или консулска служба на територията на дадената държава.** Освен това в тези държави, в които само няколко държави

членки са представени, **натискът върху консулските мрежи на въпросните държави членки може да бъде голям, особено при кризисни ситуации**. По-конкретно, има 25 трети държави, в които нито една държава членка не разполага с посолство или консулска служба на територията на държавата<sup>21</sup>. В пет от тези държави делегацията на ЕС е единственото дипломатическо присъствие на ЕС<sup>22</sup>. В много повече трети държави обаче консулското или дипломатическото присъствие на държавите членки е много слабо и поради това е изложено на голям риск от претоварване при възникване на по-мощна криза. Така например в повече от половината трети държави са представени най-много седем държави членки, често с ограничени ресурси. Делегациите на ЕС, които присъстват в повечето от съответните трети държави, биха могли да предоставят полезна допълнителна подкрепа на държавите членки, ако е необходимо, за подпомагане на непредставените граждани на ЕС.

**Фигура 1: Представителство на държавите — членки на ЕС, в трети държави**



Второ, **подкрепата, предоставяна от делегациите на ЕС на гражданите на ЕС по искане на държавите членки, надхвърля условията, определени в член 11 от**

<sup>21</sup> Това са Афганистан, Антигуа и Барбуда, Бахамските острови, Барбадос, Белиз, Бутан, остров Кук, Доминика, Есватини, Гренада, Гвиана, Кирибати, Лесото, Лихтенщайн, Малдивските острови, Маршаловите острови, Микронезия, Науру, Република Палау, Сейнт Китс и Невис, Сейнт Винсент и Гренадини, Самоа, Соломоновите острови, Тонга, Тувалу. Броят на третите държави, на територията на които нито една държава членка няма посолство или консулска служба, се е увеличил след оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС.

<sup>22</sup> Афганистан, Барбадос, Есватини, Гвиана и Лесото.



директивата<sup>23</sup>, който обхваща главно координацията и логистичната подкрепа<sup>24</sup>. Това по-специално е случаят в третите държави, в които нито една държава членка не е представена и помощ на нуждаещите се граждани на ЕС се предоставя от делегациите на ЕС. Такъв е случаят и при кризисни ситуации, при които делегациите на ЕС често играят активна роля в оказването на помощ на държавите членки при предоставянето на помощ на граждани на ЕС.

По-важното е, че от началната дата на прилагането на директивата делегациите на ЕС са от основно значение за осъществяването на сътрудничество на местно равнище, както и при кризи. След избухването на пандемията от COVID-19 делегациите на ЕС, ЕСВД и службите на Комисията, включително нейният Координационен център за реагиране при извънредни ситуации (ERCC), подкрепиха държавите членки при организирането на безпрецедентно съвместно действие за репатриране на около 600 000 граждани на ЕС, засегнати от ограниченията за пътуване по света, главно чрез Механизма за гражданска защита на Съюза (МГЗС)<sup>25</sup>. Макар че това показва ползите от консулската закрила като част от правата, произтичащи от гражданството на ЕС, то също така подчерта необходимостта от укрепване на съществуващата рамка на ЕС, за да може държавите членки и ЕС да се справят по по-ефективен начин с евентуални подобни предизвикателства в бъдеще. В своята междинна оценка относно „поуките, извлечени от COVID-19“, германското председателство на Съвета<sup>26</sup> счете, че действията по репатриране са показали, че „съществуващите инструменти предоставят стабилна основа за по-нататъшното подобряване на координираната реакция на консулствата при кризи“<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> В този контекст вж. също член 221, параграф 2 от ДФЕС и член 5, параграф 10 от Решението на Съвета от 26 юли 2010 г. за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност (2010/427/ЕС), ОВ L 201/30 от 3 август 2010 г.

<sup>24</sup> „Делегациите на Съюза работят в тясно сътрудничество и координация с посолствата и консулствата на държавите членки с оглед да допринесат за сътрудничеството и координацията на местно равнище при кризи, по-специално като осигуряват логистична подкрепа, включително служебни и организационни помещения, като например временни жилища за персонала на консулските служби и екипите за намеса. Делегациите на Съюза и централата на ЕСВД също така улесняват обмена на информация между посолствата и консулствата на държавите членки и ако е целесъобразно, с местните органи. Делегациите на Съюза предоставят също така обща информация относно помощта, на която непредставените граждани биха могли да имат право, особено по отношение на практическите договорености, ако е приложимо.“

<sup>25</sup> В Решение 1313/2013/ЕС се посочва, че Механизмът за гражданска защита на Съюза може „да се използва и за предоставяне на подкрепа в областта на гражданската защита за оказване на консулска помощ на гражданите на Съюза при бедствия в трети държави, ако това бъде поискано от консулските служби на засегнатите държави членки“. По линия на Механизма за гражданска защита на Съюза бяха съфинансирани 408 полета за репатриране от 85 трети държави, организирани от 19 държави членки, 2 участващи държави и Обединеното кралство (което все още беше част от Механизма за гражданска защита на Съюза през преходния период), с които в Европа бяха върнати 100 313 души, от които 90 060 граждани на ЕС.)

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

<sup>27</sup> В този контекст вж. също Заклученията на Съвета от 23 ноември 2021 г. относно повишаването на готовността, способността за реагиране и устойчивостта към бъдещи кризи, в които Съветът заяви, че „много от последно извлечените поуки произтичат от пандемията от COVID-19. Въпреки слабостите, ЕС се справи добре, благодарение на координацията и солидарността. Макар да разкри наличието на пропуски по отношение на готовността и реакцията при междусекторни кризи, нашият отговор на пандемията доказва необходимостта и добавената стойност на съвместната работа. Използването на консулското сътрудничество и координация в рамките на ЕС за успешното репатриране от държавите членки, с подкрепата на ЕСВД и Механизма за гражданска защита на Съюза, на граждани на ЕС, блокирани в чужбина поради извънредните ограничения за пътуване

Въз основа на всички налични доказателства изглежда, че описанието в директивата на ролята на делегациите на ЕС е твърде тясно определено, за да отразява напълно подкрепата, която те оказват на място, както и действителната им ангажираност, особено по време на криза. Делегациите на ЕС съобщават, че от тях редовно се иска да предприемат преки действия в подкрепа на нуждаещите се от помощ граждани, което значително надхвърля предвидения за тях мандат при приемането на директивата<sup>28</sup>. Това положение обаче не е идеално, тъй като не осигурява необходимата правна сигурност. Правната яснота и правната сигурност по отношение на такива ситуации биха могли да бъдат подобрени, например чрез оправомощаване на делегациите на ЕС да действат, когато е необходимо, по искане на държавите членки<sup>29</sup>.

Трето, в директивата не се посочва нищо относно **консулската закрила на някои уязвими групи сред непредставените граждани**. Това може да включва искания за консулска закрила от страна на бременни жени, непридружени ненавършили пълнолетие лица, лица с намалена подвижност, лица с увреждания или лица, подложени на дискриминация на някое от основанията, предвидени в член 21 от Хартата. Освен това в директивата не се посочва конкретен режим за консулската помощ на жертвите на престъпления, което може да включва жертви на домашно и основано на пола насилие. Достъпът до адекватна консулска закрила, особено по време на криза, може да бъде по-сложен за лицата от тези групи, предвид специалните им потребности. Като се има предвид, че на практика държавите членки отдават приоритет на помощта за непредставени уязвими групи, правната сигурност би могла да бъде подобрена. Това може да включва изменения на директивата, с които да се разяснява специалното положение на уязвимите непредставени граждани.

Четвърто, могат да бъдат предприети допълнителни мерки, за да се гарантира, че **гражданите на ЕС са запознати с правата си, свързани с консулската закрила**, и имат достъп до **надеждна и актуална информация, което позволява пълното им упражняване**. Тази информация следва да включва координатите за връзка на посолствата и консулствата на други държави членки, почетните консули, които могат да предоставят консулска закрила, и договореностите между държавите членки. Макар че в няколко члена на директивата се посочва предоставянето на информация, в нея не се включва специален член относно комуникацията, осъществявана по каналите на ЕС, и предоставянето на гражданите на ЕС на относимата информация, която обхваща всички горепосочени аспекти. Подобно допълнение би било полезно, за да се гарантира, че на гражданите последователно се предоставя минимално равнище на информация, което допълнително ще улесни упражняването на правата на гражданите на ЕС, свързани с консулската закрила.

---

(...), подчертава, когато е уместно, значението на консулската координация и сътрудничество по време на кризи и необходимостта да се извлекат поуки от действията в отговор на пандемията от COVID-19 и други кризи и [Съветът] очаква Комисията да представи през 2022 г. предложение за преразглеждане на Директивата на ЕС за консулската закрила.“. (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/bg/pdf>).

<sup>28</sup> Като примери за неотдавнашно пряко предоставяне на помощ на граждани на ЕС от делегация на ЕС можем да посочим помощта, оказана на гражданин на ЕС в Афганистан за издаване на документи за пътуване, и помощта, оказана при спасяването на гражданин на ЕС, чиято лодка се е носела по течението на разстояние 100 km от Сомалия.

<sup>29</sup> Вж. бележка под линия 27.

В тази връзка в член 2, параграф 2 се предвижда, че държавите членки трябва да информират непредставените граждани относно степента, до която почетните консули са компетентни да предоставят закрила в даден случай. Освен това в член 7, параграф 2 се посочва, че държавите членки и ЕС трябва да публикуват съществуващите практически договорености между държавите членки с оглед на осигуряването на прозрачност по отношение на непредставените граждани. Държавите членки обаче невинаги предприемат конкретни мерки, за да информират непредставените граждани относно тези конкретни аспекти, а събирането на информация на равнището на ЕС, която се разпространява чрез каналите на ЕС, не е изчерпателно. В резултат на това непредставените граждани на ЕС може да не разполагат с лесно достъпна и/или подходяща информация относно практическите договорености. От това следва, че изискванията за предоставяне на всеобхватна и ефективна информация биха подобрили цялостната консулска закрила. В допълнение към мерките, предприети от държавите членки<sup>30</sup>, ЕС би могъл да изиграе по-значима роля в това отношение, като рационализира информацията и/или осигури централно звено за достъп и/или използва допълнително своите комуникационни канали на световно и местно равнище за предаване на информация.

Има възможност също така за по-голяма ефективност на информационния поток по време на криза между ЕСВД, делегациите на ЕС, държавите членки и техните представителства и, когато е приложимо, Комисията. Също толкова важно е и подобряването на информационния поток към гражданите. Например консулското сътрудничество на местно равнище може да постигне съгласие за централен източник на информация, който да служи като основен инструмент за комуникация с непредставените граждани на ЕС при кризисни ситуации във всяка трета държава. Каналът(ите) може(гат) да се управлява(т) от делегациите на ЕС или от определените за тази цел държави членки.

Накрая, държавите членки следва да осигурят **достъп до ефективни правни средства за защита и обезщетение** на непредставените граждани на ЕС, за да гарантират, че непредставените граждани имат възможност да търсят правни средства за защита и обезщетение, когато техните права, свързани с консулската закрила, са били нарушени<sup>31</sup>. С цел допълнително да се улесни упражняването на правата на гражданите на ЕС, свързани с консулската закрила, би могло да се обмисли въвеждането в директивата на **изрично правно основание за обработването на личните данни на гражданите на ЕС**, по-специално при кризисни ситуации. Освен това с оглед на увеличаването на броя и мащаба на кризите е необходимо по-широко използване на механизми за прогнозиране с цел готовност при кризи, особено като се има предвид човешката цена, свързана с непредоставянето на консулска закрила.

---

<sup>30</sup> Няколко държави — членки на ЕС, информират своите граждани за техните права, свързани с консулската закрила, в качеството им на граждани на ЕС, например чрез указания в паспортите, официални уебсайтове и информационни материали за граждани, живеещи или пътуващи в чужбина.

<sup>31</sup> Вж. член 47 от Хартата на основните права.

## 5. Специфични елементи на оценяването

В следващия раздел се прави оценка на изпълнението и прилагането на глава 1 от директивата (общи разпоредби и обхват), глава 2 (мерки за координация и сътрудничество) и глава 3 (финансови процедури).

### 5.1. Общи разпоредби и обхват

#### 5.1.1. Почетни консули (член 2, параграф 2).

Съгласно член 2, параграф 2 държавите членки могат да решат дали директивата да се прилага за консулската закрила, предоставяна от почетните консули. Съгласно този член държавите членки трябва да гарантират, че непредставените граждани са надлежно информирани за тези решения и степента, до която почетните консули са компетентни да предоставят закрила в даден случай.

В резултат на гъвкавостта на директивата в това отношение изпълнението на въпросната разпоредба се различава в отделните държави членки. Някои държави членки изрично включват в своето законодателство предоставянето на консулска закрила на непредставените граждани от почетните консули. В националните законодателства на някои от тези държави членки се уточнява още, че почетните консули могат да предоставят такава помощ на непредставени граждани само ако са получили изрични указания за това от Министерството на външните работи. Други държави членки изрично посочват в своето законодателство, че директивата не се прилага по отношение на почетните консули, или пък не са приели изрична разпоредба по този въпрос.

Що се отнася до прилагането на член 2, параграф 2 на практика, някои от държавите членки, които нямат конкретни правни разпоредби по този въпрос, може да ангажират почетните си консули за всеки отделен случай, включително като им дават възможност да участват в срещи за местно сътрудничество, когато това е договорено на местно равнище. В обратния случай, в някои от тези държави членки, в които съгласно националното законодателство почетните консули имат право да предоставят консулска закрила, те не изпълняват тази роля на практика. Като цяло си струва да се отбележи, че в повечето държави членки почетните консули участва рядко или изобщо не участват в предоставянето на консулска закрила на непредставените граждани на ЕС. Само в една държава членка почетните консули участват в умерена степен (10—25 % от цялата консулска закрила, предоставяна на непредставени граждани на ЕС). Посочените от държавите членки причини, поради които те не разширяват приложното поле на директивата, така че да обхваща почетните консули, включват ограничените им правомощия като цяло (също и по отношение на собствените им граждани), ограничените услуги, които могат да предоставят (например повечето от тях не могат да издават временни документи за пътуване), и ограничения им капацитет<sup>32</sup>. В тази връзка консулските правомощия, които са предоставяни в по-голямата част

---

<sup>32</sup> Новият формат на временния документ за пътуване на ЕС ще се прилага 36 месеца след приемането на предстоящите допълнителни технически спецификации за временните документи за пътуване, установени с Директива (ЕС) 2019/997 на Съвета. Новият формат ще изисква използването на оборудване за отпечатване на единен формуляр за визи. Следователно това може да повлияе на възможността за предоставяне на този вид консулска закрила на места, където присъствието на държавите членки е ограничено.

от държавите членки на почетните консули, са по-ограничени от тези на обикновените консулски служители.

Държавите членки невинаги предприемат конкретни мерки, за да информират гражданите и други държави членки относно степента, до която почетните консули са компетентни да предоставят закрила в даден случай. Така например може да не е ясно дали почетният консул на дадена държава членка е оправомощен да издава временни документи за пътуване на непредставени граждани на ЕС. Това може да доведе до несигурност.

В заключение може да се каже, че правомощията на почетните консули са по принцип ограничени и те предоставят консулска закрила предимно при изключителни обстоятелства. При кризисни ситуации обаче тяхната роля може да е от съществено значение. В това отношение би могъл да се подобри начинът, по който държавите членки се информират взаимно и информират гражданите на ЕС за съществуването на почетни консули и степента, до която те са в състояние да предоставят консулска закрила на непредставени граждани на ЕС.

#### 5.1.2. Непредставени граждани в трети държави (членове 4 и 6)

В членове 4 и 6 се дава определение за „непредставен гражданин“. Въпросното определение обхваща всеки гражданин, който притежава гражданство на държава членка, която не е представена в трета държава, т.е. не разполага с посолство или консулство, установени постоянно в третата държава, или не разполага с посолство, консулство или почетен консул в тази държава, които действително да са в състояние да предоставят консулска закрила в даден случай.

Съответно, когато държавата членка, чийто гражданин е непредставен гражданин, разполага с посолство, консулство или почетен консул, установени в трета държава, но по някаква причина те не са в състояние да предоставят закрилата, която съответният гражданин иначе би имал право да получи в даден случай съгласно националното право или практика, този гражданин също следва да се счита за „непредставен“. Както е посочено в съображение 8 от директивата достъпността и близостта също следва да бъдат взети предвид в този контекст. Например гражданин, който търси консулска закрила или помощ от посолство или консулство на друга държава членка, не следва да бъде пренасочен към посолството, консулството или почетния консул на своята собствена държава членка, когато поради местни обстоятелства (например в резултат на прекъсвания на транспортната система поради природно бедствие) или липса на ресурси за гражданина не е възможно безопасно да достигне или да бъде достигнат от посочените инстанции, така че да може да получи консулска закрила. Това задължително ще изисква оценка за всеки отделен случай. Понятието за липса на представителство следва да се тълкува по начин, който гарантира ефективността на правото на непредставените граждани да получат закрила от посолството или консулството на друга държава членка при същите условия, които прилага за собствените си граждани, като се вземат предвид обстоятелствата във всеки конкретен случай, особено в кризисни ситуации. Както е обяснено по-долу, Комисията счита, че може да е необходимо допълнително изясняване и гарантиране на правната сигурност в ситуации, в които гражданин на ЕС може да се счита за непредставен, тъй като не разполага с посолство, консулство или почетен консул в трета държава, които действително да са в състояние да предоставят консулска закрила.

Повечето държави членки са транспонирали определенията, включени в членове 4 и 6<sup>33</sup>.

Като цяло изглежда, че случаите, в които държавите членки отказват да предоставят консулска закрила на гражданин на ЕС, който притежава гражданство на друга държава членка, тъй като не се счита за непредставен, са много редки.

По-голямата част от държавите членки са докладвали, че в повечето случаи са в състояние да определят обхвата на директивата по отношение на „непредставените граждани“. Някои държави членки са заявили обаче, че имат затруднения при определянето на това дали съществуващо посолство, консулство или почетен консул действително са в състояние да предоставят консулска закрила. По-специално, когато определят дали консулските представителства могат действително да предоставят консулска закрила в трета държава, държавите членки тълкуват по различен начин понятия като „достъпност“ и „близост“. Макар че някои държави членки считат въпроса за отдалечеността или способността като фактор при оценката, други не смятат така. Някои държави членки са посочили затруднения при определянето на това до каква степен липсата на близост може да доведе до липса на представителство. Други държави членки очакват гражданите да положат усилия, за да получат достъп до представителствата на държавата членка, чиито граждани са те. Държавите членки са докладвали, че в случай на съмнения те се свързват директно с Министерството на външните работи на държавата членка, чиито граждани са те, и по правило се доверяват на оценката от тази държава членка, когато определят дали дадено лице следва да се счита за „непредставено“. Като цяло повечето държави членки са на мнение, че прагът за преценка дали дадено лице е непредставено се различава в зависимост от естеството и неотложността на ситуацията. Особено при кризисни ситуации, когато държавите членки са изправени пред неотложни искания за помощ, за тях може да бъде много трудно да потвърдят своевременно дали даден гражданин е непредставен.

С оглед на горепосоченото може да съществува възможност за допълнително изясняване на понятието „непредставен гражданин“, особено в случаите, когато неговата държава членка не разполага с посолство, консулство или почетен консул, които действително да са в състояние да предоставят консулска закрила. Допълнителни изяснения, включително по отношение на кризисните ситуации, биха улеснили упражняването на правата на гражданите на ЕС, свързани с консулската закрила. Това може да включва например „презумпция за непредставеност“ по време на криза, която да е свързана с неотложността на искането за помощ.

#### 5.1.3. Членове на семейството на непредставени граждани в трети държави (член 5)

Съгласно член 5 държавите членки трябва да предоставят консулска закрила на членове на семейството, които не са граждани на ЕС и придружават непредставен гражданин на ЕС в трета държава, в същата степен и при същите условия като закрилата, която би била предоставена на членовете на семейството на граждани на оказващата помощ държава членка, които не са граждани на ЕС, в съответствие с

---

<sup>33</sup> Комисията продължава да води диалог с държавите членки, за да провери дали директивата се прилага изцяло.

националното право или практика на тази държава членка. Както е отбелязано в съображение 9 от директивата такава закрила би могла да бъде необходима, в зависимост от конкретните обстоятелства на всеки отделен случай, за да се гарантира ефективността на правото, свързано с консулската закрила, и на правото на зачитане на личния и семейния живот, признато в член 7 от Хартата.

Само три държави членки докладват, че по принцип не биха предоставили консулска помощ на членове на семействата на непредставени граждани на ЕС, които не са граждани на ЕС, тъй като в съответствие с националното си законодателство те не предоставят консулска закрила на членовете на семействата на собствените си граждани. Една от тези държави членки може да предостави подкрепа за такива членове на семейството по изключение при кризисни ситуации, при същите условия, които се прилагат за нейните собствени граждани.

В повечето държави членки предоставянето на консулска закрила на членове на семейството на непредставен гражданин на ЕС, които не са граждани на ЕС, се преценява за всеки отделен случай. В зависимост от националното законодателство и практика на държавата членка член на семейството може да бъде лице от най-близките членове на семейството (като деца, съпрузи или родители), но може да обхваща и член на семейството в широк смисъл (като братя и сестри, чичовци, лели, братовчеди и др.). По подобен начин държавите членки тълкуват по различен начин значението на понятието „придружаване“ на непредставения гражданин. На практика роднините от първа степен обикновено получават помощ с предимство. В сравнение с практиката на държавите членки във време, в което е нямало криза, по време на криза се предоставя засилена закрила в зависимост от и пропорционално на сериозността и неотложността на кризисната ситуация.

#### 5.1.4. Достъп до консулска закрила и други договорености (член 7)

В член 7, параграф 1 се установява общият принцип, че непредставените граждани имат правото да потърсят закрила от посолството или консулството на която и да е държава членка.

Това обаче не създава пречки за държавите членки да сключват двустранни договорености, както е посочено в член 7, параграф 2 от директивата, с цел да осигурят ефективна закрила на непредставените граждани на ЕС<sup>34</sup>. Първо, държавите членки могат да представляват друга държава членка постоянно, както е предвидено в член 8 от Виенската конвенция за консулските отношения. Второ, посолствата или консулствата на държавите членки могат, когато сметат за необходимо, да сключват практически договорености за споделяне на отговорностите за предоставянето на консулска закрила на непредставените граждани. Комисията и ЕСВД трябва да бъдат уведомени за тези договорености и те да бъдат публикувани от ЕС и държавите членки с оглед на осигуряването на прозрачност.

В случаите, когато е сключена практическа договореност, посолството или консулството, от което непредставеният гражданин търси консулска закрила и което не е посочено като компетентно по силата на конкретна действаща договореност, съгласно член 7, параграф 3 от директивата, трябва да направи необходимото заявление да бъде пренасочено към съответното посолство или

---

<sup>34</sup> Вж. също съображение 10 от директивата.

консулство, освен ако това би засегнало консулската закрила, по-специално ако спешността на въпроса изисква незабавни действия от замоленото посолство или консулство.

Всички държави членки са сключили такива договорености под някаква форма. В тази връзка са установени два проблема, които могат да доведат до забавяне или до пречки за непредставените граждани на ЕС при получаване на консулската помощ, на която имат право.

Първо, в повечето договорености липсва достатъчна степен на публичност с оглед на осигуряването на прозрачност и ефективно използване от непредставените граждани. По-нататъшните усилия могат да доведат до позоваване на всички постоянни договорености между държавите членки на централизирана платформа, така че да се допълва информацията на местно равнище. Това ще спомогне за изясняването на въпроса дали държавата членка е отговорна за оказването на помощ на непредставени граждани на други държави членки в резултат на предишна договореност.

Възможно е да се помисли за допълнително укрепване на задължението на държавите членки да уведомяват Комисията, ЕСВД и делегациите на ЕС за двустранните и практическите договорености (за да могат да бъдат включени в комуникационните канали на ЕС с цел допълнителна публичност), например чрез добавяне на срок, в рамките на който следва да се извърши уведомяването. Подобни изисквания за уведомяване могат да бъдат полезно допълнение за тези държави членки, които прилагат член 2, параграф 2 по отношение на съвети за пътуване и списъци с контакти на консулските мрежи на държавите членки, включително почетните консули и степенята, до която те могат да предоставят консулска закрила.

Второ, в някои случаи държавите членки са поискали сключването на двустранно споразумение между съответните министерства на външните работи, преди да се предостави помощ на непредставен гражданин на друга държава членка, макар че директивата не включва такова изискване. Освен това в няколко случая представените държави членки са отказали да предоставят консулска закрила на непредставени граждани, твърдейки, че по силата на двустранни споразумения тази отговорност е възложена на други представени държави членки. В тази връзка следва да се припомни, че в член 7 се предвижда, че непредставените граждани на ЕС имат право да търсят закрила от посолството или консулството на всяка държава членка. Освен това се счита, че в случаите на сключени договорености, препращането на молбата към съответното посолство или консулство е задължение на органите на държавите членки, към които е отправено искането, а не на съответния гражданин.

Като цяло изглежда, че липсва яснота и разбиране по отношение на процедурата за пренасочване на заявленията от непредставени граждани на ЕС. Освен това, въпреки че с директивата се позволява сключването на двустранни споразумения между държавите членки, изглежда е необходимо да се изясни допълнително, че това не е предпоставка за предоставяне на консулска помощ на непредставени граждани на ЕС.

#### 5.1.5. Установяване на самоличността (член 8)



Съгласно член 8, параграф 1 от заявителите, които търсят консулска закрила, се изисква да докажат, че са граждани на ЕС чрез предоставяне на паспорт или лична карта. Съгласно член 8, параграф 2, ако гражданинът на Съюза не е в състояние да представи паспорт или лична карта, гражданството може да бъде доказано по друг начин, ако е необходимо след проверка при дипломатическите и консулските власти на държавата членка, за която заявителят твърди, че е неин гражданин. В член 8, параграф 3 се предвижда, че по отношение на членовете на семейството, посочени в член 5, самоличността и наличието на семейни отношения могат да бъдат доказани по всякакъв начин, включително чрез проверка от оказващата помощ държава членка при дипломатическите и консулските служби на държавата членка, чийто гражданин е посоченият в член 8, параграф 1 гражданин на ЕС.

Повечето държави членки са транспонирали член 8 в националното си законодателство<sup>35</sup>.

Прилагането на тази разпоредба като цяло изглежда ефективно и държавите членки не са докладвали за сериозни проблеми при установяването на самоличността на непредставените граждани на ЕС или на техните семейства, които търсят консулска закрила.

#### 5.1.6. Видове помощ (член 9)

В член 9 са изброени неизчерпателно<sup>36</sup> най-често срещаните ситуации, при които непредставените граждани на ЕС могат да потърсят консулска помощ от представените държави членки:

- арестуване или задържане;
- ако лицето е жертва на престъпление;
- тежка злополука или тежко заболяване;
- смърт;
- помощ и репатриране при извънредна ситуация; както и
- нужда от временни документи за пътуване.

Във всяка от тези ситуации държавите членки трябва да предоставят на непредставените граждани на ЕС помощта, която биха предоставили на собствените си граждани. В резултат на това степента на получената подкрепа може да се различава в различните държави членки.

Всички държави членки предоставят консулска закрила при шестте ситуации, изброени в член 9 от директивата. Изглежда, че точните видове помощ, които държавите членки предоставят на практика, се различават значително в различните държави членки и обикновено се вземат предвид конкретните обстоятелства на всеки отделен случай. Повечето държави членки изрично посочват в националното си законодателство предвидените в член 9 шест ситуации, с изключение на две държави членки, в които шестте ситуации са обхванати чрез политика или практика. Освен това няколко държави членки изрично предвиждат прилагането на

---

<sup>35</sup> Комисията продължава да води диалог с държавите членки, за да провери дали директивата се прилага изцяло.

<sup>36</sup> Както е посочено в съображение 14 от директивата „[т]ъй като нужната закрила винаги зависи от конкретната ситуация, консулската закрила не следва да се ограничава до случаите, изрично посочени в настоящата директива“.

директивата и в ситуации, различни от изброените в член 9, като например по отношение на непримружени ненавършили пълнолетие лица.

Доказателствата сочат, че нуждата от временен документ за пътуване е основният случай, в който държавите членки предоставят помощ на граждани на други държави членки в отсъствието на криза, като второто място се заема от запитванията и исканията за информация. Това е една от причините за приемането на Директива (ЕС) 2019/997 на Съвета от 18 юни 2019 г. за временния документ за пътуване на ЕС и за отмяна на Решение 96/409/ОВППС<sup>37</sup>, която се очаква да се прилага от 2025 г. През 2020 г. повечето случаи на предоставяне на помощ на непредставени граждани на ЕС са били във връзка с помощ и репатриране в случай на неотложност, като се има предвид контекстът на кризата с COVID-19. Установено е, че най-малко 500 граждани на ЕС и членовете на техните семейства, които са се евакуирали от Афганистан, са били непредставени.

Въпреки че горепосоченото изброяване на ситуациите е неизчерпателно, няколко делегации на ЕС са докладвали за случаи на непредставени граждани на ЕС, на които е отказана консулска закрила от държава членка. В тези случаи посочената от държавата членка причина за нейния отказ е бил, че поисканата помощ не е от изброените видове, макар че съгласно нейното национално законодателство е задължена да предоставя такава помощ на собствените си граждани.

Важно е да се посочи, че споменатите в член 9 видове помощ са неизчерпателни, което означава, че непредставените граждани на ЕС също имат право да се ползват по недискриминационен начин от други видове консулска закрила, която държавите членки предоставят на собствените си граждани.

От тези констатации следва, че яснотата относно консулската помощ, която държавите членки трябва да предоставят на непредставените граждани на ЕС, би могла да бъде подобрена с оглед на осигуряването на по-голяма предвидимост и правна сигурност.

## 5.2. Мерки за координация и сътрудничество

### 5.2.1. Общи правила (член 10)

Съгласно член 10, параграф 1 държавите членки трябва да си сътрудничат тясно и да осъществяват координация помежду си и с ЕС, за да осигурят закрилата на непредставените граждани. В член 10, параграфи 2 и 3 се посочва начинът, по който оказващата помощ държава членка трябва да си сътрудничи с държавата членка, чийто гражданин е непредставеният гражданин, когато получава искане за консулска закрила. Параграфи 2 и 3 включват също така изисквания за обмен на информация относно искането за помощ и самоличността на непредставения гражданин, който иска помощ и членовете на семейството, на които също може да бъде предоставена консулска закрила. Оказващата помощ държава членка трябва също така да улесни обмена на информация между гражданина и държавата членка, чийто гражданин е той, докато държавата членка, чийто гражданин е той, отговаря за контактите с членовете на семейството на гражданина, както и с всички други съответни лица или органи. В член 10, параграф 4 се посочва, че държавите

---

<sup>37</sup> ОВ L 163, 20.6.2019 г., стр. 1

членки съобщават на ЕСВД чрез нейния защитен интернет сайт съответното(ите) звено(а) за контакт в министерствата на външните работи.

Повечето държави членки са транспонирали член 10 в националното законодателство<sup>38</sup>.

Държавите членки докладват, че сътрудничеството и координацията между тях като цяло са ефективни. В по-голямата част от случаите делегациите на ЕС осигуряват на практика тази координация, а срещите на местното консулско сътрудничество обикновено се провеждат в техните помещения. Установени са обаче редица проблеми. Те са посочени по-долу.

Първо, макар и рядко е имало случаи, при които непредставени граждани на ЕС са искали помощ от друга държава членка, която след това е препратила искането до най-близкото посолство на държавата членка, чийто гражданин е непредставеният гражданин, в съседна юрисдикция.

Второ, в някои случаи държавите членки, чийто гражданин е лицето, са отказвали да предоставят информация за своите граждани на оказващите помощ държави членки с аргумента, че защитават личните им данни.

Трето, представените държави членки понякога са претоварени от броя на индивидуалните искания от граждани на ЕС при кризисни ситуации, а също и поради ограничения достъп на непредставените държави членки до информацията, разпространявана в местните координационни мрежи. Обикновено тенденцията при посолствата и консулствата, които отговарят най-бързо на исканията на гражданите, е да получават най-голям обем искания с течение на времето и следователно са демотивирани да предприемат бързи действия. В тези случаи допълнителната цифровизация на консулските услуги и засиленото сътрудничество биха могли да намалят натиска върху държавите членки, които са представени в трета държава.

Като цяло сътрудничеството между държавите членки по отношение на предоставянето на консулска закрила на непредставени граждани е ефективно. Предвид описаните по-горе ситуации обаче, някои проблеми могат да доведат до забавяне или дори до пропуски при получаването на помощ от непредставени граждани. В това отношение особено внимание заслужават липсата на цифрови инструменти, проблемите с капацитета, особено по време на криза, както и липсата на изрично правно основание за обработката на личните данни на граждани на ЕС (включително за предаването на данни). Освен това осведомеността на консулските служби за предвидените в директивата принципи и изисквания може да бъде повишена допълнително, за да се гарантира, че те изпълняват задължението си да оказват помощ при необходимост.

#### 5.2.2. Ролята на делегациите на ЕС (член 11)

В член 11 се предвижда делегациите на ЕС да работят в тясно сътрудничество и координация с посолствата и консулствата на държавите членки с оглед да допринесат за сътрудничеството и координацията на местно равнище при кризи,

---

<sup>38</sup> Комисията продължава да води диалог с държавите членки, за да провери дали директивата се прилага изцяло.

по-специално като осигуряват логистична подкрепа и като предоставят информация относно помощта, на която непредставените граждани биха могли да имат право. Освен това делегациите на ЕС и централата на ЕСВД също така улесняват обмен на информация между посолствата и консулствата на държавите членки и ако е целесъобразно, с местните органи. Делегациите на Съюза предоставят също така обща информация относно помощта, на която непредставените граждани биха могли да имат право, особено по отношение на практическите договорености, ако е приложимо.

Мандатът на делегациите на ЕС в областта на консулската закрила е допълнително определен в член 5, параграф 10 от Решението за ЕСВД, съгласно който се изисква тези делегации „по искане на държавите членки да подпомагат държавите членки в дипломатическите им отношения и в ролята им за предоставяне на консулска защита на гражданите на Съюза в трети държави, без това да има отражение върху ресурсите“<sup>39</sup>. С това се изяснява, че от делегациите на ЕС се очаква да подпомагат държавите членки при оказването на помощ както на непредставени, така и на представени граждани на ЕС.

Делегациите на ЕС са от съществено значение за функционирането на мрежите за консулско сътрудничество на местно равнище. Те играят водеща роля в председателстването или подпомагането на председателя на срещите на местното консулско сътрудничество, в провеждането на тези срещи и в координирането на готовността и реагирането на държавите членки на местно равнище в случай на консулска криза. Тяхната роля по отношение на гражданите на ЕС се състои главно в координирането и установяването на контакти между гражданите и представителствата на държавите членки, които могат да предоставят консулска закрила. В тази връзка активната роля на делегациите на ЕС, които служат като фокусна точка за държавите членки (а в някои случаи и за гражданите на ЕС), многократно надхвърля изискванията на директивата.

Макар че държавите членки смятат, че цялостното сътрудничество с делегациите на ЕС и координацията от тяхна страна са ефективни, много от тях са подчертали необходимостта от засилване на цялостната роля на делегациите на ЕС. Днес делегациите на ЕС вече играят проактивна роля както в кризисни, така и в некризисни ситуации, и често пъти държавите членки искат от тях да действат извън строгите си правомощия, по-специално като предоставят пряка помощ на нуждаещи се граждани на ЕС, както се вижда от скорошни примери.

По време на пандемията от COVID-19 почти всички делегации на ЕС бяха особено активни в цялостното координиране на действията на държавите членки, включително координирането на полетите за репатриране и обмена на информация както с представителните професионални органи, така и с почетните консули. В някои случаи, както във Фиджи, където малък брой държави членки поддържат дипломатическо присъствие, делегацията на ЕС поема основната роля в координирането на полетите за репатриране за гражданите на ЕС<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Вж. също член 221, параграф 2 от ДФЕС.

<sup>40</sup> В решението си от 4 май 2022 г. относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2020 година (P9\_TA(2022)0153) Европейският парламент „поздравява ЕСВД за съществено важната ѝ роля в мащабното извънредно действие по връщане на над 600 000 граждани на Съюза, разпръснати по

По време на въздушния превоз през 2021 г. в Кабул, Афганистан държавите членки, които нямаха представителство на летището на Кабул се обърнаха към ЕСВД и делегацията на ЕС, за да осигурят за своите граждани достъп до летището и места на борда на самолетите. ЕСВД и Делегацията на ЕС предприеха действия за свързване на тези граждани с колеги от държавите членки, които имаха представителство на летището в Кабул.

По време на размириците в Есватини през лятото на 2021 г. държавите членки се свързаха с делегацията на ЕС — единственото дипломатическо присъствие на ЕС на място — за да обменят информация за присъствието на своите най-уязвими граждани и да поискат сведения за положението със сигурността и възможните варианти за евакуация. Изясняването на ролята на делегациите на ЕС в ситуации, в които те са единственото дипломатическо представителство на ЕС, би било от съществено значение за осигуряването на възможни последващи действия по евакуация, когато ситуацията го наложи.

В Еритрея делегацията на ЕС оказва пряка помощ на непредставен гражданин на ЕС, като се свързва с местните органи, за да осигури транспорт и хоспитализация, което позволи безопасното му връщане в Европа.

В контекста на агресивната война на Русия срещу Украйна делегацията на ЕС в Киев успешно организира две операции с „дипломатически влак“, като се договори с украинските железници да резервира специални вагони на влака от Киев до Хелм (Полша). Благодарение на тази инициатива няколкостотин граждани на ЕС, членове на техните семейства, както и местни служители на делегацията на ЕС и на посолствата на държавите членки бяха успешно евакуирани от Украйна в рамките на две операции, организирани на 9 март и 14 март 2022 г.

През юни 2022 г., по искане на държава членка, делегацията на ЕС в Сомалия помогна за спасяването на гражданин на ЕС, чиято лодка се беше счупила на около 100 km от брега на Кисмайо в Сомалия. Делегацията на ЕС си сътрудничи с властите на щата Джубаленд, които предоставиха четири лодки за успешната спасителна операция.

От проучването на делегациите на ЕС, проведено като част от текуща оценка на въздействието за възможен преглед на директивата<sup>41</sup>, е видно, че гражданите вече често искат помощ от делегациите на ЕС (по-специално след избухването на пандемията от COVID-19) и че техният брой се увеличава<sup>42</sup>.

---

целия свят, в родните им държави, като същевременно спомогна за създаването на мащабната хуманитарна и помощна операция „Екип Европа“ за подпомагане на партньори по света, които се борят с пандемията с далеч по-ограничени ресурси от тези на Съюза.

<sup>41</sup> Предстоящото „Проучване, което да спомогне за изготвянето на оценка на въздействието на потенциална инициатива на политиката на ЕС относно мерките за координация и сътрудничество, така че да се улесни упражняването на правото на гражданите на ЕС на консулска закрила“, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis и VVA.

<sup>42</sup> Преди пандемията от COVID-19 по-голямата част от делегациите на ЕС (около 48 %) отговаряха, че са получавали такива искания епизодично/на годишна основа. От началото на пандемията от COVID-19 броят на делегациите на ЕС, които получават искания за помощ директно от граждани на ЕС, се е увеличил значително: около 82 % от респондентите заявяват, че са получили искания. Освен това честотата на исканията също се е увеличила: около 30 % от делегациите на ЕС твърдят, че получават искания всяка седмица.

Освен това мрежата от делегации на ЕС в Карибския басейн и делегацията на ЕС във Фиджи са сред малкото дипломатически служби на ЕС в тези големи региони. Липсата на консулско присъствие на държавите членки е от особено значение за Карибския басейн, който е застрашен от природни бедствия и същевременно е туристически център. По подобен начин делегациите на ЕС в страните без излаз на море Есватини и Лесото, както и делегациите на ЕС в Барбадос и Гвиана, а понастоящем и в Афганистан, са единственото дипломатическо присъствие на ЕС в тези държави.

Като цяло от гореизложеното следва, че може да е необходимо изясняване и засилване на ролята на делегациите на ЕС с цел да се отрази още по-добре тяхната все по-видима роля на място и да се осигури правна сигурност, включително като им се предоставят правомощия да оказват пряка помощ на гражданите на ЕС в чужбина, при определени обстоятелства и по искане на държавите членки. Понататъшното използване на съществуващата мрежа от делегации на ЕС би подсилило подкрепата, предлагана на гражданите на ЕС, които се нуждаят от помощ в чужбина.

Трябва да има възможност за вземане на решения, които да са съобразени с конкретната трета държава и с конкретната ситуация, за да се използват оптимално наличните ресурси. Решенията с ограничено отражение върху бюджета следва да се разглеждат приоритетно. Например засиленото използване на съвместни екипи от консулски служители, които да обединяват персонала на консулските служби на ЕС и държавите членки, готови да бъдат разположени или изпратени като подкрепление, особено в отговор на извънредни и кризисни ситуации. Персоналът на консулските служби на държавите членки може да бъде командирован и в конкретни делегации на ЕС, за да се засили експертния опит на консулските служители на място в държави с ограничено консулско присъствие.

Възможните начини за справяне с тези промени могат да включват разширяване на ролята на делегациите на ЕС за оказване на помощ, особено в онези трети държави, в които консулското присъствие на държавите членки е много ограничено. В тази връзка в проучването на Евробарометър за гражданството на ЕС и демокрацията от март 2020 г. повече от девет от десет респонденти изразяват съгласие, че ако се намират в държава извън ЕС, в която държавата членка, чиито граждани са те, няма представителство, те биха искали вместо това да потърсят подкрепа от делегация на ЕС<sup>43</sup>.

### 5.2.3. Сътрудничество на местно равнище (член 12)

В член 12 се посочва, че срещите за сътрудничество на местно равнище трябва да включват редовен обмен на информация по въпроси от значение за непредставените граждани. В него освен това се посочва, че в контекста на тези срещи държавите членки се споразумяват, когато е необходимо, относно практическите договорености, посочени в член 7, за да гарантират ефективната защита на непредставените граждани в съответната трета държава. Освен ако не е договорено друго от държавите членки, председателството по време на срещите за сътрудничество на местно равнище се осигурява от представител на дадена държава членка в тясно сътрудничество с делегацията на ЕС.

---

<sup>43</sup> *Експресно проучване на Евробарометър № 485: Гражданство на ЕС и демокрация*, февруари/март 2020 г., [https://data.europa.eu/data/datasets/s2260\\_485\\_eng?locale=bg](https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=bg)

Като цяло срещите за сътрудничество на местно равнище са полезни и са водени ефективно, въпреки че равнището и ефективността на тези срещи може да се различава в различните трети държави. След избухването на пандемията от COVID-19 срещите за сътрудничество на местно равнище се провеждат до голяма степен от разстояние. На практика не изглежда да има ясна йерархия или определяне на председатели на срещите (като делегациите на ЕС все по-често се предлагат за председатели).

За държавите членки, чиито представителства имат малък персонал, координацията на местно равнище е от решаващо значение както като източник на информация, така и като практически инструмент за разрешаването на проблеми, възникващи в контекста на предоставянето на консулска закрила. Както е докладвано от делегациите на ЕС обаче участието на срещите на местното консулско сътрудничество (по-специално, при нормални условия и извън кризисни ситуации) е неравномерно. Това може да се обясни със затрудненията на някои представителства с малък персонал да участват във всички обсъждания или с достъпа на непредставените държави членки до тези местни мрежи за сътрудничество (тъй като предвид естеството на обсъжданията участието от разстояние невинаги е възможно или желателно).

Обсъжданата по време на срещите на местното консулско сътрудничество информация невинаги е налична или достъпна за онези държави членки, които не присъстват на място. Въпреки че протоколите от срещите се качват на консулската онлайн платформа на ЕСВД (CoOL) с цел улесняване на обсъжданията и предоставянето на обратна информация, делегациите на ЕС биха могли да информират непредставените държави членки предварително за дневния ред на тези срещи, за да се осигури непрекъснат поток от информация. Въпреки че невинаги е необходимо и възможно постоянното участие и участието от разстояние на непредставени държави членки с малък брой граждани, които присъстват в съответната трета държава, тяхното участие по време на криза е от решаващо значение.

С оглед на горепосоченото могат да се предвидят допълнителни мерки за засилване на обмена на информация и участието на непредставени държави членки в контекста на консулското сътрудничество на местно равнище. Освен това най-надеждният начин да се разбере броят на непредставените граждани в даден трета държава е чрез националните органи (поне за постоянно пребиваващите). Държавите членки следва да бъдат насърчавани да гарантира, че техните граждани имат възможност да се регистрират пред органите на държавата членка, чиито граждани са те, когато пътуват или живеят в държави, в които са непредставени.

#### 5.2.4. Готовност за реагиране и сътрудничество при кризи (член 13)

Държавите членки, представени в трета държава, трябва да координират помежду си планове за действие при извънредни ситуации, както и с делегацията на Съюза, за да се гарантира, че непредставените граждани получават пълна помощ в случай на криза. ЕС и държавите членки трябва да си сътрудничат тясно, за да гарантират, че на непредставените граждани се оказва ефективна помощ при извънредна ситуация или криза, и по възможност да се информират взаимно и своевременно за наличните капацитети за евакуация.

В член 13, параграф 3 от директивата се предвижда, че пилотната държава или държавата(ите) членка(и), координираща(и) помощта, отговаря(т) за координирането на всякаква помощ, предоставена за непредставени граждани, с подкрепата на другите заинтересовани държави членки, делегацията на Съюза и централата на ЕСВД. Освен това, в него се предвижда, че държавите членки предоставят на пилотната държава или държавата(ите) членка(и), координираща(и) помощта, цялата необходима информация по отношение на нейните/техните непредставени граждани, които се намират в ситуация на криза. Пилотната държава или държавата(ите) членка(и), координираща(и) помощта за непредставени граждани, може/могат да поиска(т), при необходимост, подкрепата по линия на инструменти като структурите за управление на кризи на ЕСВД и МГЗС.

Готовността за реагиране и сътрудничеството при кризи са от голямо значение, особено след неотдавнашните кризи, като те позволяват да се развият комбинираните способности на ЕС и неговите държави членки за операции по евакуация/репатриране, обмен на анализи и информация и предоставянето на подкрепа на представените и непредставените граждани на ЕС. Отзивчивостта, ефикасността и помощта от страна на ЕСВД, съответните делегации на ЕС и ERCC на Комисията в подкрепа на сътрудничеството между държавите членки бяха от съществено значение по време на пандемията от COVID-19, агресивната война на Русия срещу Украйна и други ситуации на политическа криза или (природни) бедствия.

В контекста на готовността за реагиране и сътрудничество при кризи, в член 13 се призовава за съвместни планове за действие при извънредни ситуации (**съвместни рамки**); обмен на информация между държавите членки; възлагане на координационна роля на пилотната държава (или на всяка друга държава членка, която координира помощта); съвместни екипи от консулски служители; и потенциална подкрепа от страна на ЕСВД (включително делегациите на ЕС) и МГЗС. Делегациите на ЕС имат водеща роля в координирането на подготовката на съвместните рамки.

По оценки на ЕСВД в света са налице около 94 съвместни рамки, а до края на 2022 г. се очаква да бъдат приети още около 20<sup>44</sup>. Съвместните рамки вече са особено полезни поради самия факт, че повишават осведомеността за необходимостта от готовност за реагиране при кризи като такава. Те обаче все още не съществуват за всяка трета държава и се нуждаят от честа актуализация с цел да бъдат полезни по време на кризи. Съвместният отговор от страна на ЕС и неговите държави членки на кризата с COVID-19 допринесе за засилването на сътрудничеството между държавите членки. След епидемията от COVID-19 беше засилен акцентът върху обмена на такава информация и актуализирането на съвместните планове за действие при извънредни ситуации. Въпреки това степента, до която тези планове включват актуализирана информация относно гражданите на непредставените държави членки на територията, е различна във всяка трета държава.

Оценката на поуките, извлечени от пандемията от COVID-19 затвърди идеята за по-голяма роля на делегациите на ЕС при кризи, включително ролята им в оценката на кризисните ситуации. В нея също така се подчерта необходимостта от

---

<sup>44</sup> Вътрешни данни на ЕСВД.



преразглеждане на съвместните рамки на местно равнище с оглед на придобития по време на кризата с COVID-19 опит на местно равнище<sup>45</sup>. Нещо повече, в трети държави, в които няма представена държава членка, основната отговорност за изготвянето на съвместните рамки пада върху делегациите на ЕС. Така например делегациите на ЕС в Есватини и Лесото вече за подготвили съвместни рамки. По подобен начин делегацията на ЕС в Барбадос изготви проект за съвместна рамка за целия Източен Карибски басейн, която понастоящем се очаква да бъде въведена от държавите членки.

„Пилотни държави“ има в 22 трети държави. Макар че отношението към концепцията за пилотна държава е като цяло положително, особено от държавите членки, които са редовно непредставени, тя има своите практически ограничения, тъй като при непосредствена криза пилотната държава може да бъде претоварена. Концепцията е по-ограничена и по отношение на готовността за реагиране при кризи отколкото приетата впоследствие концепция за съвместните рамки<sup>46</sup>. Освен това делегациите на ЕС поемат понякога координираща роля подобна на ролята, която играе пилотната държава. Такова припокриване може да доведе до объркване.

В оценката на поуките, извлечени от COVID-19 се отбелязва необходимостта от преразглеждане на концепцията за „пилотна държава“ с оглед на недостатъците, наблюдавани по време на тази криза<sup>47</sup>. В нея по-специално се отбелязва, че ако концепцията бъде запазена, може да се обмислят новаторски средства за подкрепа на пилотните държави с цел да се осигури справедливо разпределяне на тежестта. Това може да включва увеличаване на ролята на делегациите на ЕС при координирането на отговора на ЕС, заедно с пилотната държава.

Някои държави членки са използвали при предишни кризи **съвместни екипи от консулски служители**. Така например концепцията се оказа много ефективна по време на ранните етапи на пандемията от COVID-19, особено за облекчаване на тежестта върху представените държави членки. Такива екипи бяха създадени по време на Световната купа по футбол в Русия през 2018 г. и след земетресението в Индонезия през 2018 г. Въпреки това концепцията би могла да бъде по-добре интегрирана в директивата, включително като се предвидят ясни правила и процедури за непредставените държави членки, за да установят по-активно взаимодействие помежду си по време на криза и да балансират тежестта на отговорностите.

В съображенията на директивата се предвижда, че до **Механизма за гражданска защита на Съюза** може да се прибегва като спомагателно средство по преценка на държавите членки. По време на кризата с COVID-19 от Механизма за гражданска защита на Съюза беше поискана подкрепа в безпрецедентен брой случаи (408 полета, 100 313 репатрирани пътници с финансирани по линия на Механизма за гражданска защита на Съюза полети)<sup>48</sup>. Въпреки че предлага възможности за подпомагане на други консулски дейности при кризи, преди това извънредно

---

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

<sup>46</sup> Вж. Насоки на Европейския съюз относно прилагането на концепцията за пилотна държава по консулски въпроси (2008/C 317/06).

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

<sup>48</sup> Преди това извънредно събитие Механизмът за гражданска защита на Съюза е използван рядко за консулска подкрепа (до 10 пъти за 20 години).

събитие Механизмът за гражданска защита на Съюза беше използван рядко за консулска подкрепа. Необходимо е улесняване на по-нататъшното му използване и предоставяне на консултации във връзка с него, когато са необходими репатрирания. Държавите членки следва да са запознати с възможността и процеса на задействане на МГЗС.

Степента, до която се използват различните концепции за готовност за реагиране и сътрудничество при кризи, посочени в член 13 от директивата, и начинът, по който те се използват, се различават в отделните трети държави. Съвместните планове за действие при извънредни ситуации не са въведени във всички трети държави, а качеството и съдържанието им са различни. По подобен начин ролята на пилотната държава е възприета в сравнително ограничен брой трети държави. Освен това изглежда, че държавите членки не са напълно запознати с активирането на Механизма за гражданска защита на Съюза за консулски цели, което би могло да е показателно за необходимостта от предоставяне на допълнителни насоки за начина, по който той може да се използва и да се адаптира допълнително с цел да се отговори на практическите нужди<sup>49</sup>. И накрая, макар че досега използването на съвместни екипи от консулски служители беше ограничено, то изглежда е ефективен и ефикасен инструмент за намаляване на тежестта върху представените държави членки по време на криза. Въпреки че в директивата се посочва тази концепция, може да се окаже, че е необходимо да се насърчи нейното използване и при необходимост тя да се изясни допълнително.

С оглед на гореизложеното, по отношение на възможното преразглеждане на посочените в член 13 концепции е необходимо да се вземе предвид резултатът от неотдавнашните събития на местно равнище, включително възможността за възлагане на по-голяма роля на делегациите на ЕС при готовността за реагиране при кризи. По-специално механизмите за готовност за реагиране при кризи не са последователни във всички държави: макар че в някои държави координационните отговорности са определени в съвместни рамки, в други все още се използва концепцията за пилотна държава, а когато има съвместни рамки, те не са със същото ниво на качество. В някои трети държави, в които ЕС е представен единствено от делегации на ЕС, основната отговорност за изготвянето на съвместните рамки се пада на тях. Освен това обстоятелствата, при които може да се задейства Механизмът за гражданска защита на Съюза, не са добре известни. Също така липсва последователност в това кой председателства срещите на местното консулско сътрудничество, а степента на участие на непредставените държави членки в тях е различна. И накрая, липсва яснота относно обмена на информация за непредставените граждани на ЕС в съответствие с Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) и Регламента относно защитата на данните за институциите на ЕС.

### 5.3. Финансови процедури (членове 14 и 15)

Непредставените граждани се задължават да възстановят на държавата членка, чиито граждани са, разходите за консулска закрила, които при същите условия биха трябвало да бъдат поети от гражданите на оказващата помощ държава членка. В член 14, параграф 2 се предвижда, че оказващата помощ държава членка може да

---

<sup>49</sup> ERCC на Комисията завършва изготвянето на насоки за използването на Механизма за гражданска защита на Съюза за консулска помощ.

поиска възстановяване на разходите от държавата членка, чийто гражданин е непредставеният гражданин, и че тези разходи се възстановяват в рамките на разумен срок, който не надвишава 12 месеца. Накрая държавата членка, чийто гражданин е непредставеният гражданин, може да поиска от непредставения гражданин да възстанови съответните разходи. В член 14, параграф 3 се предвижда още, че оказващата помощ държава членка може да поиска възстановяване от държавата членка, чийто гражданин е непредставеният гражданин, при необичайно високи, но необходими и оправдани разходи, свързани с помощ, предоставена в случай на арест или задържане.

В член 15 се предвижда, че при кризисни ситуации оказващата помощ държава членка може да подава исканията за възстановяване на разходите за помощта, предоставена на непредставения гражданин, до държавата членка, чийто гражданин е непредставеният гражданин, дори ако непредставеният гражданин не е подписал гаранция за възстановяване на разходите. Оказващата помощ държава членка може да поиска от държавата членка, чийто гражданин е непредставеният гражданин, да възстанови тези разходи на пропорционална основа, като общата стойност на направените разходи се раздели на броя на подпомогнатите граждани. Когато оказващата помощ държава членка е получила финансова подкрепа по линия на Механизма за гражданска защита на Съюза, финансовото участие на държавата членка, чийто гражданин е непредставеният гражданин, се определя след приспадане на финансовото участие на Съюза.

Членове 14 и 15 са транспонирани в повечето държави членки<sup>50</sup>.

Както докладват държавите членки, правилата за възстановяване на разходите се прилагат рядко на практика. Само четири държави членки съобщават, че са поискали възстановяване на разходите от друга държава членка.

В директивата не се посочва изрично възможността оказващата помощ държава членка да поиска възстановяване на разходите пряко от непредставените граждани на ЕС, въпреки че държавите членки използват този метод на практика. Някои от 12-те държави членки предоставят възможност за възстановяване на разходите за консулска закрила пряко от непредставените граждани, на които е оказана помощ. Изглежда, че няколко от тези държави членки първо опитват да получат пряко възстановяване на разходите от непредставения гражданин и само ако това не се случи се опитват да получат възстановяване от държавата членка, чийто гражданин е той.

С оглед на гореизложеното е възможно да е необходима повече яснота по отношение на посочените в директивата процедури за финансово възстановяване. Освен това, в контекста на евентуално преразглеждане, с цел да се обхванат ситуацияите, при които държавите членки са решили доброволно да подпомагат представени граждани, може да се обмисли дали да се изменят формулярите за възстановяване на разходите в приложенията към директивата, за да се обхване възстановяването както за непредставените, така и за представените граждани на ЕС.

## **6. Заключение**

---

<sup>50</sup> Комисията продължава да бъде в диалог с държавите членки, за да провери дали директивата се прилага изцяло.

От оценката на прилагането на директивата от държавите членки е видно, че тя е била до голяма степен ефективна за постигане на целта за улесняване на упражняването на правата на гражданите на ЕС, свързани с консулската закрила в държави извън ЕС, в които държавата членка, чиито граждани са те, няма представителство.

Увеличава се обаче броят и мащабът на кризите, които водят до искания за консулска закрила. По-специално, пандемията от COVID-19 (безпрецедентна по мащаб и сложност), кризата в Афганистан, агресивната война на Русия срещу Украйна и последвалите консулски кризи създадоха условия за установяване на пропуски и обмисляне на начините за укрепване на правата на гражданите на ЕС, свързани с консулската закрила, и за по-нататъшно улесняване на тяхното упражняване.

Възможно е да се предприемат мерки за изясняване и рационализиране с цел да се улесни още повече предоставянето на консулска закрила на непредставени граждани на ЕС, включително да се повиши правната сигурност по отношение на бенефициерите и да се осигури такава закрила, независимо от това в коя част на света се намират. Освен това може да се помисли за подобряване на предоставянето на информацията и координацията на комуникацията. Също така е необходимо по-широко използване на механизмите за прогнозиране, за да бъдем подготвени да реагираме при кризи, особено като се има предвид човешката цена, свързана с непредоставянето на консулска закрила. Освен това официалната роля на делегациите на ЕС и тяхната координация и сътрудничество с държавите членки могат да отразяват по-добре реалността на тяхната дейност на място, което им осигурява по-голяма правна сигурност.

Основното задължение за осигуряване на консулска закрила се носи от държавите членки. Това обаче би могло да бъде аргумент да се обмисли възможността за оправомощаване на делегациите на ЕС при точно определени обстоятелства, за да си взаимодействат по-пряко с гражданите на ЕС по искане на държавите членки. Такива са например случаите на помощ при репатриране, по-специално чрез издаване на временни документи за пътуване, когато делегациите на ЕС са единствените, които могат да направят това, и на по-ефективно координиране на отговора на ЕС в подкрепа на непредставените и представените граждани, по-специално по време на кризисни ситуации. Ще бъде важно да се следи прилагането на новия формуляр за временните документи за пътуване на ЕС, който може да окаже въздействие върху възможността за предоставяне на този вид консулска закрила на места, където присъствието на държавите членки е ограничено. Засилването на ролята на делегациите на ЕС по този начин ще спомогне за увеличаване на споделянето на тежестта и така ще допринесе за по-ефективното използване на общия фонд от налични ресурси на ЕС в трети държави.

Подобно засилване на ролята на делегациите на ЕС предполага използването на *клауза за преход* съгласно член 25 от ДФЕС. В член 25 от ДФЕС се предвижда опростена процедура за разширяване на обхвата на правата, произтичащи от гражданството на ЕС, при която Съветът, с единодушие и след одобрение от Европейския парламент, приема разпоредбите, целящи да допълнят правата на гражданите на ЕС, включително правото на консулска закрила на непредставени граждани. Приемането от Съвета на такова решение ще бъде първият етап от създаването на правното основание, което е необходимо, за да се приеме на втори етап правната рамка, с която се засилва ролята на делегациите на ЕС в областта на консулската закрила.