



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 2 Σεπτεμβρίου 2022
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Αποδέκτης:	Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	COM(2022) 437 final
Θέμα:	ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ για την υλοποίηση και την εφαρμογή της οδηγίας (ΕΕ) 2015/637 του Συμβουλίου, της 20ής Απριλίου 2015, περί των μέτρων συντονισμού και συνεργασίας προς διευκόλυνση της προξενικής προστασίας για μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της Ένωσης σε τρίτες χώρες και την κατάργηση της απόφασης 95/553/ΕΚ

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - COM(2022) 437 final.

συνημμ.: COM(2022) 437 final

Βρυξέλλες, 2.9.2022
COM(2022) 437 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**για την υλοποίηση και την εφαρμογή της οδηγίας (ΕΕ) 2015/637 του Συμβουλίου, της
20ής Απριλίου 2015, περί των μέτρων συντονισμού και συνεργασίας προς διευκόλυνση
της προξενικής προστασίας για μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της Ένωσης σε τρίτες
χώρες και την κατάργηση της απόφασης 95/553/ΕΚ**

1. Εισαγωγή

Η ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), η οποία «προορίζεται να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών»¹ της ΕΕ, προσφέρει προστασία στους πολίτες της ΕΕ όταν ταξιδεύουν ή διαμένουν στο εξωτερικό. Στο πλαίσιο των δικαιωμάτων της ιθαγένειας της ΕΕ, το άρθρο 20 παράγραφος 2 στοιχείο γ) και το άρθρο 23 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) προβλέπουν ότι κάθε πολίτης της ΕΕ δικαιούται, στο έδαφος τρίτης (δηλ. εκτός ΕΕ) χώρας στην οποία δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος την υπηκοότητα του οποίου έχει, τη διπλωματική και προξενική προστασία κάθε κράτους μέλους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων αυτού του κράτους μέλους.

Το θεμελιώδες δικαίωμα των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών να λαμβάνουν προξενική προστασία από τα αντιπροσωπευόμενα κράτη μέλη υπό τους ίδιους όρους με τους δικούς τους υπηκόους² αποτελεί έκφραση της εξωτερικής διάστασης της ιθαγένειας της ΕΕ, εκδήλωση της αλληλεγγύης των κρατών μελών και ενισχύει την ταυτότητα της ΕΕ σε τρίτες χώρες. Προστατεύει τους πολίτες της ΕΕ που βρίσκονται σε δυσχερή θέση στο εξωτερικό. Η σημασία του γίνεται περισσότερο αισθητή στο πλαίσιο κρίσεων μεγάλης κλίμακας, φυσικών ή προκαλούμενων από ανθρώπινη δραστηριότητα, οι οποίες μπορεί να απαιτήσουν επείγουσα βοήθεια και επαναπατρισμό μεγάλου αριθμού πολιτών της ΕΕ.

Στις 20 Απριλίου 2015, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία (ΕΕ) 2015/637 περί των μέτρων συντονισμού και συνεργασίας προς διευκόλυνση της προξενικής προστασίας για μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της Ένωσης σε τρίτες χώρες (στο εξής: οδηγία)³, το πρώτο κείμενο παράγωγου δικαίου της ΕΕ που εκδόθηκε στον τομέα αυτό⁴. Σκοπός της οδηγίας είναι: i) να καθιερώσει στο δίκαιο της ΕΕ τα εφαρμοστέα μέτρα συντονισμού και συνεργασίας που είναι αναγκαία για τη διευκόλυνση της καθημερινής προξενικής προστασίας των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών της ΕΕ· ii) να ενισχύσει την ασφάλεια δικαίου όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής, τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες που σχετίζονται με την προξενική προστασία· και iii) να βελτιστοποιήσει τη χρήση των πόρων των κρατών μελών και της ΕΕ, μεταξύ άλλων σε περιόδους κρίσης. Τα κράτη μέλη όφειλαν να έχουν μεταφέρει την οδηγία στο εθνικό τους δίκαιο έως την 1η Μαΐου 2018.

¹ Απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2022, *Wiener Landesregierung (Ανάκληση διαβεβαίωσης πολιτογράφησης)*, C-118/20, EU:C:2022:34, σκέψη 38 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

² Βλέπε άρθρο 46 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης).

³ ΕΕ L 106 της 24.4.2015, σ. 1.

⁴ Μέχρι την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, το δικαίωμα προξενικής προστασίας διεπόταν από το άρθρο 20 της Συνθήκης της Νίκαιας και, πριν από αυτό, από το άρθρο 8 Γ της Συνθήκης του Μάαστριχτ, το οποίο επέτρεπε στα κράτη μέλη να «καθορίσουν μεταξύ τους τους αναγκαίους κανόνες» για την εξασφάλιση της εν λόγω προστασίας. Για να συμμορφωθούν με το άρθρο 8 Γ και θεωρώντας ότι οι κοινές ρυθμίσεις προστασίας θα «καθιστούσαν σαφέστερα αντιληπτή την ταυτότητα της Ένωσης στις τρίτες χώρες» και την «ιδέα της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης», τα κράτη μέλη εξέδωσαν την απόφαση 95/553/ΕΚ των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών συνερχομένων στα πλαίσια του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1995, σχετικά με την προστασία των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκ μέρους των διπλωματικών και προξενικών αντιπροσωπειών (ΕΕ L 314 της 28.12.1995). Η Συνθήκη της Λισαβόνας αντικατέστησε αυτήν τη μέθοδο εφαρμογής. Σύμφωνα με τη νέα προσέγγιση, το Συμβούλιο, ενεργώντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία και κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εξουσιοδοτήθηκε να εκδίδει οδηγίες για τη θέσπιση των μέτρων συντονισμού και συνεργασίας που είναι αναγκαία για τη διευκόλυνση της προστασίας από τις διπλωματικές ή προξενικές αρχές κάθε κράτους μέλους προς τους πολίτες της ΕΕ στο έδαφος τρίτης χώρας στην οποία δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος την υπηκοότητα του οποίου έχουν. Ενόψει του νομικού πλαισίου που θεσπίστηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η οδηγία κατάργησε επίσης την απόφαση 95/553/ΕΚ.

Τα τελευταία χρόνια, διάφορα γεγονότα έχουν δημιουργήσει προκλήσεις που σχετίζονται με την προξενική προστασία, ειδικότερα η πανδημία COVID-19, η κρίση στο Αφγανιστάν και ο επιθετικός πόλεμος της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας. Οι κρίσεις αυτές κατέδειξαν τα οφέλη της προξενικής προστασίας για τους πολίτες της ΕΕ, ως μέρος των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιθαγένεια της ΕΕ⁵.

Η προξενική προστασία ενδέχεται να γίνει πιο σημαντική στο μέλλον, καθώς η συχνότητα, η σοβαρότητα και η διάρκεια των κρίσεων μπορεί να αυξηθεί, ιδίως των κρίσεων που σχετίζονται με την υπερθέρμανση του πλανήτη, η οποία προκαλεί αναπόφευκτα πολλαπλούς κλιματικούς κινδύνους και εγκυμονεί πολλαπλούς κινδύνους για τα οικοσυστήματα και τον άνθρωπο⁶. Αυτό καταδεικνύει την ανάγκη να διασφαλιστεί ότι υπάρχει η υποδομή για την πρακτική εφαρμογή των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ που σχετίζονται με την προξενική προστασία. Καταδεικνύει επίσης την ανάγκη να ενισχυθεί το νομικό πλαίσιο προξενικής προστασίας της ΕΕ, ειδικότερα για τη βελτίωση της ετοιμότητας αντιμετώπισης κρίσεων και για να ληφθεί υπόψη η μειωμένη συνολική προξενική παρουσία των κρατών μελών της ΕΕ μετά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ.

Εν προκειμένω, η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ επηρέασε επίσης το εδαφικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, δημιουργώντας μια νέα τρίτη χώρα, στην οποία κατοικούν τουλάχιστον 5,5 εκατομμύρια πολίτες της ΕΕ⁷.

Όπως αναφέρεται στην έκθεση του 2020 για την ιθαγένεια της ΕΕ⁸, το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2021 ανακοίνωσε την επανεξέταση των κανόνων της ΕΕ για την προξενική προστασία⁹ με σκοπό τη βελτίωση της ετοιμότητας και της ικανότητας της ΕΕ και των κρατών μελών να προστατεύουν και να υποστηρίζουν τους πολίτες της ΕΕ σε περιόδους κρίσης. Αυτό θα περιλαμβάνει την ενίσχυση του υποστηρικτικού ρόλου της ΕΕ και την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του μοναδικού δικτύου της των αντιπροσωπειών της ΕΕ¹⁰.

⁵ Για αναλυτικές πληροφορίες βλ. το άρθρο «Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad» στη διεύθυνση: https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en.

⁶ Βλέπε έκθεση της Διακυβερνητικής Επιτροπής για την Κλιματική Αλλαγή «Climate Change 2022, Impacts Adaptation and Vulnerability», σ. 15.

⁷ Λαμβάνοντας υπόψη μόνο τους δικαιούχους της συμφωνίας αποχώρησης ΕΕ–Ηνωμένου Βασιλείου (δηλαδή τους πολίτες της ΕΕ που ζούσαν στο Ηνωμένο Βασίλειο πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2020 και συνεχίζουν να ζουν στο Ηνωμένο Βασίλειο) και αποκλείοντας τους πολίτες της ΕΕ που μετακόμισαν στο Ηνωμένο Βασίλειο μετά τις 31 Δεκεμβρίου 2020. Στο Ηνωμένο Βασίλειο όλα τα κράτη μέλη είναι αντιπροσωπευόμενα και υπάρχει αντιπροσωπεία της ΕΕ: η πιθανότητα ενός πολίτη της ΕΕ να είναι μη αντιπροσωπευόμενος είναι πολύ περιορισμένη. Οι συνεδριάσεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο τοπικής προξενικής συνεργασίας συγκαλούνται τακτικά σε τοπικό επίπεδο και ο σχεδιασμός έκτακτης ανάγκης για την αντιμετώπιση προξενικών κρίσεων είναι συνεχής. Τα μέτρα που λήφθηκαν για την προσαρμογή στο γεγονός ότι το Ηνωμένο Βασίλειο έγινε τρίτη χώρα από τη σκοπιά της οδηγίας περιλαμβάνουν την προσαρμογή των κοινών πλαισίων. Η προξενική προστασία δεν καλύπτεται από τη συμφωνία αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου ούτε από τη συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας ΕΕ–Ηνωμένου Βασιλείου.

⁸ [Έκθεση του 2020 για την ιθαγένεια της ΕΕ](#) — Ενδυνάμωση των πολιτών και προστασία των δικαιωμάτων τους.

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Η πρωτοβουλία αυτή υπόκειται στις σχετικές απαιτήσεις για τη βελτίωση της νομοθεσίας και δεν έχει παρουσιαστεί ακόμη.

Επιπλέον, η στρατηγική πυξίδα για την ασφάλεια και την άμυνα¹¹ που υποβλήθηκε από τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας / αντιπρόεδρο της Επιτροπής (ΥΕ/ΑΠ) και εγκρίθηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ¹², αναφέρει ότι «[ο]ι μηχανισμοί αντιμετώπισης κρίσεων της ΕΥΕΔ, η προξενική μας υποστήριξη και η επιτόπια ασφάλεια θα επανεξεταστούν και θα ενισχυθούν ώστε να βοηθήσουν καλύτερα τα κράτη μέλη στις προσπάθειές τους να προστατεύουν και να διασώζουν τους πολίτες τους στο εξωτερικό, καθώς και να υποστηρίζουν τις αντιπροσωπείες της ΕΕ όταν χρειάζεται να εκκενώσουν προσωπικό»¹³.

Επιπλέον, στην ανακοίνωσή της τον Ιούνιο του 2022 σχετικά με τα μέτρα παρακολούθησης της Διάσκεψης για το μέλλον της Ευρώπης, η Επιτροπή ανακοίνωσε ότι θα εξετάσει νέους τομείς δράσης, όπως «ευρωπαϊκή ιθαγένεια με μεγαλύτερη πρακτική διάσταση για τους πολίτες, μεταξύ άλλων με την ενίσχυση των δικαιωμάτων που συνδέονται με αυτήν και με την παροχή αξιόπιστων και εύκολα προσβάσιμων πληροφοριών σχετικά»¹⁴.

2. Πεδίο υλοποίησης και έκθεση εφαρμογής

Σύμφωνα με το άρθρο 19 παράγραφος 1 της οδηγίας¹⁵, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την υλοποίηση και την εφαρμογή της οδηγίας έως την 1η Μαΐου 2021. Η παράδοση της εν λόγω έκθεσης αναβλήθηκε προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι πρόσφατες εξελίξεις με σημαντικό αντίκτυπο στην προξενική προστασία, όπως τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τους επαναπατρισμούς μεγάλης κλίμακας που προέκυψαν αναγκαστικά λόγω της έξαρσης της πανδημίας COVID-19, της κρίσης στο Αφγανιστάν και του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας¹⁶.

Η περιγραφή και η ανάλυση που περιέχονται στην παρούσα έκθεση βασίζονται κυρίως σε πληροφορίες που παρέχονται από τα κράτη μέλη, την ΕΥΕΔ και τις αντιπροσωπείες της ΕΕ, οι οποίες συμπληρώνονται από εξωτερικές μελέτες¹⁷ και άμεση ανατροφοδότηση από τους πολίτες της ΕΕ¹⁸.

¹¹ Στρατηγική πυξίδα για την ασφάλεια και την άμυνα, για μια Ευρωπαϊκή Ένωση που προστατεύει τους πολίτες, τις αξίες και τα συμφέροντά της και συμβάλλει στη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹² EE 7371/22.

¹³ Σε συνέχεια αυτής της πρόσκλησης, τον Ιούλιο του 2022 δημιουργήθηκε ένα κέντρο αντιμετώπισης κρίσεων (CRC) της ΕΥΕΔ ως η μόνιμη ικανότητα της ΕΥΕΔ για την αντιμετώπιση κρίσεων, το οποίο θα συνεργάζεται με όλους τους πυρήνες κρίσης των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, των κρατών μελών και των εταίρων.

¹⁴ Παράρτημα του εγγράφου COM(2022) 404 final.

¹⁵ Όλες οι μελλοντικές αναφορές σε άρθρα αφορούν την οδηγία, εκτός αν αναφέρεται διαφορετικά.

¹⁶ Συνεπώς, η περίοδος αναφοράς εκτείνεται από την 1η Μαΐου 2018, όταν τα κράτη μέλη υποχρεώθηκαν να μεταφέρουν την οδηγία στο εθνικό τους δίκαιο, έως την ημερομηνία δημοσίευσης της παρούσας έκθεσης.

¹⁷ Προς δημοσίευση «Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection» (Μελέτη για την υποστήριξη της προετοιμασίας μιας εκτίμησης των επιπτώσεων σχετικά με μια πιθανή πρωτοβουλία πολιτικής της ΕΕ για τα μέτρα συντονισμού και συνεργασίας για τη διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος των πολιτών της ΕΕ στην προξενική προστασία), Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis and VVA και «Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU»

Η έκθεση εστιάζεται στα μέτρα που έχουν λάβει τα κράτη μέλη για την υλοποίηση και εφαρμογή της οδηγίας. Αξιολογεί αν τα κράτη μέλη εφάρμοσαν την οδηγία εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας και αν η εθνική νομοθεσία και πρακτική επιτυγχάνουν τους στόχους και πληρούν τις απαιτήσεις της οδηγίας. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 19 παράγραφος 2 της οδηγίας, η παρούσα έκθεση εξετάζει επίσης την ενδεχόμενη ανάγκη για πρόσθετα μέτρα, συμπεριλαμβανομένων, κατά περίπτωση, τροποποιήσεων με σκοπό την προσαρμογή της παρούσας οδηγίας, ώστε να διευκολύνεται περαιτέρω η άσκηση του δικαιώματος των πολιτών της ΕΕ για προξενική προστασία¹⁹.

3. Σκοπός και κύρια στοιχεία της οδηγίας

Η οδηγία καθορίζει τα μέτρα συντονισμού και συνεργασίας που είναι αναγκαία για τη διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος των πολιτών της ΕΕ να απολαύουν στο έδαφος τρίτης χώρας, στην οποία δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος την υπηκοότητα του οποίου έχουν (δηλαδή όταν είναι μη αντιπροσωπευόμενοι), της διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε κράτους μέλους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων του κράτους μέλους αυτού, όπως ορίζεται στο άρθρο 20 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ²⁰. Ειδικότερα, η οδηγία παρέχει τους ορισμούς και τις διαδικασίες που απαιτούνται για την εφαρμογή του εν λόγω δικαιώματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 23 της ΣΛΕΕ, η οδηγία αναφέρει ότι τα αντιπροσωπευόμενα κράτη μέλη παρέχουν προξενική προστασία σε τρίτες χώρες σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ «υπό τους ίδιους όρους» που ισχύουν και έναντι των δικών τους υπηκόων. Αυτό σημαίνει ότι η οδηγία δεν εναρμονίζει το επίπεδο της συνδρομής που οφείλουν να παρέχουν τα κράτη μέλη στους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες. Αντίθετα, οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες της ΕΕ δικαιούνται *ίση μεταχείριση*, δηλαδή να λαμβάνουν το ίδιο επίπεδο προστασίας που θα παρείχαν τα συντρέχοντα κράτη μέλη στους δικούς τους υπηκόους στην ίδια κατάσταση. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες της ΕΕ μπορεί να λαμβάνουν διαφορετικά είδη προστασίας και διαφορετικά επίπεδα υπηρεσιών ανάλογα με το κράτος μέλος από το οποίο ζητούν προστασία, λόγω της διαφορετικής προστασίας που παρέχουν τα κράτη μέλη στους δικούς τους υπηκόους.

Η οδηγία περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία:

- τη γενική αρχή της προξενικής προστασίας από τα κράτη μέλη στους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ υπό τους ίδιους όρους όπως και για τους δικούς τους υπηκόους (άρθρο 2).
- τη δυνατότητα το κράτος μέλος ιθαγένειας μη αντιπροσωπευόμενου πολίτη να ζητήσει από το κράτος μέλος από το οποίο ο μη αντιπροσωπευόμενος πολίτης έχει ζητήσει ή λάβει προξενική προστασία να παραπέμψει την υπόθεση στο

(Προξενική προστασία των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών της ΕΕ σε τρίτες χώρες, αποτελεσματικότητα και μέλλον του δικαιώματος προξενικής προστασίας της ιθαγένειας της ΕΕ εκτός ΕΕ), EU-CITIZEN: Ακαδημαϊκό δίκτυο για τα δικαιώματα των Ευρωπαίων πολιτών.

¹⁸ Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 485: Ιθαγένεια και Δημοκρατία της ΕΕ, Φεβρουάριος/Μάρτιος 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=el.

¹⁹ Κάθε νομοθετική πρόταση θα υπόκειται στις σχετικές απαιτήσεις για τη βελτίωση της νομοθεσίας, όπως αξιολόγηση και εκτίμηση αντικτύπου, εφόσον απαιτείται.

²⁰ Αιτιολογική σκέψη 4 και άρθρο 1 παράγραφος 1 της οδηγίας.

κράτος μέλος της ιθαγένειάς του, από την οποία το κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση παραιτείται (άρθρο 3)·

- το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της προστασίας, καθορίζοντας ποιος δικαιούται προξενική προστασία (άρθρα 4, 5 και 6)·
- τις προϋποθέσεις πρόσβασης στην εν λόγω προστασία, δηλαδή από ποιο κράτος μέλος και από ποιο είδος φορέα μπορούν να ζητήσουν προστασία οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες της ΕΕ (άρθρο 7)·
- τους κανόνες σχετικά με τον τρόπο ταυτοποίησης των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών της ΕΕ (άρθρο 8)·
- μη εξαντλητικό κατάλογο των περιπτώσεων που μπορεί να προκαλέσουν την ανάγκη προξενικής προστασίας (άρθρο 9)·
- τους κανόνες σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη πρέπει να συνεργάζονται και να συντονίζονται μεταξύ τους και με την ΕΕ για να διασφαλίσουν την προστασία των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών (άρθρο 10)·
- τις προδιαγραφές σχετικά με το ρόλο των αντιπροσωπειών της ΕΕ (άρθρο 11)·
- τις απαιτήσεις για την τοπική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών (άρθρο 12) και για την ετοιμότητα και τη συνεργασία για καταστάσεις κρίσης των κρατών μελών και των αντιπροσωπειών της ΕΕ σε τρίτες χώρες (άρθρο 13)·
- τους κανόνες για την επιστροφή των εξόδων προξενικής προστασίας (άρθρα 14 και 15).

4. Γενική αξιολόγηση

4.1. Μεταφορά της οδηγίας σε εθνικό δίκαιο

Σύμφωνα με το άρθρο 17, τα κράτη μέλη όφειλαν να μεταφέρουν την οδηγία στο εθνικό τους δίκαιο μέχρι την 1η Μαΐου 2018.

Κατά τη λήξη της περιόδου μεταφοράς, δέκα κράτη μέλη δεν είχαν κοινοποιήσει στην Επιτροπή τη λήψη των απαραίτητων μέτρων. Η Επιτροπή συνεργάστηκε με τα σχετικά κράτη μέλη για να διασφαλίσει την πλήρη μεταφορά της οδηγίας και εξακολουθεί να βρίσκεται σε διάλογο με τα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή συγκεκριμένων στοιχείων της οδηγίας.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να παρακολουθεί στενά την κατάσταση και θα λάβει τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσει τη συμμόρφωση με την οδηγία σε ολόκληρη την ΕΕ, μεταξύ άλλων, όταν και όπου χρειαστεί, με την κίνηση διαδικασιών επί παραβάσει σύμφωνα με το άρθρο 258 της ΣΛΕΕ.

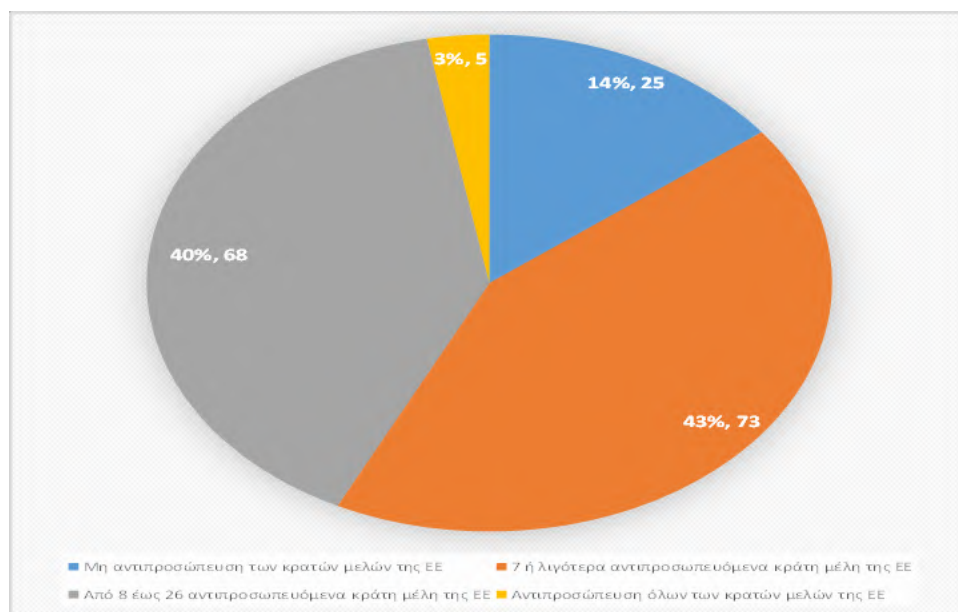
4.2. Εφαρμογή της οδηγίας και πιθανά κενά

Από την ημερομηνία έναρξης εφαρμογής της, η οδηγία έχει αποδειχθεί χρήσιμο εργαλείο για τη διασφάλιση της προστασίας και της στήριξης των πολιτών της ΕΕ, ιδίως στο πλαίσιο της έξαρσης της πανδημίας COVID-19 το 2020. Ωστόσο, ορισμένα κενά και νέες ανάγκες θέτουν προκλήσεις για τους πολίτες της ΕΕ.

Πρώτον, η οδηγία ξεκινά από την παραδοχή ότι οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες της ΕΕ μπορούν πάντα να απευθύνονται σε άλλο κράτος μέλος όταν ζητούν προξενική προστασία σε τρίτη χώρα. Ωστόσο, υπάρχουν **πολλές χώρες στις οποίες κανένα κράτος μέλος δεν διαθέτει πρεσβεία ή προξενική αρχή**. Επιπλέον, στις χώρες στις οποίες είναι παρόντα μόνο λίγα κράτη μέλη, η **πίεση στα προξενικά δίκτυα των εν λόγω κρατών μελών μπορεί να είναι μεγάλη, ιδίως σε καταστάσεις κρίσης**. Συγκεκριμένα,

υπάρχουν 25 τρίτες χώρες στις οποίες κανένα κράτος μέλος δεν διαθέτει πρεσβεία ή προξενική αρχή²¹. Σε πέντε από αυτές τις χώρες, η αντιπροσωπεία της ΕΕ είναι η μόνη διπλωματική παρουσία της ΕΕ²². Ωστόσο, σε πολύ περισσότερες τρίτες χώρες, η προξενική ή διπλωματική παρουσία των κρατών μελών είναι ελάχιστη και, ως εκ τούτου, υπάρχει μεγάλος κίνδυνος να επιβαρυνθούν σε μεγάλο βαθμό σε περίπτωση κρίσης μεγαλύτερης κλίμακας. Για παράδειγμα, σε περισσότερες από τις μισές τρίτες χώρες είναι αντιπροσωπευόμενα το πολύ επτά κράτη μέλη, συχνά με περιορισμένους πόρους. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ, οι οποίες είναι παρούσες στις περισσότερες από τις εν λόγω τρίτες χώρες, θα μπορούσαν να παρέχουν χρήσιμη πρόσθετη στήριξη στα κράτη μέλη, εφόσον απαιτείται, για να βοηθήσουν τους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ.

Διάγραμμα 1: Αντιπροσώπηση των κρατών μελών της ΕΕ σε τρίτες χώρες



Δεύτερον, η υποστήριξη που παρέχουν οι αντιπροσωπείες της ΕΕ στους πολίτες της ΕΕ κατόπιν αιτήματος των κρατών μελών υπερβαίνει τους όρους που ορίζονται στο άρθρο 11 της οδηγίας²³, το οποίο καλύπτει κυρίως τον συντονισμό και την υλικοτεχνική υποστήριξη²⁴. Αυτό ισχύει ιδίως σε τρίτες χώρες όπου κανένα κράτος μέλος δεν είναι

²¹ Αυτές είναι οι εξής: Άγιος Βικέντιος και Γρεναδίνες, Άγιος Χριστόφορος και Νέβις, Αντίγκουα και Μπαρμπούντα, Αφγανιστάν, Γουιάνα, Γρενάδα, Δημοκρατία του Παλάου, Εσουατίνι, Κιριμπάτι, Λεσότο, Λιχτενστάιν, Μαλδίβες, Μικρονησία, Μπαρμπαίντος, Μπαχάμες, Μπελίζ, Μπουτάν, Ναούρου, Νήσοι Κουκ, Νήσοι Μάρσαλ, Νήσοι Σολομώντος, Ντομίνικα, Σαμόα, Τόνγκα, Τουβαλού. Ο αριθμός των τρίτων χωρών στις οποίες κανένα κράτος μέλος δεν διαθέτει πρεσβεία ή προξενική αρχή αυξήθηκε μετά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ.

²² Αφγανιστάν, Γουιάνα, Εσουατίνι, Λεσότο και Μπαρμπαίντος.

²³ Στο πλαίσιο αυτό, βλ. επίσης το άρθρο 221 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ και το άρθρο 5 παράγραφος 10 της απόφασης του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου 2010, για τον καθορισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (2010/427/ΕΕ) (ΕΕ L 201/30 της 3ης Αυγούστου 2010).

²⁴ «Οι αντιπροσωπείες της Ένωσης συνεργάζονται στενά και συντονίζονται με τις πρεσβείες και τα προξενεία των κρατών μελών προκειμένου να συμβάλλουν στη συνεργασία και τον συντονισμό σε τοπικό επίπεδο και σε καταστάσεις κρίσης, ιδίως παρέχοντας διαθέσιμη υλικοτεχνική στήριξη, μεταξύ άλλων στέγαση σε γραφεία και οργανωτικές διευκολύνσεις, όπως η προσωρινή στέγαση των προξενικών υπαλλήλων και των ομάδων παρέμβασης. Οι αντιπροσωπείες της Ένωσης και τα κεντρικά γραφεία της ΕΥΕΔ διευκολύνουν επίσης την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των πρεσβειών και προξενείων των κρατών μελών και, εφόσον απαιτείται, με τις τοπικές αρχές. Οι αντιπροσωπείες της Ένωσης καθιστούν επίσης διαθέσιμες τις γενικές πληροφορίες

αντιπροσωπευόμενο και οι αντιπροσωπείες της ΕΕ παρέχουν βοήθεια σε πολίτες της ΕΕ που έχουν ανάγκη. Αυτό συνέβη και σε καταστάσεις κρίσης, όπου οι αντιπροσωπείες της ΕΕ ανέλαβαν συχνά ενεργό ρόλο στη συνδρομή των κρατών μελών για την παροχή βοήθειας στους πολίτες της ΕΕ.

Το σημαντικότερο είναι ότι από την ημερομηνία έναρξης εφαρμογής της οδηγίας, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ έχουν υπάρξει απαραίτητες για τη λειτουργία της συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο και σε περίπτωση κρίσης. Μετά την έξαρση της πανδημίας COVID-19, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ, η ΕΥΕΔ και οι υπηρεσίες της Επιτροπής, συμπεριλαμβανομένου του Κέντρου Συντονισμού Αντιμετώπισης Έκτακτων Αναγκών (ΚΣΑΕΑ), υποστήριξαν τα κράτη μέλη στη διοργάνωση της πρωτοφανούς κοινής άσκησης για τον επαναπατρισμό περίπου 600 000 πολιτών της ΕΕ που επηρεάστηκαν από ταξιδιωτικούς περιορισμούς σε όλον τον κόσμο, κυρίως μέσω του μηχανισμού πολιτικής προστασίας της Ένωσης (UCPM)²⁵. Ενώ αυτό κατέδειξε τα οφέλη της προξενικής προστασίας ως μέρος των δικαιωμάτων ιθαγένειας της ΕΕ, υπογράμμισε επίσης την ανάγκη ενίσχυσης του υφιστάμενου πλαισίου της ΕΕ, ώστε τα κράτη μέλη και η ΕΕ να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν, με αποτελεσματικότερο τρόπο, πιθανές παρόμοιες προκλήσεις στο μέλλον. Στην ενδιάμεση αξιολόγησή της σχετικά με τα «διδάγματα που αντλήθηκαν από τη νόσο COVID-19», η γερμανική προεδρία του Συμβουλίου²⁶ έκρινε ότι η άσκηση επαναπατρισμού έδειξε ότι «τα υφιστάμενα μέσα παρέχουν μια σταθερή βάση για την περαιτέρω ενίσχυση της συντονισμένης προξενικής αντιμετώπισης κρίσεων»²⁷.

Η περιγραφή του ρόλου των αντιπροσωπειών της ΕΕ στην οδηγία φαίνεται, με βάση όλα τα διαθέσιμα στοιχεία, πολύ στενή για να αντικατοπτρίζει πλήρως την υποστήριξη που παρέχουν επί τόπου και την πραγματική τους δέσμευση, ιδίως σε περιόδους κρίσης. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ αναφέρουν ότι τους ζητείται, σε τακτική βάση, να ενεργούν άμεσα για την υποστήριξη των πολιτών που χρειάζονται βοήθεια, πολύ πέρα από την

σχετικά με τη συνδρομή που θα μπορούσαν να δικαιούνται οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες, ιδιαίτερα σχετικά με συμφωνημένες πρακτικές ρυθμίσεις, κατά περίπτωση.»

²⁵ Η απόφαση 1313/2013/ΕΕ αναφέρει ότι ο μηχανισμός της Ένωσης μπορεί «να χρησιμοποιείται για την υποστήριξη πολιτικής προστασίας στην προξενική βοήθεια που παρέχεται στους πολίτες της Ένωσης κατόπιν αιτήματος των προξενικών αρχών των ενδιαφερομένων κρατών μελών». Ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας της Ένωσης συγχρηματοδότησε 408 πτήσεις επαναπατρισμού από 85 τρίτες χώρες, οι οποίες οργανώθηκαν από 19 κράτη μέλη, 2 συμμετέχοντα κράτη και το Ηνωμένο Βασίλειο (που εξακολουθεί να συμμετέχει στον μηχανισμό της Ένωσης κατά τη μεταβατική περίοδο), με αποτέλεσμα να επιστρέψουν στην Ευρώπη 100 313 άτομα, εκ των οποίων 90 060 ήταν πολίτες της ΕΕ.

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ Στο πλαίσιο αυτό, βλ. επίσης τα συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την ενίσχυση της ετοιμότητας, της ικανότητας αντίδρασης και της ανθεκτικότητας σε μελλοντικές κρίσεις, της 23ης Νοεμβρίου 2021, όπου το Συμβούλιο δήλωσε ότι «Πολλά διδάγματα αντλήθηκαν πρόσφατα από την πανδημία COVID-19. Παρά τις ελλείψεις, η ΕΕ αντέδρασε ικανοποιητικά, χάρη στον συντονισμό και την αλληλεγγύη. Μολονότι αποκαλύπτουμε κενά όσον αφορά την ετοιμότητα και την αντίδραση σε διατομεακές κρίσεις, η αντίδρασή μας στην πανδημία έχει αποδείξει την αναγκαιότητα και την προστιθέμενη αξία της συνεργασίας. Η χρήση της προξενικής συνεργασίας και του συντονισμού της ΕΕ για τον επιτυχή επαναπατρισμό από τα κράτη μέλη, με τη στήριξη της ΕΥΕΔ και του μηχανισμού πολιτικής προστασίας της Ένωσης (UCPM), υπηκόων της ΕΕ που εγκλωβίστηκαν στο εξωτερικό λόγω έκτακτων ταξιδιωτικών περιορισμών (...) υπογραμμίζει, κατά περίπτωση, τη σημασία του προξενικού συντονισμού και της συνεργασίας κατά τη διάρκεια κρίσεων και την ανάγκη άντλησης διδαγμάτων από την αντίδραση στην έξαρση της νόσου COVID-19 και σε άλλες κρίσεις, και αναμένει την υποβολή πρότασης της Επιτροπής το 2022 σχετικά με την αναθεώρηση της οδηγίας της ΕΕ για την προξενική προστασία». (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/el/pdf>).

εντολή που προβλεπόταν γι' αυτές κατά την έκδοση της οδηγίας²⁸. Ωστόσο, η κατάσταση αυτή δεν είναι ιδανική, καθώς δεν παρέχει την απαραίτητη ασφάλεια δικαίου. Η νομική σαφήνεια και η ασφάλεια δικαίου όσον αφορά τέτοιες καταστάσεις θα μπορούσαν να βελτιωθούν, για παράδειγμα, με την εξουσιοδότηση των αντιπροσωπειών της ΕΕ να ενεργούν όταν χρειάζεται, κατόπιν αιτήματος των κρατών μελών²⁹.

Τρίτον, η οδηγία σιωπά όσον αφορά την **προξενική προστασία ορισμένων ευάλωτων ομάδων μεταξύ των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών**. Αυτή μπορεί να περιλαμβάνει αιτήματα για προξενική προστασία από έγκυες γυναίκες, ασυνόδευτους ανηλίκους, άτομα με μειωμένη κινητικότητα, άτομα με αναπηρία ή άτομα που υφίστανται διακρίσεις για οποιονδήποτε λόγο που προβλέπεται στο άρθρο 21 του Χάρτη. Επιπλέον, η οδηγία δεν περιγράφει ειδικό καθεστώς για την προξενική συνδρομή θυμάτων εγκλημάτων, στα οποία μπορεί να περιλαμβάνονται θύματα ενδοοικογενειακής και έμφυλης βίας. Η πρόσβαση σε επαρκή προξενική προστασία, ιδίως σε περιόδους κρίσης, μπορεί να είναι πιο περίπλοκη για τα άτομα αυτών των ομάδων, δεδομένων των ειδικών αναγκών τους. Ενώ τα κράτη μέλη δίνουν προτεραιότητα στην παροχή βοήθειας σε μη αντιπροσωπευόμενες ευάλωτες ομάδες στην πράξη, η ασφάλεια δικαίου θα μπορούσε να βελτιωθεί. Αυτό θα μπορούσε ενδεχομένως να περιλαμβάνει τροποποιήσεις της οδηγίας που θα αποσαφηνίζουν την ειδική κατάσταση των ευάλωτων μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών.

Τέταρτον, θα μπορούσαν να ληφθούν περαιτέρω μέτρα για να διασφαλιστεί ότι **οι πολίτες της ΕΕ γνωρίζουν τα δικαιώματά τους που σχετίζονται με την προξενική προστασία** και έχουν πρόσβαση σε **αξιόπιστες και επικαιροποιημένες πληροφορίες που καθιστούν δυνατή την πλήρη άσκησή τους**. Οι πληροφορίες αυτές θα πρέπει να περιλαμβάνουν τα στοιχεία επικοινωνίας των πρεσβειών και των προξενείων άλλων κρατών μελών, τους επίτιμους προξένους που μπορούν να παρέχουν προξενική προστασία και τις ρυθμίσεις μεταξύ των κρατών μελών. Ενώ η οδηγία περιλαμβάνει αναφορές στην παροχή πληροφοριών σε διάφορα άρθρα, δεν περιλαμβάνει ειδικό άρθρο για την επικοινωνία που μεταδίδεται από τα κανάλια της ΕΕ και την παροχή σχετικών πληροφοριών στους πολίτες της ΕΕ που να καλύπτουν όλες τις προαναφερθείσες πτυχές. Μια τέτοια προσθήκη θα ήταν επωφελής για να διασφαλιστεί ότι παρέχεται στους πολίτες ένα ελάχιστο και συνεπές επίπεδο πληροφόρησης και για να διευκολυνθεί περαιτέρω η άσκηση των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ που σχετίζονται με την προξενική προστασία.

Εν προκειμένω, το άρθρο 2 παράγραφος 2 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να ενημερώνουν τους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες σχετικά με τον βαθμό στον οποίο οι επίτιμοι πρόξενοι είναι αρμόδιοι να παράσχουν προστασία σε συγκεκριμένη περίπτωση. Επιπλέον, το άρθρο 7 παράγραφος 2 ορίζει ότι τα κράτη μέλη και η ΕΕ πρέπει να δημοσιοποιούν τις υφιστάμενες πρακτικές ρυθμίσεις μεταξύ των κρατών μελών, προκειμένου να κατοχυρωθεί η διαφάνεια για τους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες. Ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν λαμβάνουν πάντοτε συγκεκριμένα μέτρα για την ενημέρωση των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών σχετικά με αυτές τις συγκεκριμένες πτυχές και η συλλογή πληροφοριών σε επίπεδο ΕΕ, για τη διάδοσή τους μέσω των διαύλων της ΕΕ, δεν είναι ολοκληρωμένη. Κατά συνέπεια, οι μη αντιπροσωπευόμενοι

²⁸ Ως παραδείγματα πρόσφατης άμεσης παροχής βοήθειας σε πολίτες της ΕΕ από αντιπροσωπεία της ΕΕ μπορούμε να αναφέρουμε έναν πολίτη της ΕΕ στο Αφγανιστάν κατά την έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων και τη βοήθεια για τη διάσωση ενός πολίτη της ΕΕ του οποίου το σκάφος παρασύρθηκε σε τοποθεσία 100 χλμ. από τη Σομαλία.

²⁹ Βλ. υποσημείωση 27.

πολίτες της ΕΕ ενδέχεται να μην έχουν εύκολα προσβάσιμες και/ή επαρκείς πληροφορίες σχετικά με τις πρακτικές ρυθμίσεις. Προκύπτει ότι οι ολοκληρωμένες και αποτελεσματικές απαιτήσεις πληροφόρησης θα βελτιώναν τη συνολική προξενική προστασία. Συμπληρώνοντας τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη³⁰, η ΕΕ θα μπορούσε να διαδραματίσει ισχυρότερο ρόλο από την άποψη αυτή, βελτιώνοντας τις πληροφορίες και/ή παρέχοντας ένα κεντρικό σημείο πρόσβασης και/ή αξιοποιώντας περαιτέρω τους παγκόσμιους και τοπικούς διαύλους επικοινωνίας της για τη μετάδοση πληροφοριών.

Υπάρχει επίσης περιθώριο για μεγαλύτερη αποδοτικότητα στη ροή πληροφοριών σε περιόδους κρίσης μεταξύ της ΕΥΕΔ, των αντιπροσωπειών της ΕΕ, των κρατών μελών και των αντιπροσωπειών τους και, κατά περίπτωση, της Επιτροπής. Η βελτίωση της ροής πληροφοριών προς τους πολίτες είναι εξίσου ζωτικής σημασίας. Για παράδειγμα, η τοπική προξενική συνεργασία θα μπορούσε να συμφωνήσει σε μια κεντρική πηγή πληροφοριών που θα χρησιμεύει ως το κύριο εργαλείο επικοινωνίας με τους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ σε καταστάσεις κρίσης σε κάθε τρίτη χώρα. Η διαχείριση του/των διαύλου/-ων θα μπορούσε να γίνεται είτε από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ είτε από τα κράτη μέλη που έχουν οριστεί για τον ρόλο αυτό.

Τέλος, τα κράτη μέλη θα πρέπει να παρέχουν στους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ **πρόσβαση σε αποτελεσματικό μέσο παροχής εννόμου προστασίας και προσφυγή**, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες έχουν τη δυνατότητα να ζητούν μέσο παροχής εννόμου προστασίας και προσφυγή όταν παραβιάζονται τα δικαιώματά τους τα οποία σχετίζονται με την προξενική προστασία³¹. Για να διευκολυνθεί περαιτέρω η άσκηση των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ που σχετίζονται με την προξενική προστασία, θα μπορούσε ενδεχομένως να εξεταστεί το ενδεχόμενο να εισαχθεί **στην οδηγία ρητή νομική βάση για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των πολιτών της ΕΕ**, ειδικότερα σε καταστάσεις κρίσης. Επιπλέον, ενόψει του αυξανόμενου αριθμού και της κλίμακας των κρίσεων, απαιτείται μεγαλύτερη χρήση μηχανισμών πρόβλεψης για την προετοιμασία σε περίπτωση κρίσης, ιδίως λόγω του ανθρώπινου κόστους που συνεπάγεται η αποτυχία της προξενικής προστασίας.

5. Επιμέρους σημεία αξιολόγησης

Στο τμήμα που ακολουθεί αξιολογείται η υλοποίηση και η εφαρμογή του κεφαλαίου 1 της οδηγίας (γενικές διατάξεις και πεδίο εφαρμογής), του κεφαλαίου 2 (μέτρα συντονισμού και συνεργασίας) και του κεφαλαίου 3 (οικονομικές διαδικασίες).

5.1. Γενικές διατάξεις και πεδίο εφαρμογής

5.1.1. Επίτιμοι πρόξενοι (άρθρο 2 παράγραφος 2).

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 2, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν αν η οδηγία εφαρμόζεται στην προξενική προστασία που παρέχουν οι επίτιμοι πρόξενοι. Το άρθρο απαιτεί από τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες ενημερώνονται δεόντως για τις σχετικές αποφάσεις και για τον βαθμό στον

³⁰ Αρκετά κράτη μέλη της ΕΕ ενημερώνουν τους πολίτες τους για τα δικαιώματά τους σχετικά με την προξενική προστασία ως πολιτών της ΕΕ, για παράδειγμα μέσω αναφορών στα διαβατήρια, επίσημων ιστότοπων και ενημερωτικού υλικού για τους πολίτες που ζουν ή ταξιδεύουν στο εξωτερικό.

³¹ Βλέπε άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

οποίο οι επίτιμοι πρόξενοι είναι αρμόδιοι να παρέχουν προστασία σε συγκεκριμένη περίπτωση.

Ως αποτέλεσμα της ευελιξίας της οδηγίας ως προς το θέμα αυτό, η εφαρμογή της διάταξης αυτής από τα κράτη μέλη διαφοροποιείται. Ορισμένα κράτη μέλη περιλαμβάνουν ρητά στη νομοθεσία τους την παροχή προξενικής προστασίας σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες από επίτιμους προξένους. Οι εθνικές νομοθεσίες ορισμένων από αυτά τα κράτη μέλη διευκρινίζουν περαιτέρω ότι οι επίτιμοι πρόξενοι μπορούν να παρέχουν τέτοια βοήθεια σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες μόνο εάν έχουν λάβει ρητή εντολή από το Υπουργείο Εξωτερικών. Άλλα κράτη μέλη διευκρινίζουν ρητά στη νομοθεσία τους ότι η οδηγία δεν εφαρμόζεται στους επίτιμους προξένους ή δεν έχουν θεσπίσει ρητή διάταξη για το θέμα αυτό.

Όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 2 παράγραφος 2 στην πράξη, ορισμένα από τα κράτη μέλη που δεν έχουν ειδικές νομικές διατάξεις για το θέμα αυτό μπορούν να επιτρέπουν τη συμμετοχή των επίτιμων προξένων τους κατά περίπτωση, μεταξύ άλλων παρέχοντας τους τη δυνατότητα να συμμετέχουν σε τοπικές συνεδριάσεις συνεργασίας, εφόσον αυτό συμφωνείται σε τοπικό επίπεδο. Αντίθετα, σε ορισμένα από τα κράτη μέλη όπου η εθνική νομοθεσία επιτρέπει στους επίτιμους προξένους να παρέχουν προξενική προστασία, οι επίτιμοι πρόξενοι δεν αναλαμβάνουν τέτοιο ρόλο στην πράξη. Συνολικά, αξίζει να σημειωθεί ότι στα περισσότερα κράτη μέλη οι επίτιμοι πρόξενοι συμμετέχουν σπάνια ή ποτέ στην παροχή προξενικής προστασίας σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ. Μόνο σε ένα κράτος μέλος οι επίτιμοι πρόξενοι συμμετέχουν σε μέτριο βαθμό (10-25 % του συνόλου της προξενικής προστασίας που παρέχεται σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ). Οι λόγοι που ανέφεραν τα κράτη μέλη για τη μη επέκταση του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας στους επίτιμους προξένους περιλαμβάνουν τις περιορισμένες εξουσίες τους γενικά (και έναντι των υπηκόων τους), τις περιορισμένες υπηρεσίες που μπορούν να παρέχουν (για παράδειγμα, οι περισσότεροι από αυτούς δεν μπορούν να εκδώσουν προσωρινά ταξιδιωτικά έγγραφα) και την περιορισμένη ικανότητά τους³². Εν προκειμένω, στη μεγάλη πλειονότητα των κρατών μελών, οι προξενικές αρμοδιότητες που ανατίθενται στους επίτιμους προξένους είναι πιο περιορισμένες από εκείνες των απλών προξενικών υπαλλήλων.

Τα κράτη μέλη δεν λαμβάνουν πάντοτε ειδικά μέτρα για την ενημέρωση των πολιτών και των άλλων κρατών μελών σχετικά με τον βαθμό στον οποίο οι επίτιμοι πρόξενοι είναι αρμόδιοι να παρέχουν προστασία σε συγκεκριμένη περίπτωση. Για παράδειγμα, μπορεί να μην είναι σαφές αν ένας επίτιμος πρόξενος ενός κράτους μέλους είναι εξουσιοδοτημένος να εκδίδει προσωρινά ταξιδιωτικά έγγραφα σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ. Αυτό μπορεί να δημιουργήσει αβεβαιότητα.

Συμπερασματικά, οι επίτιμοι πρόξενοι έχουν γενικά περιορισμένες εξουσίες και ασχολούνται κυρίως με την προξενική προστασία σε εξαιρετικές περιστάσεις. Ωστόσο, σε καταστάσεις κρίσης ο ρόλος τους μπορεί να είναι ουσιαστικός. Από την άποψη αυτή, θα μπορούσε να βελτιωθεί ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη μέλη ενημερώνουν το ένα το άλλο και τους πολίτες της ΕΕ σχετικά με την ύπαρξη των επίτιμων προξένων και τον

³² Ένας νέος μορφότυπος για το προσωρινό ταξιδιωτικό έγγραφο της ΕΕ θα εφαρμοστεί 36 μήνες μετά την έγκριση των διαθέσιμων πρόσθετων τεχνικών προδιαγραφών για τα προσωρινά ταξιδιωτικά έγγραφα που θεσπίστηκαν με την οδηγία (ΕΕ) 2019/997 του Συμβουλίου. Ο νέος μορφότυπος θα απαιτεί τη χρήση εξοπλισμού για την εκτύπωση του ενιαίου μορφότυπου για τις θεωρήσεις. Ως εκ τούτου, ενδέχεται να επηρεάσει τη δυνατότητα παροχής αυτού του είδους προξενικής προστασίας και συνδρομής σε τόπους όπου η παρουσία των κρατών μελών είναι περιορισμένη.

βαθμό στον οποίο είναι σε θέση να παρέχουν προξενική προστασία σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ.

5.1.2. Μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες σε τρίτες χώρες (άρθρα 4 και 6)

Τα άρθρα 4 και 6 δίνουν τον ορισμό του «μη αντιπροσωπευόμενου πολίτη». Ο ορισμός αυτός καλύπτει κάθε πολίτη που έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους το οποίο δεν αντιπροσωπεύεται σε τρίτη χώρα, δηλαδή δεν έχει πρεσβεία ή προξενείο εγκατεστημένα εκεί σε μόνιμη βάση, ή δεν έχει πρεσβεία, προξενείο ή επίτιμο πρόξενο εκεί που να είναι πράγματι σε θέση να παράσχει προξενική προστασία σε συγκεκριμένη περίπτωση.

Κατά συνέπεια, όταν το κράτος μέλος ιθαγένειας ενός πολίτη έχει πρεσβεία, προξενείο ή επίτιμο πρόξενο εγκατεστημένο σε τρίτη χώρα, αλλά αυτά για οποιονδήποτε λόγο δεν είναι σε θέση να παρέχουν την προστασία που θα μπορούσε να λάβει ο ενδιαφερόμενος πολίτης σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία ή πρακτική σε συγκεκριμένη περίπτωση, ο εν λόγω πολίτης θα πρέπει επίσης να θεωρείται «μη αντιπροσωπευόμενος». Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας, η προσβασιμότητα και η εγγύτητα θα πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο αυτό. Για παράδειγμα, πολίτης που ζητά προξενική προστασία από την πρεσβεία ή το προξενείο άλλου κράτους μέλους δεν θα πρέπει να παραπέμπεται στην πρεσβεία, το προξενείο ή τον επίτιμο πρόξενο του οικείου κράτους μέλους του οποίου είναι υπήκοος όταν είναι αδύνατον για τον πολίτη, λόγω των τοπικών συνθηκών (π.χ. λόγω διαταραχών του συστήματος μεταφορών εξαιτίας φυσικής καταστροφής) ή λόγω έλλειψης πόρων, να έρθει με ασφάλεια σε επαφή με τις εν λόγω αρχές κατά τρόπο που να μπορεί να απολαύει προξενικής προστασίας. Αυτό απαιτεί απαραίτητα αξιολόγηση κατά περίπτωση. Η έννοια της απουσίας αντιπροσώπευσης θα πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο που να διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα του δικαιώματος των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών να προστατεύονται από την πρεσβεία ή το προξενείο άλλου κράτους μέλους με τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους δικούς του υπηκόους, λαμβάνοντας υπόψη τις περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης, ιδίως σε καταστάσεις κρίσης. Όπως εξηγείται κατωτέρω, η Επιτροπή θεωρεί ότι θα μπορούσε να υπάρξει ανάγκη περαιτέρω αποσαφήνισης και διασφάλισης της ασφάλειας δικαίου σε περιπτώσεις όπου ένας πολίτης της ΕΕ μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν αντιπροσωπεύεται επειδή δεν υπάρχει πρεσβεία, προξενείο ή επίτιμος πρόξενος σε τρίτη χώρα που να είναι σε θέση να παρέχει προξενική προστασία.

Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει τους ορισμούς που περιλαμβάνονται στα άρθρα 4 και 6³³.

Συνολικά, οι περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη αρνούνται να παρέχουν προξενική προστασία σε πολίτη της ΕΕ που έχει την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους επειδή δεν θεωρείται μη αντιπροσωπευόμενος φαίνεται να είναι πολύ σπάνιες.

Τα περισσότερα κράτη μέλη ανέφεραν ότι είναι σε θέση να καθορίσουν το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας όσον αφορά τους «μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες» στις περισσότερες περιπτώσεις. Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη εξέφρασαν δυσκολίες στον προσδιορισμό του αν μια υπάρχουσα πρεσβεία, προξενείο ή επίτιμος πρόξενος είναι πράγματι σε θέση να παρέχουν προξενική προστασία. Ειδικότερα, κατά τον προσδιορισμό του αν οι προξενικές αντιπροσωπευτικές μπορούν να παρέχουν

³³ Η Επιτροπή συνεχίζει τον διάλογο με τα κράτη μέλη για να επιβεβαιώσει την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας.

αποτελεσματικά προξενική προστασία σε μια τρίτη χώρα, τα κράτη μέλη ερμηνεύουν με διαφορετικό τρόπο έννοιες όπως η «προσβασιμότητα» και η «εγγύτητα». Ενώ ορισμένα κράτη μέλη εξετάζουν το ζήτημα της απόστασης ή της ικανότητας ως παράγοντα στην αξιολόγηση, άλλα κράτη δεν το κάνουν. Ορισμένα κράτη μέλη σημείωσαν δυσκολίες στον προσδιορισμό του βαθμού στον οποίο η έλλειψη εγγύτητας μπορεί να οδηγήσει σε έλλειψη αντιπροσωπείας. Ορισμένα κράτη μέλη αναμένουν από τους πολίτες να καταβάλουν προσπάθειες πρόσβασης στις αντιπροσωπείες του κράτους μέλους ιθαγένειάς τους, ακόμη και διανύοντας μεγαλύτερες αποστάσεις. Τα κράτη μέλη ανέφεραν ότι σε περίπτωση αμφιβολίας, επικοινωνούν απευθείας με το Υπουργείο Εξωτερικών του κράτους μέλους ιθαγένειας και, κατά κανόνα, βασίζονται στην εκτίμηση του εν λόγω κράτους μέλους για να καθορίσουν αν ένα άτομο θα πρέπει να θεωρηθεί «μη αντιπροσωπευόμενο». Γενικά, τα περισσότερα κράτη μέλη θεωρούν ότι το κατώφλι για την εκτίμηση του αν ένα άτομο είναι μη αντιπροσωπευόμενο διαφέρει ανάλογα με τη φύση και τον επείγοντα χαρακτήρα της κατάστασης. Ειδικότερα σε καταστάσεις κρίσης, όταν τα κράτη μέλη έρχονται αντιμέτωπα με επείγουσες αιτήσεις συνδρομής, μπορεί να είναι πολύ δύσκολο να επιβεβαιώσουν εγκαίρως αν ένας πολίτης είναι μη αντιπροσωπευόμενος.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, ενδέχεται να υπάρχει περιθώριο περαιτέρω αποσαφήνισης της έννοιας του «μη αντιπροσωπευόμενου πολίτη», ιδίως για τις περιπτώσεις όπου το κράτος μέλος ιθαγένειας δεν έχει πρεσβεία, προξενείο ή επίτιμο πρόξενο που να είναι πράγματι σε θέση να παράσχει προξενική προστασία. Περαιτέρω διευκρινίσεις, μεταξύ άλλων όσον αφορά καταστάσεις κρίσης, θα διευκόλυναν την άσκηση των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ που σχετίζονται με την προξενική προστασία. Αυτές θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν, για παράδειγμα, ένα «τεκμήριο μη αντιπροσωπείας» σε περιόδους κρίσης, το οποίο θα συνδέεται με τον επείγοντα χαρακτήρα της αίτησης συνδρομής.

5.1.3. Μέλη οικογένειας μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών σε τρίτες χώρες (άρθρο 5)

Σύμφωνα με το άρθρο 5, τα κράτη μέλη παρέχουν προξενική προστασία στα μέλη της οικογένειας που δεν είναι οι ίδιοι πολίτες της ΕΕ και τα οποία συνοδεύουν μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ σε τρίτη χώρα, στον ίδιο βαθμό και υπό τους ίδιους όρους που θα την παρείχαν στα μέλη της οικογένειας των πολιτών του συντρέχοντος κράτους μέλους, τα οποία δεν είναι οι ίδιοι πολίτες της ΕΕ, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία ή πρακτική του. Όπως σημειώνεται στην αιτιολογική σκέψη 9 της οδηγίας, η προστασία αυτή μπορεί, ανάλογα με τις ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε περίπτωσης, να είναι αναγκαία για να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα του δικαιώματος προξενικής προστασίας και του δικαιώματος σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, όπως αναγνωρίζεται στο άρθρο 7 του Χάρτη.

Μόνο τρία κράτη μέλη ανέφεραν ότι δεν θα παρείχαν προξενική συνδρομή σε μέλη της οικογένειας μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών της ΕΕ που δεν είναι οι ίδιοι πολίτες της ΕΕ από άποψη αρχής, δεδομένου ότι, σύμφωνα με την εθνική τους νομοθεσία, δεν παρέχουν προξενική προστασία στα μέλη της οικογένειας των δικών τους υπηκόων. Ένα από αυτά τα κράτη μέλη μπορεί να παρέχει στήριξη στα εν λόγω μέλη της οικογένειας, κατ' εξαίρεση σε καταστάσεις κρίσης, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους δικούς του υπηκόους.

Στα περισσότερα κράτη μέλη, η παροχή προξενικής προστασίας σε μέλη οικογένειας μη αντιπροσωπευόμενου πολίτη της ΕΕ που δεν είναι οι ίδιοι πολίτες της ΕΕ αξιολογείται

κατά περίπτωση. Ανάλογα με την εθνική νομοθεσία και πρακτική του κράτους μέλους, μέλος της οικογένειας μπορεί να είναι άτομο της άμεσης οικογένειας (όπως τέκνα, σύζυγοι ή γονείς), αλλά ο όρος αυτός μπορεί επίσης να καλύπτει την ευρύτερη οικογένεια (όπως αδέρφια, θείους, θείες, ξαδέρφια κ.λπ.). Ομοίως, τα κράτη μέλη ερμηνεύουν με διαφορετικό τρόπο τι σημαίνει «συνοδεύω» τον μη αντιπροσωπευόμενο πολίτη. Στην πράξη, οι συγγενείς πρώτου βαθμού έχουν συνήθως προτεραιότητα για συνδρομή. Σε σύγκριση με την πρακτική των κρατών μελών σε περιόδους μη κρίσης, σε περιόδους κρίσης παρέχεται αυξημένη προστασία, ανάλογα και αναλογικά με τη σοβαρότητα και την έκτακτη ανάγκη της κατάστασης κρίσης.

5.1.4. Πρόσβαση σε προξενική προστασία και άλλες ρυθμίσεις (άρθρο 7)

Το άρθρο 7 παράγραφος 1 θεσπίζει τη γενική αρχή ότι οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν προστασία από την πρεσβεία ή το προξενείο οποιουδήποτε κράτους μέλους.

Ωστόσο, αυτό δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να συνάπτουν διμερείς ρυθμίσεις, όπως ορίζεται στο άρθρο 7 παράγραφος 2 της οδηγίας, με σκοπό τη διασφάλιση της αποτελεσματικής προστασίας των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών της ΕΕ³⁴. Πρώτον, τα κράτη μέλη μπορούν να αντιπροσωπεύουν ένα άλλο κράτος μέλος σε μόνιμη βάση, όπως προβλέπεται στο άρθρο 8 της Σύμβασης της Βιέννης επί των προξενικών σχέσεων. Δεύτερον, οι πρεσβείες ή τα προξενία των κρατών μελών μπορούν, όταν κρίνεται αναγκαίο, να συνάπτουν πρακτικές ρυθμίσεις για τον επιμερισμό των ευθυνών όσον αφορά την παροχή προξενικής προστασίας σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες. Οι ρυθμίσεις αυτές πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή και την ΕΥΕΔ και να δημοσιοποιούνται από την ΕΕ και τα κράτη μέλη προκειμένου να κατοχυρωθεί η διαφάνεια.

Στις περιπτώσεις στις οποίες έχει συναφθεί πρακτική ρύθμιση, η πρεσβεία ή το προξενείο από τα οποία ο μη αντιπροσωπευόμενος πολίτης ζητεί προξενική προστασία και τα οποία δεν έχουν οριστεί ως αρμόδια σύμφωνα με την ισχύουσα ειδική ρύθμιση υποχρεούνται, σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 3 της οδηγίας, να διασφαλίσουν ότι η αίτηση του πολίτη παραπέμπεται στη σχετική πρεσβεία ή προξενείο, εκτός εάν κατά τον τρόπο αυτό θα διακυβευόταν η προξενική προστασία, ιδίως όταν ο επείγων χαρακτήρας ενός ζητήματος απαιτεί άμεση δράση από την πρεσβεία ή το προξενείο στα οποία έχει υποβληθεί η αίτηση.

Όλα τα κράτη μέλη έχουν συνάψει τέτοιου είδους ρυθμίσεις σε κάποια μορφή. Εν προκειμένω, έχουν εντοπιστεί δύο ζητήματα που μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες της ΕΕ να αντιμετωπίζουν καθυστερήσεις ή εμπόδια στη λήψη της προξενικής συνδρομής που δικαιούνται.

Πρώτον, οι περισσότερες ρυθμίσεις δεν έχουν επαρκή δημοσιότητα ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια και η αποτελεσματική χρήση τους από τους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες. Περαιτέρω προσπάθειες θα μπορούσαν να συνεπάγονται την αναφορά όλων των μόνιμων ρυθμίσεων μεταξύ των κρατών μελών σε μια κεντρική τοποθεσία, ώστε να συμπληρώνονται οι κατά τόπους εξατομικευμένες πληροφορίες. Αυτό θα βοηθούσε να αποσαφηνιστεί ποιο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την παροχή βοήθειας στους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες άλλων κρατών μελών μετά από προηγούμενη ρύθμιση.

³⁴ Βλέπε επίσης την αιτιολογική σκέψη 10 της οδηγίας.

Θα μπορούσε να ενισχυθεί περαιτέρω η υποχρέωση των κρατών μελών να κοινοποιούν τις διμερείς και πρακτικές ρυθμίσεις στην Επιτροπή, την ΕΥΕΔ και τις αντιπροσωπείες της ΕΕ (ώστε να μπορούν να συμπεριληφθούν στους διαύλους επικοινωνίας της ΕΕ για περαιτέρω δημοσιότητα), για παράδειγμα με τη θέσπιση χρονικού πλαισίου εντός του οποίου θα πρέπει να γίνεται η κοινοποίηση. Παρόμοιες απαιτήσεις κοινοποίησης θα ήταν χρήσιμο να προστεθούν όσον αφορά τις ταξιδιωτικές συμβουλές και τους καταλόγους επαφών για τα προξενικά δίκτυα των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των επίτιμων προξένων και του βαθμού στον οποίο μπορούν να παρέχουν προξενική προστασία, για τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν το άρθρο 2 παράγραφος 2.

Δεύτερον, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη ζήτησαν τη σύναψη διμερούς συμφωνίας μεταξύ των αντίστοιχων Υπουργείων Εξωτερικών πριν από την παροχή συνδρομής σε μη αντιπροσωπευόμενο πολίτη άλλου κράτους μέλους, παρόλο που η οδηγία δεν περιλαμβάνει τέτοια απαίτηση. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα αντιπροσωπευόμενα κράτη μέλη αρνήθηκαν να παρέχουν προξενική προστασία σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες με το επιχείρημα ότι η ευθύνη αυτή ανήκει, λόγω διμερών ρυθμίσεων, σε άλλα αντιπροσωπευόμενα κράτη μέλη. Εν προκειμένω, θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι το άρθρο 7 προβλέπει ότι οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες της ΕΕ έχουν δικαίωμα να ζητούν προστασία από την πρεσβεία ή το προξενείο οποιουδήποτε κράτους μέλους. Επιπλέον, θεωρεί ότι, στις περιπτώσεις που έχουν συναφθεί ρυθμίσεις, εναπόκειται στις αρχές των κρατών μελών στις οποίες απευθύνεται η αίτηση, και όχι στον ενδιαφερόμενο πολίτη, να την παραπέμψουν στην αρμόδια πρεσβεία ή προξενείο.

Συνολικά, φαίνεται να υπάρχει έλλειψη σαφήνειας και κατανόησης όσον αφορά τη διαδικασία παραπομπής των αιτήσεων των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών της ΕΕ. Επιπλέον, παρόλο που η οδηγία επιτρέπει τη σύναψη διμερών συμφωνιών μεταξύ των κρατών μελών, φαίνεται ότι πρέπει να διευκρινιστεί περαιτέρω ότι αυτό δεν αποτελεί προϋπόθεση για την παροχή προξενικής συνδρομής σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ.

5.1.5. Ταυτοποίηση (άρθρο 8)

Το άρθρο 8 παράγραφος 1 απαιτεί από τους αιτούντες προξενική προστασία να αποδεικνύουν ότι είναι πολίτες της ΕΕ με την προσκόμιση των διαβατηρίων τους ή των δελτίων ταυτότητάς τους. Σύμφωνα με το άρθρο 8 παράγραφος 2, εάν ο πολίτης της ΕΕ δεν δύναται να προσκομίσει έγκυρο διαβατήριο ή δελτίο ταυτότητας, η ιθαγένεια μπορεί να αποδειχθεί με κάθε άλλο τρόπο, μεταξύ άλλων, εν ανάγκη, μέσω επαλήθευσης με τις διπλωματικές ή προξενικές αρχές του κράτους μέλους του οποίου ο αιτών ισχυρίζεται ότι είναι υπήκοος. Το άρθρο 8 παράγραφος 3 προβλέπει ότι όσον αφορά τα μέλη της οικογένειας που αναφέρονται στο άρθρο 5, η ταυτότητα και η ύπαρξη οικογενειακών δεσμών μπορούν να αποδειχθούν με κάθε μέσο, μεταξύ άλλων μέσω επαλήθευσης από το κράτος μέλος που παρέχει συνδρομή με τις διπλωματικές ή προξενικές αρχές του κράτους μέλους ιθαγένειας των πολιτών που αναφέρονται στο άρθρο 8 παράγραφος 1.

Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει το άρθρο 8 στο εθνικό τους δίκαιο³⁵.

Η εφαρμογή της διάταξης αυτής φαίνεται συνολικά αποτελεσματική και τα κράτη μέλη δεν έχουν αναφέρει σημαντικά προβλήματα όσον αφορά την ταυτοποίηση μη

³⁵ Η Επιτροπή συνεχίζει τον διάλογο με τα κράτη μέλη για να επιβεβαιώσει την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας.

αντιπροσωπευόμενων πολιτών της ΕΕ ή των μελών των οικογενειών τους που ζητούν προξενική προστασία.

5.1.6. Είδη συνδρομής (άρθρο 9)

Το άρθρο 9 απαριθμεί, κατά τρόπο μη εξαντλητικό³⁶, τις συνηθέστερες καταστάσεις στις οποίες οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες της ΕΕ μπορούν να ζητήσουν προξενική συνδρομή από τα αντιπροσωπευόμενα κράτη μέλη:

- σύλληψη ή κράτηση·
- διάπραξη εγκλήματος με θύμα τον πολίτη·
- σοβαρό ατύχημα ή σοβαρή ασθένεια·
- θάνατος·
- βοήθεια και επαναπατρισμός σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης· και
- ανάγκη προσωρινών ταξιδιωτικών εγγράφων.

Σε οποιαδήποτε από τις καταστάσεις αυτές, τα κράτη μέλη οφείλουν να παρέχουν στους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ την ίδια βοήθεια που θα παρείχαν στους δικούς τους υπηκόους. Κατά συνέπεια, το επίπεδο της παρεχόμενης υποστήριξης μπορεί να διαφέρει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο.

Όλα τα κράτη μέλη παρέχουν προξενική προστασία στις έξι περιπτώσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 9 της οδηγίας. Τα συγκεκριμένα είδη συνδρομής που παρέχονται από τα κράτη μέλη στην πράξη φαίνεται να διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών και συνήθως λαμβάνουν υπόψη τις ειδικές περιστάσεις κάθε περίπτωσης. Τα περισσότερα κράτη μέλη αναφέρουν ρητά τις έξι περιπτώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 9 στο εθνικό τους δίκαιο, με εξαίρεση δύο κράτη μέλη στα οποία οι έξι περιπτώσεις καλύπτονται μέσω πολιτικής ή πρακτικής. Επιπλέον, αρκετά κράτη μέλη προβλέπουν ρητά την εφαρμογή της οδηγίας και σε άλλες περιπτώσεις εκτός από αυτές που απαριθμούνται στο άρθρο 9, όπως σε περιπτώσεις σχετικές με ασυνόδευτους ανηλίκους.

Τα στοιχεία δείχνουν ότι η ανάγκη για ένα προσωρινό ταξιδιωτικό έγγραφο είναι η κύρια περίπτωση συνδρομής που παρέχουν τα κράτη μέλη σε πολίτες άλλων κρατών μελών κατά τη διάρκεια μη κρίσιμων καταστάσεων, με τα ερωτήματα και αιτήματα πληροφόρησης να έρχονται δεύτερα. Αυτός είναι ένας από τους λόγους για την έκδοση της οδηγίας (ΕΕ) 2019/997 του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 2019, για τη θέσπιση προσωρινού ταξιδιωτικού εγγράφου της ΕΕ και για την κατάργηση της απόφασης 96/409/ΚΕΠΠΑ³⁷, η οποία αναμένεται να εφαρμοστεί από το 2025. Το 2020, οι περισσότερες περιπτώσεις συνδρομής που παρασχέθηκε σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ αφορούσαν τη βοήθεια και τον επαναπατρισμό σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης, δεδομένου του πλαισίου της κρίσης λόγω COVID-19. Εκτιμάται ότι τουλάχιστον 500 πολίτες της ΕΕ και τα μέλη των οικογενειών τους που απομακρύνθηκαν από το Αφγανιστάν ήταν μη αντιπροσωπευόμενοι.

Μολονότι ο κατάλογος περιπτώσεων που περιγράφεται ανωτέρω δεν είναι εξαντλητικός, αρκετές αντιπροσωπεΐες της ΕΕ έχουν αναφέρει περιπτώσεις μη αντιπροσωπευόμενων

³⁶ Όπως σημειώνεται στην αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας «[δ]εδομένου ότι η απαιτούμενη προστασία εξαρτάται πάντα από την εκάστοτε κατάσταση, η προξενική προστασία δεν θα πρέπει να περιορίζεται στις καταστάσεις που αναφέρονται συγκεκριμένα στην παρούσα οδηγία».

³⁷ ΕΕ L 163 της 20.6.2019, σ. 1.

πολιτών της ΕΕ στους οποίους ένα κράτος μέλος έχει αρνηθεί προξενική προστασία. Σε αυτές τις περιπτώσεις, το κράτος μέλος επικαλέστηκε ως λόγο για την άρνησή του ότι η αιτούμενη συνδρομή δεν άνηκε στα είδη που αναφέρονται στον κατάλογο, μολονότι η εθνική του νομοθεσία το υποχρέωνε να παρέχει τέτοια συνδρομή στους δικούς του υπηκόους.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι τα είδη συνδρομής που προβλέπονται στο άρθρο 9 δεν είναι εξαντλητικά, πράγμα που σημαίνει ότι οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες της ΕΕ δικαιούνται επίσης, χωρίς διακρίσεις, άλλα είδη προξενικής προστασίας και συνδρομής που τα κράτη μέλη παρέχουν στους δικούς τους υπηκόους.

Από τις διαπιστώσεις αυτές προκύπτει ότι θα μπορούσε να βελτιωθεί η σαφήνεια όσον αφορά την προξενική συνδρομή που πρέπει να παρέχουν τα κράτη μέλη σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ, με σκοπό τη διασφάλιση μεγαλύτερης προβλεψιμότητας και ασφάλειας δικαίου.

5.2. Μέτρα συντονισμού και συνεργασίας

5.2.1. Γενικοί κανόνες (άρθρο 10)

Το άρθρο 10 παράγραφος 1 απαιτεί από τα κράτη μέλη να συνεργάζονται στενά και να συντονίζονται το ένα με το άλλο και με την ΕΕ για να διασφαλίζουν την προστασία των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών. Οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 10 καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο το συντρέχον κράτος μέλος συνεργάζεται με το κράτος μέλος ιθαγένειας του μη αντιπροσωπευόμενου πολίτη όταν παραλαμβάνει αίτηση για προξενική προστασία. Οι παράγραφοι 2 και 3 περιλαμβάνουν επίσης απαιτήσεις για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την αίτηση συνδρομής και τα στοιχεία ταυτότητας του μη αντιπροσωπευόμενου πολίτη που ζητά συνδρομή και τυχόν μελών της οικογένειάς του στα οποία μπορεί επίσης να χρειαστεί να παρασχεθεί προξενική προστασία. Το συντρέχον κράτος μέλος διευκολύνει επίσης την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ του πολίτη και του κράτους μέλους ιθαγένειάς του, ενώ το κράτος μέλος ιθαγένειας είναι υπεύθυνο για τις επαφές με τα μέλη της οικογένειας του πολίτη, καθώς και με κάθε άλλο σχετικό πρόσωπο ή αρχή. Το άρθρο 10 παράγραφος 4 ορίζει ότι τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην ΕΥΕΔ μέσω του ασφαλούς δικτυακού της τύπου το σχετικό σημείο επαφής ή τα σχετικά σημεία επαφής στα Υπουργεία Εξωτερικών.

Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει το άρθρο 10 στο εθνικό τους δίκαιο³⁸.

Τα κράτη μέλη ανέφεραν ότι η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ τους είναι αποτελεσματικός κατά γενικό κανόνα. Στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων, οι αντιπροσωπευτές της ΕΕ διασφαλίζουν στην πράξη αυτόν τον συντονισμό και οι συνεδριάσεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο τοπικής προξενικής συνεργασίας πραγματοποιούνται συνήθως στις εγκαταστάσεις τους. Ωστόσο, εντοπίστηκαν ορισμένα ζητήματα. Πρόκειται για τα ακόλουθα.

Πρώτον, παρότι σπάνια, υπήρξαν περιπτώσεις όπου μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες της ΕΕ ζήτησαν συνδρομή από άλλο κράτος μέλος, το οποίο στη συνέχεια προώθησε την αίτηση στην πλησιέστερη πρεσβεία του κράτους μέλους ιθαγένειας του πολίτη σε γειτονική δικαιοδοσία.

³⁸ Η Επιτροπή συνεχίζει τον διάλογο με τα κράτη μέλη για να επιβεβαιώσει την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας.

Δεύτερον, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη ιθαγένειας αρνήθηκαν να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τους πολίτες τους σε συντρέχοντα κράτη μέλη υποστηρίζοντας την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα τους.

Τρίτον, τα αντιπροσωπευόμενα κράτη μέλη μερικές φορές επιβαρύνονται σε μεγάλο βαθμό από τον αριθμό των μεμονωμένων αιτήσεων των πολιτών της ΕΕ σε καταστάσεις κρίσης, επίσης λόγω της περιορισμένης πρόσβασης των μη αντιπροσωπευόμενων κρατών μελών στις πληροφορίες που διακινούνται στα τοπικά δίκτυα συντονισμού. Συνήθως οι πρεσβείες και τα προξενεία που ανταποκρίνονται ταχύτερα στις αιτήσεις των πολιτών λαμβάνουν τον μεγαλύτερο όγκο αιτήσεων με την πάροδο του χρόνου και, ως εκ τούτου, δεν έχουν κίνητρο να αναλάβουν άμεση δράση. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η περαιτέρω ψηφιοποίηση των προξενικών υπηρεσιών και η ενισχυμένη συνεργασία θα μπορούσαν να μειώσουν την πίεση στα κράτη μέλη που είναι παρόντα σε μια τρίτη χώρα.

Η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την παροχή προξενικής προστασίας σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες είναι κατά γενικό κανόνα αποτελεσματική. Ωστόσο, δεδομένων των καταστάσεων που περιγράφονται ανωτέρω, ορισμένες ανεπάρκειες ενδέχεται να οδηγήσουν σε καθυστερήσεις ή ακόμη και σε παραλείψεις όσον αφορά την παροχή συνδρομής σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες. Ιδιαίτερα αξιοσημείωτη είναι εν προκειμένω η έλλειψη ψηφιακών εργαλείων, τα ζητήματα ικανότητας, ιδίως σε περιόδους κρίσης, και η έλλειψη ρητής νομικής βάσης για την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των πολιτών της ΕΕ (συμπεριλαμβανομένης της διαβίβασης δεδομένων). Επιπλέον, η ευαισθητοποίηση των προξενικών αρχών σχετικά με τις αρχές και τις απαιτήσεις που προβλέπονται στην οδηγία θα μπορούσε να βελτιωθεί περαιτέρω, ώστε να διασφαλιστεί ότι ανταποκρίνονται στην υποχρέωσή τους να παρέχουν συνδρομή όταν απαιτείται.

5.2.2. Ο ρόλος των αντιπροσωπειών της ΕΕ (άρθρο 11)

Το άρθρο 11 προβλέπει ότι οι αντιπροσωπείες της ΕΕ συνεργάζονται στενά και συντονίζονται με τις πρεσβείες και τα προξενεία των κρατών μελών προκειμένου να συμβάλλουν στη συνεργασία και τον συντονισμό σε τοπικό επίπεδο και σε καταστάσεις κρίσης, ιδίως παρέχοντας διαθέσιμη υλικοτεχνική στήριξη και πληροφορίες σχετικά με τη συνδρομή που θα μπορούσαν να δικαιούνται οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ και τα κεντρικά γραφεία της ΕΥΕΔ διευκολύνουν επίσης την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των πρεσβειών και προξενείων των κρατών μελών και, εφόσον απαιτείται, με τις τοπικές αρχές. Τέλος, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ καθιστούν επίσης διαθέσιμες τις γενικές πληροφορίες σχετικά με τη συνδρομή που θα μπορούσαν να δικαιούνται οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες, ιδιαίτερα σχετικά με συμφωνημένες πρακτικές ρυθμίσεις, κατά περίπτωση.

Η εντολή των αντιπροσωπειών της ΕΕ στον τομέα της προξενικής προστασίας ορίζεται περαιτέρω στο άρθρο 5 παράγραφος 10 της απόφασης για την ΕΥΕΔ, το οποίο απαιτεί από τις εν λόγω αντιπροσωπείες «κατόπιν αιτήσεως των κρατών μελών, να υποστηρίζουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των διπλωματικών τους σχέσεων και του ρόλου τους στην παροχή προξενικής προστασίας σε πολίτες της Ένωσης σε τρίτες χώρες, υπό καθεστώς ατέλειας»³⁹. Αυτό αποσαφηνίζει ότι οι αντιπροσωπείες της ΕΕ

³⁹ Βλέπε επίσης άρθρο 221 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.

αναμένεται να παρέχουν υποστήριξη στα κράτη μέλη για την παροχή συνδρομής τόσο στους μη αντιπροσωπευόμενους όσο και στους αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ.

Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ είναι απαραίτητες για τη λειτουργία των τοπικών δικτύων προξενικής συνεργασίας. Διαδραματίζουν ηγετικό ρόλο στην προεδρία ή στην υποστήριξη της προεδρίας των συνεδριάσεων που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο τοπικής προξενικής συνεργασίας, στη φιλοξενία των συνεδριάσεων αυτών και στον συντονισμό της προξενικής ετοιμότητας και της αντιμετώπισης κρίσεων από τα κράτη μέλη σε τοπικό επίπεδο. Ο ρόλος τους όσον αφορά τους πολίτες της ΕΕ συνίσταται κυρίως στον συντονισμό και τη δημιουργία επαφών μεταξύ των πολιτών και των αντιπροσωπειών των κρατών μελών που είναι διαθέσιμες για την παροχή προξενικής προστασίας. Από την άποψη αυτή, ο ενεργός ρόλος των αντιπροσωπειών της ΕΕ, που χρησιμεύει ως σημείο επαφής για τα κράτη μέλη (και σε ορισμένες περιπτώσεις για τους πολίτες της ΕΕ) υπερβαίνει επανειλημμένα τις απαιτήσεις της οδηγίας.

Ενώ τα κράτη μέλη θεωρούν ότι η συνολική συνεργασία με τις αντιπροσωπείες της ΕΕ και ο συντονισμός τους είναι αποτελεσματικός, πολλά κράτη μέλη έχουν επισημάνει την ανάγκη ενίσχυσης του συνολικού ρόλου των αντιπροσωπειών της ΕΕ. Ήδη σήμερα, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ αναλαμβάνουν προληπτικό ρόλο τόσο σε καταστάσεις κρίσης όσο και σε μη κρίσιμες καταστάσεις, και συχνά ζητείται από τα κράτη μέλη να ενεργήσουν πέραν των αυστηρών αρμοδιοτήτων τους, ιδίως με την παροχή άμεσης συνδρομής σε πολίτες της ΕΕ που έχουν ανάγκη, όπως καταδεικνύουν πρόσφατα παραδείγματα.

Κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, σχεδόν όλες οι αντιπροσωπείες της ΕΕ ήταν ιδιαίτερα δραστήριες στον γενικό συντονισμό της δράσης των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένου του συντονισμού των πτήσεων επαναπατρισμού και της ανταλλαγής πληροφοριών τόσο με τις επαγγελματικές αντιπροσωπείες όσο και με τους επίτιμους προξένους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως στα νησιά Φίτζι, όπου ελάχιστα κράτη μέλη διατηρούν διπλωματική παρουσία, η αντιπροσωπεία της ΕΕ ανέλαβε τον κύριο ρόλο στον συντονισμό των πτήσεων επαναπατρισμού των πολιτών της ΕΕ⁴⁰.

Κατά τη διάρκεια της αερογέφυρας της Καμπούλ στο Αφγανιστάν το 2021, τα κράτη μέλη που δεν είχαν παρουσία στο αεροδρόμιο της Καμπούλ απευθύνθηκαν στην ΕΥΕΔ και την αντιπροσωπεία της ΕΕ για να εξασφαλίσουν πρόσβαση στο αεροδρόμιο και θέσεις στα αεροπλάνα για τους πολίτες τους. Η ΕΥΕΔ και η αντιπροσωπεία της ΕΕ ενήργησαν για να συνδέσουν αυτούς τους πολίτες με συναδέλφους των κρατών μελών που ήταν παρόντες στο αεροδρόμιο της Καμπούλ.

Στο Εσουατίνι, κατά τη διάρκεια των ταραχών το καλοκαίρι του 2021, τα κράτη μέλη επικοινωνήσαν με την αντιπροσωπεία της ΕΕ, τη μοναδική διπλωματική παρουσία της ΕΕ στο πεδίο, για να κοινοποιήσουν πληροφορίες σχετικά με την παρουσία των πιο ευάλωτων πολιτών τους και να ενημερωθούν για την κατάσταση ασφαλείας και τις

⁴⁰ Στην απόφασή του, της 4ης Μαΐου 2022, σχετικά με την απαλλαγή όσον αφορά την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το οικονομικό έτος 2020 [P9_TA(2022)0153], το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «συγχαίρει την ΕΥΕΔ για τον κρίσιμο ρόλο που διαδραμάτισε στη μείζονα επιχείρηση έκτακτης ανάγκης για τον επαναπατρισμό περισσότερων από 600 000 πολιτών της Ένωσης που βρέθηκαν εγκλωβισμένοι σε ολόκληρο τον κόσμο, συμβάλλοντας παράλληλα στη διοργάνωση της μεγάλων διαστάσεων επιχείρησης ανθρωπιστικής βοήθειας και αρωγής “Ομάδα Ευρώπη” για να βοηθηθούν εταίροι σε ολόκληρο τον κόσμο οι οποίοι καταπολεμούν την πανδημία με πολύ λιγότερους πόρους από ό,τι η Ένωση».

πιθανές επιλογές απομάκρυνσης. Η αποσαφήνιση του ρόλου των αντιπροσωπειών της ΕΕ σε καταστάσεις στις οποίες είναι η μόνη διπλωματική αντιπροσώπευση της ΕΕ θα ήταν εξαιρετικά σημαντική για να διασφαλιστεί μια πιθανή συνέχεια για την απομάκρυνση εάν παρουσιαζόταν η κατάσταση.

Στην Ερυθραία, η αντιπροσωπεία της ΕΕ βοήθησε άμεσα έναν μη αντιπροσωπευόμενο πολίτη της ΕΕ απευθυνόμενη στις τοπικές αρχές για να εξασφαλίσει τη μεταφορά και τη νοσηλεία του, καθιστώντας δυνατή την ασφαλή επιστροφή του στην Ευρώπη.

Στο πλαίσιο του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας, η αντιπροσωπεία της ΕΕ στο Κίεβο οργάνωσε με επιτυχία δύο επιχειρήσεις «διπλωματικής αμαξοστοιχίας», κατόπιν συνεννόησης με τους Ουκρανικούς Σιδηροδρόμους για την κράτηση ειδικών βαγονιών στο τρένο από το Κίεβο προς το Chelm (Πολωνία). Μέσω αυτής της πρωτοβουλίας, αρκετές εκατοντάδες πολίτες της ΕΕ, τα μέλη των οικογενειών τους, καθώς και τοπικοί υπάλληλοι της αντιπροσωπείας της ΕΕ και των πρεσβειών των κρατών μελών απομακρύνθηκαν επιτυχώς από την Ουκρανία σε δύο επιχειρήσεις που οργανώθηκαν στις 9 Μαρτίου και στις 14 Μαρτίου 2022.

Τον Ιούνιο του 2022, κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους, η αντιπροσωπεία της ΕΕ στη Σομαλία βοήθησε στη διάσωση ενός πολίτη της ΕΕ, το σκάφος του οποίου είχε συντριβεί σε μια τοποθεσία περίπου 100 χλμ. από τη Σομαλία, στις ακτές του Kismayo. Η αντιπροσωπεία της ΕΕ συνεργάστηκε με τις αρχές της πολιτείας Jubaland, οι οποίες διέθεσαν τέσσερα σκάφη για την επιτυχή επιχείρηση διάσωσης.

Η έρευνα στις αντιπροσωπείες της ΕΕ που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο τρέχουσας εκτίμησης των επιπτώσεων για πιθανή επανεξέταση της οδηγίας⁴¹ έδειξε ότι οι πολίτες ήδη ζητούν συχνά συνδρομή από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ (ιδίως μετά την έξαρση της πανδημίας COVID-19) και ότι τα ποσοστά αυτά αυξάνονται⁴².

Επιπλέον, το δίκτυο των αντιπροσωπειών της ΕΕ στην Καραϊβική και η αντιπροσωπεία της ΕΕ στα νησιά Φίτζι είναι από τις λίγες διπλωματικές θέσεις της ΕΕ σε αυτές τις μεγάλες περιοχές. Η έλλειψη προξενικού αποτυπώματος των κρατών μελών είναι ιδιαίτερα κρίσιμη στην Καραϊβική, η οποία είναι επιρρεπής σε φυσικές καταστροφές, ενώ παράλληλα αποτελεί τουριστικό κόμβο. Παρομοίως, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ στις χώρες Εσουατίνι και Λεσότο που δεν έχουν πρόσβαση σε ξηρά, καθώς και οι αντιπροσωπείες της ΕΕ στα Μπαρμπέντος και τη Γουιάνα και, επί του παρόντος, στο Αφγανιστάν αποτελούν τη μοναδική διπλωματική παρουσία της ΕΕ στις χώρες αυτές.

Συνολικά, από τα ανωτέρω προκύπτει ότι θα ήταν ενδεχομένως αναγκαίο να αποσαφηνιστεί και να ενισχυθεί ο ρόλος των αντιπροσωπειών της ΕΕ ώστε να

⁴¹ Προς δημοσίευση «Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection» (Μελέτη για την υποστήριξη της προετοιμασίας μιας εκτίμησης των επιπτώσεων σχετικά με μια πιθανή πρωτοβουλία πολιτικής της ΕΕ για τα μέτρα συντονισμού και συνεργασίας για τη διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος των πολιτών της ΕΕ στην προξενική προστασία), Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis and VVA.

⁴² Πριν από την πανδημία COVID-19, η πλειονότητα των αντιπροσωπειών της ΕΕ (περίπου 48 %) απάντησε ότι λάμβανε τέτοιες αιτήσεις sporadικά / σε ετήσια βάση. Από την έναρξη της πανδημίας COVID-19, φαίνεται να έχει αυξηθεί σημαντικά ο αριθμός των αντιπροσωπειών της ΕΕ που λαμβάνουν απευθείας αιτήσεις για συνδρομή από πολίτες της ΕΕ: περίπου 82 % των ερωτηθέντων δήλωσαν ότι παρέλαβαν αιτήσεις. Επιπλέον, αυξήθηκε και η συχνότητα των αιτήσεων: περίπου 30 % των αντιπροσωπειών της ΕΕ δήλωσαν ότι λαμβάνουν αιτήσεις σε εβδομαδιαία βάση.

αντικατοπτρίζεται καλύτερα ο ολοένα και πιο ορατός ρόλος τους επί τόπου και να διασφαλίζεται η ασφάλεια δικαίου, μεταξύ άλλων με την παροχή αρμοδιοτήτων για την άμεση παροχή συνδρομής στους πολίτες της ΕΕ στο εξωτερικό, υπό ορισμένες συνθήκες και κατόπιν αιτήματος των κρατών μελών. Η περαιτέρω χρήση του εκτεταμένου δικτύου των αντιπροσωπειών της ΕΕ θα ενίσχυε την υποστήριξη που προσφέρεται στους πολίτες της ΕΕ που βρίσκονται σε ανάγκη στο εξωτερικό.

Θα πρέπει να υπάρχει περιθώριο για λύσεις προσαρμοσμένες στην εκάστοτε τρίτη χώρα και στην εκάστοτε κατάσταση, ώστε να γίνεται βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων πόρων. Θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα σε λύσεις με περιορισμένο δημοσιονομικό αντίκτυπο. Για παράδειγμα, η ενισχυμένη χρήση κοινών προξενικών ομάδων που θα συγκεντρώνουν προξενικό προσωπικό της ΕΕ και των κρατών μελών έτοιμο να χρησιμοποιηθεί ή να αποσταλεί ως ενίσχυση, ιδίως για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και κρίσεων. Το προξενικό προσωπικό των κρατών μελών θα μπορούσε επίσης να αποσπαστεί σε συγκεκριμένες αντιπροσωπείες της ΕΕ για την ενίσχυση της προξενικής εμπειρογνώσιας στο πεδίο σε χώρες με περιορισμένο προξενικό αποτύπωμα.

Πιθανοί τρόποι αντιμετώπισης αυτών των εξελίξεων θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν την επέκταση του βοηθητικού ρόλου των αντιπροσωπειών της ΕΕ, ιδίως στις τρίτες χώρες όπου το προξενικό αποτύπωμα των κρατών μελών είναι πολύ μικρό. Εν προκειμένω, σε Ευρωβαρόμετρο για την ιθαγένεια και δημοκρατία της ΕΕ από τον Μάρτιο του 2020, περισσότεροι από εννέα στους δέκα απαντήσαντες συμφώνησαν ότι, εάν βρίσκονταν σε χώρα εκτός ΕΕ όπου δεν αντιπροσωπεύονταν το κράτος μέλος ιθαγένειάς τους, αντ' αυτού θα ήθελαν να ζητήσουν υποστήριξη από μια αντιπροσωπεία της ΕΕ⁴³.

5.2.3. Τοπική συνεργασία (άρθρο 12)

Το άρθρο 12 ορίζει ότι στις συνεδριάσεις τοπικής συνεργασίας περιλαμβάνεται τακτική ανταλλαγή πληροφοριών για θέματα που αφορούν μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες. Διευκρινίζει περαιτέρω ότι στις εν λόγω συνεδριάσεις, τα κράτη μέλη συμφωνούν, αν είναι αναγκαίο, επί πρακτικών ρυθμίσεων όπως αναφέρονται στο άρθρο 7, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες προστατεύονται αποτελεσματικά στη συγκεκριμένη τρίτη χώρα. Στις συνεδριάσεις τοπικής συνεργασίας προεδρεύει αντιπρόσωπος ενός κράτους μέλους, σε στενή συνεργασία με την αντιπροσωπεία της Ένωσης, εκτός εάν συμφωνηθεί διαφορετικά από τα κράτη μέλη.

Κατά γενικό κανόνα, οι συνεδριάσεις τοπικής συνεργασίας είναι χρήσιμες και διεξάγονται αποδοτικά, μολονότι το επίπεδο και η αποτελεσματικότητα των εν λόγω συνεδριάσεων μπορεί να διαφέρει από τη μία τρίτη χώρα στην άλλη. Από την έξαρση της πανδημίας COVID-19, οι συνεδριάσεις τοπικής συνεργασίας διεξάγονται σε μεγάλο βαθμό εξ αποστάσεως. Στην πράξη, δεν φαίνεται να υπάρχει σαφής ιεραρχία ή ορισμός των προέδρων των συνεδριάσεων (με τις αντιπροσωπείες της ΕΕ να προσφέρονται όλο και περισσότερο να προεδρεύουν).

Για τα κράτη μέλη με ελάχιστα στελεχωμένες αντιπροσωπείες, ο τοπικός συντονισμός είναι ζωτικής σημασίας τόσο ως πηγή πληροφοριών όσο και ως πρακτικό εργαλείο για την επίλυση ζητημάτων που προκύπτουν στο πλαίσιο της παροχής προξενικής

⁴³ Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 485: Ιθαγένεια και Δημοκρατία της ΕΕ, Φεβρουάριος/Μάρτιος 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=el.

προστασίας. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ, η συμμετοχή στις συνεδριάσεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο τοπικής προξενικής συνεργασίας είναι άνιση (ιδίως σε κανονικές περιόδους και εκτός καταστάσεων κρίσης). Αυτό μπορεί να εξηγηθεί από τη δυσκολία ορισμένων αντιπροσωπειών με ελάχιστο προσωπικό να συμμετέχουν σε όλες τις συζητήσεις ή από τη δυσκολία των μη αντιπροσωπευόμενων κρατών μελών να έχουν πρόσβαση σε αυτά τα δίκτυα τοπικής συνεργασίας (δεδομένου ότι, λόγω της φύσης των συζητήσεων, η εξ αποστάσεως συμμετοχή δεν είναι πάντοτε δυνατή ή επιθυμητή).

Οι πληροφορίες που συζητούνται κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο τοπικής προξενικής συνεργασίας δεν είναι πάντα διαθέσιμες ή προσβάσιμες στα κράτη μέλη που δεν είναι παρόντα επί τόπου. Παρότι τα πρακτικά των συνεδριάσεων αναρτώνται στη διαδικτυακή προξενική πλατφόρμα της EYED (CoOL) προκειμένου να διευκολυνθεί η συζήτηση και η ανατροφοδότηση, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ θα μπορούσαν να ενημερώνουν εκ των προτέρων τα μη αντιπροσωπευόμενα κράτη μέλη για το θεματολόγιο των εν λόγω συνεδριάσεων, ώστε να διασφαλίζεται συνεχής ροή πληροφοριών. Παρόλο που μπορεί να μην είναι πάντοτε απαραίτητο και δυνατό να συμμετέχουν μόνιμα και εξ αποστάσεως μη αντιπροσωπευόμενα κράτη μέλη με μικρό αριθμό πολιτών στη συγκεκριμένη τρίτη χώρα, η συμμετοχή τους σε περιόδους κρίσης είναι ζωτικής σημασίας.

Με βάση τα ανωτέρω, θα μπορούσαν να προβλεφθούν πρόσθετα μέτρα για την ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών με τα μη αντιπροσωπευόμενα κράτη μέλη και της συμμετοχής τους στο πλαίσιο της τοπικής προξενικής συνεργασίας. Επιπλέον, ο πιο αξιόπιστος τρόπος να γνωρίζει κανείς τον αριθμό των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών σε μια τρίτη χώρα είναι μέσω των εθνικών αρχών (τουλάχιστον για τους μόνιμους κατοίκους). Τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενθαρρύνονται να διασφαλίζουν ότι οι πολίτες τους έχουν τη δυνατότητα να καταχωρίζονται στις αρχές του κράτους μέλους ιθαγένειας όταν ταξιδεύουν ή ζουν σε χώρες στις οποίες είναι μη αντιπροσωπευόμενοι.

5.2.4. Ετοιμότητα και συνεργασία για καταστάσεις κρίσης (άρθρο 13)

Τα κράτη μέλη που αντιπροσωπεύονται σε τρίτη χώρα συντονίζουν σχέδια έκτακτης ανάγκης μεταξύ τους και με την αντιπροσωπεία της ΕΕ, ώστε να διασφαλίζεται πλήρης συνδρομή στους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες σε περίπτωση κρίσης. Η Ένωση και τα κράτη μέλη συνεργάζονται στενά για να διασφαλίσουν αποτελεσματική συνδρομή στους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης ή κρίσης και αλληλοενημερώνονται εγκαίρως για τις διαθέσιμες ικανότητες απομάκρυνσης, όπου είναι δυνατόν.

Το άρθρο 13 παράγραφος 3 της οδηγίας προβλέπει ότι το ηγετικό κράτος ή το κράτος μέλος ή τα κράτη μέλη που συντονίζουν τη συνδρομή αναλαμβάνουν τον συντονισμό οποιασδήποτε βοήθειας που παρέχεται στους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες, με τη στήριξη των άλλων ενδιαφερομένων κρατών μελών, της αντιπροσωπείας της Ένωσης και των κεντρικών γραφείων της EYED. Επιπλέον ορίζει ότι τα κράτη μέλη παρέχουν στο ηγετικό κράτος ή στο κράτος μέλος ή τα κράτη μέλη που συντονίζουν τη συνδρομή όλες τις σχετικές πληροφορίες για τους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες οι οποίοι είναι παρόντες σε μια κατάσταση κρίσης. Το ηγετικό κράτος ή το κράτος μέλος ή τα κράτη μέλη που συντονίζουν τη συνδρομή για μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες μπορούν να ζητήσουν, κατά περίπτωση, στήριξη από μηχανισμούς όπως είναι οι δομές διαχείρισης κρίσης της EYED και ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας της Ένωσης.

Η ετοιμότητα και η συνεργασία για την αντιμετώπιση κρίσεων είναι ιδιαίτερα σημαντικές, ειδικότερα μετά τις πρόσφατες κρίσεις, καθιστώντας δυνατή τη χρήση των συνδυασμένων ικανοτήτων της ΕΕ και των κρατών μελών της για επιχειρήσεις απομάκρυνσης/επαναπατρισμού, την ανταλλαγή αναλύσεων και πληροφοριών και την παροχή στήριξης σε αντιπροσωπευόμενους και μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ. Η ανταπόκριση, η αποτελεσματικότητα και η συνδρομή της ΕΥΕΔ, των αρμόδιων αντιπροσωπειών της ΕΕ και του ΚΣΑΕΑ της Επιτροπής για την υποστήριξη της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών υπήρξε ουσιαστική κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας και άλλων καταστάσεων πολιτικής κρίσης ή (φυσικών) καταστροφών.

Στο πλαίσιο ετοιμότητας και συνεργασίας για καταστάσεις κρίσης, το άρθρο 13 απαιτεί κοινό σχεδιασμό έκτακτης ανάγκης (**κοινά πλαίσια**)· ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ κρατών μελών· ανάθεση ρόλου συντονισμού στο ηγετικό κράτος (ή σε οποιοδήποτε άλλο κράτος μέλος που συντονίζει τη συνδρομή)· κοινές προξενικές ομάδες· και δυνητική υποστήριξη από την ΕΥΕΔ (συμπεριλαμβανομένων των αντιπροσωπειών της ΕΕ) και τον μηχανισμό πολιτικής προστασίας της Ένωσης. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ έχουν ηγετικό ρόλο στον συντονισμό της προετοιμασίας κοινών πλαισίων.

Η ΕΥΕΔ εκτιμά ότι περίπου 94 κοινά πλαίσια εφαρμόζονται παγκοσμίως και περίπου 20 ακόμη αναμένεται να εγκριθούν μέχρι το τέλος του 2022⁴⁴. Τα κοινά πλαίσια έχουν αποδειχθεί ιδιαίτερα χρήσιμα ήδη από το γεγονός και μόνο ότι αυξάνουν την ευαισθητοποίηση για την ανάγκη ετοιμότητας σε περίπτωση κρίσης. Ωστόσο, δεν υπάρχουν ακόμη για κάθε τρίτη χώρα και απαιτούν συχνές επικαιροποιήσεις προκειμένου να είναι χρήσιμα σε περιόδους κρίσεων. Η κοινή αντιμετώπιση της κρίσης λόγω COVID-19 από την ΕΕ και τα κράτη μέλη της συνέβαλε στην προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Μετά την έξαρση της νόσου COVID-19, δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην εν λόγω ανταλλαγή πληροφοριών και στην επικαιροποίηση του κοινού σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης. Ωστόσο, ο βαθμός στον οποίο ο εν λόγω σχεδιασμός περιλαμβάνει επικαιροποιημένες πληροφορίες σχετικά με τους πολίτες των μη αντιπροσωπευόμενων κρατών μελών στην επικράτεια είναι διαφορετικός σε κάθε τρίτη χώρα.

Η αξιολόγηση των διδαγμάτων που αντλήθηκαν από τη νόσο COVID-19 ενίσχυσε την ιδέα ενός μεγαλύτερου ρόλου των αντιπροσωπειών της ΕΕ σε καταστάσεις κρίσης, συμπεριλαμβανομένου του ρόλου τους στην αξιολόγηση καταστάσεων κρίσης. Υπογράμμισε επίσης την ανάγκη επανεξέτασης των κοινών πλαισίων σε τοπικό επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές εμπειρίες που αποκτήθηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης λόγω COVID-19⁴⁵. Επιπλέον, σε τρίτες χώρες χωρίς παρουσία κράτους μέλους, η κύρια ευθύνη για την προετοιμασία των κοινών πλαισίων ανήκει στις αντιπροσωπείες της ΕΕ. Για παράδειγμα, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ στο Εσουατίνι και το Λεσότο έχουν ήδη προετοιμάσει κοινά πλαίσια. Ομοίως, η αντιπροσωπεία της ΕΕ στα Μπαρμπέντος προετοίμασε ένα σχέδιο κοινού πλαισίου για ολόκληρη την Ανατολική Καραϊβική, το οποίο επί του παρόντος εκκρεμεί προς συμπλήρωση από τα κράτη μέλη.

Τα «**ηγετικά κράτη**» είναι παρόντα σε 22 τρίτες χώρες. Ενώ η έννοια του ηγετικού κράτους αντιμετωπίζεται γενικά θετικά, ιδίως από τα κράτη μέλη που είναι μη αντιπροσωπευόμενα τακτικά, η έννοια έχει τους πρακτικούς της περιορισμούς, καθώς σε

⁴⁴ Εσωτερικά στοιχεία της ΕΥΕΔ.

⁴⁵ ST 13613/20.

μια άμεση κρίση το ηγετικό κράτος μπορεί να επιβαρυνθεί υπερβολικά. Η έννοια είναι επίσης λιγότερο ολοκληρωμένη όσον αφορά την ετοιμότητα για την αντιμετώπιση κρίσεων από ό,τι η έννοια των κοινών πλαισίων που υιοθετήθηκε στη συνέχεια⁴⁶. Επιπλέον, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ αναλαμβάνουν μερικές φορές συντονιστικό ρόλο παρόμοιο με τον ρόλο που θα διαδραμάτιζε ένα ηγετικό κράτος. Τέτοιες επικαλύψεις μπορεί να οδηγήσουν σε σύγχυση.

Η αξιολόγηση των διδαγμάτων που αντλήθηκαν από τη νόσο COVID-19 κατέδειξε την ανάγκη επανεξέτασης της έννοιας του «ηγετικού κράτους» υπό το πρίσμα των αδυναμιών που παρατηρήθηκαν κατά τη διάρκεια της εν λόγω κρίσης⁴⁷. Ειδικότερα, κατέδειξε ότι, σε περίπτωση που διατηρηθεί η έννοια, θα μπορούσαν να εξεταστούν καινοτόμα μέσα στήριξης των ηγετικών κρατών, προκειμένου να διασφαλιστεί η δίκαιη κατανομή των βαρών. Αυτό θα μπορούσε να περιλαμβάνει την αύξηση του ρόλου των αντιπροσωπειών της ΕΕ για τον συντονισμό της αντίδρασης της ΕΕ από κοινού με το ηγετικό κράτος.

Ορισμένα κράτη μέλη έχουν χρησιμοποιήσει **κοινές προξενικές ομάδες** σε προηγούμενες κρίσεις. Για παράδειγμα, η ιδέα αυτή αποδείχθηκε πολύ αποτελεσματική κατά τα πρώτα στάδια της πανδημίας COVID-19, ιδίως για την ελάφρυνση του βάρους των αντιπροσωπευόμενων κρατών μελών. Τέτοιες ομάδες είχαν συσταθεί κατά τη διάρκεια του παγκοσμίου κυπέλλου ποδοσφαίρου του 2018 στη Ρωσία και μετά τον σεισμό στην Ινδονησία το 2018. Ωστόσο, η έννοια θα μπορούσε να ενσωματωθεί καλύτερα στην οδηγία, μεταξύ άλλων με την πρόβλεψη σαφών κανόνων και διαδικασιών για τα μη αντιπροσωπευόμενα κράτη μέλη ώστε να συνεργάζονται πιο ενεργά μεταξύ τους σε περιόδους κρίσης και να εξισορροπούν το βάρος των ευθυνών.

Οι αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας προβλέπουν ότι ο **μηχανισμός πολιτικής προστασίας της Ένωσης** μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως επικουρικό μέσο κατά τη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Κατά τη διάρκεια της κρίσης λόγω COVID-19, ζητήθηκε πρωτοφανής σε αριθμό υποστήριξη από τον μηχανισμό πολιτικής προστασίας της Ένωσης (408 πτήσεις, 100 313 επιβάτες που επαναπατρίστηκαν με πτήσεις χρηματοδοτούμενες από τον μηχανισμό)⁴⁸. Μολονότι προσφέρει ευκαιρίες για την υποστήριξη άλλων προξενικών δραστηριοτήτων κρίσης, πριν από αυτό το έκτακτο γεγονός ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας της Ένωσης χρησιμοποιήθηκε σπάνια για προξενική υποστήριξη. Υπάρχει ανάγκη να διευκολυνθεί και να παρασχεθούν οδηγίες για την περαιτέρω χρήση του όταν είναι αναγκαίος ο επαναπατρισμός. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να γνωρίζουν τη δυνατότητα και τη διαδικασία ενεργοποίησης του μηχανισμού πολιτικής προστασίας της Ένωσης.

Ο βαθμός στον οποίο χρησιμοποιούνται οι διάφορες έννοιες για την ετοιμότητα και τη συνεργασία σε περίπτωση κρίσης που αναφέρονται στο άρθρο 13 της οδηγίας και ο τρόπος με τον οποίο χρησιμοποιούνται διαφέρει μεταξύ των τρίτων χωρών. Ο κοινός σχεδιασμός έκτακτης ανάγκης δεν εφαρμόζεται σε όλες τις τρίτες χώρες και η ποιότητα και το περιεχόμενό του είναι διαφορετικά. Ομοίως, ο ρόλος του ηγετικού κράτους έχει αναληφθεί σε αρκετά περιορισμένο αριθμό τρίτων χωρών. Επιπλέον, τα κράτη μέλη δεν φαίνεται να είναι πλήρως εξοικειωμένα με την ενεργοποίηση του μηχανισμού πολιτικής

⁴⁶ Βλ. κατευθυντήριες γραμμές για την υλοποίηση της έννοιας του «ηγετικού κράτους» στον προξενικό τομέα (2008/C 317/06).

⁴⁷ ST 13613/20.

⁴⁸ Πριν από αυτό το έκτακτο γεγονός, ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας της Ένωσης χρησιμοποιήθηκε σπάνια για προξενική υποστήριξη (έως 10 φορές σε 20 χρόνια).

προστασίας της Ένωσης για προξενικούς σκοπούς, γεγονός που θα μπορούσε να υποδηλώνει την ανάγκη παροχής περαιτέρω καθοδήγησης σχετικά με τον τρόπο χρήσης του και την περαιτέρω προσαρμογή του ώστε να ανταποκρίνεται στις πρακτικές ανάγκες⁴⁹. Τέλος, παρότι η χρήση των κοινών προξενικών ομάδων είναι περιορισμένη μέχρι σήμερα, φαίνεται ότι αποτελεί ένα αποτελεσματικό και αποδοτικό εργαλείο για την ελάφρυνση του βάρους των αντιπροσωπευόμενων κρατών μελών σε περιόδους κρίσης. Μολονότι η οδηγία κάνει αναφορά στην έννοια, θα μπορούσε να υπάρξει ανάγκη ενθάρρυνσης της χρήσης τους και περαιτέρω αποσαφήνισης της έννοιας, εάν είναι απαραίτητο.

Με βάση τα ανωτέρω, όσον αφορά μια ενδεχόμενη επανεξέταση των εννοιών που αναφέρονται στο άρθρο 13, είναι αναγκαίο να ληφθούν υπόψη τα αποτελέσματα των πρόσφατων τοπικών εμπειριών, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας ανάθεσης μεγαλύτερου ρόλου στις αντιπροσωπείες της ΕΕ στην ετοιμότητα για καταστάσεις κρίσης. Ειδικότερα, οι μηχανισμοί ετοιμότητας για καταστάσεις κρίσης δεν είναι συνεπείς σε όλες τις χώρες: ενώ σε ορισμένες χώρες οι αρμοδιότητες συντονισμού ορίζονται σε κοινά πλαίσια, σε άλλες χώρες εξακολουθεί να χρησιμοποιείται η έννοια του ηγετικού κράτους, και όταν υπάρχουν κοινά πλαίσια, αυτά δεν έχουν το ίδιο επίπεδο ποιότητας. Σε ορισμένες τρίτες χώρες όπου η ΕΕ αντιπροσωπεύεται αποκλειστικά από αντιπροσωπείες της ΕΕ, η κύρια ευθύνη για την προετοιμασία των κοινών πλαισίων βαραίνει τις αντιπροσωπείες αυτές. Επιπλέον δεν είναι ευρέως γνωστό το πότε και με ποιον τρόπο μπορεί να ενεργοποιηθεί ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας της Ένωσης. Επιπρόσθετα δεν υπάρχει συνοχή ως προς το ποιος προεδρεύει στις συνεδριάσεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο τοπικής προξενικής συνεργασίας και ο βαθμός στον οποίο τα μη αντιπροσωπευόμενα κράτη μέλη συμμετέχουν σε αυτές διαφέρει. Τέλος, δεν υπάρχει σαφήνεια σχετικά με τον τρόπο ανταλλαγής πληροφοριών για τους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ σύμφωνα με τον γενικό κανονισμό για την προστασία δεδομένων (ΓΚΠΔ) και τον κανονισμό για την προστασία δεδομένων για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

5.3. Οικονομικές διαδικασίες (άρθρα 14 και 15)

Οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες αναλαμβάνουν την υποχρέωση να επιστρέψουν στο κράτος μέλος του οποίου έχουν την ιθαγένεια τα έξοδα της προξενικής προστασίας που θα επιβάρυναν τους υπηκόους του συντρέχοντος κράτους μέλους υπό τις ίδιες συνθήκες. Το άρθρο 14 παράγραφος 2 ορίζει ότι το κράτος μέλος που παρέχει συνδρομή μπορεί να ζητήσει επιστροφή των εξόδων από το κράτος μέλος ιθαγένειας του μη αντιπροσωπευόμενου πολίτη και τα εν λόγω έξοδα επιστρέφονται εντός εύλογης προθεσμίας, που δεν υπερβαίνει τους 12 μήνες. Τέλος, το κράτος μέλος ιθαγένειας του μη αντιπροσωπευόμενου πολίτη μπορεί να ζητήσει από τον ενδιαφερόμενο μη αντιπροσωπευόμενο πολίτη να επιστρέψει τα εν λόγω έξοδα. Το άρθρο 14 παράγραφος 3 ορίζει περαιτέρω ότι το κράτος μέλος που παρέχει συνδρομή μπορεί να ζητήσει επιστροφή των εξόδων αυτών από το κράτος μέλος ιθαγένειας για ασυνήθιστα υψηλά αλλά απαραίτητα και δικαιολογημένα έξοδα σε σχέση με τη συνδρομή που παρέχεται σε περίπτωση σύλληψης ή κράτησης.

Το άρθρο 15 προβλέπει ότι σε καταστάσεις κρίσης, το κράτος μέλος που παρέχει συνδρομή υποβάλλει τυχόν αιτήσεις για επιστροφή των εξόδων για οποιαδήποτε στήριξη

⁴⁹ Το ΚΣΑΕΑ της Επιτροπής οριστικοποιεί τις κατευθυντήριες γραμμές για τη χρήση του μηχανισμού πολιτικής προστασίας της Ένωσης για την προξενική συνδρομή.

που παρασχέθηκε σε μη αντιπροσωπευόμενο πολίτη στο κράτος μέλος ιθαγένειας του μη αντιπροσωπευόμενου πολίτη ακόμα και εάν ο μη αντιπροσωπευόμενος πολίτης δεν έχει υπογράψει ανάληψη υποχρέωσης επιστροφής. Το κράτος μέλος που παρέχει συνδρομή μπορεί να ζητήσει από το κράτος μέλος ιθαγένειας του μη αντιπροσωπευόμενου πολίτη να επιστρέψει τα εν λόγω έξοδα κατ' αναλογία, διαιρώντας τη συνολική αξία των πραγματικών δαπανών με τον αριθμό των πολιτών που έτυχαν συνδρομής. Όταν το κράτος μέλος που παρέχει συνδρομή είχε στηριχθεί οικονομικά μέσω συνδρομής από τον μηχανισμό πολιτικής προστασίας της Ένωσης, οποιαδήποτε συνεισφορά του κράτους μέλους ιθαγένειας του μη αντιπροσωπευόμενου πολίτη πρέπει να λαμβάνει υπόψη τη συνεισφορά της ΕΕ.

Τα άρθρα 14 και 15 έχουν μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο στα περισσότερα κράτη μέλη⁵⁰.

Όπως αναφέρθηκε από τα κράτη μέλη, οι κανόνες επιστροφής σπάνια εφαρμόζονται στην πράξη. Μόνο τέσσερα κράτη μέλη ανέφεραν ότι έχουν ζητήσει επιστροφή από άλλο κράτος μέλος.

Η οδηγία δεν αναφέρει ρητά τη δυνατότητα του συντρέχοντος κράτους μέλους να ζητήσει επιστροφή απευθείας από τους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ, παρόλο που τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν αυτήν τη μέθοδο στην πράξη. Περίπου 12 κράτη μέλη παρέχουν τη δυνατότητα ανάκτησης εξόδων της προξενικής προστασίας απευθείας από τους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες που τους έχει παρασχεθεί συνδρομή. Αρκετά από αυτά τα κράτη μέλη φαίνεται να επιχειρούν πρώτα την επιστροφή εξόδων απευθείας από τον μη αντιπροσωπευόμενο πολίτη και, μόνο αν αυτό αποτύχει, τη ζητούν από το κράτος μέλος ιθαγένειας.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, θα μπορούσε να υπάρξει ανάγκη για μεγαλύτερη σαφήνεια όσον αφορά τις διαδικασίες επιστροφής εξόδων στην οδηγία. Επιπλέον, στο πλαίσιο ενδεχόμενης επανεξέτασης, για να καλυφθούν οι περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη έχουν αποφασίσει να συνδράμουν εθελοντικά τους αντιπροσωπευόμενους πολίτες, θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο τροποποίησης των εντύπων επιστροφής στα παραρτήματα της οδηγίας ώστε να καλύπτουν την επιστροφή τόσο για μη αντιπροσωπευόμενους όσο και για αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ.

6. Συμπεράσματα

Η αξιολόγηση της εφαρμογής της οδηγίας από τα κράτη μέλη έδειξε ότι η οδηγία ήταν ως επί το πλείστον αποτελεσματική ως προς την επίτευξη του στόχου της να διευκολύνει τους πολίτες της ΕΕ να ασκούν τα δικαιώματά τους που σχετίζονται με την προξενική προστασία σε τρίτες χώρες στις οποίες δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος την υπηκοότητα του οποίου έχουν.

Ωστόσο, οι κρίσεις που οδηγούν σε αιτήσεις προξενικής προστασίας αυξάνονται σε αριθμό και κλίμακα. Ειδικότερα, η πανδημία COVID-19 (πρωτοφανής σε κλίμακα και πολυπλοκότητα), η κρίση στο Αφγανιστάν, ο επιθετικός πόλεμος της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας και οι επακόλουθες προξενικές κρίσεις παρείχαν ένα πλαίσιο για τον εντοπισμό κενών και τον προβληματισμό σχετικά με τον τρόπο ενίσχυσης των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ που σχετίζονται με την προξενική προστασία και την περαιτέρω διευκόλυνση της άσκησής τους.

⁵⁰ Η Επιτροπή συνεχίζει τον διάλογο με τα κράτη μέλη για να επιβεβαιώσει την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας.

Θα μπορούσε να υπάρξει περιθώριο για μέτρα αποσαφήνισης και εξορθολογισμού προκειμένου να διευκολυνθεί περαιτέρω η παροχή προξενικής προστασίας σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της αύξησης της ασφάλειας δικαίου όσον αφορά τους δικαιούχους και της διασφάλισης της εν λόγω προστασίας ανεξάρτητα από το πού βρίσκονται στον κόσμο. Επιπλέον, θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο βελτίωσης της παροχής πληροφοριών και του συντονισμού της επικοινωνίας. Επιπρόσθετα, απαιτείται μεγαλύτερη χρήση των μηχανισμών πρόβλεψης για την ετοιμότητά μας έναντι κρίσεων, ιδίως λόγω του ανθρώπινου κόστους που συνεπάγεται η αποτυχία της προξενικής προστασίας. Επίσης, ο επίσημος ρόλος των αντιπροσωπειών της ΕΕ και ο συντονισμός και η συνεργασία τους με τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να αντικατοπτρίζουν καλύτερα την πραγματικότητα της εργασίας τους επί τόπου, παρέχοντάς τους έτσι μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου.

Η πρωταρχική υποχρέωση για την παροχή προξενικής προστασίας παραμένει στα κράτη μέλη. Ωστόσο, θα μπορούσε να υπάρξει επιχείρημα για να εξεταστεί το ενδεχόμενο να εξουσιοδοτηθούν οι αντιπροσωπείες της ΕΕ σε σαφώς καθορισμένες περιπτώσεις να αλληλεπιδρούν πιο άμεσα με τους πολίτες της ΕΕ, κατόπιν αίτησης των κρατών μελών. Για παράδειγμα, σε περιπτώσεις παροχής συνδρομής για τον επαναπατρισμό, ιδίως με την έκδοση προσωρινών ταξιδιωτικών εγγράφων, όταν οι αντιπροσωπείες της ΕΕ είναι σε θέση να το πράξουν και να συντονίζουν αποτελεσματικότερα της αντίδραση της ΕΕ για τη στήριξη των μη αντιπροσωπευόμενων και των αντιπροσωπευόμενων πολιτών, ειδικότερα κατά τη διάρκεια καταστάσεων κρίσης. Θα είναι σημαντικό να παρακολουθείται η εφαρμογή του νέου μορφότυπου για τα προσωρινά ταξιδιωτικά έγγραφα της ΕΕ, ο οποίος μπορεί να έχει αντίκτυπο στη δυνατότητα παροχής αυτού του είδους προξενικής προστασίας και συνδρομής σε τόπους όπου η παρουσία των κρατών μελών είναι περιορισμένη. Η ενίσχυση του ρόλου των αντιπροσωπειών της ΕΕ με αυτόν τον τρόπο θα μπορούσε να συμβάλει στην αύξηση του καταμερισμού των βαρών και, ως εκ τούτου, στην αποτελεσματικότερη χρήση της συνολικής δεξαμενής των διαθέσιμων πόρων της ΕΕ σε τρίτες χώρες.

Η εν λόγω ενίσχυση του ρόλου των αντιπροσωπειών της ΕΕ θα συνεπαγόταν τη χρήση της *γέφυρας* βάσει του άρθρου 25 της ΣΛΕΕ. Το άρθρο 25 της ΣΛΕΕ προβλέπει μια απλουστευμένη διαδικασία για την επέκταση των δικαιωμάτων της ιθαγένειας της ΕΕ, σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα και μετά τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θεσπίζει διατάξεις για την ενίσχυση ή τη συμπλήρωση των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος προξενικής προστασίας των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών. Η έκδοση σχετικής απόφασης από το Συμβούλιο θα αποτελέσει ένα πρώτο βήμα για τη δημιουργία της νομικής βάσης που απαιτείται για τη θέσπιση, σε δεύτερο στάδιο, ενός νομικού πλαισίου που θα ενισχύει τον ρόλο των αντιπροσωπειών της ΕΕ στον τομέα της προξενικής προστασίας.