

Bruxelles, 2. rujna 2022.
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 437 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o provedbi i primjeni Direktive Vijeća (EU) 2015/637 od 20. travnja 2015. o mjerama koordinacije i suradnje za olakšavanje pružanja konzularne zaštite građanima Unije bez predstavništva u trećim zemljama te o stavljanju izvan snage Odluke 95/553/EZ

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 437 final.

Priloženo: COM(2022) 437 final



Bruxelles, 2.9.2022.
COM(2022) 437 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi i primjeni Direktive Vijeća (EU) 2015/637 od 20. travnja 2015. o mjerama koordinacije i suradnje za olakšavanje pružanja konzularne zaštite građanima Unije bez predstavništva u trećim zemljama te o stavljanju izvan snage Odluke 95/553/EZ

1. Uvod

Status građanina Europske unije, „predodređen da bude temeljni status državljanina država članica”¹ EU-a, štiti građane EU-a kada putuju ili borave u inozemstvu. U okviru prava koja proizlaze iz građanstva EU-a, člankom 20. stavkom 2. točkom (c) i člankom 23. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je da svaki građanin EU-a ima pravo, na državnom području treće zemlje (tj. zemlje koja nije država članica EU-a) u kojoj država članica čiji je državljanin nema predstavništvo, na zaštitu diplomatskih i konzularnih tijela bilo koje države članice, pod istim uvjetima kao i državljani te države članice.

Temeljno pravo građana bez predstavništva na konzularnu zaštitu države članice koja ima predstavništvo pod istim uvjetima kao i državljani te države članice² izraz je vanjske dimenzije građanstva EU-a i solidarnosti država članica te se njime jača identitet EU-a u trećim zemljama. Tim su pravom zaštićeni građani EU-a koji se nađu u poteškoćama u inozemstvu. Njegova se važnost najjasnije očituje u kontekstu kriznih situacija velikih razmjera, prirodnih ili uzrokovanih ljudskom aktivnošću, koje mogu zahtijevati hitnu pomoć i repatrijaciju velikog broja građana EU-a.

Vijeće je 20. travnja 2015. donijelo Direktivu (EU) 2015/637 o mjerama koordinacije i suradnje za olakšavanje pružanja konzularne zaštite građanima Unije bez predstavništva u trećim zemljama („Direktiva”)³, prvi propis Unijina sekundarnog prava donesen u tom području⁴. Svrha je Direktive: i. utvrditi pravom Unije mjere koordinacije i suradnje potrebne za olakšavanje pružanja svakodnevne konzularne zaštite građanima EU-a bez predstavništva; ii. poboljšati pravnu sigurnost u pogledu područja primjene, uvjeta i postupaka povezanih s konzularnom zaštitom; i iii. optimirati upotrebu sredstava država članica i EU-a, među ostalim u kriznim vremenima. Države članice morale su prenijeti Direktivu u nacionalno pravo do 1. svibnja 2018.

U posljednjih nekoliko godina nekoliko je događaja predstavljalo izazove relevantne za konzularnu zaštitu, ponajprije pandemija bolesti COVID-19, kriza u Afganistanu i

¹ Presuda od 18. siječnja 2022., *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*, C-118/20, EU:C:2022:34, t. 38. i navedena sudska praksa.

² Vidjeti članak 46. Povelje Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”).

³ SL L 106, 24.4.2015., str. 1.

⁴ Do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona pravo povezano s konzularnom zaštitom bilo je uređeno člankom 20. Ugovora iz Nice, a prije toga člankom 8.c Ugovora iz Maastrichta, kojim je državama članicama prepušteno da „međusobno utvrde potrebna pravila” kako bi osigurale tu zaštitu. Radi usklađivanja s člankom 8.c i s obzirom na to da bi se sustavom zajedničke zaštite ojačalo „identitet Unije gledano iz perspektive trećih zemalja” i „ideju europske solidarnosti”, države članice donijele su Odluku 95/553/EZ predstavnika vlada država članica koji su se sastali u okviru Vijeća od 19. prosinca 1995. o zaštiti građana Europske unije od strane diplomatskih i konzularnih predstavništava (SL L 314, 28.12.1995.). Taj je način provedbe zamijenjen Ugovorom iz Lisabona. Na temelju novog pristupa Vijeće je, u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, bilo ovlašteno donositi direktive kojima se utvrđuju mjere koordinacije i suradnje potrebne kako bi se diplomatskim ili konzularnim tijelima bilo koje države članice olakšalo pružanje zaštite građanima EU-a na državnom području treće zemlje u kojoj država članica čiji je ta osoba državljanin nema predstavništvo. S obzirom na pravni okvir uspostavljen Ugovorom iz Lisabona, Direktivom je isto tako stavljena izvan snage Odluka 95/553/EZ.

agresivni rat Rusije protiv Ukrajine. Te su krize pokazale prednosti konzularne zaštite za građane EU-a u okviru prava koja proizlaze iz građanstva EU-a⁵.

Izgledno je da će konzularna zaštita postati relevantnija u budućnosti jer bi se učestalost, ozbiljnost i trajanje kriza mogli povećati, posebno kriza povezanih s globalnim zagrijavanjem, koje uzrokuju neizbježne višestruke klimatske nepogode i predstavljaju višestruke rizike za ekosustave i ljude⁶. To pokazuje da je potrebno uspostaviti infrastrukturu kako bi se prava građana EU-a povezana s konzularnom zaštitom ostvarila u praksi. Pokazuje i potrebu za jačanjem pravnog okvira EU-a za konzularnu zaštitu, posebno kako bi se poboljšala pripravnost za kriznu situaciju i uzela u obzir smanjena ukupna konzularna prisutnost država članica EU-a nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a.

U tom je pogledu povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz EU-a utjecalo i na teritorijalno područje primjene Direktive jer je time nastala nova treća zemlja u kojoj živi najmanje 5,5 milijuna građana EU-a⁷.

Kako je navedeno u Izvješću o građanstvu EU-a za 2020.⁸, u okviru programa rada Komisije za 2021.⁹ najavljena je revizija pravila EU-a o konzularnoj zaštiti kako bi se poboljšali pripravnost i sposobnost EU-a i država članica za zaštitu građana EU-a i potporu građanima EU-a u kriznim vremenima. To bi uključivalo jačanje potporne uloge EU-a i iskorištavanje na najbolji mogući način jedinstvene mreže delegacija EU-a¹⁰.

Osim toga, u Strateškom kompasu za sigurnost i obranu¹¹ koji je podnio Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku/potpredsjednik Komisije i koji su podržali šefovi država i vlada EU-a¹² navodi se da ćemo „preispitati i ojačati mehanizme ESVD-a za odgovor na krizu, svoju konzularnu potporu i sigurnost na terenu kako bismo bolje pomogli državama članicama u njihovim nastojanjima da zaštite i spase

⁵ Za sveobuhvatne informacije vidjeti članak *Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad* (Dobri primjeri konzularne potpore građanima EU-a koji se nisu mogli vratiti iz inozemstva) na https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en

⁶ Vidjeti izvješće Međuvladina panela o klimatskim promjenama *Climate Change 2022, Impacts Adaptation and Vulnerability* (Klimatske promjene 2022.: Utjecaji, prilagodba i ranjivost), str. 15.

⁷ Uzimajući u obzir samo korisnike prava iz Sporazuma o povlačenju između EU-a i Ujedinjene Kraljevine (tj. građane EU-a koji su u Ujedinjenoj Kraljevini živjeli prije 31. prosinca 2020. te žive ondje i dalje), isključujući građane EU-a koji su se preselili u Ujedinjenu Kraljevinu nakon 31. prosinca 2020. Sve države članice imaju svoje predstavništvo u Ujedinjenoj Kraljevini, a postoji i delegacija EU-a: mogućnost da građanin EU-a nema predstavništvo vrlo je ograničena. Sastanci u okviru konzularne suradnje na lokalnoj razini redovito se sazivaju te se provodi konzularno planiranje za slučaj nužde u kriznim situacijama. Mjere za prilagodbu činjenici da iz perspektive Direktive Ujedinjena Kraljevina postaje treća zemlja uključuju prilagodbu zajedničkih okvira. Konzularna zaštita nije obuhvaćena Sporazumom o povlačenju između EU-a i Ujedinjene Kraljevine ni Sporazumom o trgovini i suradnji između EU-a i Ujedinjene Kraljevine.

⁸ *EU Citizenship Report 2020 – Empowering citizens and protecting their rights* (Izvješće o građanstvu EU-a za 2020. – Osnaživanje građana i zaštita njihovih prava).

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Ta inicijativa podliježe relevantnim zahtjevima za bolju regulativu i još nije iznesena.

¹¹ Strateški kompas za sigurnost i obranu – za Europsku uniju koja štiti svoje građane, vrijednosti i interese te doprinosi međunarodnom miru i sigurnosti, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹² EU 7371/22.

svoje građane u inozemstvu te kako bismo pružali potporu delegacijama EU-a kada trebaju evakuirati osoblje”¹³.

Nadalje, u Komunikaciji iz lipnja 2022. o daljnjim mjerama nakon Konferencije o budućnosti Europe Komisija je najavila da će razmotriti nova područja djelovanja, primjerice „učiniti europsko građanstvo opipljivijim za građane, među ostalim jačanjem prava povezanih s njime i pružanjem pouzdanih i lako dostupnih informacija o njemu”¹⁴.

2. Područje primjene izvješća o provedbi i primjeni

U skladu s člankom 19. stavkom 1. Direktive¹⁵ Komisija Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješće o provedbi i primjeni Direktive do 1. svibnja 2021. Podnošenje tog izvješća odgođeno je kako bi se uzeli u obzir nedavni događaji koji znatno utječu na konzularnu zaštitu, kao što su iskustva stečena iz masovnih repatrijacija koje su bile nužne zbog izbijanja pandemije bolesti COVID-19, krize u Afganistanu i agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine¹⁶.

Opis i analiza iz ovog izvješća temelje se prvenstveno na informacijama koje su dostavile države članice, ESVD i delegacije EU-a i koje su dopunjene vanjskim studijama¹⁷ i izravnim povratnim informacijama građana EU-a¹⁸.

Ovo je izvješće usmjereno na mjere koje su države članice poduzele radi provedbe i primjene Direktive. U njemu se ocjenjuje jesu li države članice Direktivu provele u određenom roku i ostvaruju li se u okviru nacionalnog zakonodavstva i u praksi ciljevi Direktive te ispunjavaju li se njezini zahtjevi. Osim toga, u skladu s člankom 19. stavkom 2. Direktive u ovom se izvješću razmatra i moguća potreba za dodatnim mjerama, uključujući prema potrebi izmjene kojima bi se Direktivu prilagodilo kako bi se dodatno olakšalo ostvarivanje prava građana EU-a povezanih s konzularnom zaštitom¹⁹.

3. Svrha i glavni elementi Direktive

Direktivom se utvrđuju mjere koordinacije i suradnje potrebne kako bi se građanima EU-a olakšalo ostvarivanje prava, na državnom području treće zemlje u kojoj država članica čiji su državljani nema predstavništvo (tj. gdje su „bez predstavništva”), na zaštitu od strane diplomatskih i konzularnih tijela bilo koje države članice, pod istim uvjetima kao i

¹³ Na temelju tog poziva u srpnju 2022. osnovan je Centar za odgovor na krizne situacije ESVD-a kao stalni kapacitet ESVD-a za odgovor na krizne situacije, koji je povezan sa svim jedinicama za krizne situacije institucija EU-a, država članica i partnera.

¹⁴ Prilog Komunikaciji COM(2022) 404 final.

¹⁵ Sva upućivanja na članke u nastavku odnose se na Direktivu, ako nije drukčije navedeno.

¹⁶ Razdoblje izvješćivanja stoga traje od 1. svibnja 2018., kada su države članice morale prenijeti Direktivu u nacionalno pravo, do datuma objave ovog izvješća.

¹⁷ Predstojeće studije „Studija za potporu pripremi procjene učinka potencijalne političke inicijative EU-a o mjerama koordinacije i suradnje za olakšavanje ostvarivanja prava građana EU-a na konzularnu zaštitu”, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis i VVA i „Konzularna zaštita građana EU-a bez predstavništva u trećim zemljama – učinkovitost i budućnost prava građana EU-a na konzularnu zaštitu izvan EU-a”, EU-CITIZEN: Mreža akademskih stručnjaka za prava koja proizlaze iz građanstva EU-a.

¹⁸ *Flash Eurobarometer 485: Građanstvo i demokracija EU-a*, veljača/ožujak 2020., https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=hr.

¹⁹ Svaki zakonodavni prijedlog podlijebao bi relevantnim zahtjevima za bolju regulativu, kao što su evaluacija i procjena učinka ako je to relevantno.

državljeni te države članice, kako je utvrđeno u članku 20. stavku 2. točki (c) UFEU-a²⁰. Konkretnije, u Direktivi se navode definicije i postupci potrebni za provedbu tog prava.

U skladu s člankom 23. UFEU-a u Direktivi se upućuje na to da države članice koje imaju predstavništvo pružaju konzularnu zaštitu u trećim zemljama građanima EU-a bez predstavništva „pod istim uvjetima” kao i vlastitim državljanima. To znači da se Direktivom ne usklađuje razina pomoći koju države članice moraju pružiti građanima bez predstavništva. Umjesto toga, građani EU-a bez predstavništva imaju pravo na *jednako postupanje*, odnosno na istu razinu zaštite koju bi države članice koje pružaju pomoć pružale svojim državljanima u istoj situaciji. U praksi to znači da građani EU-a bez predstavništva mogu primiti različite vrste zaštite i različite razine usluge ovisno o državi članici od koje traže zaštitu zbog razlika u zaštiti koju države članice pružaju svojim državljanima.

Direktiva se sastoji od sljedećih elemenata:

- opće načelo konzularne zaštite koju države članice pružaju građanima EU-a bez predstavništva pod istim uvjetima kao i svojim državljanima (članak 2.),
- mogućnost da država članica državljanstva građanina bez predstavništva zatraži od države članice od koje građanin bez predstavništva zatraži ili primi konzularnu zaštitu da se predmet, koji bi država članica od koje je zatražena zaštita trebala prepustiti, preusmjeri na njegovu vlastitu državu članicu državljanstva (članak 3.),
- osobno područje primjene zaštite, kojim se određuje tko ima pravo na konzularnu zaštitu (članci 4., 5. i 6.),
- uvjeti za pristup takvoj zaštiti, odnosno od koje države članice i vrste tijela građani EU-a bez predstavništva mogu tražiti zaštitu (članak 7.),
- pravila o tome kako identificirati građane EU-a bez predstavništva (članak 8.),
- ne iscrpan popis vrsta situacija koje mogu dovesti do potrebe za konzularnom zaštitom (članak 9.),
- pravila o suradnji i koordinaciji država članica međusobno i s EU-om kako bi se osigurala zaštita građana bez predstavništva (članak 10.),
- specifikacije o ulozi delegacija EU-a (članak 11.),
- zahtjevi za suradnju na lokalnoj razini među državama članicama (članak 12.) te za pripravnost za kriznu situaciju i suradnju u kriznoj situaciji država članica i delegacija EU-a u trećim zemljama (članak 13.),
- pravila o naknadi troškova konzularne zaštite (članci 14. i 15.).

4. Opća ocjena

4.1. Prenošenje Direktive u nacionalno pravo

U skladu s člankom 17. države članice morale su prenijeti Direktivu u nacionalno pravo do 1. svibnja 2018.

Na dan isteka razdoblja prenošenja deset država članica nije obavijestilo Komisiju o potrebnim mjerama. Komisija je surađivala s relevantnim državama članicama kako bi osigurala potpuno prenošenje Direktive te je i dalje u dijalogu s državama članicama o provedbi određenih elemenata Direktive.

²⁰ Uvodna izjava 4. i članak 1. stavak 1. Direktive.

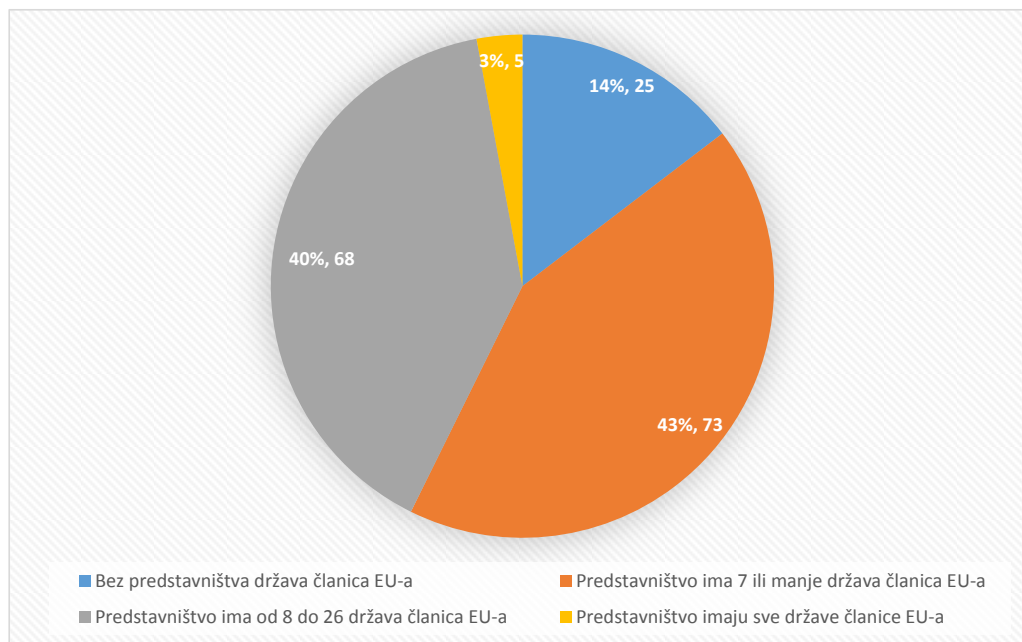
Komisija će nastaviti pomno pratiti situaciju i poduzimati potrebne korake kako bi osigurala usklađenost s Direktivom u cijelom EU-u, među ostalim, ako i kada je to potrebno, pokretanjem postupka zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a.

4.2. Primjena Direktive i mogući nedostaci

Od datuma početka njezine primjene Direktiva se pokazala korisnim alatom za osiguravanje zaštite i potpore građanima EU-a, posebno u kontekstu izbijanja pandemije bolesti COVID-19 u 2020. Međutim, brojni konkretni nedostaci i nove potrebe izazovi su za građane EU-a.

Prvo, Direktiva polazi od pretpostavke da se građani EU-a bez predstavništva uvijek mogu obratiti drugoj državi članici kada traže konzularnu zaštitu u trećoj zemlji. Međutim, **u mnogim zemljama nijedna država članica nema rezidentno veleposlanstvo ni konzularni ured**. Osim toga, u zemljama u kojima je prisutno samo nekoliko država članica **pritisak na konzularne mreže tih država članica može biti velik, posebno u kriznim situacijama**. Konkretno, u 25 trećih zemalja nijedna država članica nema rezidentno veleposlanstvo ni konzularni ured²¹. U pet od tih zemalja EU je diplomatski prisutan isključivo putem svoje delegacije²². Međutim, u još mnogim trećim zemljama konzularna ili diplomatska prisutnost država članica vrlo je niska i stoga im prijeti velika opasnost od preopterećenja u slučaju krize većih razmjera. Na primjer, u više od polovine trećih zemalja najviše sedam država članica ima predstavništvo, često s ograničenim resursima. Delegacije EU-a, prisutne u većini predmetnih trećih zemalja, mogle bi pružiti korisnu dodatnu potporu državama članicama, ako je potrebno, kako bi pomogle građanima EU-a bez predstavništva.

Slika 1. Zastupljenost država članica EU-a u trećim zemljama



²¹ To su Afganistan, Antigva i Barbuda, Bahami, Barbados, Belize, Butan, Cookovi Otoci, Dominika, Esvatini, Grenada, Gvajana, Kiribati, Lesoto, Lihtenštajn, Maldivi, Maršalovi Otoci, Mikronezija, Nauru, Republika Palau, Sveti Kristofor i Nevis, Sveti Vincent i Grenadini, Samoa, Salomonovi Otoci, Tonga, Tuvalu. Nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a povećao se broj trećih zemalja u kojima nijedna država članica nema rezidentno veleposlanstvo ni konzularni ured.

²² Afganistan, Barbados, Esvatini, Gvajana i Lesoto.

Drugo, **potpora koju delegacije EU-a pružaju** građanima EU-a na zahtjev država članica nadilazi uvjete utvrđene u članku 11. Direktive²³, koji uglavnom obuhvaćaju koordinaciju i logističku podršku²⁴. To se posebno odnosi na treće zemlje u kojima nijedna država članica nema predstavništvo i u kojima delegacije EU-a pružaju pomoć građanima EU-a kojima je potrebna pomoć. To je slučaj i u kriznim situacijama u kojima delegacije EU-a često aktivno pomažu državama članicama u pružanju pomoći građanima EU-a.

Što je još važnije, od datuma početka primjene Direktive delegacije EU-a bile su ključne za funkcioniranje suradnje na lokalnoj razini i u kriznim situacijama. Nakon izbijanja pandemije bolesti COVID-19 delegacije EU-a, ESVD i službe Komisije, uključujući njezin Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije, podržali su države članice u organizaciji dosad nezabilježene zajedničke akcije repatrijacije oko 600 000 građana EU-a na koje su diljem svijeta utjecala ograničenja putovanja, osobito putem Mehanizma Unije za civilnu zaštitu²⁵. Iako je to ukazalo na prednosti konzularne zaštite kao dijela prava koja proizlaze iz građanstva EU-a, isto je tako naglasilo potrebu za jačanjem postojećeg okvira EU-a kako bi se države članice i EU mogli učinkovitije suočavati s mogućim sličnim izazovima u budućnosti. U svojoj privremenoj ocjeni „Iskustva stečena u kontekstu pandemije bolesti COVID-19”, njemačko predsjedništvo Vijeća²⁶ smatralo je da je akcija repatrijacije pokazala da su „postojeći instrumenti čvrsti temelji za daljnje jačanje koordiniranog konzularnog odgovora na krizu”²⁷.

Na temelju svih dostupnih dokaza čini se da je opis uloge delegacija EU-a u Direktivi preuzak da bi se njime u potpunosti odražavala potpora delegacija EU-a na terenu i njihov stvarni angažman, posebno u kriznim vremenima. Delegacije EU-a izvješćuju o

²³ U tom kontekstu vidjeti i članak 221. stavak 2. UFEU-a i članak 5. stavak 10. Odluke Vijeća od 26. srpnja 2010. o utvrđivanju organizacije i funkcioniranju Europske službe za vanjsko djelovanje (2010/427/EU), SL L 201/30 od 3. kolovoza 2010.

²⁴ „Delegacije Unije blisko surađuju te se koordiniraju s veleposlanstvima i konzulatima država članica kako bi pridonijele suradnji i koordinaciji na lokalnoj razini i u kriznim situacijama, osobito pružanjem dostupne logističke podrške, uključujući uredski i organizacijski prostor, kao što je privremeni smještaj za konzularno osoblje i interventne skupine. Delegacije Unije i sjedište ESVD-a također olakšavaju razmjenu informacija između veleposlanstava i konzulata država članica te, prema potrebi, lokalnih tijela. Delegacije Unije također stavljaju na raspolaganje opće informacije o pomoći na koju bi građani bez predstavništva mogli imati pravo, osobito o sklopljenim praktičnim aranžmanima, ako je to primjenjivo.”

²⁵ U Odluci br. 1313/2013/EU navodi se da se Mehanizam Unije za civilnu zaštitu može „koristiti za pružanje potpore civilne zaštite konzularnoj pomoći građanima Unije [...] ako to zatraže konzularna tijela dotičnih država članica”. U okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu sufinancirano je 408 repatrijacijskih letova iz 85 trećih zemalja koje je organiziralo 19 država članica, dvije države sudionice i Ujedinjena Kraljevina (još uvijek dio Mehanizma Unije za civilnu zaštitu tijekom prijelaznog razdoblja) i kojima je u Europu vraćeno 100 313 osoba, od čega 90 060 građana EU-a.

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ U tom kontekstu vidjeti i Zaključke Vijeća o unapređivanju pripravnosti, sposobnosti za odgovor i otpornosti na buduće krize od 23. studenoga 2021. u kojima je Vijeće navelo da su „[m]noge nedavno stečene pouke proizišle [...] iz pandemije bolesti COVID-19. Unatoč nedostacima EU se uspješno nosi s krizom, i to zahvaljujući koordinaciji i solidarnosti. Iako su uočeni nedostaci u pogledu pripravnosti i odgovora na međusektorske krize, naš odgovor na pandemiju dokazao je da je suradnja nužna i da donosi dodanu vrijednost. [Primjena] konzularne suradnje i koordinacije EU-a za uspješnu repatrijaciju, koju su izvršile države članice uz potporu ESVD-a i Mehanizma Unije za civilnu zaštitu (UCPM), državljana EU-a koji se nisu mogli vratiti iz inozemstva zbog ograničenja putovanja uzrokovanih krizom [...] naglašava, prema potrebi, važnost konzularne koordinacije i suradnje tijekom kriza i potrebu da se izvuku pouke iz odgovora na izbijanje bolesti COVID-19 i druge krize te očekuje predstavljanje prijedloga Komisije o reviziji direktive EU-a o konzularnoj zaštiti u 2022.” (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/hr/pdf>).

redovitim zahtjevima da izravno podupiru građane kojima je potrebna pomoć, što je znatno izvan okvira mandata predviđenog za njih u trenutku donošenja Direktive²⁸. Međutim, ta situacija nije idealna jer ne pruža potrebnu pravnu sigurnost. Pravna jasnoća i sigurnost u pogledu takvih situacija mogle bi se poboljšati, na primjer, davanjem ovlasti delegacijama EU-a da djeluju kada je to potrebno, na zahtjev država članica²⁹.

Treće, u Direktivi se ne spominje **konzularna zaštita određenih ranjivih skupina među građanima bez predstavništva**. To može uključivati zahtjeve za konzularnu zaštitu trudnica, maloljetnika bez pratnje, osoba sa smanjenom pokretljivošću, osoba s invaliditetom ili pojedinaca koji su izloženi diskriminaciji na bilo kojoj osnovi predviđenoj u članku 21. Povelje. Nadalje, u Direktivi se ne navodi poseban režim za konzularnu pomoć žrtvama kaznenih djela, koji može uključivati žrtve nasilja u kućanstvu i rodno uvjetovanog nasilja. Pristup odgovarajućoj konzularnoj zaštiti, posebno u kriznim vremenima, može biti složeniji za pojedince iz tih skupina s obzirom na njihove posebne potrebe. Iako države članice u praksi daju prednost pružanju pomoći ranjivim skupinama bez predstavništva, pravna sigurnost mogla bi se poboljšati. To bi moglo uključivati izmjene Direktive kojima se pojašnjava posebna situacija ranjivih građana bez predstavništva.

Četvrto, mogli bi se poduzeti daljnji koraci kako bi se osiguralo da **su građani EU-a svjesni svojih prava povezanih s konzularnom zaštitom** i da imaju pristup **pouzdanim i ažuriranim informacijama kojima se omogućuje potpuno ostvarivanje tih prava**. Te bi informacije trebale uključivati podatke za kontakt veleposlanstava i konzulata drugih država članica te počasnih konzula koji mogu pružiti konzularnu zaštitu, kao i aranžmane među državama članicama. Iako se u Direktivi u nekoliko članaka upućuje na pružanje informacija, ona ne uključuje poseban članak o komunikaciji koja se odvija kanalima EU-a i pružanju relevantnih informacija građanima EU-a koji obuhvaća sve prethodno navedene aspekte. Dodavanje takvog članka bilo bi korisno kako bi se osiguralo da se pružanjem minimalne i dosljedne razine informacija građanima EU-a dodatno olakša ostvarivanje njihovih prava povezanih s konzularnom zaštitom.

U tom pogledu člankom 2. stavkom 2. predviđa se da države članice moraju obavijestiti građane bez predstavništva o tome u kojoj su mjeri počasni konzuli nadležni za pružanje zaštite u pojedinom slučaju. Osim toga, u članku 7. stavku 2. navodi se da države članice i EU moraju objaviti postojeće praktične aranžmane među državama članicama kako bi se osigurala transparentnost za građane bez predstavništva. Međutim, države članice ne poduzimaju uvijek konkretne korake za informiranje građana bez predstavništva o tim posebnim aspektima, a prikupljanje informacija na razini EU-a radi njihova širenja kanalima EU-a nije sveobuhvatno. Zbog toga građani EU-a bez predstavništva možda nemaju lako dostupne i/ili odgovarajuće informacije o praktičnim aranžmanima. Iz toga slijedi da bi se sveobuhvatnim i učinkovitim zahtjevima u pogledu informiranja poboljšala opća konzularna zaštita. EU bi, dopunjujući korake koje su poduzele države članice³⁰, mogao imati snažniju ulogu u tom pogledu racionalizacijom informacija i/ili

²⁸ Kao nedavne primjere izravne pomoći građanima EU-a koju je pružila delegacija EU-a možemo navesti slučaj građanina EU-a u Afganistanu povezan s putnim ispravama i pomoć pri spašavanju građanina EU-a čiji je čamac vjetar odnio 100 km od Somalije.

²⁹ Vidjeti bilješku 27.

³⁰ Nekoliko država članica EU-a informira svoje građane o njihovim pravima povezanim s konzularnom zaštitom koje imaju kao građani EU-a, primjerice pružanjem informacija o putovnicama, putem službenih internetskih stranica i informativnih materijala za građane koji žive u inozemstvu ili putuju u inozemstvo.

osiguravanjem središnje točke pristupa i/ili dodatnim iskorištavanjem svojih globalnih i lokalnih komunikacijskih kanala za prijenos informacija.

Prostora ima i za učinkovitiji protok informacija u kriznim vremenima između ESVD-a, delegacija EU-a, država članica i njihovih predstavništava te, prema potrebi, Komisije. Jednako je važno poboljšati protok informacija prema građanima. Na primjer, u okviru konzularne suradnje na lokalnoj razini mogao bi se uspostaviti središnji izvor informacija koji bi služio kao primarni alat za komunikaciju s građanima EU-a bez predstavništva u kriznim situacijama u svakoj trećoj zemlji. Kanalima mogu upravljati delegacije EU-a ili države članice imenovane za tu ulogu.

Naposljetku, države članice trebale bi građanima EU-a bez predstavništva osigurati **pristup djelotvornom pravnom lijeku i pravnoj zaštiti** kako bi se osiguralo da građani bez predstavništva imaju mogućnost tražiti pravni lijek i pravnu zaštitu u slučaju kršenja njihovih prava povezanih s konzularnom zaštitom³¹. Kako bi se građanima EU-a dodatno olakšalo ostvarivanje njihovih prava povezanih s konzularnom zaštitom, moglo bi se razmotriti uvođenje **izričite pravne osnove u Direktivi za obradu osobnih podataka građana EU-a**, posebno u kriznim situacijama. Osim toga, s obzirom na sve veći broj i razmjere kriza, potrebno je bolje primjenjivati mehanizme predviđanja za pripravnost za kriznu situaciju, posebno s obzirom na ljudske žrtve kao posljedica neuspješne konzularne zaštite.

5. Specifične točke ocjene

U sljedećem odjeljku ocjenjuju se provedba i primjena poglavlja 1. (opće odredbe i područje primjene), poglavlja 2. (mjere koordinacije i suradnje) i poglavlja 3. (financijske odredbe) Direktive.

5.1. Opće odredbe i područje primjene

5.1.1. Počasni konzuli (članak 2. stavak 2.)

U skladu s člankom 2. stavkom 2. države članice mogu odlučiti hoće li se Direktiva primjenjivati na konzularnu zaštitu koju pružaju počasni konzuli. Člankom se od država članica zahtijeva da osiguraju da su građani bez predstavništva propisno obaviješteni o takvim odlukama te o tome u kojoj su mjeri počasni konzuli nadležni za pružanje zaštite u pojedinom slučaju.

Zbog fleksibilnosti Direktive u tom pogledu u državama članicama se provedba te odredbe razlikuje. Neke države članice u svoje zakonodavstvo izričito uključuju konzularnu zaštitu građana bez predstavništva koju pružaju počasni konzuli. Nacionalnim zakonodavstvima nekih od tih država članica nadalje se određuje da počasni konzuli mogu pružiti takvu pomoć građanima bez predstavništva samo ako ih je ministarstvo vanjskih poslova izričito tako uputilo. Druge države članice u svojem zakonodavstvu izričito određuju da se Direktiva ne primjenjuje na počasne konzule ili nisu donijele izričitu odredbu o tom pitanju.

Kad je riječ o primjeni članka 2. stavka 2. u praksi, neke od država članica koje nemaju posebne zakonske odredbe o tom pitanju mogu uključiti svoje počasne konzule u pojedinačne slučajeve, među ostalim tako da im se omogući sudjelovanje na sastancima o

³¹ Vidjeti članak 47. Povelje o temeljnim pravima.

suradnji na lokalnoj razini ako je to dogovoreno na lokalnoj razini. S druge strane, u nekim državama članicama u kojima se nacionalnim pravom počasnim konzulima dopušta pružanje konzularne zaštite, počasni konzuli ne obavljaju takvu funkciju u praksi. Općenito, vrijedi napomenuti da su u većini država članica počasni konzuli rijetko uključeni u pružanje konzularne zaštite građanima EU-a bez predstavništva ili nikada nisu uključeni. Samo su u jednoj državi članici počasni konzuli donekle uključeni (10–25 % ukupne konzularne zaštite koja se pruža građanima EU-a bez predstavništva). Razlozi koje navode države članice, zbog kojih područje primjene Direktive nije prošireno na počasne konzule, uključuju njihove općenito ograničene ovlasti (i u odnosu na vlastite državljane), ograničene usluge koje mogu pružati (na primjer, većina njih ne može izdati privremene putne isprave) i ograničeni kapacitet³². U tom su pogledu u većini država članica konzularne ovlasti dodijeljene počasnim konzulima ograničenije od onih redovnih konzularnih dužnosnika.

Države članice ne poduzimaju uvijek posebne mjere za obavješćivanje građana i drugih država članica o tome u kojoj su mjeri počasni konzuli nadležni za pružanje zaštite u pojedinom slučaju. Na primjer, možda nije jasno je li počasni konzul države članice ovlašten izdavati privremene putne isprave građanima EU-a bez predstavništva. To može izazvati nesigurnost.

Zaključno, počasni konzuli općenito imaju ograničene ovlasti i uglavnom su uključeni u konzularnu zaštitu u iznimnim okolnostima. Unatoč tome, u kriznim situacijama njihova uloga može biti ključna. U tom bi se pogledu mogao poboljšati način na koji države članice obavješćuju jedna drugu i građane EU-a o postojanju počasnih konzula i mjeri u kojoj oni mogu pružiti konzularnu zaštitu građanima EU-a bez predstavništva.

5.1.2. Građani bez predstavništva u trećim zemljama (članci 4. i 6.)

U člancima 4. i 6. predviđena je definicija pojma „građanin bez predstavništva”. Ovom je definicijom obuhvaćen svaki građanin koji ima državljanstvo države članice koja nema predstavništvo u trećoj zemlji, tj. nema u toj zemlji stalno uspostavljeno veleposlanstvo ili konzulat ili u njoj nema veleposlanstvo, konzulat ili počasnog konzula koji bi u pojedinom slučaju stvarno bili u stanju pružiti konzularnu zaštitu.

U skladu s tim, ako država članica državljanstva građanina ima uspostavljeno veleposlanstvo, konzulat ili počasnog konzula u trećoj zemlji, ali oni zbog bilo kojeg razloga nisu u mogućnosti, u pojedinom slučaju, pružiti zaštitu koju bi dotični građanin inače mogao primiti u skladu s nacionalnim pravom ili praksom, taj bi se građanin isto tako trebao smatrati „građaninom bez predstavništva”. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 8. Direktive, u tom bi kontekstu trebalo uzeti u obzir i dostupnost i blizinu. Na primjer, građanin koji traži konzularnu zaštitu od veleposlanstva ili konzulata druge države članice ne bi trebao biti preusmjeren na veleposlanstvo, konzulat ili počasnog konzula države članice čiji je državljanin kada, zbog lokalnih okolnosti (npr. zbog poremećaja u prometnom sustavu uslijed prirodne katastrofe) ili nedostatka resursa, građanin nije u mogućnosti sigurno stupiti u kontakt sa svojim veleposlanstvom, konzulatom ili počasnim konzulom, ili potonji nisu u mogućnosti sigurno stupiti u

³² Novi format privremene putne isprave EU-a primjenjivat će se 36 mjeseci nakon donošenja budućih dodatnih tehničkih specifikacija za privremene putne isprave utvrđenih Direktivom Vijeća (EU) 2019/997. Novi format zahtijevat će upotrebu opreme za tiskanje jedinstvenog obrasca za vize. Stoga može utjecati na mogućnost pružanja te vrste konzularne zaštite na mjestima na kojima je prisutnost država članica ograničena.

kontakt s njim, na način koji bi mu omogućio primanje konzularne zaštite. Za to će nužno biti potrebna ocjena svakog pojedinačnog slučaja. Koncept nedostatka predstavništva trebao bi se tumačiti na način kojim se osigurava djelotvornost prava građana bez predstavništva na zaštitu veleposlanstva ili konzulata druge države članice pod istim uvjetima kao i za državljane te države članice, uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinog slučaja, a posebno krizne situacije. Kako je objašnjeno u nastavku, Komisija smatra da bi moglo biti potrebno dodatno pojasniti i zajamčiti pravnu sigurnost u situacijama u kojima se može smatrati da građanin EU-a nema predstavništvo jer u trećoj zemlji nema veleposlanstva, konzulata ili počasnog konzula koji bi stvarno bili u stanju pružiti konzularnu zaštitu.

Većina država članica prenijela je definicije iz članaka 4. i 6.³³

Općenito su vrlo rijetki slučajevi u kojima države članice odbiju pružiti konzularnu zaštitu građaninu EU-a koji ima državljanstvo druge države članice jer se ne smatra građaninom bez predstavništva.

Većina država članica izvijestila je da u većini slučajeva mogu odrediti područje primjene Direktive u pogledu „građana bez predstavništva”. Međutim, neke države članice ukazale su na poteškoće pri određivanju jesu li postojeće veleposlanstvo, konzulat ili počasní konzul stvarno u stanju pružiti konzularnu zaštitu. Konkretno, pri određivanju jesu li konzularna predstavništva stvarno u stanju pružati konzularnu zaštitu u trećoj zemlji, države članice različito tumače pojmove kao što su „dostupnost” i „blizina”. Dok neke države članice pitanje udaljenosti ili kapaciteta smatraju čimbenikom u ocjeni, druge ne misle tako. Neke države članice primijetile su poteškoće u određivanju u kojoj bi mjeri problem udaljenosti mogao uzrokovati nedostatak predstavništva. Neke države članice očekuju od građana da se potrudu pri pristupu predstavništvima države članice čiji su državljani, među ostalim i u slučaju većih udaljenosti. Države članice izvijestile su da se u slučaju sumnje izravno obraćaju ministarstvu vanjskih poslova države članice državljanstva te u pravilu prihvataju ocjenu te države članice o tome treba li pojedinca smatrati „građaninom bez predstavništva”. Općenito, većina država članica smatra da se prag za ocjenu je li pojedinac bez predstavništva razlikuje ovisno o prirodi i hitnosti situacije. Državama članicama može, osobito u kriznim situacijama kada se suočavaju s hitnim zahtjevima za pomoć, biti vrlo teško pravodobno potvrditi je li građanin bez predstavništva.

S obzirom na prethodno navedeno, možda je moguće dodatno pojasniti pojam „građanin bez predstavništva”, osobito za situacije kada država članica državljanstva nema veleposlanstvo, konzulat ili počasnog konzula koji bi stvarno bili u stanju pružiti konzularnu zaštitu. Daljnjim bi se pojašnjenjima, među ostalim u pogledu kriznih situacija, građanima EU-a olakšalo ostvarivanje njihovih prava povezanih s konzularnom zaštitom. To bi moglo uključivati, na primjer, „pretpostavku nedostatka predstavništva” u kriznim vremenima, povezanu s hitnošću zahtjeva za pomoć.

5.1.3. Članovi obitelji građana bez predstavništva u trećim zemljama (članak 5.)

U skladu s člankom 5. države članice moraju pružiti konzularnu zaštitu članovima obitelji koji sami nisu građani EU-a i koji su u pratnji građana EU-a bez predstavništva u trećoj zemlji, u istom opsegu i pod istim uvjetima kao što bi se pružila članovima obitelji građana države članice koja pruža pomoć, a koji sami nisu građani EU-a, u skladu s

³³ Komisija nastavlja dijalog s državama članicama kako bi provjerila potpunu provedbu Direktive.

nacionalnim pravom ili praksom te države članice. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 9. Direktive, takva bi zaštita mogla, ovisno o pojedinačnim okolnostima svakog slučaja, biti potrebna kako bi se osigurala djelotvornost prava povezanog s konzularnom zaštitom i prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života kako je priznato u članku 7. Povelje.

Samo su tri države članice izvijestile da načelno neće pružati konzularnu pomoć članovima obitelji građana EU-a bez predstavništva koji nisu državljani EU-a s obzirom na to da u skladu sa svojim nacionalnim pravom ne pružaju konzularnu zaštitu članovima obitelji svojih državljana. Jedna od tih država članica iznimno može pružiti potporu takvim članovima obitelji u kriznim situacijama, pod istim uvjetima kao i svojim državljanima.

U većini država članica pružanje konzularne zaštite članovima obitelji građanina EU-a bez predstavništva koji nisu državljani EU-a ocjenjuje se na pojedinačnoj osnovi. Ovisno o nacionalnom pravu i praksi države članice, član obitelji može biti pojedinac iz uže obitelji (kao što su djeca, braćni drugovi ili roditelji), ali može obuhvaćati i širu obitelj (kao što su braća i sestre, ujaci, tetki i stričevi, ujne, tetke i strine, bratći i sestrične itd.). Slično tome, države članice različito tumače što znači „biti u pratnji” građanina bez predstavništva. U praksi se rodbini u prvom stupnju obično daje prednost pri pružanju pomoći. U usporedbi s praksom država članica u razdobljima bez krize, u kriznim vremenima pruža se povećana razina zaštite, ovisno o ozbiljnosti i izvanrednoj prirodi krizne situacije i razmjerno tome.

5.1.4. Pristup konzularnoj zaštiti i drugi aranžmani (članak 7.)

Člankom 7. stavkom 1. utvrđuje se opće načelo da građani bez predstavništva imaju pravo tražiti zaštitu od veleposlanstva ili konzulata bilo koje države članice.

Međutim, to ne sprečava države članice da sklope bilateralne aranžmane, kako je utvrđeno u članku 7. stavku 2. Direktive, kako bi se osigurala učinkovita zaštita građana EU-a bez predstavništva³⁴. Prvo, države članice mogu trajno predstavljati drugu državu članicu kako je predviđeno u članku 8. Bečke konvencije o konzularnim odnosima. Drugo, veleposlanstva ili konzulati država članica mogu, kad god se to smatra potrebnim, sklapati praktične aranžmane o podjeli odgovornosti za pružanje konzularne zaštite građanima bez predstavništva. O takvim je aranžmanima potrebno obavijestiti Komisiju i ESVD, a EU i države članice moraju ih objaviti radi osiguravanja transparentnosti.

U slučajevima u kojima je sklopljen praktični aranžman, veleposlanstvo ili konzulat od kojih građanin bez predstavništva zatraži konzularnu zaštitu, a koji u skladu s posebnim aranžmanom koji je na snazi nije određen kao nadležan, mora, u skladu s člankom 7. stavkom 3. Direktive, osigurati da se zahtjev preusmjeri na odgovarajuće veleposlanstvo ili konzulat, osim ako bi to ugrozilo konzularnu zaštitu, a osobito ako je zbog žurnosti potrebno da veleposlanstvo ili konzulat od kojeg je zatražena zaštita djeluje odmah.

Sve su države članice sklopile takve aranžmane u nekom obliku. U tom su pogledu utvrđena dva problema koja mogu dovesti do toga da se građani EU-a bez predstavništva suočavaju s kašnjenjima ili preprekama u primanju konzularne pomoći na koju imaju pravo.

³⁴ Vidjeti i uvodnu izjavu 10. Direktive.

Prvo, većina aranžmana nema dovoljnu razinu publiciteta kako bi se osigurala transparentnost te kako bi ih građani bez predstavništva učinkovito primjenjivali. Daljnja nastojanja mogla bi uključivati upućivanje na sve trajne aranžmane među državama članicama na centraliziranoj lokaciji kako bi se dopunile lokalno prilagođene informacije. Time bi se pomoglo u razjašnjavanju koja je država članica odgovorna za pružanje pomoći građanima bez predstavništva iz drugih država članica nakon što je prethodno sklopljen aranžman.

Mogao bi postojati prostor za daljnje jačanje obveze država članica da obavijeste Komisiju, ESVD i delegacije EU-a o bilateralnim i praktičnim aranžmanima (kako bi ih se moglo uključiti u komunikacijske kanale EU-a radi daljnjeg objavljivanja), primjerice uključivanjem vremenskog okvira u kojem bi trebalo dostaviti obavijest. Moglo bi biti korisno dodati slične zahtjeve za obavješćivanje u pogledu savjeta o putovanjima i popisa kontakata za konzularne mreže država članica, uključujući počasne konzule i mjeru u kojoj oni mogu pružiti konzularnu zaštitu, za one države članice koje primjenjuju članak 2. stavak 2.

Drugo, u nekim su slučajevima države članice zatražile sklapanje bilateralnog sporazuma između odgovarajućih ministarstava vanjskih poslova prije pružanja pomoći građaninu druge države članice bez predstavništva, iako Direktiva ne sadržava takav zahtjev. Usto, u nekim su slučajevima države članice koje imaju predstavništvo odbile pružiti konzularnu zaštitu građanima bez predstavništva tvrdeći da bi to, zbog bilateralnih aranžmana, trebalo biti u nadležnosti drugih država članica koje imaju predstavništvo. U tom pogledu treba podsjetiti da se člankom 7. predviđa da građani EU-a bez predstavništva imaju pravo tražiti zaštitu od veleposlanstva ili konzulata bilo koje države članice. Osim toga, smatra se da je, u slučaju sklopljenih aranžmana, obveza tijela država članica kojima je podnesen zahtjev, a ne dotičnog građanina, da preusmjere zahtjev relevantnom veleposlanstvu ili konzulatu.

Općenito, čini se da postoji nedostatak jasnoće i razumijevanja u pogledu postupka za preusmjeravanje zahtjeva građana EU-a bez predstavništva. Usto, iako se Direktivom omogućuje sklapanje bilateralnih sporazuma između država članica, čini se da je potrebno dodatno pojasniti da to nije preduvjet za pružanje konzularne pomoći građanima EU-a bez predstavništva.

5.1.5. Identifikacija (članak 8.)

Člankom 8. stavkom 1. od podnositelja zahtjeva za konzularnu zaštitu zahtijeva se da predloženjem svojih putovnica ili osobnih iskaznica dokažu da su građani EU-a. U skladu s člankom 8. stavkom 2., ako građanin EU-a ne može predložiti važeću putovnicu ili osobnu iskaznicu, državljanstvo se može dokazati na bilo koji drugi način, što prema potrebi uključuje provjere kod diplomatskih ili konzularnih tijela države članice za koju podnositelj zahtjeva tvrdi da je njezin državljanin. Člankom 8. stavkom 3. predviđeno je da se u pogledu članova obitelji iz članka 5. identitet i postojanje obiteljske veze mogu dokazati na bilo koji način, među ostalim tako da država članica koja pruža pomoć obavlja provjeru kod diplomatskih ili konzularnih tijela države članice državljanstva građana EU-a iz članka 8. stavka 1.

Većina država članica prenijela je članak 8. u nacionalno pravo³⁵.

³⁵ Komisija nastavlja dijalog s državama članicama kako bi provjerila potpunu provedbu Direktive.

Primjena ove odredbe općenito se čini djelotvornom, a države članice nisu izvijestile o ozbiljnim problemima u identifikaciji građana EU-a bez predstavništva ili članova njihovih obitelji koji traže konzularnu zaštitu.

5.1.6. Vrste pomoći (članak 9.)

U članku 9. neiscrпно³⁶ su navedene najčešće situacije u kojima građani EU-a bez predstavništva mogu zatražiti konzularnu pomoć od država članica koje imaju predstavništvo:

- pomoć u slučaju uhićenja ili pritvora,
- pomoć žrtvi kaznenog djela,
- pomoć u slučaju teške nesreće ili teške bolesti,
- pomoć u slučaju smrti,
- podrška i repatrijacija u hitnim slučajevima, i
- pomoć u slučaju potrebe za privremenim putnim ispravama.

U svim tim situacijama države članice moraju građanima EU-a bez predstavništva pružiti svu pomoć koju bi pružili svojim državljanima. Zbog toga se razina primljene pomoći može razlikovati među državama članicama.

Sve države članice pružaju konzularnu zaštitu u šest situacija navedenih u članku 9. Direktive. Čini se da se točne vrste pomoći koje države članice pružaju u praksi znatno razlikuju među državama članicama te se obično uzimaju u obzir posebne okolnosti svakog slučaja. Većina država članica u svojem nacionalnom pravu izričito navodi šest situacija predviđenih člankom 9., uz iznimku dviju država članica u kojima je tih šest situacija obuhvaćeno politikom ili praksom. Osim toga, nekoliko država članica izričito predviđa primjenu Direktive i u situacijama koje nisu navedene u članku 9., primjerice kad je riječ o maloljetnicima bez pratlne.

Dokazi upućuju na to da je potreba za privremenom putnom ispravom glavni razlog zbog kojeg države članice pružaju pomoć građanima drugih država članica u nekriznim situacijama, a slijede upiti i zahtjevi za informacije. To je jedan od razloga za donošenje Direktive Vijeća (EU) 2019/997 od 18. lipnja 2019. o uspostavljanju privremene putne isprave EU-a i stavljanju izvan snage Odluke 96/409/ZVSP³⁷, koja bi se trebala primjenjivati od 2025. U 2020. većina slučajeva pomoći građanima EU-a bez predstavništva odnosila se na podršku i repatrijaciju u hitnim slučajevima, uzimajući u obzir kontekst krize uzrokovane bolešću COVID-19. Procjenjuje se da najmanje 500 građana EU-a i članova njihovih obitelji evakuiranih iz Afganistana nije imalo predstavništvo.

Iako je prethodno opisani popis situacija neiscrpan, nekoliko delegacija EU-a prijavilo je slučajeve građana EU-a bez predstavništva kojima je država članica uskratila konzularnu zaštitu. U takvim slučajevima država članica navela je kao razlog odbijanja da vrsta zatražene pomoći nije bila jedna od onih s popisa, iako se nacionalnim zakonodavstvom te države članice od nje zahtijevalo da pruži takvu pomoć svojim državljanima.

³⁶ Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 14. Direktive, „[s] obzirom na to da zaštita koja je potrebna uvijek ovisi o konkretnoj situaciji, konzularna zaštita ne bi trebala biti ograničena na situacije koje su izričito spomenute u ovoj Direktivi”.

³⁷ SL L 163, 20.6.2019., str. 1.

Važno je napomenuti da vrste pomoći navedene u članku 9. nisu iscrpne, što znači da građani EU-a bez predstavništva imaju pravo na nediskriminirajući način primiti druge vrste konzularne zaštite koje države članice pružaju svojim državljanima.

Iz tih zaključaka proizlazi da bi se jasnoća u pogledu konzularne pomoći koju države članice trebaju pružiti građanima EU-a bez predstavništva mogla poboljšati kako bi se osigurala veća predvidljivost i pravna sigurnost.

5.2. Mjere koordinacije i suradnje

5.2.1. Opća pravila (članak 10.)

Člankom 10. stavkom 1. od država članica zahtijeva se da blisko surađuju te se koordiniraju međusobno i s EU-om kako bi osigurale zaštitu građana bez predstavništva. U članku 10. stavcima 2. i 3. utvrđuje se način na koji država članica koja pruža pomoć treba surađivati s državom članicom državljanstva građanina bez predstavništva nakon što zaprimi zahtjev za konzularnu zaštitu. Stavci 2. i 3. uključuju i zahtjeve za razmjenu informacija o zahtjevu za pomoć i identitetu građanina bez predstavništva koji traži pomoć i svih članova obitelji kojima eventualno isto tako treba pružiti konzularnu zaštitu. Osim toga, država članica koja pruža pomoć mora olakšati razmjenu informacija između građanina i države članice njegova državljanstva, dok je država članica državljanstva odgovorna za kontakte s članovima obitelji građanina, kao i sa svim drugim relevantnim osobama ili tijelima. U članku 10. stavku 4. navodi se da države članice moraju obavijestiti ESVD putem njegovih sigurnih internetskih stranica o odgovarajućim kontaktnim točkama pri ministarstvima vanjskih poslova.

Većina država članica prenijela je članak 10. u nacionalno pravo³⁸.

Države članice izvijestile su da je njihova međusobna suradnja i koordinacija općenito djelotvorna. U velikoj većini slučajeva tu koordinaciju u praksi osiguravaju delegacije EU-a, a sastanci u okviru konzularne suradnje na lokalnoj razini obično se održavaju u njihovim prostorijama. Međutim, utvrđen je niz problema. Navedeni su u nastavku.

Prvo, premda rijetko, bilo je slučajeva da su građani EU-a bez predstavništva zatražili pomoć od druge države članice, koja je zatim prosljedila zahtjev najbližem veleposlanstvu države članice državljanstva građanina u susjednoj jurisdikciji.

Drugo, u nekim su slučajevima države članice državljanstva odbile pružiti državama članicama koje pružaju pomoć informacije o svojim građanima jer su tvrdile da štite njihove podatke.

Treće, države članice koje imaju predstavništvo ponekad su preopterećene brojem pojedinačnih zahtjeva građana EU-a u kriznim situacijama, među ostalim zbog ograničenog pristupa država članica bez predstavništva informacijama koje se prenose lokalnim koordinacijskim mrežama. Veleposlanstva i konzulati koji najbrže odgovaraju na zahtjeve građana obično s vremenom primaju najveći broj zahtjeva, što ih stoga odvraća od brzog djelovanja. U tim bi se slučajevima daljnjom digitalizacijom konzularnih usluga i pojačanom suradnjom mogao smanjiti pritisak na države članice koje su prisutne u trećoj zemlji.

³⁸ Komisija nastavlja dijalog s državama članicama kako bi provjerila potpunu provedbu Direktive.

Suradnja među državama članicama u pogledu pružanja konzularne zaštite građanima bez predstavništva općenito je djelotvorna. Međutim, s obzirom na prethodno opisane situacije, neke neučinkovitosti mogu rezultirati kašnjenjem ili čak propustima pri pružanju pomoći građanima bez predstavništva. U tom bi pogledu posebno trebalo istaknuti nedostatak digitalnih alata, probleme u pogledu kapaciteta, posebno u kriznim vremenima, te nedostatak izričite pravne osnove za obradu osobnih podataka građana EU-a (među ostalim za prijenos podataka). Usto, informiranost konzularnih tijela o načelima i zahtjevima predviđenima Direktivom mogla bi se dodatno poboljšati kako bi se osiguralo da ispunjavaju svoju obvezu pružanja pomoći kada je to potrebno.

5.2.2. Uloga delegacija EU-a (članak 11.)

Člankom 11. predviđa se da delegacije EU-a moraju blisko surađivati i koordinirati se s veleposlanstvima i konzulatima država članica kako bi pridonijele suradnji i koordinaciji na lokalnoj razini i u kriznim situacijama, posebno pružanjem logističke podrške i informacija o pomoći na koju bi građani bez predstavništva mogli imati pravo. Osim toga, delegacije EU-a i sjedište ESVD-a olakšavaju razmjenu informacija između veleposlanstava i konzulata država članica te, prema potrebi, lokalnih tijela. Naposljetku, delegacije EU-a usto moraju staviti na raspolaganje opće informacije o pomoći na koju bi građani bez predstavništva mogli imati pravo, osobito o sklopljenim praktičnim aranžmanima, ako je to primjenjivo.

Mandat delegacija EU-a u području konzularne zaštite dodatno je definiran člankom 5. stavkom 10. Odluke o organizaciji i funkcioniranju ESVD-a, kojim se od tih delegacija zahtijeva da „na zahtjev država članica podupiru države članice u njihovim diplomatskim odnosima i u njihovoj ulozi pružanja konzularne zaštite građanima Unije u trećim zemljama na troškovno neutralnoj osnovi”³⁹. Time se pojašnjava da se od delegacija EU-a očekuje da podupiru države članice u pružanju pomoći građanima EU-a bez predstavništva i građanima EU-a koji imaju predstavništvo.

Delegacije EU-a ključne su za funkcioniranje mreža konzularne suradnje na lokalnoj razini. Imaju vodeću ulogu u predsjedanju sastancima u okviru konzularne suradnje na lokalnoj razini ili podupiranju predsjedatelja tih sastanaka, u organizaciji tih sastanaka te u koordinaciji konzularne pripravnosti i odgovora država članica na kriznu situaciju na lokalnoj razini. Njihova uloga u odnosu na građane EU-a prvenstveno se sastoji od koordinacije i uspostave kontakata između građana i predstavništava država članica koja su na raspolaganju za pružanje konzularne zaštite. U tom pogledu aktivna uloga delegacija EU-a, koje služe kao kontaktna točka za države članice (a u nekim slučajevima i građane EU-a), opetovano nadilazi zahtjeve Direktive.

Države članice smatraju da su sveukupna suradnja s delegacijama EU-a i koordinacija koju provode delegacije EU-a djelotvorne, no mnoge su istaknule potrebu za jačanjem opće uloge delegacija EU-a. Delegacije EU-a već imaju proaktivnu ulogu u kriznim i nekriznim situacijama, a države članice često zahtijevaju od njih da djeluju izvan svojih strogih nadležnosti, osobito pružanjem izravne pomoći građanima EU-a kojima je potrebna pomoć, kao što pokazuju nedavni primjeri.

Tijekom pandemije bolesti COVID-19 gotovo sve delegacije EU-a posebno su aktivno sudjelovale u cjelokupnoj koordinaciji djelovanja država članica, uključujući koordinaciju repatrijacijskih letova i razmjenu informacija s profesionalnim diplomatima

³⁹ Vidjeti i članak 221. stavak 2. UFEU-a.

i počasnim konzulima. U nekim slučajevima, primjerice u Fidžiju, gdje je tek nekoliko država članica diplomatski prisutno, delegacija EU-a preuzela je glavnu ulogu u koordinaciji letova za repatrijaciju građana EU-a⁴⁰.

Tijekom zračne evakuacije iz Kabula u Afganistanu 2021. države članice koje nisu bile prisutne u kabluskoj zračnoj luci obratile su se ESVD-u i delegaciji EU-a kako bi svojim građanima osigurale pristup zračnoj luci i mjesto u zrakoplovima. ESVD i delegacija EU-a djelovali su kako bi povezali te građane s kolegama iz država članica koji su bili prisutni u kabluskoj zračnoj luci.

Tijekom nemira u Esvatiniju u ljeto 2021. države članice obratile su se delegaciji EU-a, koja je jedini oblik diplomatske prisutnosti EU-a na terenu, kako bi razmijenile informacije o prisutnosti svojih najranjivijih građana i raspitale se o sigurnosnoj situaciji i mogućnostima evakuacije. Pojašnjenje uloge delegacija EU-a u situacijama u kojima su one jedini oblik diplomatskog predstavnništva EU-a bilo bi ključno kako bi se osiguralo moguće daljnje postupanje u pogledu evakuacije u slučaju da je do nje došlo.

Delegacija EU-a u Eritreji izravno je pomagala građaninu EU-a bez predstavnništva tako što je stupila u kontakt s lokalnim vlastima radi osiguravanja prijevoza i hospitalizacije, čime je omogućen njegov siguran povratak u Europu.

U kontekstu agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine, delegacija EU-a u Kijevu uspješno je organizirala dvije operacije „diplomatskog vlaka” tako što je u suradnji s ukrajinskim željeznicama rezervirala posebne vagone u sklopu vlaka od Kijeva do Chelma (Poljska). Tom je inicijativom nekoliko stotina građana EU-a, članova njihovih obitelji te lokalnih djelatnika delegacije EU-a i veleposlanstava država članica uspješno evakuirano iz Ukrajine u dvjema operacijama organiziranim 9. ožujka i 14. ožujka 2022.

U lipnju 2022. delegacija EU-a u Somaliji pomogla je na zahtjev države članice u spašavanju građanina EU-a čiji se čamac raspao oko 100 km od obala somalijskog grada Kismaya. Delegacija EU-a surađivala je s tijelima savezne države Jubaland, koja su stavila na raspolaganje četiri čamca za uspješnu operaciju spašavanja.

Anketa delegacija EU-a provedena u okviru tekuće procjene učinka za moguću reviziju Direktive⁴¹ pokazala je da građani već otprije često traže pomoć delegacija EU-a (posebno nakon izbijanja pandemije bolesti COVID-19) te da je broj takvih zahtjeva u porastu⁴².

⁴⁰ U svojoj odluci od 4. svibnja 2022. o razrješnici za izvršenje općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2020. (P9_TA(2022)0153), Europski parlament „čestita ESVD-u na njegovoj ključnoj ulozi u velikoj hitnoj akciji repatrijacije više od 600 000 građana Unije koji su ostali zarobljeni diljem svijeta, ali i na podršci u opsežnoj humanitarnoj operaciji pružanja pomoći 'Tim Europa' kojom se pomagalo partnerima diljem svijeta koji su se protiv pandemije borili uz znatno manje resursa nego Unija”.

⁴¹ Predstojeća „Studija za potporu pripremi procjene učinka potencijalne političke inicijative EU-a o mjerama koordinacije i suradnje za olakšavanje ostvarivanja prava građana EU-a na konzularnu zaštitu”, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis i VVA.

⁴² U razdoblju prije pandemije bolesti COVID-19 većina delegacija EU-a (oko 48 %) odgovorila je da takve zahtjeve prima povremeno/na godišnjoj osnovi. Čini se da je od izbijanja pandemije bolesti COVID-19 došlo do znatnog porasta broja delegacija EU-a koje izravno primaju zahtjeve za pomoć građana EU-a: oko 82 % ispitanika izjavilo je da su primili zahtjeve. Nadalje, povećala se i učestalost zahtjeva: oko 30 % delegacija EU-a tvrdilo je da svaki tjedan primaju zahtjeve.

Osim toga, mreža delegacija EU-a na Karibima i delegacija EU-a u Fidžiju među malobrojnim su diplomatskim položajima EU-a u tim velikim regijama. Nepostojanje konzularnog otiska država članica posebno je problematično na Karibima, koji su, osim što su izloženi prirodnim katastrofama, turistička destinacija. Slično tome, delegacije EU-a u Esvatiniju i Lesotu, zemljama bez izlaza na more, kao i delegacije EU-a u Barbadosu i Gvajani te trenutno u Afganistanu jedini su oblik diplomatske prisutnosti EU-a u tim zemljama.

Općenito, iz prethodno navedenog proizlazi da bi moglo biti potrebno pojasniti i ojačati ulogu delegacija EU-a kako bi se bolje odrazila njihova sve primjetnija uloga na terenu i osigurala pravna sigurnost, među ostalim tako da im se dodijeli nadležnost za izravnu pomoć građanima EU-a u inozemstvu, u određenim okolnostima i na zahtjev država članica. Daljnjim iskorištavanjem opsežne mreže delegacija EU-a pojačala bi se potpora građanima EU-a kojima je potrebna pomoć u inozemstvu.

Trebalo bi biti prostora za rješenja prilagođena pojedinoj trećoj zemlji i pojedinačnoj situaciji kako bi se na najbolji mogući način iskoristili dostupni resursi. Prednost bi trebalo dati rješenjima s ograničenim učinkom na proračun. Jedan je od takvih primjera pojačana upotreba zajedničkih konzularnih skupina u okviru kojih bi se okupili konzularno osoblje EU-a i konzularno osoblje država članica spremno za raspoređivanje ili slanje kao pojačanje, posebno kao odgovor na hitne i krizne situacije. Konzularno osoblje država članica moglo bi se isto tako uputiti u posebne delegacije EU-a kako bi se povećalo konzularno stručno znanje na terenu u zemljama s ograničenim konzularnim otiskom.

Odgovor na ta kretanja mogao bi uključivati proširenje pomoćne uloge delegacija EU-a, posebno u onim trećim zemljama u kojima je konzularni otisak država članica vrlo malen. U tom se pogledu u istraživanju Eurobarometra o građanstvu EU-a i demokraciji iz ožujka 2020. preko devet od deset ispitanika složilo da bi, ako se nalaze u zemlji izvan EU-a u kojoj država članica njihova državljanstva nema predstavništvo, htjelo zatražiti potporu delegacije EU-a⁴³.

5.2.3. Suradnja na lokalnoj razini (članak 12.)

U članku 12. navodi se da sastanci o suradnji na lokalnoj razini moraju uključivati redovitu razmjenu informacija o pitanjima relevantnima za građane bez predstavništva. Nadalje se navodi da u kontekstu takvih sastanaka države članice, kad god je to potrebno, dogovaraju praktične aranžmane iz članka 7. kako bi se osiguralo da su građani bez predstavništva djelotvorno zaštićeni u dotičnoj trećoj zemlji. Sastancima o suradnji na lokalnoj razini predsjedava predstavnik države članice u bliskoj suradnji s delegacijom EU-a, ako se države članice ne dogovore drukčije.

Općenito, sastanci o suradnji na lokalnoj razini korisni su i učinkovito se vode, iako se razina i učinkovitost takvih sastanaka mogu razlikovati od jedne treće zemlje do druge. Od izbijanja pandemije bolesti COVID-19 sastanci o suradnji na lokalnoj razini uglavnom se održavaju na daljinu. Čini se da u praksi ne postoji jasna hijerarhija i ne imenuje se predsjedatelj sastanaka (pri čemu se delegacijama EU-a sve više nudi mogućnost predsjedanja).

⁴³ *Flash Eurobarometer 485: Građanstvo i demokracija EU-a*, veljača/ožujak 2020., https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=hr.

Za države članice čija predstavništva imaju mali broj zaposlenika, koordinacija na lokalnoj razini ključna je i kao izvor informacija i kao praktičan alat za rješavanje problema koji se pojavljuju u kontekstu pružanja konzularne zaštite. Međutim, kako su izvijestile delegacije EU-a, sudjelovanje na sastancima u okviru konzularne suradnje na lokalnoj razini nije ujednačeno (posebno u uobičajenim okolnostima i izvan kriznih situacija). To se može objasniti time što je nekim predstavništvima s manje zaposlenika teško sudjelovati u svim raspravama ili je državama članicama bez predstavništva teško pristupiti tim mrežama suradnje na lokalnoj razini (s obzirom na prirodu rasprava, sudjelovanje na daljinu nije uvijek moguće ili poželjno).

Informacije o kojima se raspravlja na sastancima u okviru konzularne suradnje na lokalnoj razini nisu uvijek raspoložive ili dostupne onim državama članicama koje nisu prisutne na lokalnoj razini. Iako se zapisnici sastanaka postavljaju na konzularnu internetsku platformu ESVD-a (CoOL) radi olakšavanja rasprava i pružanja povratnih informacija, delegacije EU-a mogle bi unaprijed obavijestiti države članice bez predstavništva o dnevnom redu takvih sastanaka kako bi se osigurao neprekidan protok informacija. Premda nije uvijek potrebno i moguće trajno i na daljinu uključiti države članice bez predstavništva s malim brojem građana prisutnih u dotičnoj trećoj zemlji, njihovo sudjelovanje u kriznim vremenima od ključne je važnosti.

S obzirom na prethodno navedeno, mogle bi se predvidjeti dodatne mjere za poboljšanje razmjene informacija s državama članicama bez predstavništva i njihovog sudjelovanja u kontekstu konzularne suradnje na lokalnoj razini. Osim toga, najpouzdaniji način da se sazna broj građana bez predstavništva u trećoj zemlji jest preko nacionalnih tijela (barem za osobe sa stalnim boravištem). Države članice trebalo bi poticati da svojim građanima osiguraju mogućnost registracije pri tijelima države članice državljanstva kada putuju u zemlju u kojima nemaju predstavništvo ili žive u njima.

5.2.4. Pripravnost za kriznu situaciju i suradnja u kriznoj situaciji (članak 13.)

Države članice koje imaju predstavništvo u trećoj zemlji planove za slučaj nužde moraju koordinirati međusobno i s delegacijom EU-a kako bi se u slučaju krizne situacije osiguralo pružanje potpune pomoći građanima bez predstavništva. EU i države članice moraju blisko surađivati kako bi osigurali učinkovitu pomoć građanima bez predstavništva u hitnim ili kriznim situacijama te se, kad je to moguće, međusobno pravodobno obavješćivati o dostupnim kapacitetima za evakuaciju.

Člankom 13. stavkom 3. Direktive predviđa se da su „vodeća država” ili država članica odnosno države članice koje koordiniraju pomoć zadužene za koordinaciju svake potpore koja se pruža građanima bez predstavništva, uz podršku drugih dotičnih država članica, delegacije EU-a i sjedišta ESVD-a. Osim toga, njime se predviđa da države članice trebaju vodećoj državi ili državi članici odnosno državama članicama koje koordiniraju pomoć pružiti sve relevantne informacije o svojim građanima bez predstavništva koji se nalaze u kriznoj situaciji. Vodeća država ili država članica odnosno države članice koje koordiniraju pomoć građanima bez predstavništva prema potrebi mogu tražiti potporu iz instrumenata kao što su strukture za upravljanje kriznim situacijama ESVD-a i Mehanizam Unije za civilnu zaštitu.

Pripravnost za kriznu situaciju i suradnja u kriznoj situaciji vrlo su važne, posebno nakon nedavnih kriza, jer omogućuju raspoređivanje kombiniranih kapaciteta EU-a i njegovih država članica za operacije evakuacije/repatrijacije, razmjenu analiza i informacija te pružanje potpore građanima EU-a s predstavništvom i bez predstavništva. Sposobnost

reagiranja, učinkovitost i pomoć ESVD-a, relevantnih delegacija EU-a i Komisijina Koordinacijskog centra za odgovor na hitne situacije u podupiranju suradnje među državama članicama ključni su tijekom pandemije bolesti COVID-19, agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine i drugih situacija političke krize ili (prirodnih) katastrofa.

U kontekstu pripravnosti za kriznu situaciju i suradnje u kriznoj situaciji u članku 13. poziva se na zajedničko planiranje u slučaju nužde (**zajednički okviri**); razmjenu informacija među državama članicama; dodjeljivanje koordinacijske uloge vodećoj državi (ili bilo kojoj drugoj državi članici koja koordinira pomoć); zajedničke konzularne skupine; te potencijalnu potporu ESVD-a (uključujući delegacije EU-a) i Mehanizma Unije za civilnu zaštitu. Delegacije EU-a imaju vodeću ulogu u koordinaciji pripreme zajedničkih okvira.

ESVD procjenjuje da su diljem svijeta uspostavljena oko 94 zajednička okvira, a očekuje se da će se do kraja 2022. uspostaviti još oko 20⁴⁴. Zajednički okviri već su bili posebno korisni zbog same činjenice da se njima ukazuje na potrebu za pripravnost za kriznu situaciju kao takvu. Međutim, oni još ne postoje za svaku treću zemlju i zahtijevaju česta ažuriranja kako bi bili korisni u kriznim situacijama. Zajednički odgovor EU-a i njegovih država članica na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 pridonio je poboljšanju suradnje među državama članicama. Nakon izbijanja bolesti COVID-19 veći je naglasak stavljen na takvu razmjenu informacija i ažuriranje zajedničkih planova u slučaju nužde. Međutim, mjera u kojoj takvi planovi uključuju ažurirane informacije o građanima država članica bez predstavnštva na državnom području razlikuje se u svakoj trećoj zemlji.

Ocjenom iskustava stečenih u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 ojačana je ideja o većoj ulozi delegacija EU-a u kriznim situacijama, uključujući njihovu ulogu u ocjeni kriznih situacija. Usto, istaknuta je potreba za revizijom zajedničkih okvira na lokalnoj razini s obzirom na iskustva stečena na lokalnoj razini tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19⁴⁵. Osim toga, u trećim zemljama bez prisutnosti država članica glavna odgovornost za pripremu zajedničkih okvira leži na delegacijama EU-a. Na primjer, delegacije EU-a u Esvatiniju i Lesotu već su pripremile zajedničke okvire. Slično tome, delegacija EU-a u Barbadosu pripremila je nacrt zajedničkog okvira za sve istočne karipske zemlje, a trenutačno se čeka doprinos država članica.

„**Vodeće države**” prisutne su u 22 treće zemlje. Iako se na koncept vodeće države općenito gleda blagonaklono, posebno u državama članicama koje su redovito bez predstavnštva, taj koncept ima svoja praktična ograničenja jer tijekom same krize vodeća država može biti preopterećena. Usto, taj je koncept manje sveobuhvatan u pogledu pripravnosti za kriznu situaciju od koncepta zajedničkih okvira koji je donesen naknadno⁴⁶. Osim toga, delegacije EU-a ponekad imaju koordinacijsku ulogu sličnu ulozi koju bi imala vodeća država. Takva preklapanja mogu dovesti do nejasnoća.

U ocjeni iskustava stečenih u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 istaknuta je potreba za preispitivanjem koncepta „vodeće države” s obzirom na nedostatke uočene tijekom te krize⁴⁷. Konkretno, istaknuto je da bi se, ako se taj koncept zadrži, mogla razmotriti inovativna sredstva potpore za vodeće države kako bi se osigurala pravedna

⁴⁴ Interni podaci ESVD-a.

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Vidjeti Smjernice Europske unije za provedbu koncepta konzularne vodeće države (2008/C 317/06).

⁴⁷ ST 13613/20.

raspodjela tereta. To bi moglo uključivati veću ulogu delegacija EU-a u koordinaciji odgovora EU-a zajedno s vodećom državom.

Neke države članice u prethodnim su se krizama koristile **zajedničkim konzularnim skupinama**. Na primjer, taj se koncept pokazao vrlo učinkovitim u ranim fazama pandemije bolesti COVID-19, posebno u pogledu smanjenja opterećenja država članica koje imaju predstavništvo. Takve su skupine osnovane tijekom Svjetskog nogometnog prvenstva 2018. u Rusiji i nakon potresa u Indoneziji iste godine. Međutim, taj bi se koncept mogao bolje integrirati u Direktivu, među ostalim osiguravanjem jasnih pravila i postupaka kako bi države članice bez predstavništva međusobno aktivnije surađivale u vrijeme krize i ravnomjerno rasporedile teret odgovornosti.

U uvodnim izjavama Direktive predviđeno je da se države članice mogu odlučiti za **Mehanizam Unije za civilnu zaštitu** kao pomoćno sredstvo. Tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19 potpora iz Mehanizma Unije za civilnu zaštitu zatražena je dosad nezabilježeni broj puta (408 letova, 100 313 putnika vraćeno je u svoju domovinu letovima koji su financirani iz Mehanizma Unije za civilnu zaštitu)⁴⁸. Iako nudi mogućnosti za potporu drugim konzularnim aktivnostima u kriznim situacijama, prije tog izvanrednog događaja Mehanizam Unije za civilnu zaštitu rijetko se upotrebljavao za konzularnu potporu. U slučaju potrebe za repatrijacijom, potrebno je olakšati njegovu daljnju primjenu i pružiti savjete o njoj. Države članice trebale bi biti svjesne mogućnosti i postupka aktivacije Mehanizma Unije za civilnu zaštitu.

Opseg u kojem se različiti koncepti pripravnosti za kriznu situaciju i suradnje u kriznoj situaciji iz članka 13. Direktive upotrebljavaju i način na koji se upotrebljavaju razlikuju se među trećim zemljama. Zajedničko planiranje u slučaju nužde nije uspostavljeno u svim trećim zemljama te se njegova kvaliteta i sadržaj razlikuju. Slično tome, uloga vodeće države preuzeta je u prilično ograničenom broju trećih zemalja. Nadalje, čini se da države članice nisu u potpunosti upoznate s aktivacijom Mehanizma Unije za civilnu zaštitu u konzularne svrhe, što bi moglo upućivati na potrebu za pružanjem dodatnih smjernica o tome kako se on može upotrebljavati i njegovom dodatnom prilagodbom praktičnim potrebama⁴⁹. Naposljetku, iako je primjena zajedničkih konzularnih skupina dosad bila ograničena, čini se da je to djelotvoran i učinkovit alat za smanjenje opterećenja država članica s predstavništvom u kriznim vremenima. Iako se u Direktivi upućuje na taj koncept, mogla bi postojati potreba za poticanjem njegove primjene i, prema potrebi, njegovim daljnjim pojašnjenjem.

S obzirom na prethodno navedeno, u pogledu mogućeg preispitivanja koncepata iz članka 13., potrebno je uzeti u obzir rezultat nedavnih iskustava stečenih na lokalnoj razini, uključujući mogućnost dodjele važnije uloge delegacijama EU-a u kontekstu pripravnosti za kriznu situaciju. Konkretno, mehanizmi pripravnosti za kriznu situaciju nisu dosljedni u svim zemljama: dok su u nekim zemljama odgovornosti za koordinaciju definirane zajedničkim okvirima, u drugima se i dalje upotrebljava koncept vodeće države, a kada su uspostavljeni zajednički okviri, oni nisu na istoj razini kvalitete. U nekim trećim zemljama u kojima EU predstavljaju isključivo delegacije EU-a, glavnu odgovornost za pripremu zajedničkih okvira snose te delegacije. Osim toga, nisu dobro poznate okolnosti u kojima se Mehanizam Unije za civilnu zaštitu može aktivirati te kako

⁴⁸ Prije tog izvanrednog događaja Mehanizam Unije za civilnu zaštitu rijetko se upotrebljavao za konzularnu potporu (do 10 puta u 20 godina).

⁴⁹ Komisijin koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije dovršava smjernice o upotrebi Mehanizma Unije za civilnu zaštitu za konzularnu pomoć.

se on može aktivirati. Nadalje, nema dosljednosti u tome tko predsjedava sastancima u okviru konzularne suradnje na lokalnoj razini te se razlikuje mjera u kojoj države članice bez predstavništva u njima sudjeluju. Naposljetku, nejasno je kako razmjenjivati informacije o građanima EU-a bez predstavništva u skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka i Uredbom o zaštiti podataka za institucije EU-a.

5.3. Financijski postupci (članci 14. i 15.)

Građani bez predstavništva obvezuju se svojoj državi članici državljanstva isplatiti troškove konzularne zaštite koje bi pod istim uvjetima snosili državljani države članice koja pruža pomoć. Člankom 14. stavkom 2. predviđeno je da država članica koja pruža pomoć može zatražiti naknadu od države članice državljanstva građanina bez predstavništva te da se ti troškovi moraju nadoknaditi u razumnom roku koji nije dulji od 12 mjeseci. Naposljetku, država članica državljanstva građanina bez predstavništva može od dotičnog građanina bez predstavništva zatražiti naknadu predmetnih troškova. Člankom 14. stavkom 3. nadalje se predviđa da države članice koje pružaju pomoć mogu zatražiti od države članice državljanstva naknadu svih neuobičajeno visokih, ali nužnih i opravdanih troškova povezanih s pomoći koja se pruža u slučajevima uhićenja ili pritvora.

Člankom 15. predviđa se da u kriznim situacijama država članica koja pruža pomoć sve zahtjeve za naknadu troškova za bilo koju potporu pruženu građaninu bez predstavništva može podnijeti državi članici državljanstva građanina bez predstavništva čak i ako građanin bez predstavništva nije potpisao da se obvezuje na isplatu. Država članica koja pruža pomoć od države članice državljanstva građanina bez predstavništva može zatražiti nadoknadu takvih troškova na razmjernoj osnovi, dijeljenjem ukupne vrijednosti stvarnih troškova s brojem građana kojima je pružena pomoć. Kada je država članica koja pruža pomoć primila financijsku potporu putem pomoći iz Mehanizma Unije za civilnu zaštitu, za svaki doprinos države članice državljanstva građanina bez predstavništva treba uzeti u obzir doprinos EU-a.

Članci 14. i 15. preneseni su u većini država članica⁵⁰.

Kako su izvijestile države članice, pravila o naknadi troškova rijetko se primjenjuju u praksi. Samo su četiri države članice izvijestile da su zatražile naknadu od druge države članice.

U Direktivi se ne navodi izričita mogućnost da država članica koja pruža pomoć zatraži naknadu troškova izravno od građana EU-a bez predstavništva, iako se države članice koriste tom metodom u praksi. Oko 12 država članica nudi mogućnost povrata troškova konzularne zaštite izravno od građana bez predstavništva kojima je pružena pomoć. Čini se da neke od tih država članica najprije pokušavaju nadoknaditi troškove izravno od građanina bez predstavništva i, samo im ako to ne uspije, traže naknadu od države članice državljanstva.

S obzirom na prethodno navedeno, mogla bi postojati potreba za većom jasnoćom u pogledu postupaka financijske naknade u Direktivi. Osim toga, u kontekstu mogućeg preispitivanja, kako bi se obuhvatile situacije u kojima su države članice odlučile dobrovoljno pomoći građanima koji imaju predstavništvo, moglo bi se razmotriti treba li izmijeniti obrasce za naknadu troškova u prilogima Direktivi kako bi se njima obuhvatila

⁵⁰ Komisija nastavlja dijalog s državama članicama kako bi provjerila potpunu provedbu Direktive.

naknada i za građane EU-a bez predstavnništva i za građane EU-a koji imaju predstavnništvo.

6. Zaključci

Ocjena primjene Direktive u državama članicama pokazala je da je njome uglavnom djelotvorno ostvaren cilj da se građanima EU-a olakša ostvarivanje njihovih prava povezanih s konzularnom zaštitom u zemljama izvan EU-a u kojima država članica čiji su državljani nema predstavnništvo.

Međutim, broj i razmjer kriza koje rezultiraju zahtjevima za konzularnu zaštitu sve su veći. Konkretno, pandemija bolesti COVID-19 (dosad neviđenih razmjera i složenosti), kriza u Afganistanu, agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i konzularne krize koje su uslijedile pružile su kontekst za utvrđivanje nedostataka i promišljanje o tome kako ojačati prava građana EU-a povezana s konzularnom zaštitom i dodatno olakšati njihovo ostvarivanje.

Moglo bi biti prostora za pojašnjenje i pojednostavnjenje mjera kako bi se dodatno olakšalo pružanje konzularne zaštite građanima EU-a bez predstavnništva, uključujući povećanje pravne sigurnosti u pogledu korisnika i osiguravanje takve zaštite bez obzira na to gdje se nalaze u svijetu. Osim toga, moglo bi se razmotriti unapređenje pružanja informacija i koordinacije komunikacije. Nadalje, za našu pripravnost za kriznu situaciju potrebna je bolja primjena mehanizama predviđanja, posebno s obzirom na ljudske žrtve kao posljedica neuspješne konzularne zaštite. Nadalje, službena uloga delegacija EU-a i njihova koordinacija i suradnja s državama članicama mogli bi bolje odražavati stvarnost njihova rada na terenu, čime bi im se pružila veća pravna sigurnost.

Primarnu obvezu pružanja konzularne zaštite i dalje imaju države članice. Međutim, mogao bi postojati argument da se razmotri davanje ovlasti delegacijama EU-a u jasno definiranim okolnostima za izravnu interakciju s građanima EU-a, na zahtjev država članica. Primjeri za to su pomoć pri repatrijaciji, osobito izdavanjem privremenih putnih isprava kada su delegacije EU-a jedine koje to mogu učiniti, i djelotvornija koordinacija odgovora EU-a kako bi se pružila potpora građanima bez predstavnništva i građanima s predstavništvom, posebno tijekom kriznih situacija. Bit će važno pratiti primjenu novog formata privremenih putnih isprava EU-a, koji bi mogao utjecati na mogućnost pružanja te vrste konzularne zaštite na mjestima na kojima je prisutnost država članica ograničena. Jačanje uloge delegacija EU-a na taj bi način moglo pomoći u boljoj raspodjeli tereta i time pridonijeti učinkovitijoj upotrebi ukupnog skupa dostupnih resursa EU-a u trećim zemljama.

Takva ojačana uloga delegacija EU-a podrazumijevala bi upotrebu klauzule pasarela u skladu s člankom 25. UFEU-a. Člankom 25. UFEU-a predviđa se pojednostavnjeni postupak za proširenje prava koja proizlaze iz građanstva EU-a, pri čemu Vijeće, odlučujući jednoglasno i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, donosi odredbe radi jačanja ili dopune prava građana EU-a, uključujući pravo građana bez predstavnništva povezano s konzularnom zaštitom. Donošenje takve odluke Vijeća bio bi prvi korak prema stvaranju pravne osnove potrebne za donošenje, u drugom koraku, pravnog okvira kojim se jača uloga delegacija EU-a u području konzularne zaštite.