



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2022 m. rugsėjo 2 d.
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo direktorė Martine DEPREZ
kam:	Tarybos generaliniam sekretoriatui
Komisijos dok. Nr.:	COM(2022) 437 final
Dalykas:	KOMISIJOJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI dėl 2015 m. balandžio 20 d. Tarybos direktyvos (ES) 2015/637 dėl koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonių, skirtų neatstovaujamų Sąjungos piliečių konsulinei apsaugai trečiosiose šalyse palengvinti, ir kuria panaikinamas Sprendimas 95/553/EB, įgyvendinimo ir taikymo

Delegacijoms pridedamas dokumentas COM(2022) 437 final.

Pridedama: COM(2022) 437 final



Briuselis, 2022 09 02
COM(2022) 437 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl 2015 m. balandžio 20 d. Tarybos direktyvos (ES) 2015/637 dėl koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonių, skirtų neatstovaujamų Sąjungos piliečių konsulinei apsaugai trečiosiose šalyse palengvinti, ir kuria panaikinamas Sprendimas 95/553/EB, įgyvendinimo ir taikymo

1. Įvadas

Europos Sąjungos (ES) pilietybė, „kuri <...> yra pagrindinis [ES] valstybių narių piliečių statusas“¹, suteikia apsaugą ES piliečiams, kai jie keliauja ar gyvena užsienyje. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 20 straipsnio 2 dalies c punkte ir 23 straipsnyje numatyta, kad kiekvienas ES pilietis, būdamas trečiosios šalies, kurioje valstybė narė, kurios pilietis jis yra, neturi atstovybės, teritorijoje, turi teisę į bet kurios valstybės narės diplomatinę ir konsulinę įstaigų teikiamą apsaugą tomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiai – tai yra viena iš ES pilietybės suteikiamų teisių.

Pagrindinė neatstovaujamų piliečių teisė gauti konsulinę apsaugą iš atstovaujamų valstybių narių tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir jų pačių piliečiai² yra ES pilietybės išorės aspekto išraiška, valstybių narių solidarumo išraiška ir sustiprina ES tapatybę trečiosiose šalyse. Šia teise apsaugomi ES piliečiai, susiduriantys su sunkumais užsienyje. Ši teisė svarbiausia didelio masto krizinėse situacijose, įvykus gaivalinėms arba žmogaus veiklos sukeltoms nelaimėms, dėl kurių gali prireikti skubios pagalbos ir didelio skaičiaus ES piliečių repatriacijos.

2015 m. balandžio 20 d. Taryba priėmė Direktyvą (ES) 2015/637 dėl koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonių, skirtų neatstovaujamų Sąjungos piliečių konsulinei apsaugai trečiosiose šalyse palengvinti (toliau – Direktyva)³, kuri yra pirmasis šioje srityje priimtas ES antrinės teisės aktas⁴. Direktyva siekiama: i) ES teisėje nustatyti taikytinas koordinavimo ir bendradarbiavimo priemones, būtinas siekiant palengvinti kasdienę neatstovaujamų ES piliečių konsulinę apsaugą; ii) padidinti teisinį tikrumą dėl konsulinės apsaugos taikymo srities, sąlygų ir procedūrų ir iii) optimizuoti valstybių narių ir ES išteklių naudojimą, be kita ko, krizės metu. Valstybės narės šią direktyvą į nacionalinę teisę turėjo perkelti iki 2018 m. gegužės 1 d.

Per pastaruosius keletą metų konsulinę apsaugą apsunkino tam tikri įvykiai, visų pirma COVID-19 pandemija, krizė Afganistane ir Rusijos agresijos prieš Ukrainą karas. Šios krizės parodė konsulinės apsaugos, kuri yra iš ES pilietybės kylančių teisių dalis⁵, naudą ES piliečiams.

¹ 2022 m. sausio 18 d. Sprendimo *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*, C-118/20, EU:C:2022:34, 38 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

² Žr. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 46 straipsnį.

³ OL L 106, 2015 4 24, p. 1.

⁴ Iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo su konsuline apsauga susijusi teisė buvo reglamentuojama Nicos sutarties 20 straipsniu, o prieš tai – Maastrichto sutarties 8c straipsniu, pagal kurį valstybėms narėms palikta teisė „savitarpiškai [nustatyti] reikalingas taisykles“ šiai apsaugai užtikrinti. Siekdamas laikytis 8c straipsnio ir atsižvelgdamos į tai, kad bendra apsaugos tvarka sutvirtintų „Sąjungos identiteto suvokimą trečiosiose šalyse“ ir „Europos solidarumo idėjos suvokimą“, valstybės narės priėmė 1995 m. gruodžio 19 d. Taryboje posėdžiavusių valstybių narių vyriausybių atstovų sprendimą 95/553/EB dėl Europos Sąjungos piliečių gynybos, vykdomos diplomatinę atstovybių ir konsulinių įstaigų (OL L 314, 1995 12 28). Šis įgyvendinimo metodas pakeistas Lisabonos sutartimi. Vadovaujantis naująja koncepcija, Taryba, sprendama pagal specialią teisėkūros procedūrą ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, buvo įgaliota priimti direktyvas, kuriomis nustatomos koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonės, būtinos siekiant palengvinti bet kurios valstybės narės diplomatinę ar konsulinę įstaigų įgyvendinamą ES piliečių apsaugą trečiojoje šalyje, kurioje nėra atstovaujama valstybei narei, kurios pilietis tas asmuo yra. Atsižvelgiant į Lisabonos sutartimi nustatytą teisinę sistemą, Direktyva taip pat panaikintas Sprendimas 95/553/EB.

⁵ Išsamią informaciją žr. straipsnyje „Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad“ adresu https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en.

Tikėtina, kad konsulinė apsauga ateityje taps aktualesnė, nes gali padaugėti krizių, visų pirma su visuotiniu atšilimu susijusių krizių, kurios gali sukelti neišvengiamą daugialypį klimato keliamą pavojų ir kelti įvairią riziką ekosistemoms ir žmonėms, be to, šios krizės gali aštrėti ir trukti ilgiau⁶. Tai rodo, jog reikia užtikrinti, kad būtų sukurta infrastruktūra, skirta ES piliečių teisėms, susijusioms su konsuline apsauga, praktiškai įgyvendinti. Tai taip pat rodo, kad reikia stiprinti ES konsulinės apsaugos teisinę sistemą, visų pirma siekiant pagerinti parengtą krizei ir atsižvelgti į sumažėjusį bendrą valstybių narių ES konsulinių įstaigų skaičių po Jungtinės Karalystės išstojimo iš ES.

Šiuo atžvilgiu Jungtinės Karalystės išstojimas iš ES taip pat paveikė teritorinę Direktyvos taikymo sritį, nes buvo sukurta nauja trečioji šalis, kurioje gyvena bent 5,5 mln. ES piliečių⁷.

Kaip minėta 2020 m. ES pilietybės ataskaitoje⁸, 2021 m. Komisijos darbo programoje⁹ paskelbta apie ES konsulinės apsaugos taisyklių peržiūrą siekiant pagerinti ES ir valstybių narių pasirengimą ir pajėgumą apsaugoti ir remti ES piliečius krizės metu. Tam reikėtų sustiprinti ES pagalbinį vaidmenį ir kuo geriau pasinaudoti unikaliu ES delegacijų tinklu¹⁰.

Be to, Sąjungos vyriausiojo įgaliojimo užsienio reikalams ir saugumo politikai ir Komisijos pirmininko pavaduotojo pateiktame ir ES valstybių ir vyriausybių vadovų patvirtintame¹¹ Saugumo ir gynybos strateginiame kelrodyje¹² teigiama, kad „[t]aip pat peržiūrėsime EIVT reagavimo į krizes mechanizmus, savo konsulinės paramos mechanizmus ir saugumą vietoje, kad geriau padėtume valstybėms narėms apsaugoti ir gelbėti savo piliečius užsienyje, taip pat remti ES delegacijas, kai joms reikia evakuoti darbuotojus“¹³.

Be to, 2022 m. birželio mėn. Komunikate dėl tolesnių priemonių, susijusių su Konferencija dėl Europos ateities, Komisija paskelbė apsvaistysianti naujas veiksmų sritis, pavyzdžiui, „užtikrinti, kad Europos pilietiškumo sąvoka taptų reikšmingesnė

⁶ Žr. Tarpvyriausybės klimato kaitos komisijos ataskaitą „Climate Change 2022, Impacts Adaptation and Vulnerability“, p. 15.

⁷ Atsižvelgiant tik į ES ir Jungtinės Karalystės susitarimo dėl išstojimo naudos gavėjus (t. y. ES piliečius, kurie gyveno Jungtinėje Karalystėje iki 2020 m. gruodžio 31 d. ir toliau joje gyvena) ir neįtraukiant ES piliečių, kurie persikėlė į Jungtinę Karalystę po 2020 m. gruodžio 31 d. Jungtinėje Karalystėje atstovaujama visoms valstybėms narėms ir yra ES delegacija: galimybė, kad ES piliečiui nebus atstovaujama, yra labai ribota. Vietos lygmeniu nuolat šaukiami vietos konsulinio bendradarbiavimo posėdžiai, taip pat vykdomas konsulinių krizių nenumatytų atvejų planavimas. Priemonės, kurių imtasi siekiant prisitaikyti prie Jungtinės Karalystės tapimo trečiąja šalimi Direktyvos požiūriu, apima bendrų sistemų pritaikymą. Konsulinei apsaugai netaikomas nei ES ir Jungtinės Karalystės susitarimas dėl išstojimo, nei ES ir Jungtinės Karalystės prekybos ir bendradarbiavimo susitarimas.

⁸ [2020 m. ES pilietybės ataskaita](#). Galių piliečiams suteikimas ir jų teisių apsauga.

⁹ COM(2020) 690 *final*.

¹⁰ Šiai iniciatyvai taikomi atitinkami geresnio reglamentavimo reikalavimai, ji dar nepristatyta.

¹¹ ES 7371/22.

¹² Saugumo ir gynybos strateginis kelrodis – Europos Sąjungai, kuri gina savo piliečius, vertybes bei interesus ir prisideda prie tarptautinės taikos ir saugumo, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹³ Po šio raginimo 2022 m. liepos mėn. kaip nuolatinis EIVT reagavimo į krizes pajėgumas buvo įsteigtas EIVT Reagavimo į krizes centras, palaikantis ryšius su visų ES institucijų, valstybių narių ir partnerių krizių grupėmis.

piliečiams, be kita ko, sustiprinti su tuo susijusias teises ir teikti apie tai patikimą ir lengvai prieinamą informaciją¹⁴.

2. Įgyvendinimo ir taikymo ataskaitos apimtis

Pagal Direktyvos 19 straipsnio 1 dalį¹⁵ Komisija ne vėliau kaip 2021 m. gegužės 1 d. Europos Parlamentui ir Tarybai pateikia šios direktyvos įgyvendinimo ir taikymo ataskaitą. Šios ataskaitos pateikimas buvo atidėtas siekiant atsižvelgti į naujausius pokyčius, darančius didelį poveikį konsulinei apsaugai, pavyzdžiui, į patirtį, įgytą vykdant didelio masto repatriaciją, kuri buvo būtina dėl COVID-19 pandemijos protrūkio, krizės Afganistane ir Rusijos agresijos prieš Ukrainą karo¹⁶.

Šioje ataskaitoje pateikiamas aprašymas ir analizė visų pirma grindžiami valstybių narių, EIVT ir ES delegacijų pateikta informacija, kurią papildė išorės tyrimai¹⁷ ir tiesioginiai ES piliečių atsiliepimai¹⁸.

Ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama priemonėms, kurių valstybės narės ėmėsi Direktyvai įgyvendinti ir taikyti. Ataskaitoje vertinama, ar valstybės narės Direktyvą įgyvendino per nustatytą laikotarpį ir ar nacionalinės teisės aktais ir praktika pasiekti Direktyvos tikslai bei įvykdyti jos reikalavimai. Be to, pagal Direktyvos 19 straipsnio 2 dalį šioje ataskaitoje taip pat svarstoma, ar būtina imtis papildomų priemonių, įskaitant, kai tinkama, pakeitimus, kuriais Direktyva būtų pritaikyta siekiant dar labiau palengvinti naudojimąsi ES piliečių teisėmis, susijusiomis su konsuline apsauga¹⁹.

3. Direktyvos tikslas ir pagrindiniai elementai

Direktyvoje nustatytos koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonės, būtinos siekiant palengvinti ES piliečių galimybes trečiosios šalies, kurioje valstybei narei, kurios piliečiai jie yra, nėra atstovaujama (t. y. kurioje jie yra „neatstovaujami“), teritorijoje naudotis teise į bet kurios valstybės narės diplomatinį ir konsulinį įstaigų apsaugą tomis pačiomis sąlygomis, kokios taikomos tos valstybės narės piliečiams, kaip nustatyta SESV 20 straipsnio 2 dalies c punkte²⁰. Visų pirma Direktyvoje pateikiamos apibrėžtys ir procedūros, būtinos šiai teisei įgyvendinti.

Pagal SESV 23 straipsnį Direktyvoje kalbama apie konsulinę apsaugą trečiosiose šalyse, kurią atstovaujamos valstybės narės teikia neatstovaujamiems ES piliečiams „tokiomis pačiomis sąlygomis“, kaip ir savo piliečiams. Tai reiškia, kad Direktyva nederinamas paramos, kurią valstybės narės turi teikti neatstovaujamiems piliečiams, lygis. Veikia

¹⁴ COM(2022) 404 *final* priedas.

¹⁵ Visos būsimos nuorodos į straipsnius yra nuorodos į Direktyvą, jei nenurodyta kitaip.

¹⁶ Todėl ataskaitinis laikotarpis trunka nuo 2018 m. gegužės 1 d., kai valstybės narės turėjo perkelti Direktyvą į nacionalinę teisę, iki šios ataskaitos paskelbimo dienos.

¹⁷ Būsimos publikacijos „*Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection*“, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis and VVA, ir „*Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU*“, EU-CITIZEN: Europos pilietybės teisių akademinis tinklas.

¹⁸ Greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 485. *ES pilietybė ir demokratija*, 2020 m. vasario / kovo mėn., https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=lt.

¹⁹ Bet kuriam pasiūlymui dėl teisėkūros procedūra priimamo akto būtų taikomi atitinkami geresnio reglamentavimo reikalavimai, pavyzdžiui, jei aktualu, vertinimas ir poveikio vertinimas.

²⁰ Direktyvos 4 konstatuojamoji dalis ir 1 straipsnio 1 dalis.

neatstovaujami ES piliečiai turi teisę į *vienodą požiūrį*, t. y. į tokio paties lygio apsaugą, kurią remiančiosios valstybės narės suteiktų savo piliečiams, esantiems tokioje pačioje padėtyje. Praktiškai tai reiškia, kad neatstovaujami ES piliečiai gali gauti įvairaus pobūdžio apsaugą ir skirtingo lygio paslaugas, priklausomai nuo valstybės narės, iš kurios jie siekia apsaugos, nes apsauga, kurią valstybės narės teikia savo piliečiams, skiriasi.

Į Direktyvą įtraukti šie elementai:

- bendrasis principas, kad valstybės narės konsulinę apsaugą neatstovaujamiems ES piliečiams teikia tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir savo piliečiams (2 straipsnis).
- Galimybė neatstovaujamo piliečio pilietybės valstybei narei prašyti valstybės narės, iš kurios neatstovaujamas pilietis prašo konsulinės apsaugos arba ją gauna, perduoti bylą jo pilietybės valstybei narei, o prašomoji valstybė narė tokios bylos turėtų atsisakyti (3 straipsnis).
- Apsaugos taikymo asmenims sritis, nustatant, kas turi teisę į konsulinę apsaugą (4, 5 ir 6 straipsniai).
- Tokios apsaugos suteikimo sąlygos, t. y. iš kurios valstybės narės ir kokios jos institucijos neatstovaujami ES piliečiai gali prašyti apsaugos (7 straipsnis).
- Neatstovaujamų ES piliečių tapatybės nustatymo taisyklės (8 straipsnis).
- Nebaigtinis atvejų, kuriais gali prireikti konsulinės apsaugos, sąrašas (9 straipsnis).
- Taisyklės, kaip valstybės narės turi bendradarbiauti ir koordinuoti veiksmus tarpusavyje ir su ES, kad būtų užtikrinta neatstovaujamų piliečių apsauga (10 straipsnis).
- ES delegacijų vaidmens specifikacijos (11 straipsnis).
- Valstybių narių bendradarbiavimo vietos lygmeniu (12 straipsnis) ir valstybių narių bei ES delegacijų trečiosiose šalyse parengties krizei ir bendradarbiavimo reikalavimai (13 straipsnis).
- Konsulinės apsaugos išlaidų atlyginimo taisyklės (14 ir 15 straipsniai).

4. Bendras vertinimas

4.1. Direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę

17 straipsniu valstybės narės buvo įpareigosios iki 2018 m. gegužės 1 d. Direktyvą perkelti į nacionalinę teisę.

Pasibaigus perkėlimo į nacionalinę teisę laikotarpiui, Komisijai apie būtinas priemones nebuvo pranešusios 10 valstybių narių. Komisija ėmėsi veiksmų su atitinkamomis valstybėmis narėmis, kad užtikrintų visišką Direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę, ir vis dar palaiko dialogą su valstybėmis narėmis dėl konkrečių Direktyvos elementų įgyvendinimo.

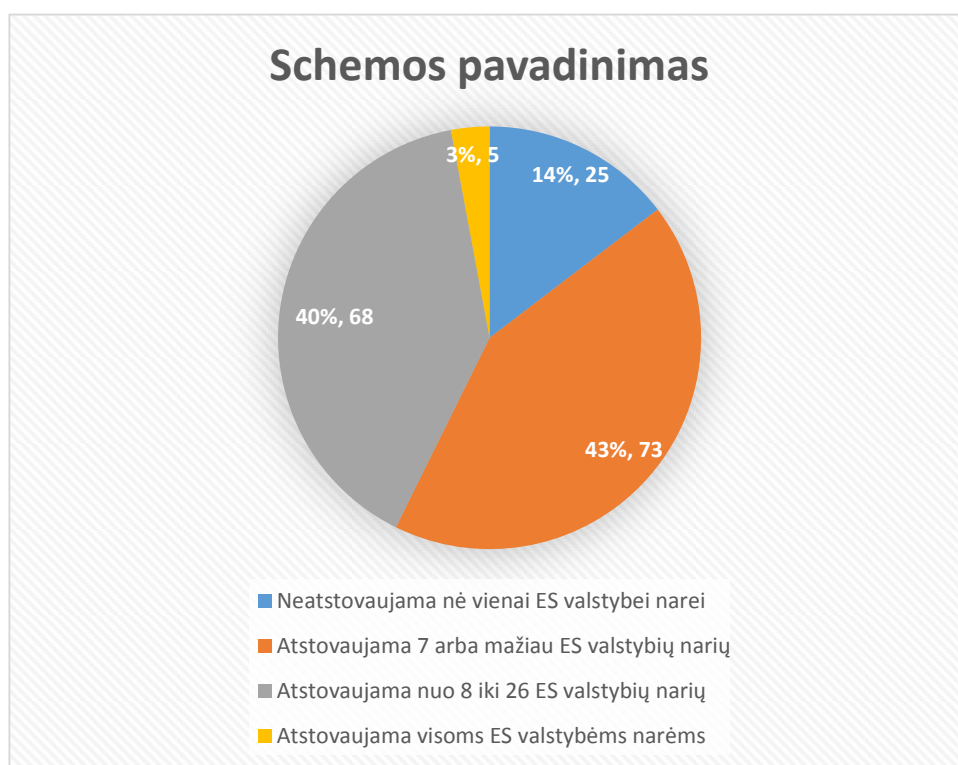
Komisija toliau atidžiai stebės padėtį ir imsis reikiamų veiksmų, kad užtikrintų atitiktį Direktyvai visoje ES, t. y., be kita ko, prireikus pradės pažeidimo tyrimo procedūrą pagal SESV 258 straipsnį.

4.2. Direktyvos taikymas ir galimos spragos

Nuo Direktyvos taikymo pradžios dienos paaiškėjo, kad ji yra naudinga priemonė siekiant užtikrinti ES piliečių apsaugą ir paramą jiems, visų pirma atsižvelgiant į COVID-19 pandemijos protrūkį 2020 m. Tačiau dėl tam tikrų konkrečių spragų ir naujų poreikių ES piliečiams kyla sunkumų.

Pirma, Direktyva pradedama nuo prielaidos, kad neatstovaujami ES piliečiai, siekdami konsulinės apsaugos trečiojoje šalyje, visada gali kreiptis į kitą valstybę narę. Tačiau yra **daug šalių, kuriose nė viena valstybė narė neturi šalies vidaus ambasados ar konsulinės įstaigos**. Be to, tose šalyse, kuriose atstovybę turi tik nedaug valstybių narių, **darbo krūvis tų valstybių narių konsuliniais tinklams gali būti didelis, ypač krizinėse situacijose**. Visų pirma yra 25 trečiosios šalys, kuriose nė viena valstybė narė neturi šalies vidaus ambasados ar konsulinės įstaigos²¹. Penkiose iš šių šalių ES delegacija yra vienintelė ES diplomatinė atstovybė²². Tačiau gerokai didesnio skaičiaus kitų trečiųjų šalių teritorijose konsulinės arba diplomatinės valstybių narių atstovybės yra labai mažos, todėl kyla didelis pavojus, kad jos bus perpildytos, jei kiltų didesnio masto krizė. Pavyzdžiui, daugiau kaip pusėje trečiųjų šalių atstovaujama ne daugiau kaip septynioms valstybėms narėms ir tos atstovybės turi ribotus išteklius. ES delegacijos, veikiančios daugumoje atitinkamų trečiųjų šalių, prireikus galėtų teikti valstybėms narėms naudingą papildomą paramą, kad padėtų neatstovaujamiems ES piliečiams.

1 pav. Atstovavimas ES valstybėms narėms trečiosiose šalyse



²¹ Tai Afganistanas, Antigva ir Barbuda, Bahamos, Barbadosas, Belizas, Butanas, Dominika, Esvatinis, Gajana, Grenada, Kiribatis, Kuko salos, Lesotas, Lichtenšteinas, Maldyvai, Maršalo Salos, Mikronezija, Nauru, Palau Respublika, Sent Kitsas ir Nevis, Sent Vinsentas ir Grenadinai, Saliamono Salos, Samoa, Tonga, Tuvalu. Trečiųjų šalių, kuriose nė viena valstybė narė neturi šalies ambasados ar konsulinės įstaigos, skaičius padidėjo po Jungtinės Karalystės išstojimo iš ES.

²² Afganistanas, Barbadosas, Esvatinis, Gajana ir Lesotas.

Antra, valstybių narių prašymu **ES piliečiams ES delegacijų teikiama parama** viršija Direktyvos 11 straipsnyje nustatytas sąlygas²³, kurios daugiausia apima koordinavimą ir logistinę paramą²⁴. Tai visų pirma pasakytina apie trečiąsias šalis, kuriose neatstovaujama nė vienai valstybei narei, o ES delegacijos jau kurį laiką teikia paramą ES piliečiams, kuriems jos reikia. Tai pasakytina ir apie krizines situacijas, kai ES delegacijos dažnai aktyviai padeda valstybėms narėms teikti paramą ES piliečiams.

Dar svarbiau tai, kad nuo Direktyvos taikymo pradžios ES delegacijos buvo labai svarbios vietos lygmens bendradarbiavimui ir bendradarbiavimui krizės atveju. Po COVID-19 pandemijos protrūkio ES delegacijos, EIVT ir Komisijos tarnybos, įskaitant jos Reagavimo į nelaimės koordinavimo centrą (RNKC), padėjo valstybėms narėms organizuoti precedento neturinčius bendrus veiksmus, skirtus repatrijuoti apie 600 000 ES piliečių, visame pasaulyje nukentėjusių nuo kelionių apribojimų, visų pirma per Sąjungos civilinės saugos mechanizmą (SCSM)²⁵. Nors tai parodė konsulinės apsaugos, kuri yra ES pilietybės teisių dalis, naudą, taip pat išryškėjo būtinumas stiprinti esamą ES sistemą, kad valstybės narės ir ES galėtų veiksmingiau spręsti galimas panašias problemas ateityje. Tarpiniame su COVID-19 susijusios įgytos patirties vertinime Tarybai pirmininkaujanti Vokietija²⁶ laikėsi nuomonės, jog repatriacijos veiksmai parodė, kad „galiojančios priemonės yra tvirtas pagrindas siekiant toliau stiprinti koordinuotą konsulinį atsaką į krizes“²⁷.

Atrodo, kad Direktyvoje ES delegacijų vaidmens aprašymas, remiantis visais turimais įrodymais, yra pernelyg siauras, kad visiškai atspindėtų jų teikiamą paramą vietoje ir jų faktinį dalyvavimą, ypač krizės metu. ES delegacijos praneša, kad jų reguliariai prašoma tiesiogiai padėti piliečiams, kuriems reikia paramos, gerokai viršijant įgaliojimus, kurie

²³ Šiuo klausimu taip pat žr. SESV 221 straipsnio 2 dalį ir 2010 m. liepos 26 d. Tarybos sprendimo, kuriuo nustatoma Europos išorės veiksmų tarnybos struktūra ir veikimas (2010/427/ES), OL L 201/30, 2010 m. rugpjūčio 3 d., 5 straipsnio 10 dalį.

²⁴ „Sąjungos delegacijos glaudžiai bendradarbiauja ir koordinuoja veiklą su valstybių narių ambasadomis ir konsulatais padėdamos vykdyti bendradarbiavimą ir koordinavimą vietos lygmeniu bei esant krizinėms situacijoms, visų pirma suteikdamos galimą logistinę paramą, įskaitant biuro patalpas ir organizacines priemones, pavyzdžiui, užtikrindamos laikiną konsulinio personalo ir intervencijos grupių apgyvendinimą. Sąjungos delegacijos ir EIVT būstinė taip pat padeda keisti informaciją tarp valstybių narių ambasadų bei konsulatų, ir, atitinkamais atvejais, su vietos valdžios institucijomis. Sąjungos delegacijos taip pat skelbia turimą bendrą informaciją apie tai, kokią paramą neatstovaujami piliečiai galėtų gauti, visų pirma, jei taikoma, apie sutartas praktines priemones.“

²⁵ Sprendime 1313/2013/ES nustatyta, kad SCSM „gali būti naudojamas teikti civilinės saugos paramą kaip konsulinę paramą Sąjungos piliečiams, jei to prašo suinteresuotų valstybių narių konsulinės įstaigos“. Pagal SCSM buvo bendrai finansuojami 408 repatriacijos skrydžiai iš 85 trečiųjų šalių, kuriuos organizavo 19 valstybių narių, 2 dalyvaujančios valstybės ir Jungtinė Karalystė (pereinamuoju laikotarpiu ji dar dalyvavo SCSM mechanizme) – šiais skrydžiais į Europą buvo grąžinta 100 313 asmenų, iš kurių 90 060 – ES piliečiai.

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ Šiame kontekste taip pat žr. 2021 m. lapkričio 23 d. Tarybos išvadas dėl pasirengimo būsimoms krizėms, reagavimo pajėgumų ir atsparumo joms stiprinimo, kuriose Taryba pareiškė, kad „per COVID-19 pandemiją įgyta daug naujos patirties. Nepaisant trūkumų, ES atsakas, pasitelkus koordinavimą ir laikantis solidarumo, buvo sėkmingas. Nors mūsų reagavimas į pandemiją atskleidė, kad yra pasirengimo tarpsektorinėms krizėms ir reagavimo į jas spragų, paaiškėjo, kad bendradarbiavimas yra būtinas ir teikia pridėtinės vertės. ES konsulinis bendradarbiavimas ir koordinavimas valstybėms narėms siekiant sėkmingai repatrijuoti ES piliečius, įstrigusius užsienyje dėl susidarius ekstremaliajai situacijai įvestų kelionių apribojimų, padedant EIVT ir pasitelkus ES civilinės saugos mechanizmą (SCSM), <...> [aiškiai rodo], kai aktualu, konsulinio koordinavimo ir bendradarbiavimo krizių metu svarbą ir tai, kad reikia pasisemti patirties iš reagavimo į COVID-19 protrūkį ir kitas krizes veiksmų, <...> [be to, reikia], kad Komisija 2022 m. pateiktų pasiūlymą dėl ES konsulinės apsaugos direktyvos peržiūros.“ (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/lt/pdf>).

joms buvo numatyti priimant Direktyvą²⁸. Tačiau tokia padėtis nėra ideali, nes nesuteikia būtino teisinio tikrumo. Tokių situacijų teisinį aiškumą ir tikrumą būtų galima padidinti, pavyzdžiui, suteikiant įgaliojimus ES delegacijoms prireikus imtis veiksmų valstybių narių prašymu²⁹.

Trečia, Direktyvoje nieko nekalbama apie **tam tikrų pažeidžiamų neatstovaujamų piliečių grupių konsulinę apsaugą**. Tai gali apimti reikalavimus suteikti konsulinę apsaugą nėsčioms moterims, nelydimiems nepilnamečiams, riboto judumo asmenims, neįgaliesiems arba asmenims, kurie patiria diskriminaciją bet koku pagrindu, kaip numatyta Chartijos 21 straipsnyje. Be to, Direktyvoje nenustatyta konkreti konsulinės paramos nusikaltimų aukoms tvarka, kuri gali apimti smurto šeimoje ir smurto dėl lyties aukas. Gauti tinkamą konsulinę apsaugą, ypač krizės metu, šių grupių asmenims, atsižvelgiant į jų ypatingus poreikius, gali būti sudėtingiau. Kadangi valstybės narės praktiškai pirmenybę teikia paramai neatstovaujamosioms pažeidžiamoms grupėms, būtų galima pagerinti teisinį tikrumą. Tam galbūt reikėtų iš dalies pakeisti Direktyvą, paaiškinant ypatingą neatstovaujamų pažeidžiamų piliečių padėtį.

Ketvirta, būtų galima imtis tolesnių veiksmų siekiant užtikrinti, kad **ES piliečiai žinotų savo teises, susijusias su konsuline apsauga**, ir galėtų gauti **patikimą naujausią informaciją, kad galėtų konsuline apsauga visapusiškai naudotis**. Tokia informacija turėtų apimti kitų valstybių narių ambasadų ir konsulatų, garbės konsulų, galinčių teikti konsulinę apsaugą, kontaktinius duomenis ir tarp valstybių narių taikomą tvarką. Nors keliuose Direktyvos straipsniuose pateikiama nuorodų į informacijos teikimą, į ją neįtrauktas specialus straipsnis dėl ES kanalais perduodamos komunikacijos ir atitinkamos informacijos teikimo ES piliečiams, apimančio visus pirmiau minėtus aspektus. Toks papildymas būtų naudingas siekiant užtikrinti, kad piliečiams būtų teikiama tam tikra nuosekli būtinoji informacija, dar labiau palengvinanti naudojimąsi ES piliečių teisėmis, susijusiomis su konsuline apsauga.

Šiuo atžvilgiu 2 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad valstybės narės turi informuoti neatstovaujamus piliečius apie tai, kiek garbės konsulai yra kompetentingi suteikti apsaugą konkrečiu atveju. Be to, 7 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad valstybės narės ir ES turi viešinti esamą praktinę valstybių narių tarpusavio tvarką, kad būtų užtikrintas skaidrumas neatstovaujamiems piliečiams. Tačiau valstybės narės ne visada imasi konkrečių veiksmų, kad informuotų neatstovaujamus piliečius apie šiuos konkrečius aspektus, o informacijos rinkimas ES lygmeniu, siekiant ją skleisti ES kanalais, nėra visapusiškas. Todėl neatstovaujami ES piliečiai gali neturėti lengvai prieinamos ir (arba) tinkamos informacijos apie praktinę tvarką. Tai reiškia, kad visapusiški ir veiksmingi informacijos reikalavimai pagerintų bendrą konsulinę apsaugą. Papildydama veiksmus, kurių imasi valstybės narės³⁰, ES galėtų atlikti aktyvesnį vaidmenį šioje srityje – integruoti informaciją, suteikti centrinį prieigos punktą ir (arba) papildomai išnaudoti savo pasaulinius ir vietos ryšių kanalus informacijai perduoti.

²⁸ Kaip ES delegacijos neseniai suteiktos tiesioginės paramos ES piliečiams pavyzdžius galime nurodyti ES pilietį Afganistane – buvo tvarkomi kelionės dokumentai ir teikiama parama siekiant išgelbėti ES pilietį, kurio laivas tapo nevaldomas vietovėje, esančioje 100 km nuo Somalio.

²⁹ Žr. 27 išnašą.

³⁰ Kelios ES valstybės narės informuoja savo piliečius apie jų, kaip ES piliečių, teises, susijusias su konsuline apsauga, pavyzdžiui, pateikdamos nuorodas pasuose, oficialiose interneto svetainėse ir informacinę medžiagą užsienyje gyvenantiems ar keliaujantiems piliečiams.

Taip pat yra galimybių veiksmingiau keisti informacija krizės metu tarp EIVT, ES delegacijų, valstybių narių bei jų atstovybių ir, kai taikytina, Komisijos. Taip pat labai svarbu gerinti informacijos srautą piliečiams. Pavyzdžiui, vietos konsulinis bendradarbiavimas galėtų padėti susitarti dėl centrinio informacijos šaltinio, kuris būtų pagrindinė bendravimo su neatstovaujamais ES piliečiais krizinėse situacijose kiekvienoje trečiojoje šalyje priemonė. Kanalo (-us) galėtų valdyti ES delegacijos arba šiam vaidmeniui atlikti paskirtos valstybės narės.

Galiausiai valstybės narės turėtų suteikti neatstovaujamiems ES piliečiams **galimybę naudotis veiksminga teisine gynyba ir apginti savo teises**, kad neatstovaujami piliečiai turėtų būdą prašyti įgyvendinti jų teisių gynimo priemones ir galėtų apginti savo teises, kai pažeidžiamos jų teisės, susijusios su konsuline apsauga³¹. Siekiant dar labiau palengvinti naudojimąsi ES piliečių teisėmis, susijusiomis su konsuline apsauga, būtų galima apsvarstyti galimybę Direktyvoje nustatyti **aiškų teisinį ES piliečių asmens duomenų tvarkymo**, visų pirma krizinėse situacijose, **pagrindą**. Be to, atsižvelgiant į didėjančią krizių skaičių ir jų mastą, rengiantis krizėms reikia dažniau naudoti prognozavimo mechanizmus, ypač atsižvelgiant į tai, kiek žmonėms kainuoja nesuteikta konsulinė apsauga.

5. Konkretūs vertinimo aspektai

Tolesniame skirsnyje vertinamas Direktyvos 1 skyriaus (bendrosios nuostatos ir taikymo sritis), 2 skyriaus (koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonės) ir 3 skyriaus (finansinės nuostatos) įgyvendinimas ir taikymas.

5.1. Bendrosios nuostatos ir taikymo sritis

5.1.1. Garbės konsulai (2 straipsnio 2 dalis).

Pagal 2 straipsnio 2 dalį valstybės narės gali nuspręsti, ar Direktyva turi būti taikoma garbės konsulų teikiamai konsulinei apsaugai. Šiuo straipsniu valstybės narės įpareigojamos užtikrinti, kad neatstovaujami piliečiai būtų deramai informuojami apie tokius sprendimus ir apie tai, kokios apimtys yra garbės konsulų kompetencija suteikti apsaugą konkrečiu atveju.

Dėl Direktyvos lankstumo šioje srityje valstybės narės minėtą nuostatą įgyvendina skirtingai. Kai kurios valstybės narės į savo teisės aktus konkrečiai įtraukia garbės konsulų teikiamą konsulinę apsaugą neatstovaujamiems piliečiams. Kai kurių iš šių valstybių narių nacionalinės teisės aktuose taip pat nurodyta, kad garbės konsulai gali teikti tokią paramą neatstovaujamiems piliečiams tik tuo atveju, jei Užsienio reikalų ministerija jiems aiškiai nurodė tai daryti. Kitos valstybės narės savo teisės aktuose konkrečiai nurodo, kad Direktyva netaikoma garbės konsulams, arba nepriėmė konkrečios nuostatos šiuo klausimu.

Kalbant apie praktinį 2 straipsnio 2 dalies taikymą, kai kurios valstybės narės, neturinčios konkrečių teisinių nuostatų šiuo klausimu, kiekvienu konkrečiu atveju gali pasitelkti savo garbės konsulus, suteikdamos jiems galimybę dalyvauti posėdžiuose, rengiamuose vykdant bendradarbiavimą vietos lygmeniu, kai dėl to susitariama vietos lygmeniu. Ir priešingai, kai kuriose iš tų valstybių narių, kuriose pagal nacionalinę teisę garbės konsulams leidžiama teikti konsulinę apsaugą, garbės konsulai praktiškai tokio vaidmens

³¹ Žr. Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnį..

neatlieka. Apskritai verta pažymėti, kad daugumoje valstybių narių garbės konsulai retai dalyvauja arba niekada nedalyvauja teikiant konsulinę apsaugą neatstovaujamiems ES piliečiams. Tik vienoje valstybėje narėje garbės konsulai šiek tiek dalyvauja (10–25 proc. visos neatstovaujamiems ES piliečiams teikiamos konsulinės apsaugos). Valstybių narių nurodomos priežastys, dėl kurių valstybės narės neišplečia Direktyvos taikymo srities į ją įtraukiant garbės konsulus, apima ribotus garbės konsulų įgaliojimus apskritai (taip pat ir savo piliečių atžvilgiu), ribotas paslaugas, kurias jie gali teikti (pavyzdžiui, dauguma jų negali išduoti laikinųjų kelionės dokumentų), ir jų ribotus pajėgumus³². Šiuo atžvilgiu didžiojoje daugumoje valstybių narių garbės konsulams suteikti konsuliniai įgaliojimai yra ribotesni nei eilinių konsulatų pareigūnų įgaliojimai.

Valstybės narės ne visada imasi konkrečių priemonių, kad informuotų piliečius ir kitas valstybes nares apie tai, kokių mastu garbės konsulai yra kompetentingi teikti apsaugą konkrečiu atveju. Pavyzdžiui, gali būti neaišku, ar valstybės narės garbės konsulas turi įgaliojimus išduoti laikinuosius kelionės dokumentus neatstovaujamiems ES piliečiams. Dėl to gali kilti neaiškumų.

Apibendrinant galima teigti, kad garbės konsulų įgaliojimai paprastai yra riboti ir jie daugiausia susiję su konsuline apsauga išimtinėmis aplinkybėmis. Vis dėlto krizių atvejais jų vaidmuo gali būti labai svarbus. Šiuo atžvilgiu būtų galima patobulinti būdus, kuriais valstybės narės informuoja viena kitą ir ES piliečius apie garbės konsulų buvimą ir apie tai, kokių mastu jie gali suteikti konsulinę apsaugą neatstovaujamiems ES piliečiams.

5.1.2. Trečiosiose šalyse neatstovaujami piliečiai (4 ir 6 straipsniai)

4 ir 6 straipsniuose pateikiama „neatstovaujamo piliečio“ apibrėžtis. Ši apibrėžtis taikoma kiekvienam piliečiui, turinčiam valstybės narės pilietybę, kai ši valstybė narė neturi atstovybės trečiojoje šalyje, t. y. neturi joje nuolat įsisteigusios ambasados ar konsulato, arba ten neturi ambasados, konsulato ar garbės konsulo, kuris konkrečiu atveju galėtų veiksmingai suteikti konsulinę apsaugą.

Atitinkamai, kai valstybė narė, kurios pilietis yra atitinkamas asmuo, turi trečiojoje šalyje įsteigtą ambasadą, konsulatą ar garbės konsulą, tačiau dėl bet kokios priežasties jie negali suteikti apsaugos, kurią kitu atveju atitinkamas pilietis galėtų gauti pagal nacionalinę teisę ar praktiką, tas pilietis taip pat turėtų būti laikomas neatstovaujamu. Kaip nurodyta Direktyvos 8 konstatuojamojoje dalyje, šiame kontekste taip pat reikėtų atsižvelgti į pasiekiamumą ir artumą. Pavyzdžiui, kitos valstybės narės ambasados ar konsulato konsulinės apsaugos prašantis pilietis neturėtų būti nukreiptas į jo paties pilietybės valstybės narės ambasadą, konsulatą ar pas garbės konsulą, jeigu jis dėl vietos aplinkybių (pvz., dėl gaivalinės nelaimės sutrikus transporto sistemai) ar lėšų stokos negali saugiai pasiekti tų institucijų arba jeigu tos institucijos negali pasiekti jo, kad jis gautų konsulinę apsaugą. Tam būtinai reikės įvertinti kiekvieną konkretų atvejį. Atstovavimo nebuvimo sąvoka turėtų būti aiškinama taip, kad būtų užtikrintas neatstovaujamo piliečių teisės į kitos valstybės narės ambasados ar konsulato apsaugą tomis pačiomis sąlygomis, kokios taikomos jos pačios piliečiams, veiksmingumas, atsižvelgiant į kiekvieno konkretaus

³² Praėjus 36 mėnesiams nuo Tarybos direktyvoje (ES) 2019/997 nustatytų būsimų papildomų laikinųjų kelionės dokumentų techninių specifikacijų patvirtinimo įsigalios naujos formos ES laikinasis kelionės dokumentas. Naujajai formai reikės naudoti įrangą, skirtą vienodos formos vizoms spausdinti. Todėl tai gali turėti įtakos galimybei teikti tokio pobūdžio konsulinės apsaugos paramą tose vietose, kuriose esančių valstybių narių atstovybių pajėgumai yra riboti.

atvejo aplinkybes, ypač į krizines situacijas. Kaip paaiškinta toliau, Komisija mano, kad gali prireikti išsamiau paaiškinti ir užtikrinti teisinį tikrumą tais atvejais, kai ES pilietis gali būti laikomas neatstovaujamu, nes trečiojoje šalyje nėra ambasados, konsulato ar garbės konsulo, kuris veiksmingai galėtų suteikti konsulinę apsaugą.

Dauguma valstybių narių į nacionalinę teisę perkėlė 4 ir 6 straipsniuose pateiktas apibrėžtis³³.

Apskritai atvejai, kai valstybės narės atsisako suteikti konsulinę apsaugą ES piliečiui, turinčiam kitos valstybės narės pilietybę, nes jis nelaikomas neatstovaujamu, yra labai reti.

Dauguma valstybių narių pranešė, kad dažniausiai jos gali nustatyti Direktyvos taikymo sritį „neatstovaujamų piliečių“ atžvilgiu. Tačiau kai kurios valstybės narės išsakė sunkumų, kylančių siekiant nustatyti, ar esama ambasada, konsulatas ar garbės konsulas gali veiksmingai suteikti konsulinę apsaugą. Visų pirma, nustatydamos, ar konsulinės įstaigos gali veiksmingai suteikti konsulinę apsaugą trečiojoje šalyje, valstybės narės skirtingai aiškina tokias sąvokas kaip „pasiekiamumas“ ir „artumas“. Kai kurios valstybės narės nutolimo arba pajėgumo klausimą laiko vienu iš vertinimo veiksmų, o kitos – ne. Kai kurios valstybės narės atkreipė dėmesį į sunkumus nustatant, koks artumo nebuvimas gali reikšti atstovavimo nebuvimą. Kai kurios valstybės narės tikisi, kad piliečiai stengsis patekti į savo pilietybės valstybės narės atstovybes, be kita ko, esančias didesniu atstumu. Valstybės narės pranešė, kad kilus abejonėms jos tiesiogiai kreipiasi į pilietybės valstybės narės užsienio reikalų ministeriją ir paprastai remiasi tos valstybės narės vertinimu nustatydamos, ar asmuo turėtų būti laikomas „neatstovaujamu“. Apskritai dauguma valstybių narių laikosi požiūrio, kad riba, taikoma vertinant, ar asmuo neatstovaujamas, skiriasi atsižvelgiant į situacijos pobūdį ir skubumą. Visų pirma krizinėse situacijose, kai valstybės narės susiduria su skubiais paramos prašymais, joms gali būti labai sunku laiku įsitikinti, ar pilietis yra neatstovaujamas.

Atsižvelgiant į tai, gali būti galimybių išsamiau paaiškinti sąvoką „neatstovaujamas pilietis“, visų pirma tais atvejais, kai pilietybės valstybė narė neturi ambasados, konsulato ar garbės konsulo, kuris veiksmingai gali suteikti konsulinę apsaugą. Papildomi paaiškinimai, be kita ko, dėl krizinių situacijų, sudarytų palankesnes sąlygas ES piliečiams naudotis su konsuline apsauga susijusiomis teisėmis. Tai galėtų būti, pavyzdžiui, neatstovavimo prezumpcija krizės metu, susijusi su paramos prašymo skubumu.

5.1.3. Trečiosiose šalyse neatstovaujamų piliečių šeimos nariai (5 straipsnis)

Remiantis 5 straipsniu, konsulinė apsauga kartu su neatstovaujamu piliečiu trečiojoje šalyje esantiems šeimos nariams, kurie patys nėra ES piliečiai, teikiama tokiu pat mastu ir tokiomis pat sąlygomis, kaip ir apsauga, kuri pagal remiančiosios valstybės narės nacionalinę teisę ar praktiką būtų suteikta remiančiosios valstybės narės piliečių šeimos nariams, kurie patys nėra Sąjungos piliečiai. Kaip pažymėta Direktyvos 9 konstatuojamojoje dalyje, tokia apsauga, atsižvelgiant į konkrečias kiekvieno atvejo aplinkybes, gali būti reikalinga siekiant užtikrinti su konsuline apsauga susijusios teisės ir Chartijos 7 straipsnyje pripažintos teisės į privatų ir šeimos gyvenimą veiksmingumą.

³³ Komisija ir toliau palaiko dialogą su valstybėmis narėmis, kad patikrintų, ar Direktyva visapusiškai įgyvendinama.

Tik trys valstybės narės pranešė, kad iš esmės neteiks konsulinės paramos neatstovaujamų ES piliečių šeimos nariams, kurie nėra ES piliečiai, nes pagal savo nacionalinės teisės aktus jos neteikia konsulinės apsaugos savo piliečių šeimos nariams. Viena iš tų valstybių narių išimties tvarka krizių atvejais gali teikti paramą tokiems šeimos nariams tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir jų pačių piliečiams.

Daugumoje valstybių narių konsulinės apsaugos teikimas neatstovaujamo ES piliečio šeimos nariams, kurie nėra ES piliečiai, vertinamas kiekvienu konkrečiu atveju. Priklausomai nuo valstybės narės nacionalinės teisės ir praktikos, šeimos narys gali būti artimosios šeimos asmuo (pvz., vaikai, sutuoktiniai ar tėvai), tačiau jis taip pat gali apimti ir išplėstinę šeimą (pvz., brolius ir seseris, dėdes, tetas, pusbrolius ir t. t.). Be to, valstybės narės skirtingai aiškina, ką reiškia „kartu su“ neatstovaujamo piliečiu. Praktiškai pirmenybė paprastai teikiama paramai pirmojo laipsnio giminaičiams. Palyginti su valstybių narių praktika ne krizės metu, krizės metu teikiama didesnė apsauga, priklausanti nuo krizinės padėties rimtumo bei ekstremalumo ir šiems veiksniams proporcinga.

5.1.4. Galimybė gauti konsulinę apsaugą ir kitos priemonės (7 straipsnis)

7 straipsnio 1 dalyje nustatytas bendrasis principas, pagal kurį neatstovaujami piliečiai turi teisę prašyti apsaugos bet kurios valstybės narės ambasadoje ar konsulate.

Tačiau tai netrukdo valstybėms narėms sudaryti dvišalių susitarimų, kaip nustatyta Direktyvos 7 straipsnio 2 dalyje, siekiant užtikrinti veiksmingą neatstovaujamų ES piliečių apsaugą³⁴. Pirma, valstybės narės gali nuolat atstovauti kitai valstybei narei, kaip numatyta Vienos konvencijos dėl konsulinės santykių 8 straipsnyje. Antra, valstybių narių ambasados ar konsulatai prireikus gali sudaryti praktinius susitarimus dėl atsakomybės už konsulinės apsaugos teikimą neatstovaujamiems piliečiams pasidalijimo. Apie tokius susitarimus turi būti pranešama Komisijai ir EIVT, o ES ir valstybės narės juos paskelbia, kad būtų užtikrintas skaidrumas.

Tais atvejais, kai praktinis susitarimas yra sudarytas, ambasada arba konsulas, į kuriuos neatstovaujamas pilietis kreipiasi dėl konsulinės apsaugos ir kurie pagal atitinkamą susitarimą nėra nurodyti kaip kompetentingos įstaigos, pagal Direktyvos 7 straipsnio 3 dalį privalo užtikrinti, kad prašymas būtų nukreiptas į atitinkamą ambasadą ar konsulatą, nebent dėl to konsulinė apsauga nebūtų deramai suteikta, ypač jeigu dėl klausimo skubumo būtina, kad prašymą gavusi ambasada ar konsulas imtųsi neatidėliotinų veiksmų.

Visos valstybės narės tam tikra forma yra sudariusios tokius susitarimus. Šiuo atžvilgiu nustatytos dvi problemos, dėl kurių neatstovaujami ES piliečiai gali susidurti su vėlavimu arba kliūtimis gauti konsulinę paramą, į kurią jie turi teisę.

Pirma, dauguma susitarimų nėra pakankamai vieši, kad būtų užtikrintas skaidrumas ir neatstovaujami piliečiai galėtų veiksmingai jais naudotis. Imantis tolesnių veiksmų, reikėtų centralizuotoje vietoje paskelbti nuorodas į visus nuolatinius valstybių narių susitarimus, siekiant papildyti vietos lygmeniu pritaikytą informaciją. Tai padėtų išsiaiškinti, kuri valstybė narė yra atsakinga už paramą neatstovaujamiems kitų valstybių narių piliečiams pagal ankstesnį susitarimą.

³⁴ Taip pat žr. Direktyvos 10 konstatuojamąją dalį.

Galėtų būti dar labiau sugriežtinta valstybių narių prievolė pranešti Komisijai, EIVT ir ES delegacijoms apie dvišalius ir praktinius susitarimus (kad juos būtų galima įtraukti į ES komunikacijos kanalus ir kad jie būtų atitinkamai toliau viešinami), pavyzdžiui, papildomai nurodant laikotarpį, per kurį turėtų būti pateiktas pranešimas. Būtų naudinga įtraukti panašius pranešimo reikalavimus, susijusius su patarimais dėl kelionių, su valstybių narių konsulinį tinklą, įskaitant garbės konsulus, kontaktų sąrašais ir su tuo, kokių mastu jie gali suteikti konsulinę apsaugą toms valstybėms narėms, kurios taiko 2 straipsnio 2 dalį.

Antra, kai kuriais atvejais valstybės narės paprašė, kad atitinkamos užsienio reikalų ministerijos, prieš teikdamos paramą neatstovaujamam kitos valstybės narės piliečiui, sudarytų dvišalį susitarimą, nors Direktyvoje toks reikalavimas nenumatytas. Be to, kai kuriais atvejais atstovaujamos valstybės narės atsisakė teikti konsulinę apsaugą neatstovaujamiems piliečiams, teigdamos, kad ši atsakomybė pagal dvišalius susitarimus tektų kitoms atstovaujamoms valstybėms narėms. Šiuo atžvilgiu reikėtų priminti, kad 7 straipsnyje nustatyta, jog neatstovaujami ES piliečiai turi teisę prašyti apsaugos bet kurios valstybės narės ambasadoje ar konsulate. Be to, straipsnyje teigiama, kad tais atvejais, kai susitarimai buvo sudaryti, valstybių narių valdžios institucijos, į kurias kreipiamasi, o ne atitinkamas pilietis, turi nukreipti prašymą į atitinkamą ambasadą ar konsulatą.

Apskritai atrodo, kad neatstovaujamų ES piliečių prašymų nukreipimo procedūra yra nepakankamai aiški ir suprantama. Be to, nors pagal Direktyvą leidžiama sudaryti dvišalius valstybių narių susitarimus, atrodo, kad reikia išsamiau paaiškinti, kad tai nėra išankstinė konsulinės paramos teikimo neatstovaujamiems ES piliečiams sąlyga.

5.1.5. Tapatybės nustatymas (8 straipsnis)

8 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad pareiškėjai, prašantys konsulinės apsaugos, pateiktų pasus arba asmens tapatybės korteles ir taip įrodytų, kad yra ES piliečiai. Pagal 8 straipsnio 2 dalį, jei ES pilietis negali pateikti galiojančio paso arba asmens tapatybės kortelės, pilietybė gali būti įrodoma bet kokiomis kitomis priemonėmis, jei reikia, taip pat ir patikrinant duomenis valstybės narės, kurios pilietis pareiškėjas tvirtina esąs, diplomatinėse ar konsulinėse įstaigose. 8 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad 5 straipsnyje nurodytų šeimos narių tapatybė ir šeimos ryšių buvimas gali būti įrodomi bet kokiomis priemonėmis, taip pat ir remiančiai valstybei narei patikrinant duomenis 8 straipsnio 1 dalyje nurodytų ES piliečių pilietybės valstybės narės diplomatinėse ar konsulinėse įstaigose.

Dauguma valstybių narių 8 straipsnį perkėlė į nacionalinę teisę³⁵.

Ši nuostata veikiausiai iš esmės taikoma veiksmingai, o valstybės narės nenurodė didesnių problemų, susijusių su neatstovaujamų ES piliečių ar jų šeimos narių, siekiančių konsulinės apsaugos, tapatybės nustatymu.

5.1.6. Paramos rūšys (9 straipsnis)

³⁵ Komisija ir toliau palaiko dialogą su valstybėmis narėmis, kad patikrintų, ar Direktyva visapusiškai įgyvendinama.

9 straipsnyje kaip nebaigtinis sąrašas³⁶ išvardijami dažniausiai pasitaikantys atvejai, kuriais neatstovaujami ES piliečiai gali prašyti konsulinės paramos iš atstovaujamų valstybių narių:

- arešto arba sulaikymo;
- nukentėjus nuo nusikaltimo;
- sunkaus nelaimingo atsitikimo arba sunkios ligos;
- mirties;
- pagalbos ir repatriacijos įvykus nelaimei; taip pat
- kai reikalingi laikinieji kelionės dokumentai.

Bet kuriuo iš šių atvejų valstybės narės turi suteikti neatstovaujamiems ES piliečiams visą paramą, kurią jos teiktų savo piliečiams. Todėl gaunamos paramos dydis įvairiose valstybėse narėse gali skirtis.

Visos valstybės narės teikia konsulinę apsaugą Direktyvos 9 straipsnyje išvardytais šešiais atvejais. Atrodo, kad tikslios valstybių narių teikiamos paramos rūšys valstybėse narėse labai skiriasi ir paprastai atsižvelgiama į konkrečias kiekvieno atvejo aplinkybes. Dauguma valstybių narių savo nacionalinėje teisėje konkrečiai nurodo 9 straipsnyje numatytus šešis atvejus, išskyrus dvi valstybes nares, kuriose minėtus šešis atvejus apima taikoma politika arba praktika. Be to, kelios valstybės narės konkrečiai numato, kad Direktyva taikoma ir 9 straipsnyje neišvardytais atvejais, pavyzdžiui, kai kalbama apie nelydimus nepilnamečius.

Iš įrodymų matyti, kad laikinojo kelionės dokumento poreikis yra pagrindinis atvejis, kai valstybės narės teikia paramą kitų valstybių narių piliečiams nekrizinės padėties metu, o antras atvejis – užklausos ir informacijos prašymai. Tai viena iš priežasčių, dėl kurių buvo priimta 2019 m. birželio 18 d. Tarybos direktyva (ES) 2019/997, kuria nustatomas ES laikinasis kelionės dokumentas ir panaikinamas Sprendimas 96/409/BUSP³⁷ ir kuri turėtų būti taikoma nuo 2025 m. 2020 m. dauguma neatstovaujamiems ES piliečiams suteiktos paramos atvejų buvo pagalba ir repatriacija ekstremaliosios situacijos atveju, atsižvelgiant į COVID-19 krizę. Apytikriais duomenimis, nebuvo atstovaujama bent 500 iš Afganistano evakuotų ES piliečių ir jų šeimos narių.

Nors pirmiau aprašytas situacijų sąrašas nėra baigtinis, kelios ES delegacijos pranešė apie neatstovaujamų ES piliečių, kuriems valstybė narė nesuteikė konsulinės apsaugos, atvejus. Tokiais atvejais valstybė narė savo atsakymą motyvavo tuo, kad prašoma parama nebuvo vienos iš išvardytų rūšių, nors pagal valstybės narės nacionalinės teisės aktus ji privalėjo teikti tokią paramą savo piliečiams.

Svarbu pažymėti, kad 9 straipsnyje nurodytos paramos rūšių sąrašas nėra baigtinis, o tai reiškia, kad neatstovaujami ES piliečiai taip pat turi teisę nediskriminuojami gauti kitų rūšių konsulinės apsaugos paramą, kurią valstybės narės teikia savo piliečiams.

Iš šių nustatytų duomenų matyti, kad, siekiant užtikrinti didesnę nuspėjamumą ir teisinį tikrumą, būtų galima aiškiau išdėstyti konsulinę paramą, kurią valstybės narės turi teikti neatstovaujamiems ES piliečiams.

³⁶ Kaip pažymima Direktyvos 14 konstatuojamojoje dalyje, „kadangi reikalinga apsauga visada priklauso nuo faktinės padėties, konsulinė apsauga neturėtų apsiriboti konkrečiai šioje direktyvoje minimais atvejais“.

³⁷ OL L 163, 2019 6 20, p. 1.

5.2. Koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonės

5.2.1. Bendrosios taisyklės (10 straipsnis)

10 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad valstybės narės glaudžiai bendradarbiautų ir koordinuotų veiksmus tarpusavyje ir su ES, kad būtų užtikrinta neatstovaujamų piliečių apsauga. 10 straipsnio 2 ir 3 dalyse nurodyta, kaip remiančioji valstybė narė, gavusi prašymą dėl konsulinės apsaugos, bendradarbiauja su neatstovaujamo piliečio pilietybės valstybe nare. 2 ir 3 dalyse taip pat nustatyti reikalavimai dėl keitimosi informacija apie paramos prašymą bei paramos prašančio neatstovaujamo piliečio ir bet kurių šeimos narių, kuriems taip pat gali tekti suteikti konsulinę apsaugą, tapatybės. Remiančioji valstybė narė taip pat turi sudaryti palankesnes sąlygas piliečiui ir jo pilietybės valstybei narei keistis informacija, o pilietybės valstybė narė yra atsakinga už ryšius su piliečio šeimos nariais, taip pat su visais kitais atitinkamais asmenimis ar valdžios institucijomis. 10 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad valstybės narės per saugią EIVT interneto svetainę turi pranešti EIVT apie atitinkamą (-us) kontaktinį (-ius) punktą (-us) užsienio reikalų ministerijose.

Dauguma valstybių narių 10 straipsnį perkėlė į nacionalinę teisę³⁸.

Valstybės narės pranešė, kad jų bendradarbiavimas ir koordinavimas apskritai yra veiksmingas. Absoliučia dauguma atvejų ES delegacijos praktiškai užtikrina šį koordinavimą, o vietos konsulinio bendradarbiavimo posėdžiai paprastai vyksta jų patalpose. Tačiau nustatytos tam tikros problemos. Jos išdėstytos toliau.

Pirma, nors ir retai, buvo atvejų, kai neatstovaujami ES piliečiai prašė pagalbos iš kitos valstybės narės, kuri vėliau perdavė prašymą artimiausiai piliečio valstybės narės ambasada kaimyninėje jurisdikcijoje.

Antra, kai kuriais atvejais pilietybės valstybės narės, remdamosi savo piliečių duomenų apsauga, atsisakė teikti apie juos informaciją remiančiosioms valstybėms narėms.

Trečia, atstovaujamoms valstybėms narėms kartais tenka per daug individualių ES piliečių prašymų krizinėse situacijose, be kita ko, dėl ribotos neatstovaujamų valstybių narių prieigos prie vietos koordinavimo tinkluose platinamos informacijos. Paprastai ambasados ir konsulatai, kurie greičiausiai reaguoja į piliečių prašymus, ilgainiui gauna didžiausią prašymų skaičių, todėl atgrasomi nuo skubių veiksmų. Šiais atvejais tolesnis konsulinių paslaugų skaitmeninimas ir tvirtesnis bendradarbiavimas galėtų sumažinti spaudimą trečiojoje šalyje atstovaujamoms valstybėms narėms.

Apskritai valstybių narių bendradarbiavimas teikiant konsulinę apsaugą neatstovaujamiems piliečiams yra veiksmingas. Tačiau pirmiau nurodytais atvejais dėl kai kurių aspektų neefektyvumo parama neatstovaujamiems piliečiams gali vėluoti ar net nebūti suteikta. Šiuo atžvilgiu ypatingas dėmesys skiriamas skaitmeninių priemonių trūkumui, pajėgumų problemoms, ypač krizės metu, ir tam, kad nėra aiškaus teisinio pagrindo tvarkyti ES piliečių asmens duomenis (ir juos perduoti). Be to, būtų galima dar labiau pagerinti konsulinių įstaigų informuotumą apie Direktyvoje numatytus principus ir reikalavimus, siekiant užtikrinti, kad jos įvykdytų savo pareigą prireikus suteikti paramą.

³⁸ Komisija ir toliau palaiko dialogą su valstybėmis narėmis, kad patikrintų, ar Direktyva visapusiškai įgyvendinama.

5.2.2. ES delegacijų vaidmuo (11 straipsnis)

11 straipsnyje nustatyta, kad ES delegacijos turi glaudžiai bendradarbiauti ir koordinuoti veiklą su valstybių narių ambasadomis ir konsulatais, kad prisidėtų prie bendradarbiavimo ir koordinavimo vietos lygmeniu ir sprendžiant krizes, visų pirma teikdamos logistinę paramą ir informuodamos apie paramą, į kurią neatstovaujami piliečiai galėtų turėti teisę. Sąjungos delegacijos ir EIVT būstinė taip pat padeda keistis informacija tarp valstybių narių ambasadų bei konsulatų, ir, atitinkamais atvejais, su vietos valdžios institucijomis. Galiausiai ES delegacijos taip pat turi skelbti turimą bendrą informaciją apie tai, kokią paramą neatstovaujami piliečiai galėtų gauti, visų pirma, jei taikoma, apie sutartas praktines priemones.

ES delegacijų įgaliojimai konsulinės apsaugos srityje papildomai apibrėžti EIVT sprendimo 5 straipsnio 10 dalyje, kurioje reikalaujama, kad šios delegacijos „valstybių narių prašymu <...> [padėtų] valstybėms narėms palaikyti diplomatinis santykius ir teikti konsulinę apsaugą Sąjungos piliečiams trečiosiose šalyse lėšų atžvilgiu neutraliu pagrindu“³⁹. Taip aiškiau išdėstoma, kad ES delegacijos turėtų padėti valstybėms narėms teikti paramą tiek neatstovaujamiems, tiek atstovaujamiems ES piliečiams.

ES delegacijos yra labai svarbios vietos konsulinio bendradarbiavimo tinklų veikimui. Jos atlieka pagrindinį vaidmenį pirmininkaujant vietos konsulinio bendradarbiavimo posėdžiams arba juos remiant, organizuojant šiuos posėdžius ir koordinuojant valstybių narių pasirengimą konsulinėms krizėms ir reagavimą vietos lygmeniu. Jų vaidmuo ES piliečių atžvilgiu visų pirma yra užmegzti ir koordinuoti piliečių ir valstybių narių atstovybių, galinčių teikti konsulinę apsaugą, ryšius. Šiuo atžvilgiu aktyvus ES delegacijų, kurios yra valstybių narių (o kai kuriais atvejais ir ES piliečių) ryšių punktas, vaidmuo dažnai viršija Direktyvos reikalavimus.

Nors valstybės narės mano, kad apskritai bendradarbiavimas su ES delegacijomis ir jų atliekamas veiksmų koordinavimas yra veiksmingas, daugelis jų pabrėžė, kad reikia stiprinti bendrą ES delegacijų vaidmenį. Jau šiandien ES delegacijos atlieka iniciatyvų vaidmenį tiek krizinėse, tiek nekrizinėse situacijose; kaip rodo naujausi pavyzdžiai, valstybės narės dažnai prašo jų imtis veiksmų, viršijančių siaurą jų kompetenciją, visų pirma teikiant tiesioginę paramą ES piliečiams, kuriems jos reikia.

COVID-19 pandemijos metu beveik visos ES delegacijos ypač aktyviai dalyvavo bendrai koordinuojant valstybių narių veiksmus, be kita ko, koordinuojant repatriacijos skrydžius ir keičiantis informacija tiek su profesinėmis atstovybėmis, tiek su garbės konsulais. Kai kuriais atvejais, kaip Fidžyje, kur diplomatinis atstovus turi nedaug valstybių narių, ES delegacija ėmėsi pagrindinio vaidmens koordinuojant ES piliečių repatriacijos skrydžius⁴⁰.

Kai 2021 m. Afganistane buvo vykdomas transportavimas oru iš Kabulo, valstybės narės, kurios neturėjo atstovų Kabulo oro uoste, kreipėsi į EIVT ir ES delegaciją, kad užtikrintų

³⁹ Taip pat žr. SESV 221 straipsnio 2 dalį.

⁴⁰ Savo 2022 m. gegužės 4 d. Sprendime dėl 2020 finansinių metų Europos Sąjungos bendrojo biudžeto įvykdymo patvirtinimo (P9_TA(2022) 0153) Europos Parlamentas „sveikina EIVT, kad ji atliko nepaprastai svarbų vaidmenį vykdant svarbius ekstremaliųjų situacijų valdymo veiksmus repatrijuojant daugiau kaip 600 000 visame pasaulyje įstrigusią Sąjungos piliečių ir kartu padėjo parengti didelio masto humanitarinę ir pagalbos operaciją „Europos komanda“, siekiant padėti partneriams visame pasaulyje, kovojusiems su pandemija turint gerokai mažiau išteklių nei Sąjunga“.

savo piliečiams galimybę patekti į oro uostą ir vietas lėktuvuose. EIVT ir ES delegacija ėmėsi veiksmų, kad šie piliečiai galėtų susisiekti su Kabulo oro uoste esančiais valstybių narių kolegomis.

Per 2021 m. vasarą vykusius neramumus Esvatinyje valstybės narės susisiekė su ES delegacija, vienintele ES diplomatine atstovybe vietoje, ir pasidalijo informacija apie savo pažeidžiamiausių piliečių buvimą bei pasiteiravo apie saugumo padėtį ir galimus evakuacijos būdus. ES delegacijų vaidmens tais atvejais, kai jos yra vienintelės ES diplomatinės atstovybės, išaiškinimas būtų buvęs labai svarbus siekiant užtikrinti galimus tolesnius veiksmus, susijusius su evakuacija, jei tokia padėtis būtų susidariusi.

Eritrėjoje ES delegacija tiesiogiai padėjo neatstovaujamam ES piliečiui, susisiekdama su vietos valdžios institucijomis, kad būtų užtikrintas transportas ir hospitalizavimas, sudarant sąlygas saugiai grįžti į Europą.

Atsižvelgdama į Rusijos agresijos prieš Ukrainą karą, ES delegacija Kijeve sėkmingai surengė dvi „diplomatinių traukinių“ operacijas – pasirūpino, kad Ukrainos geležinkeluose būtų rezervuoti specialūs vagonai traukinyje iš Kijevo į Chelmą (Lenkija). Įgyvendinant šią iniciatyvą, keli šimtai ES piliečių, jų šeimos narių, taip pat ES delegacijos ir valstybių narių ambasadų vietos atstovai buvo sėkmingai evakuoti iš Ukrainos vykdant dvi operacijas, surengtas 2022 m. kovo 9 d. ir kovo 14 d.

2022 m. birželio mėn. ES delegacija Somalyje, gavusi valstybės narės prašymą, padėjo išgelbėti ES pilietį, kurio laivas sugedo maždaug 100 km nuo Somalio, Kismėjaus pakrantės. ES delegacija bendradarbiavo su Džubalando valstybės institucijomis, kurios suteikė galimybę naudotis keturiais laivais sėkmingai gelbėjimo operacijai atlikti.

ES delegacijų apklausa, atlikta kaip galimos Direktyvos peržiūros poveikio vertinimo dalis⁴¹, parodė, kad piliečiai jau dažnai prašo ES delegacijų pagalbos (visų pirma po COVID-19 pandemijos protrūkio) ir kad šie skaičiai didėja⁴².

Be to, ES delegacijų Karibų jūros regione tinklas ir ES delegacija Fidžyje yra tarp nedaugelio ES diplomatinių atstovybių šiuose dideliuose regionuose. Valstybių narių konsulinės veiklos nebuvimas itin kritinę reikšmę turi Karibų jūros regione, kuriam gresia gaivalinės nelaimės ir kuris taip pat yra turizmo centras. Be to, ES delegacijos Esvatinyje ir Lesote – žemyninėse šalyse, taip pat ES delegacijos Barbadoso ir Gajanoje ir šiuo metu Afganistane yra vienintelės ES diplomatinės atstovybės šiose šalyse.

Apskritai iš to, kas išdėstyta pirmiau, galima daryti išvadą, kad gali prireikti aiškiau išdėstyti ir sustiprinti ES delegacijų vaidmenį, kad būtų geriau atspindėtas vis labiau matomas jų vaidmuo vietoje ir užtikrintas teisinis tikrumas, be kita ko, suteikiant joms kompetenciją tiesiogiai padėti ES piliečiams užsienyje, tam tikromis aplinkybėmis ir valstybių narių prašymu. Toliau naudojantis plačiu ES delegacijų tinklu būtų sustiprinta parama ES piliečiams, kuriems prireikia pagalbos užsienyje.

⁴¹ Būsima publikacija „*Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection*“, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis and VVA.

⁴² Prieš COVID-19 pandemiją dauguma ES delegacijų (apie 48 proc.) atsakė, kad tokius prašymus gaudavo atsitiktinai ar kartą per metus. Nuo COVID-19 pandemijos pradžios ES delegacijų, kurios tiesiogiai priima ES piliečių paramos prašymus, skaičius gerokai išaugo: apie 82 proc. respondentų nurodė gavę prašymų. Be to, prašymų teikimo dažnumas taip pat padidėjo: apie 30 proc. ES delegacijų teigė, kad jos prašymus gauna kas savaitę.

Siekiant optimaliai panaudoti turimus išteklius, turėtų būti galimybių priimti sprendimus, kurie būtų pritaikyti atskirai trečiajai šaliai ir individualiai padėčiai. Pirmenybė turėtų būti teikiama sprendimams, turintiems ribotą poveikį biudžetui. Pavyzdžiui, turėtų būti daugiau naudojamosi jungtinėmis konsulinėmis grupėmis, kurios sutelktų ES ir valstybių narių konsulinius darbuotojus, pasirengusius būti dislokuotiems arba išsiųstiems kaip pastiprinimui, visų pirma reaguojant į ekstremaliąsias ir krizines situacijas. Valstybių narių konsuliniai darbuotojai taip pat galėtų būti komandiruojami į konkrečias ES delegacijas siekiant sustiprinti konsulinių įstaigų kompetenciją vietoje – šalyse, kuriose konsulinė veikla ribota.

Galimi šių pokyčių sureguliuavimo būdai galėtų apimti ES delegacijų pagalbinio vaidmens išplėtimą, visų pirma tose trečiosiose šalyse, kuriose valstybių narių konsulinės veiklos vykdoma labai mažai. Šiuo atžvilgiu 2020 m. kovo mėn. „Eurobarometro“ apklausoje dėl ES pilietybės ir demokratijos daugiau kaip devyni iš dešimties respondentų sutiko, kad jei jie būtų ES nepriklausančioje šalyje, kurioje jų pilietybės valstybei narei nebūtų atstovaujama, jie norėtų gauti ES delegacijos paramą⁴³.

5.2.3. Bendradarbiavimas vietos lygmeniu (12 straipsnis)

12 straipsnyje nurodyta, kad posėdžiuose, rengiamuose vykdant bendradarbiavimą vietos lygmeniu, reguliariai keičiamasi informacija neatstovaujamų piliečių klausimais. Be to, jame nurodyta, kad tuose posėdžiuose valstybės narės prireikus susitaria dėl praktinių priemonių, kaip numatyta 7 straipsnyje, siekiant užtikrinti, kad neatstovaujamiems piliečiams atitinkamoje trečiojoje šalyje būtų suteikiama veiksminga apsauga. Jei valstybės narės nesusitaria kitaip, bendradarbiavimo vietos lygmeniu posėdžiuose pirmininkauja kurios nors valstybės narės atstovas, glaudžiai bendradarbiaudamas su ES delegacija.

Apskritai posėdžiai, rengiami vykdant bendradarbiavimą vietos lygmeniu, yra naudingi ir efektyviai organizuojami, nors tokių posėdžių lygis ir veiksmingumas įvairiose trečiosiose šalyse gali skirtis. Nuo COVID-19 pandemijos protrūkio posėdžiai, rengiami vykdant bendradarbiavimą vietos lygmeniu, iš esmės buvo rengiami nuotoliniu būdu. Praktiškai neatrodo, kad būtų aiški posėdžių pirmininkų hierarchija ar paskyrimas (ES delegacijoms vis dažniau pasiūloma pirmininkauti).

Valstybės narėms, kurių atstovybės turi mažai darbuotojų, vietos koordinavimas yra labai svarbus tiek kaip informacijos šaltinis, tiek kaip praktinė priemonė sprendžiant problemas, kylančias teikiant konsulinę apsaugą. Tačiau, kaip pranešė ES delegacijos, dalyvavimas vietos konsulinio bendradarbiavimo posėdžiuose yra netolygus (visų pirma įprastomis sąlygomis ir ne krizių atvejais). Tai galima paaiškinti tuo, kad kai kurioms mažai darbuotojų turinčioms atstovybėms sunku dalyvauti visose diskusijose, o neatstovaujamoms valstybės narėms sunku pasinaudoti šiais vietos bendradarbiavimo tinklais (atsižvelgiant į diskusijų pobūdį, dalyvavimas nuotoliniu būdu ne visada įmanomas ar pageidautinas).

Vietos konsulinio bendradarbiavimo posėdžiuose aptariama informacija ne visada fiziškai ar kitaip prieinama toms valstybės narėms, kurios nedalyvauja vietos lygmeniu. Nors posėdžių protokolai įkeliami į EIVT konsulinę internetinę platformą (CoOL), siekiant palengvinti diskusijas ir grįžtamąją informaciją, ES delegacijos galėtų iš anksto

⁴³ Greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 485. ES pilietybė ir demokratija, 2020 m. vasario / kovo mėn., https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=lt.

informuoti neatstovaujamas valstybes nares apie tokių posėdžių darbotvarkę, kad būtų užtikrintas nuolatinis informacijos srautas. Galbūt ne visada būtina ir įmanoma nuolat nuotoliniu būdu įtraukti neatstovaujamas valstybes nares, kurių piliečių skaičius atitinkamoje trečiojoje šalyje yra nedidelis, tačiau jų dalyvavimas krizės metu yra labai svarbus.

Atsižvelgiant į pirmiau išdėstytus aspektus, galėtų būti numatytos papildomos priemonės, kuriomis būtų stiprinamas keitimasis informacija su neatstovaujamomis valstybėmis narėmis ir jų dalyvavimas vykdant konsulinį bendradarbiavimą vietos lygmeniu. Be to, patikimiausias būdas žinoti neatstovaujamų piliečių skaičių trečiojoje šalyje yra nacionalinės valdžios institucijos (bent nuolatinių gyventojų atveju). Valstybės narės turėtų būti skatinamos užtikrinti, kad jų piliečiai, keliaudami arba gyvendami šalyse, kuriose jiems neatstovaujama, turėtų galimybę užsiregistruoti valstybės narės, kurios pilietybę jie turi, valdžios institucijose.

5.2.4. Parengtis krizei ir bendradarbiavimas (13 straipsnis)

Trečiojoje šalyje atstovaujamos valstybės narės nenumatytų atvejų planus turi koordinuoti tarpusavyje ir su ES delegacija, siekiant užtikrinti, kad krizės atveju neatstovaujamiems piliečiams būtų suteikiama visapusiška parama. ES ir valstybės narės turi glaudžiai bendradarbiauti, kad užtikrintų veiksmingą paramą neatstovaujamiems piliečiams ekstremaliosios situacijos ar krizės atveju, ir, kai įmanoma, turi laiku informuoti viena kitą apie turimus evakuacijos pajėgumus.

Direktyvos 13 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad vadovaujanti valstybė arba paramą koordinuojanti (-čios) valstybė (-ės) narė (-ės) yra atsakinga (-os) už paramos, teikiamos neatstovaujamiems piliečiams, koordinavimą, o jai (joms) padeda kitos susijusios valstybės narės, ES delegacija ir EIVT būstinė. Be to, minėtoje nuostatoje numatyta, kad valstybės narės vadovaujančiai valstybei arba paramą koordinuojančiai (-ioms) valstybei (-ėms) narei (-ėms) teikia visą svarbią informaciją apie savo neatstovaujamus piliečius, patekusius į krizę. Vadovaujanti valstybė arba paramą neatstovaujamiems piliečiams koordinuojanti (-čios) valstybė (-ės) narė (-ės) prireikus gali prašyti paramos iš struktūrų, tokių kaip EIVT krizių valdymo struktūros ir SCSM.

Parengtis krizėms ir bendradarbiavimas yra labai svarbūs, visų pirma po pastarojo meto krizių, todėl ES ir jos valstybių narių bendri pajėgumai gali būti panaudojami vykdant evakuacijos ir (arba) repatriacijos operacijas, dalijantis analizėmis ir informacija ir teikiant paramą atstovaujamiems ir neatstovaujamiems ES piliečiams. EIVT, atitinkamų ES delegacijų ir Komisijos RNKC reagavimas, efektyvumas ir pagalba remiant valstybių narių bendradarbiavimą buvo labai svarbūs COVID-19 pandemijos, Rusijos agresijos prieš Ukrainą karo ir kitų politinių krizių ar (gaivalinių) nelaimių atvejais.

13 straipsnyje raginama parengties krizei ir bendradarbiavimo srityje vykdyti bendrą nenumatytų atvejų planavimą (**bendros programos**); keistis informacija tarp valstybių narių; vadovaujančiai valstybei (arba bet kuriai kitai paramą koordinuojančiai valstybei narei) paskirti koordinavimo vaidmenį; pasitelkti jungtines konsulines grupes; ir naudotis galima EIVT (įskaitant ES delegacijas) ir SCSM parama. ES delegacijos atlieka vadovaujančią vaidmenį koordinuojant bendrų programų rengimą.

EIVT skaičiavimais, visame pasaulyje veikia maždaug 94 bendros programos ir tikimasi, kad iki 2022 m. pabaigos bus priimta dar apie 20 programų⁴⁴. Bendros programos buvo ypač naudingos jau vien dėl to, kad jomis didinamas informuotumas apie patį parengties krizei poreikį. Tačiau jų dar nėra kiekvienai trečiajai šaliai, todėl jas reikia dažnai atnaujinti, kad jos būtų naudingos krizių metu. Bendras ES ir jos valstybių narių atsakas į COVID-19 krizę padėjo paspartinti valstybių narių bendradarbiavimą. Po COVID-19 protrūkio daugiau dėmesio buvo skiriama tokiam dalijimuisi informacija ir bendro nenumatytų atvejų planavimo atnaujinimui. Tačiau tai, koku mastu toks planavimas apima atnaujintą informaciją apie neatstovaujamų valstybių narių piliečius teritorijoje, skiriasi kiekvienoje trečiojoje šalyje.

COVID-19 įgytos patirties vertinimas sustiprino idėją, kad ES delegacijos turėtų atlikti svarbesnę vaidmenį krizės metu, įskaitant jų vaidmenį vertinant krizines situacijas. Vertinime taip pat pabrėžiama, kad, atsižvelgiant į vietos patirtį, įgytą per COVID-19 krizę⁴⁵, vietos lygmeniu reikia peržiūrėti bendras sistemas. Be to, trečiosiose šalyse, kuriose valstybės narės neturi atstovybių, pagrindinė atsakomybė už bendrų programų rengimą tenka ES delegacijoms. Pavyzdžiui, ES delegacijos Esvatinyje ir Lesote bendras programas jau parengė. Be to, ES delegacija Barbadosė parengė visos Rytų Karibų jūros regiono bendros programos projektą, kurį šiuo metu dar turi papildyti valstybės narės.

„**Vadovaujančios valstybės**“ turi atstovybes 22 trečiosiose šalyse. Nors vadovaujančios valstybės sąvoka paprastai vertinama palankiai, visų pirma ją palankiai vertina valstybės narės, kurioms nuolat neatstovaujama, ši sąvoka turi praktines ribas, nes kilus tiesioginei krizei vadovaujančiai valstybei gali tekti pernelyg didelė našta. Ši sąvoka taip pat yra ne tokia visapusiška parengties krizei požiūriu, kaip vėliau priimta bendrų programų sąvoka⁴⁶. Be to, ES delegacijos kartais imasi koordinavimo vaidmens, panašaus į vaidmenį, kurį atliktų vadovaujanti valstybė. Toks supapimas gali sukelti painiavą.

Atliekant COVID-19 įgytos patirties vertinimą atkreiptas dėmesys į tai, kad, atsižvelgiant į tos krizės metu pastebėtus trūkumus, reikia peržiūrėti „vadovaujančios valstybės“ koncepciją⁴⁷. Visų pirma vertinime pažymima, kad, jei ši koncepcija būtų išlaikyta, būtų galima apsvaistyti naujoviškas paramos vadovaujančioms valstybėms priemonės, kad būtų užtikrintas teisingas naštos pasidalijimas. Tai galėtų apimti didesnę ES delegacijų vaidmenį koordinuojant ES atsaką kartu su vadovaujančia valstybe.

Per ankstesnes krizes kai kurios valstybės narės naudojos **jungtinėmis konsulinėmis grupėmis**. Pavyzdžiui, ši koncepcija pasirodė esanti labai veiksminga ankstyvaisiais COVID-19 pandemijos etapais, visų pirma siekiant sumažinti atstovaujamoms valstybėms narėms tenkančią naštą. Tokios grupės buvo sudarytos per 2018 m. Pasaulio futbolo čempionatą Rusijoje ir po 2018 m. žemės drebėjimo Indonezijoje. Tačiau ši koncepcija galėtų būti geriau integruota į Direktyvą, be kita ko, nustatant aiškias taisykles ir procedūras, pagal kurias neatstovaujamos valstybės narės galėtų aktyviau bendradarbiauti viena su kita krizės metu ir išlyginti atsakomybės naštą.

Direktyvos konstatuojamosiose dalyse numatyta, kad valstybės narės savo nuožiūra gali remtis **Sąjungos civilinės saugos mechanizmu** kaip papildoma priemone. Per COVID-

⁴⁴ EIVT vidaus duomenys.

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Žr. ES gaires dėl konsulinei veiklai vadovaujančios valstybės koncepcijos įgyvendinimo (2008/C 317/06).

⁴⁷ ST 13613/20.

19 krizę beprecedentį skaičių kartų buvo paprašyta SCSM paramos (408 skrydžiai, 100 313 keleivių repatriuoti pagal SCSM finansuojamais skrydžiais)⁴⁸. Nors SCSM suteikia galimybių remti kitą konsulinę su krize susijusią veiklą, prieš šį neeilinį įvykį SCSM konsulinei paramai buvo naudojamas retai. Reikia palengvinti tolesnį SCSM naudojimą ir patarti, kaip jį naudoti, kai būtina repatriacija. Valstybės narės turėtų žinoti apie SCSM aktyvavimo galimybę ir procesą.

Įvairiose trečiosiose šalyse taikomos skirtingos parengties krizei ir bendradarbiavimo sąvokos, nurodytos Direktyvos 13 straipsnyje, ir jų vartojimas taip pat skiriasi. Ne visose trečiosiose šalyse vykdomas bendras nenumatytų atvejų planavimas, o jo kokybė ir turinys yra įvairūs. Be to, vadovaujančios valstybės vaidmuo buvo prisiimtas gana nedideliame skaičiuje trečiųjų šalių. Taip pat atrodo, kad valstybės narės nėra visapusiškai susipažinusios su SCSM aktyvavimu konsuliniais tikslais, o tai galėtų reikšti, kad reikia pateikti papildomų gairių, kaip jį galima naudoti, ir jį dar labiau pritaikyti prie praktinių poreikių⁴⁹. Galiausiai, nors iki šiol jungtinių konsulinių grupių naudojimas buvo ribotas, atrodo, kad tai buvo veiksminga ir efektyvi priemonė siekiant palengvinti atstovaujamų valstybių narių naštą krizės metu. Nors Direktyvoje daroma nuoroda į šią sąvoką, gali prireikti skatinti ją naudoti ir prireikus ją patikslinti.

Atsižvelgiant į tai, galimos 13 straipsnyje nurodytų sąvokų peržiūros klausimu būtina atsižvelgti į pastarojo meto vietos patirties rezultatus, įskaitant galimybę skirti didesnę vaidmenį ES delegacijoms parengties krizei srityje. Visų pirma parengties krizei mechanizmai nuoseklūs ne visose šalyse: nors kai kuriose šalyse koordinavimo atsakomybė apibrėžiama bendrose programose, kitose vis dar naudojama vadovaujančios valstybės koncepcija, o kai įgyvendinamos bendros programos, jų kokybė skiriasi. Kai kuriose trečiosiose šalyse, kuriose ES atstovauja tik ES delegacijos, pagrindinė atsakomybė už bendrų programų rengimą tenka joms. Be to, nėra gerai žinomos aplinkybės, kada ir kaip gali būti aktyvuotas SCSM. Be to, nėra nuoseklumo, kas pirmininkauja vietos konsulinio bendradarbiavimo posėdžiams, o neatstovaujamų valstybių narių dalyvavimas juose yra nevienodas. Galiausiai trūksta aiškumo, kaip keistis informacija apie neatstovaujamus ES piliečius pagal Bendrąjį duomenų apsaugos reglamentą (BDAR) ir ES institucijų Duomenų apsaugos reglamentą.

5.3. Finansinės procedūros (14 ir 15 straipsniai)

Neatstovaujami piliečiai turi įsipareigoti valstybei narei, kurios piliečiai jie yra, atlyginti konsulinės apsaugos išlaidas tokiomis pat sąlygomis, kokios taikomos remiančiosios valstybės narės piliečiams. 14 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog remiančioji valstybė narė gali prašyti, kad neatstovaujamo piliečio pilietybės valstybė narė atlygintų išlaidas, išlaidos atlyginamos per pagrįstą laikotarpį, kuris neturi viršyti 12 mėnesių. Galiausiai neatstovaujamo piliečio pilietybės valstybė narė gali paprašyti atitinkamo neatstovaujamo piliečio atlyginti tokias išlaidas. 14 straipsnio 3 dalyje taip pat nustatyta, jog remiančiosios valstybės narės gali prašyti, kad pilietybės valstybė narė atlygintų bet kokias neįprastai dideles, tačiau būtinas ir pagrįstas išlaidas, susijusias su parama, suteikta sulaikymo ar suėmimo atvejais.

15 straipsnyje numatyta, kad esant krizei remiančioji valstybė narė prašymus atlyginti išlaidas, susidariusias neatstovaujamam piliečiui suteikus paramą, gali pateikti neatstovaujamo piliečio pilietybės valstybei narei, net jei neatstovaujamas pilietis

⁴⁸ Prieš šį neeilinį įvykį SCSM konsulinei paramai buvo naudojamas retai (iki 10 kartų per 20 metų).

⁴⁹ Komisijos RNKC baigia rengti SCSM naudojimo konsulinei paramai gaires.

nepasirašė įsipareigojimo atlyginti išlaidas. Remiančioji valstybė narė gali prašyti, kad neatstovaujamo piliečio pilietybės valstybė narė tokias išlaidas atlygintų remiantis proporcinu pagrindu – atitinkamą dalį apskaičiuojant visą faktinių patirtų išlaidų sumą dalijant iš piliečių, kuriems buvo suteikta pagalba, skaičiaus. Jei remiančioji valstybė narė buvo finansiškai paremta Sąjungos civilinės saugos mechanizmo lėšomis, neatstovaujamo piliečio pilietybės valstybės narės įnašas nustatomas atsižvelgus į Sąjungos įnašą.

14 ir 15 straipsniai į nacionalinę teisę perkelti daugumoje valstybių narių⁵⁰.

Kaip pranešė valstybės narės, išlaidų atlyginimo taisyklės praktikoje taikomos retai. Tik keturios valstybės narės pranešė taikiusios išlaidų atlyginimą, kurio prašė kita valstybė narė.

Direktyvoje nėra konkrečiai nurodyta, kad remiančioji valstybė narė gali tiesiogiai prašyti atlyginti išlaidas iš neatstovaujamo ES piliečių, nors valstybės narės šį metodą taiko praktiškai. Maždaug 12 valstybių narių numato galimybę susigrąžinti konsulinės apsaugos išlaidas tiesiogiai iš neatstovaujamo piliečių, kuriems buvo suteikta parama. Atrodo, kad kelios iš šių valstybių narių pirmiausia bando išlaidas susigrąžinti tiesiogiai iš neatstovaujamo piliečio, ir tik tuo atveju, jei tai nepavyksta, kreipiasi į pilietybės valstybę narę.

Atsižvelgiant į tai, gali prireikti daugiau aiškumo dėl Direktyvoje numatytų išlaidų atlyginimo procedūrų. Be to, atliekant galimą peržiūrą ir siekiant reglamentuoti atvejus, kai valstybės narės nusprendė savanoriškai padėti atstovaujamiems piliečiams, būtų galima apsvarstyti, ar iš dalies pakeisti Direktyvos prieduose pateiktas išlaidų atlyginimo formas, kad jos apimtų ir neatstovaujamo, ir atstovaujamo ES piliečių išlaidų atlyginimą.

6. Išvados

Įvertinus, kaip valstybės narės taiko Direktyvą, paaiškėjo, kad ji iš esmės buvo veiksminga siekiant jos tikslo sudaryti palankesnes sąlygas ES piliečiams naudotis savo teisėmis, susijusiomis su konsuline apsauga ES nepriklausančiose šalyse, kuriose nėra atstovaujama valstybei narei, kurios piliečiai jie yra.

Tačiau krizių, dėl kurių gaunama konsulinės apsaugos prašymų, skaičius ir mastas didėja. Visų pirma dėl COVID-19 pandemijos (kurios mastas ir sudėtingumas buvo beprecedenčiai), krizės Afganistane, Rusijos agresijos prieš Ukrainą karo ir vėlesnių konsulinių krizių susidarė sąlygos nustatyti spragas ir apsvarstyti, kaip sustiprinti ES piliečių teises, susijusias su konsuline apsauga, ir sudaryti dar palankesnes sąlygas šia apsauga naudotis.

Galbūt galima aiškiau išdėstyti ir racionalizuoti priemones, siekiant dar labiau palengvinti konsulinės apsaugos teikimą neatstovaujamiems ES piliečiams, be kita ko, didinant teisinį tikrumą naudos gavėjų atžvilgiu ir užtikrinant tokią apsaugą nepriklausomai nuo to, kokioje pasaulio vietoje jos gavėjai yra. Be to, būtų galima apsvarstyti galimybę pagerinti informacijos teikimą ir komunikacijos koordinavimą. Dar daugiau, siekiant užtikrinti parengtą krizei reikia dažniau naudoti prognozavimo mechanizmus, ypač atsižvelgiant į tai, kiek žmonėms kainuoja nesuteikta konsulinė

⁵⁰ Komisija ir toliau palaiko dialogą su valstybėmis narėmis, kad patikrintų, ar Direktyva visapusiškai įgyvendinama.

apsauga. Be to, oficialus ES delegacijų vaidmuo ir jų koordinavimas bei bendradarbiavimas su valstybėmis narėmis galėtų geriau atspindėti tikrąją jų darbo padėtį vietoje, taip suteikiant joms didesnę teisinę tikrumą.

Pagrindinė pareiga teikti konsulinę apsaugą ir toliau tenka valstybėms narėms. Tačiau būtų galima svarstyti galimybę suteikti ES delegacijoms įgaliojimus aiškiai apibrėžtomis aplinkybėmis valstybių narių prašymu labiau tiesiogiai bendrauti su ES piliečiais. Pavyzdžiui, tais atvejais, kai teikiama parama repatriacijai, visų pirma išduodant laikinuosius kelionės dokumentus, kai tik ES delegacijos gali tai padaryti, ir veiksmingiau koordinuojamas ES atsakas siekiant remti neatstovaujamus ir atstovaujamus piliečius, visų pirma krizių atvejais. Bus svarbu stebėti, kaip taikoma nauja ES laikinųjų kelionės dokumentų forma – šie dokumentai gali turėti poveikį galimybei suteikti minėtos rūšies konsulinės apsaugos paramą tose vietose, kuriose esančių valstybių narių atstovybių pajėgumai yra riboti. Tokiu būdu sustiprinus ES delegacijų vaidmenį, būtų galima pagerinti naštos pasidalijimą ir taip prisidėti prie efektyvesnio bendro turimų ES išteklių panaudojimo trečiosiose šalyse.

Toks sustiprintas ES delegacijų vaidmuo reikštų pasinaudojimą SESV 25 straipsnyje numatyta nuostata dėl pereigos. SESV 25 straipsnyje numatyta supaprastinta ES pilietybės teisių išplėtimo procedūra, pagal kurią Taryba, spręsdama vieningai ir gavusi Europos Parlamento pritarimą, priima nuostatas, kuriomis stiprinamos arba papildomos ES piliečių teisės, įskaitant teisę, susijusią su neatstovaujamų piliečių konsuline apsauga. Tokio sprendimo priėmimas Taryboje būtų pirmas žingsnis kuriant teisinį pagrindą, kurio reikia, kad antrajame etape būtų galima priimti teisinę sistemą, kuria būtų sustiprintas ES delegacijų vaidmuo konsulinės apsaugos srityje.