



Eiropas Savienības
Padome

Briselē, 2022. gada 2. septembrī
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs:	Eiropas Komisijas ģenerālsekretāre, parakstījusi direktore <i>Martine DEPREZ</i>
Saņēmējs:	Padomes Ģenerālsekretariāts
K-jas dok. Nr.:	COM(2022) 437 final
Temats:	KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI par to, kā tiek īstenota un piemērota Padomes 2015. gada 20. aprīļa Direktīva (ES) 2015/637 par koordinācijas un sadarbības pasākumiem, ar ko veicina nepārstāvēto Savienības pilsoņu konsulāro aizsardzību trešās valstīs, un ar ko atceļ Lēmumu 95/553/EK

Pielikumā ir pievienots dokuments COM(2022) 437 final.

Pielikumā: COM(2022) 437 final



Briselē, 2.9.2022.
COM(2022) 437 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par to, kā tiek īstenota un piemērota Padomes 2015. gada 20. aprīļa Direktīva (ES) 2015/637 par koordinācijas un sadarbības pasākumiem, ar ko veicina nepārstāvēto Savienības pilsoņu konsulāro aizsardzību trešās valstīs, un ar ko atceļ Lēmumu 95/553/EK

1. Ievads

Eiropas Savienības (ES) pilsoņa statuss, “kas ir paredzēts kā [ES] dalībvalstu pilsoņu pamatstatuss”¹, sniedz aizsardzību ES pilsoņiem, kad viņi ceļo uz ārvalstīm vai tajās uzturas. ES pilsonības tiesību kontekstā Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 20. panta 2. punkta c) apakšpunktā un 23. pantā ir paredzēts, ka ikviens ES pilsonis tās trešās valsts (t. i., valsts, kas nav ES dalībvalsts) teritorijā, kurā viņa valstspiederības dalībvalsts nav pārstāvēta, ir tiesīgs saņemt jebkuras dalībvalsts diplomātisko un konsulāro iestāžu aizsardzību ar tādiem pašiem nosacījumiem kā attiecīgās dalībvalsts valstspiederīgajiem.

Nepārstāvētu pilsoņu pamattiesības saņemt konsulāro aizsardzību no pārstāvētām dalībvalstīm ar tādiem pašiem nosacījumiem kā pašas attiecīgās dalībvalsts pilsoņiem² ir ES pilsonības ārējās dimensijas izpausme, dalībvalstu solidaritātes apliecinājums, kas arī stiprina ES identitāti trešās valstīs. Tās aizsargā ES pilsoņus, kuri ārvalstīs nonākuši grūtībās. Šo tiesību nozīmīgums ir visvairāk jūtams plaša mēroga krīzes situācijās — vai tās būtu dabas vai cilvēka darbības izraisītas —, kurās var būt nepieciešams steidzami atbalstīt un repatriēt lielu skaitu ES pilsoņu.

Padome 2015. gada 20. aprīlī pieņēma Direktīvu (ES) 2015/637 par koordinācijas un sadarbības pasākumiem, ar ko veicina nepārstāvēto ES pilsoņu konsulāro aizsardzību trešās valstīs (“Direktīva”)³, — tā ir pirmais šajā jomā pieņemtais Savienības sekundārais tiesību akts⁴. Direktīvas mērķis ir i) noteikt Savienības tiesību aktos piemērojamos koordinācijas un sadarbības pasākumus, kas vajadzīgi, lai veicinātu nepārstāvētu ES pilsoņu konsulāro aizsardzību ikdienā; ii) palielināt juridisko noteiktību attiecībā uz konsulārās aizsardzības apjomu, nosacījumiem un procedūrām; iii) optimizēt dalībvalstu un ES resursu izmantošanu, arī krīzes apstākļos. Dalībvalstīm Direktīva bija jātransponē valsts tiesību aktos līdz 2018. gada 1. maijam.

Dažos pēdējos gados vairāki notikumi, jo īpaši Covid-19 pandēmija, krīze Afganistānā un Krievijas agresijas karš pret Ukrainu, ir radījuši problēmas, kas saistītas ar konsulāro aizsardzību. Šīs krīzes apliecināja, kādas priekšrocības sniedz konsulārā aizsardzība ES pilsoņiem kā daļa no tiesībām, kas izriet no ES pilsonības⁵.

¹ 2022. gada 18. janvāra spriedums, *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*, C-118/20, EU:C:2022:34, 38. punkts un citētā judikatūra.

² Sk. Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (“Harta”) 46. pantu.

³ OV L 106, 24.4.2015., 1. lpp.

⁴ Līdz tam, kad stājās spēkā Lisabonas līgums, tiesības saistībā ar konsulāro aizsardzību tika reglamentētas ar Nicas līguma 20. pantu, bet pirms tam — ar Māstrihtas līguma 8.c pantu, kurā bija noteikts, ka dalībvalstu ziņā ir “noteikt savā starpā nepieciešamos noteikumus”, lai garantētu šo aizsardzību. Lai izpildītu 8.c pantu un, ņemot vērā to, ka kopīgi aizsardzības pasākumi “stiprinātu Savienības identitāti trešās valstīs” un “Eiropas solidaritātes ideju”, dalībvalstis pieņēma Padomē sanākušo dalībvalstu valdību pārstāvju 1995. gada 19. decembra Lēmumu 95/553/EK par Eiropas Savienības pilsoņu aizsardzību diplomātiskajās un konsulārajās pārstāvniecībās (OV L 314, 28.12.1995.). Šī īstenošanas metode tika aizstāta ar Lisabonas līgumu. Saskaņā ar jauno pieeju Padome, rīkodamās saskaņā ar īpašu likumdošanas procedūru un pēc apspriešanās ar Eiropas Parlamentu, tika pilnvarota pieņemt direktīvas, ar kurām nosaka koordinācijas un sadarbības pasākumus, kas nepieciešami, lai veicinātu jebkuras dalībvalsts diplomātisko vai konsulāro iestāžu aizsardzību ES pilsoņiem tādas trešās valsts teritorijā, kurā dalībvalsts, kuras pilsonis ir attiecīgā persona, nav pārstāvēta. Ņemot vērā ar Lisabonas līgumu izveidoto tiesisko regulējumu, ar Direktīvu arī tika atcelts Lēmums 95/553/EK.

⁵ Visaptverošu informāciju skatīt rakstā “Veiksmes stāsti par konsulāro atbalstu ES pilsoņiem, kuri ārzemēs nonākuši grūtībās” (“*Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad*”), kas

Nākotnē konsulārajai aizsardzībai var būt vēl lielāka nozīme, jo varētu palielināties krīžu biežums, smagums un ilgums; tas jo īpaši attiecas uz krīzēm, kas saistītas ar globālo sasilšanu, izraisot nenovēršamus daudzkārtējus klimata apdraudējumus un radot vairākus riskus ekosistēmām un cilvēkiem⁶. Tas parāda vajadzību nodrošināt, ka ir ieviesta infrastruktūra, kas ļauj praksē īstenot ar konsulāro aizsardzību saistītās ES pilsoņu tiesības. Tas arī parāda vajadzību pastiprināt ES konsulārās aizsardzības tiesisko regulējumu, jo īpaši tāpēc, lai uzlabotu sagatavotību krīzes situācijām un ņemtu vērā kopumā samazināto ES dalībvalstu konsulāro klātbūtni pēc Apvienotās Karalistes izstāšanās no ES.

Šajā sakarā Apvienotās Karalistes izstāšanās no ES ietekmēja arī Direktīvas teritoriālo piemērošanas jomu, jo radās vēl viena trešā valsts, kurā mājvieta ir vismaz 5,5 miljoniem ES pilsoņu⁷.

Kā minēts 2020. gada ziņojumā par ES pilsonību⁸, Komisijas 2021. gada darba programmā⁹ tika paziņots, ka tiks pārskatīti ES noteikumi par konsulāro aizsardzību, lai uzlabotu ES un dalībvalstu gatavību un spēju aizsargāt ES pilsoņus krīzes laikos. Tas ietvertu ES atbalsta lomas pastiprināšanu un ES delegāciju unikālā tīkla iespējami labāku izmantošanu¹⁰.

Turklāt Stratēģiskajā kompāsā drošībai un aizsardzībai¹¹, ko iesniedza Savienības Augstais pārstāvis ārlietās un drošības politikas jautājumos un Komisijas priekšsēdētājas vietnieks (AP/PV) un apstiprināja ES valstu un valdību pārstāvji¹², ir noteikts, ka “Eiropas Ārējās darbības dienesta (EĀDD) krīzes reaģēšanas mehānismi, mūsu konsulārais atbalsts un drošība uz vietas tiks pārskatīti un nostiprināti, lai labāk palīdzētu dalībvalstīm to centienos aizsargāt un glābt to pilsoņus ārvalstīs, kā arī atbalstītu mūsu ES delegācijas, kad tām ir jāevakuē personāls”¹³.

pieejams vietnē https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en.

⁶ Sk. Klimata pārmaiņu starpvaldību padomes ziņojumu “Klimata pārmaiņas 2022. gadā. Ietekme, pielāgošanās un neaizsargātība” (*Climate Change 2022, Impacts Adaptation and Vulnerability*), 15. lpp.

⁷ Ņemot vērā tikai labuma guvējus no *Brexit* izstāšanās līguma (t. i., ES pilsoņus, kuri dzīvoja Apvienotajā Karalistē pirms 2020. gada 31. decembra un joprojām turpina tur dzīvot), neskaitot ES pilsoņus, kuri pārcēlušies uz Apvienoto Karalisti pēc 2020. gada 31. decembra. Apvienotajā Karalistē ir pārstāvētas visas dalībvalstis, un tajā atrodas ES delegācija, tāpēc iespējamība, ka ES pilsonis nebūs pārstāvēts, ir ļoti ierobežota. Vietējā līmenī bieži tiek sasauktas vietējas konsulārās sadarbības sanāksmes, un pastāvīgi notiek ārkārtas rīcības plānošana konsulāru krīžu gadījumiem. Pasākumi, ko veic, lai pielāgotos tam, ka Apvienotā Karaliste ir kļuvusi par trešo valsti Direktīvas kontekstā, ietver kopīgu sistēmu pielāgošanu. Uz konsulāro aizsardzību neattiecas ne *Brexit* izstāšanās līgums, ne ES un Apvienotās Karalistes Tirdzniecības un sadarbības nolīgums.

⁸ [EU Citizenship Report 2020](#) – Empowering citizens and protecting their rights.

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Uz šo iniciatīvu attiecas atbilstošas labāka regulējuma prasības, un tā vēl nav publiskota.

¹¹ “Stratēģiskais kompass drošībai un aizsardzībai — Eiropas Savienībai, kas aizsargā savus pilsoņus, vērtības un intereses un veicina starptautisko mieru un drošību” (*A Strategic Compass for Security and Defence, for a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*), https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹² EU 7371/22.

¹³ Sekojot šim aicinājumam, 2022. gada jūlijā tika izveidots EĀDD Krīzes Reaģēšanas centrs (KRC) kā EĀDD pastāvīgā krīzes reaģēšanas struktūra, kas sadarbojas ar visu ES iestāžu, dalībvalstu un partneru krīzes vienībām.

Turklāt Komisija savā 2022. gada jūnija paziņojumā par turpmākajiem pasākumiem pēc konferences par Eiropas nākotni paziņoja, ka apsvērs jaunas rīcības jomas, piemēram, “padarīt Eiropas pilsonību nozīmīgāku pilsoņiem, tostarp stiprinot ar to saistītās tiesības un sniedzot uzticamu un viegli pieejamu informāciju par to”¹⁴.

2. Ziņojuma par īstenošanu un piemērošanu tvērums

Saskaņā ar Direktīvas 19. panta 1. punktu¹⁵ Komisijai līdz 2021. gada 1. maijam ir jāiesniedz Eiropas Parlamentam un Padomei ziņojums par Direktīvas īstenošanu un piemērošanu. Šā ziņojuma sagatavošana tika atlikta, lai ņemtu vērā nesenās norises, kam ir būtiska ietekme uz konsulāro aizsardzību, piemēram, atziņas, kas gūtas, īstenojot liela mēroga repatriācijas, kuras bija nepieciešamas Covid-19 pandēmijas uzliesmojuma, krīzes Afganistānā un Krievijas agresijas kara pret Ukrainu dēļ¹⁶.

Šajā ziņojumā ietvertais apraksts un analīze ir galvenokārt balstīti uz informāciju, ko sniegušas dalībvalstis, EĀDD un ES delegācijas un kas ir papildināta ar ārējiem pētījumiem¹⁷ un tiešu atgriezenisko saiti no ES pilsoņiem¹⁸.

Ziņojumā galvenā uzmanība ir pievērsta pasākumiem, ko dalībvalstis ir veikušas Direktīvas īstenošanas un piemērošanas nolūkā. Tajā ir vērtēts, vai dalībvalstis ir īstenojušas Direktīvu noteiktajā termiņā un vai ar valstu tiesību aktiem un praksi tiek sasniegti Direktīvas mērķi un tiek izpildītas tajā izklāstītās prasības. Turklāt atbilstoši Direktīvas 19. panta 2. punktam šajā ziņojumā ir arī apsvērtā iespējamā nepieciešamība pēc papildu pasākumiem, tostarp vajadzības gadījumā grozījumiem šīs direktīvas pielāgošanai, lai vēl vairāk veicinātu ES pilsoņu tiesību uz konsulāro aizsardzību īstenošanu¹⁹.

3. Direktīvas mērķis un pamatelementi

Ar Direktīvu tiek noteikti koordinācijas un sadarbības pasākumi, kas vajadzīgi, lai veicinātu to, ka tiek īstenotas ES pilsoņu tiesības tās trešās valsts teritorijā, kurā viņu valstspiederības dalībvalsts nav pārstāvēta (t. i., kurā viņi ir “nepārstāvēti”), saņemot jebkuras dalībvalsts diplomātisko un konsulāro iestāžu aizsardzību ar tādiem pašiem nosacījumiem kā attiecīgās dalībvalsts valstspiederīgajiem, kā noteikts LESD 20. panta

¹⁴ COM(2022) 404 final, pielikums.

¹⁵ Visas turpmākās atsauces uz pantiem attiecas uz Direktīvas pantiem, ja vien nav noteikts citādi.

¹⁶ Tādējādi pārskata periods aptver laikposmu no 2018. gada 1. maija, kad dalībvalstīm Direktīva bija jātransponē valsts tiesību aktos, līdz šā ziņojuma publicēšanas dienai.

¹⁷ Gaidāmais “Pētījums, kura mērķis ir atbalstīt ietekmes novērtējuma sagatavošanu par iespējamu ES politikas iniciatīvu par koordinācijas un sadarbības pasākumiem nolūkā veicināt ES pilsoņu tiesību uz konsulāro aizsardzību īstenošanu” (“*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 un VVA) un “Nepārstāvētu ES pilsoņu konsulārā aizsardzība trešās valstīs — ES pilsonības tiesību uz konsulāro aizsardzību ārpus ES efektivitāte un nākotne” (“*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: Eiropas Pilsonības tiesību akadēmiskais tīkls).

¹⁸ Eurobarometra zibensaptauja Nr. 485: ES pilsonība un demokrātija, 2020. gada februāris/marts, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=lv.

¹⁹ Ikvienam tiesību akta priekšlikumam tiktu piemērotas attiecīgās labāka regulējuma prasības, piemēram, izvērtēšana un ietekmes novērtējums, ja tas būtu atbilstoši.

2. punkta c) apakšpunktā²⁰. Direktīvā jo īpaši ir sniegtas definīcijas un aprakstītas procedūras, kas nepieciešamas šo tiesību īstenošanai.

Atbilstoši LESD 23. pantam Direktīvā ir dota atsauce uz konsulāro aizsardzību trešās valstīs, kuru sniedz pārstāvētas dalībvalstis nepārstāvētiem ES pilsoņiem ar tādiem pašiem nosacījumiem kā saviem valstspiederīgajiem. Tas nozīmē, ka ar Direktīvu netiek saskaņots, kāds palīdzības līmenis dalībvalstīm ir jāsniedz nepārstāvētiem pilsoņiem. Nepārstāvēti ES pilsoņi ir tiesīgi uz “vienlīdzīgu attieksmi”, t. i., tiesīgi saņemt tāda paša līmeņa aizsardzību, kādu dalībvalstis, kas palīdz, nodrošinātu saviem valstspiederīgajiem tādā pašā situācijā. Praksē tas nozīmē, ka nepārstāvēti ES pilsoņi var saņemt dažādu veidu aizsardzību un dažādu līmeņu pakalpojumu atkarībā no dalībvalsts, kurai viņi lūdz aizsardzību, jo dalībvalstis saviem valstspiederīgajiem nodrošina dažādu aizsardzību.

Direktīva ietver šādus elementus:

- vispārīgs princips par dalībvalstu konsulāro aizsardzību nepārstāvētiem ES pilsoņiem ar tādiem pašiem nosacījumiem kā saviem valstspiederīgajiem (2. pants);
- iespēja, ka nepārstāvēta pilsoņa valstspiederības dalībvalsts lūdz dalībvalsti, no kuras nepārstāvēts pilsonis lūdz vai saņem konsulāro aizsardzību, pārsūtīt lietu viņa(-as) valstspiederības dalībvalstij (pieprasījuma saņēmējai valstij būtu jāatsakās no konkrētās lietas) (3. pants);
- aizsardzības apjoms personām, nosakot, kurš ir tiesīgs uz konsulāro aizsardzību (4., 5. un 6. pants);
- nosacījumi attiecībā uz piekļuvi šādai aizsardzībai, proti, no kuras dalībvalsts un no kāda veida struktūras nepārstāvēti ES pilsoņi var lūgt aizsardzību (7. pants);
- noteikumi par to, kā identificēt nepārstāvētus ES pilsoņus (8. pants);
- neizsmeļošs tādu situāciju veidu uzskaitījums, kurās var rasties vajadzība pēc konsulārās aizsardzības (9. pants);
- noteikumi par to, kā dalībvalstīm ir jāsadarbojas un jākoordinē darbības savā starpā un ar ES, lai nodrošinātu nepārstāvētu pilsoņu aizsardzību (10. pants);
- specifikācijas par ES delegāciju lomu (11. pants);
- prasības attiecībā uz vietējo sadarbību starp dalībvalstīm (12. pants) un sagatavotību krīzes situācijām un krīzes sadarbību starp dalībvalstīm un ES delegācijām trešās valstīs (13. pants);
- noteikumi par konsulārās aizsardzības izmaksu atlīdzināšanu (14. un 15. pants).

4. Vispārīgs novērtējums

4.1. Direktīvas transponēšana valsts tiesību aktos

Atbilstoši Direktīvas 17. pantam dalībvalstīm tā bija jātransponē valsts tiesību aktos līdz 2018. gada 1. maijam.

Transponēšanas termiņa beigu datumā Komisiju par nepieciešamajiem pasākumiem nebija informējušas 10 dalībvalstis. Komisija iesaistījās sarunās ar attiecīgajām dalībvalstīm, lai nodrošinātu Direktīvas pilnīgu transponēšanu, un joprojām risina dialogu ar dalībvalstīm par konkrētu Direktīvas elementu īstenošanu.

²⁰ Direktīvas 4. apsvērums un 1. panta 1. punkts.

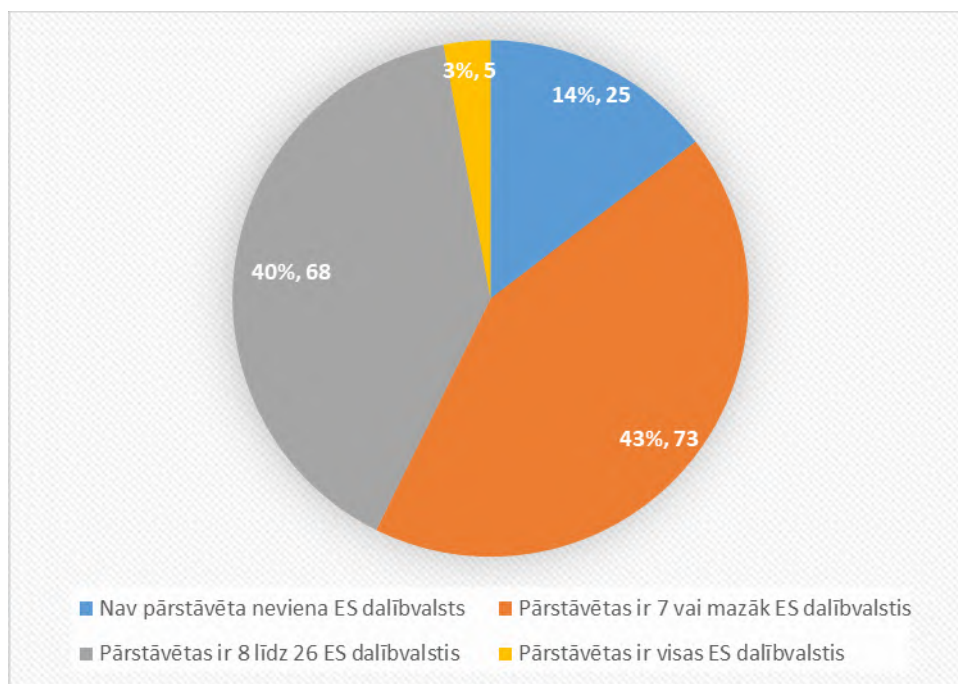
Komisija turpinās cieši uzraudzīt situāciju un veiks nepieciešamos pasākumus, lai nodrošinātu atbilstību Direktīvai visā ES, citstarp vajadzības gadījumā uzsākot pārkāpuma procedūru saskaņā ar LESD 258. pantu.

4.2. Direktīvas piemērošana un iespējamie trūkumi

Kopš Direktīvas piemērošanas sākuma ir pierādījies, ka tā ir noderīgs rīks, kas ļauj nodrošināt aizsardzību un atbalstu ES pilsoņiem, jo īpaši Covid-19 pandēmijas uzliesmojuma kontekstā 2020. gadā. Tomēr ES pilsoņiem problēmas rada vairāki konkrēti trūkumi un jaunas vajadzības.

Pirmkārt, Direktīvas pamatā ir priekšnoteikums, ka nepārstāvēti ES pilsoņi vienmēr var vērsties pie citas dalībvalsts, lūdzot konsulāro aizsardzību trešā valstī. Tomēr ir **daudz valstu, kurās nevienai dalībvalstij nav vēstniecības vai konsulārās pārstāvniecības**. Turklāt tajās valstīs, kurās ir pārstāvētas tikai dažas dalībvalstis, **šo dalībvalstu konsulārajiem tīkliem var būt liela slodze, jo īpaši krīzes situācijās**. Konkrēti, ir 25 trešās valstis, kurās nevienai dalībvalstij nav vēstniecības vai konsulārās pārstāvniecības²¹. Piecās no šīm valstīm vienīgo ES diplomātisko klātbūtni nodrošina ES delegācija²². Tomēr daudz vairāk ir to trešo valstu, kurās dalībvalstu konsulārā vai diplomātiskā klātbūtne ir ļoti zema un tādējādi pastāv augsts risks, ka šīs iestādes būs pārslogotas, ja notiks liela mēroga krīze. Piemēram, vairāk nekā pusē trešo valstu ir pārstāvētas ne vairāk kā septiņas dalībvalstis, kuru resursi bieži vien ir ierobežoti. ES delegācijas, kas atrodas lielākajā daļā attiecīgo trešo valstu, vajadzības gadījumā varētu sniegt noderīgu papildu atbalstu dalībvalstīm, lai palīdzētu nepārstāvētiem ES pilsoņiem.

1. attēls. ES dalībvalstu (DV) pārstāvība trešās valstīs



²¹ Tās ir Afganistāna, Antigva un Barbuda, Bahamu Salas, Barbadosa, Beliza, Butāna, Dominika, Grenāda, Gajāna, Kiribati, Kuka Salas, Lesoto, Lihtenšteina, Maldīvijs, Māršala Salas, Mikronēzija, Nauru, Palau, Samoa, Sentkitsa un Nevisa, Sentvinsenta un Grenadīnas, Svātini, Tonga, Tuvalu, Zālamana Salas. Pēc Apvienotās Karalistes izstāšanās no ES ir palielinājies to trešo valstu skaits, kurās nevienai dalībvalstij nav vēstniecības vai konsulārās pārstāvniecības.

²² Afganistāna, Barbadosa, Gajāna, Lesoto un Svātini.

Otrkārt, **atbalsts, ko ES delegācijas sniedz** ES pilsoņiem pēc dalībvalstu lūguma, pārsniedz nosacījumus, kas izklāstīti Direktīvas 11. pantā²³, kurš galvenokārt attiecas uz koordināciju un apgādes atbalstu²⁴. Tas jo īpaši attiecas uz trešām valstīm, kurās nav pārstāvēta neviena dalībvalsts un ES delegācijas ir sniegušas palīdzību ES pilsoņiem, kam tā vajadzīga. Tas pats ir attiecināms arī uz krīzes situācijām, kurās ES delegācijas bieži ir uzņēmušās aktīvu lomu, palīdzot dalībvalstīm sniegt palīdzību ES pilsoņiem.

Vēl jo svarīgāk ir tas, ka kopš Direktīvas piemērošanas sākuma ES delegācijām ir bijusi svarīga loma, īstenojot vietējo sadarbību un sadarbību krīžu situācijās. Pēc Covid-19 pandēmijas uzliesmojuma ES delegācijas, EĀDD un Komisijas dienesti, citstarp tās Ārkārtas reaģēšanas koordinēšanas centrs (ERCC), atbalstīja dalībvalstis vēl nebijuša kopīga pasākuma organizēšanā, lai repatriētu aptuveni 600 000 ES pilsoņu, kurus skāra pārvietošanās ierobežojumi visā pasaulē, jo īpaši izmantojot Savienības civilās aizsardzības mehānismu (UCPM)²⁵. Lai gan tas apliecināja konsulārās aizsardzības kā ES pilsonības tiesību daļas sniegtos ieguvumus, tas arī izcēla vajadzību pastiprināt esošo ES regulējumu, lai dalībvalstis un ES varētu efektīvāk risināt iespējamās līdzīgas problēmas nākotnē. Savā starpposma novērtējumā “Gūtās atziņas pēc Covid-19” Padomes prezidentvalsts Vācija²⁶ pauda uzskatu, ka repatriācija ir parādījusi, ka “esošie instrumenti nodrošina stabilu pamatu tam, lai turpmāk varētu uzlabot koordinētus konsulāros atbildes pasākumus krīžu situācijās”²⁷.

Ņemot vērā visus pieejamos faktus, ES delegāciju lomas apraksts Direktīvā šķiet pārlietu ierobežots, lai pilnībā atspoguļotu atbalstu, ko tās sniedz uz vietas, un to faktisko iesaisti, jo īpaši krīzes laikos. ES delegācijas ziņo, ka tām regulāri tiek prasīts rīkoties tieši, lai atbalstītu pilsoņus, kuriem vajadzīga palīdzība, ievērojami pārsniedzot pilnvaras, kas tām

²³ Šajā saistībā skatīt arī LESD 221. panta 2. punktu un 5. panta 10. punktu Padomes 2010. gada 26. jūlija Lēmumā, ar ko nosaka Eiropas Ārējās darbības dienesta organizatorisko struktūru un darbību (2010/427/ES) (OV L 201/30, 3.8.2010.).

²⁴ “Savienības delegācijas cieši sadarbojas un koordinē savu darbību ar dalībvalstu vēstniecībām un konsulātiem, lai sekmētu vietējo un krīzes sadarbību un koordināciju, jo īpaši sniedzot pieejamo apgādes atbalstu, tostarp biroja telpu un organizatorisko aprīkojumu, piemēram, pagaidu telpas konsulārajiem darbiniekiem un palīdzības vienībām. Savienības delegācijas un EĀDD galvenā mītne arī veicina informācijas apmaiņu dalībvalstu vēstniecību un konsulātu starpā un, ja nepieciešams, ar vietējām iestādēm. Savienības delegācijas arī dara pieejamu vispārēju informāciju par palīdzību, kādu nepārstāvētiem pilsoņiem varētu būt tiesības saņemt, jo īpaši darot zināmu vienošanos par praktisko kārtību, ja tāda ir.”

²⁵ Lēmumā 1313/2013/ES ir noteikts, ka UCPM var “izmantot, lai sniegtu civilās aizsardzības atbalstu konsulārajai palīdzībai Savienības pilsoņiem, ja to pieprasa attiecīgo dalībvalstu konsulārās iestādes”. UCPM līdzfinansēja 408 repatriācijas lidojumus no 85 trešām valstīm, ko organizēja 19 dalībvalstis, divas iesaistītās valstis un Apvienotā Karaliste (kas pārejas periodā vēl joprojām ir daļa no UCPM), atgriežot Eiropā 100 313 cilvēkus, no kuriem 90 060 bija ES pilsoņi.

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ Šajā saistībā sk. arī Padomes 2021. gada 23. novembra ieteikumus par sagatavotības, reaģēšanas spējas un noturības pret turpmākām krīzēm uzlabošanu, kuros Padome norādīja, ka “pēdējā laikā daudzas atziņas ir gūtas no Covid-19 pandēmijas”. Neraugoties uz trūkumiem, ES ir labi risinājusi šo problēmu, pateicoties koordinācijai un solidaritātei. Pandēmija atklāja trūkumus attiecībā uz sagatavotību un reaģēšanu uz pārrobežu krīzēm, taču tajā pašā laikā mūsu reakcija uz to ir pierādījusi kopīga darba nepieciešamību un pievienoto vērtību. ES konsulārās sadarbības un koordinācijas izmantošana ārkārtas ceļošanas ierobežojumu dēļ ārzemēs iestrēgušo ES valstspiederīgo veiksmīgai repatriācijai, ko īstenoja dalībvalstis ar EĀDD un Savienības civilās aizsardzības mehānisma (UCPM) atbalstu, (...) uzsver attiecīgā gadījumā konsulārās darbības koordinācijas un sadarbības nozīmi krīzes situācijās un to, ka ir jāizdara secinājumi no reakcijas uz Covid-19 uzliesmojumu un citām krīzēm, un sagaida, ka 2022. gadā tiks iesniegts Komisijas priekšlikums par ES konsulārās aizsardzības direktīvas pārskatīšanu.” (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/lv/pdf>)

tika paredzētas, pieņemot Direktīvu²⁸. Tomēr šī situācija nav ideāla, jo tā nenodrošina nepieciešamo juridisko noteiktību. Juridisko skaidrību un noteiktību attiecībā uz šādām situācijām varētu uzlabot, piemēram, pilnvarojot ES delegācijas vajadzības gadījumā rīkoties pēc dalībvalstu lūguma²⁹.

Treškārt, Direktīvā nekas nav teikts par **konsulāro aizsardzību noteiktām nepārstāvētu pilsoņu neaizsargātām grupām**. Tie var būt konsulārās aizsardzības lūgumi no grūtniecēm, nepavadītiem nepilngadīgajiem, personām ar ierobežotām pārvietošanās spējām, personām ar invaliditāti vai personām, kuras tiek diskriminētas uz jebkāda no pamatiem, kas minēti Hartas 21. pantā. Turklāt Direktīvā nav izklāstīts īpašs režīms konsulārās palīdzības sniegšanai noziedzīgos nodarījumos cietušajiem, starp kuriem var būt cietušie no vardarbības ģimenē un ar dzimumu saistītā vardarbībā cietušie. Ņemot vērā viņu īpašās vajadzības, personām no šīm grupām var būt sarežģītāk piekļūt konsulārajai aizsardzībai, jo īpaši krīzes laikos. Lai gan praksē dalībvalstis palīdzības sniegšanā piešķir prioritāti nepārstāvētām neaizsargātām grupām, juridisko noteiktību varētu uzlabot. Iespējams, tas var ietvert grozījumus Direktīvā, precizējot neaizsargātu nepārstāvētu pilsoņu īpašo situāciju.

Ceturtkārt, var veikt papildu pasākumus, lai nodrošinātu, ka **ES pilsoņi zina savas tiesības saistībā ar konsulāro aizsardzību** un ka viņiem ir pieejama **ticama un aktuāla informācija, lai šīs tiesības varētu pilnībā īstenot**. Šādā informācijā būtu jāiekļauj citu dalībvalstu vēstniecību un konsulātu kontaktinformācija, kā arī informācija par goda konsuliem, kuri var sniegt konsulāro aizsardzību un organizēt vienošanos starp dalībvalstīm. Lai gan vairākos Direktīvas pantos ir dotas atsauces uz informācijas sniegšanu, Direktīvā nav speciāla panta par komunikāciju, izmantojot ES kanālus, un par tādas būtiskas informācijas sniegšanu ES pilsoņiem, kas aptvertu visus iepriekš minētos aspektus. Šāds papildinājums būtu lietderīgs, lai garantētu, ka pilsoņiem tiek nodrošināts minimāls un konsekvents informācijas līmenis, lai vēl vairāk atvieglotu ES pilsoņu tiesību īstenošanu saistībā ar konsulāro aizsardzību.

Šajā sakarā 2. panta 2. punktā ir paredzēts, ka dalībvalstīm ir jāinformē nepārstāvētie pilsoņi par to, cik lielā mērā goda konsulu kompetencē ir sniegt aizsardzību konkrētā gadījumā. Turklāt 7. panta 2. punktā ir noteikts, ka dalībvalstīm un ES ir jāpublisko esošās praktiskās vienošanās starp dalībvalstīm, lai nepārstāvētiem pilsoņiem nodrošinātu pārredzamību. Tomēr dalībvalstis ne vienmēr veic konkrētus pasākumus, lai informētu nepārstāvētus pilsoņus par šiem konkrētajiem aspektiem, un informācijas vākšana ES līmenī, lai to izplatītu, izmantojot ES kanālus, nav visaptveroša. Attiecīgi nepārstāvētiem ES pilsoņiem var nebūt viegli pieejamas un/vai pienācīgas informācijas par praktisko kārtību. No tā izriet, ka visaptverošas un efektīvas informācijas prasības uzlabotu vispārējo konsulāro aizsardzību. Papildinot dalībvalstu veiktos pasākumus³⁰, ES šajā ziņā varētu uzņemties lielāku lomu, racionalizējot informāciju un/vai nodrošinot centrālu piekļuves punktu, un/vai plašāk izmantojot savus vispārējos un vietējos komunikācijas kanālus informācijas nodošanai.

²⁸ Kā piemērus tam, kā nesen ES delegācija sniedza tiešu palīdzību ES pilsoņiem, var minēt palīdzību ES pilsonim Afganistānā ceļošanas dokumentu sakārtošanā un palīdzību kāda ES pilsoņa glābšanā, kura laiva bija aizpeldējusi uz vietu 100 km attālumā no Somālijas.

²⁹ Sk. 27. zemspējas piezīmi.

³⁰ Vairākas ES dalībvalstis informē savus pilsoņus par viņu kā ES pilsoņu tiesībām saistībā ar konsulāro aizsardzību, piemēram, sniedzot norādes pasēs, oficiālās tīmekļa vietnēs un informācijas materiālos pilsoņiem, kuri dzīvo vai ceļo ārvalstīs.

Tāpat var arī uzlabot efektivitāti, nodrošinot informācijas plūsmas krīzes laikos starp EĀDD, ES delegācijām, dalībvalstīm un to pārstāvībām, un — attiecīgā gadījumā — Komisiju. Vienlīdz svarīgi ir uzlabot informācijas plūsmu pilsoņiem. Piemēram, vietējā konsulārajā sadarbībā varētu vienoties par centrālu informācijas avotu, kas varētu būt galvenais instruments komunikācijai ar nepārstāvētiem ES pilsoņiem krīzes situācijās katrā trešā valstī. Šādu(-us) kanālu(-us) varētu pārvaldīt ES delegācijas vai šim uzdevumam ieceltas dalībvalstis.

Visbeidzot, dalībvalstīm būtu jānodrošina nepārstāvētiem ES pilsoņiem **piekļuve efektīviem tiesiskās aizsardzības līdzekļiem**, lai garantētu, ka nepārstāvētiem pilsoņiem ir iespēja prasīt tiesisko aizsardzību, kad viņu tiesības saistībā ar konsulāro aizsardzību ir pārkāptas³¹. Lai vēl vairāk atvieglotu ES pilsoņu tiesību īstenošanu saistībā ar konsulāro aizsardzību, iespējams, varētu apsvērt iespēju **Direktīvā ieviest skaidru juridisko pamatu ES pilsoņu persondatu apstrādei**, jo īpaši krīzes situācijās. Turklāt, tā kā krīžu skaits un apmērs palielinās, ir plašāk jāizmanto prognozēšanas mehānismi sagatavotībai krīzēm, jo īpaši ņemot vērā cilvēciskos zaudējumus konsulārās aizsardzības neizdošanās gadījumā.

5. Atsevišķi novērtējuma punkti

Nākamajā iedaļā ir izvērtēta Direktīvas 1. nodaļas (Vispārīgi noteikumi), 2. nodaļas (Koordinācijas un sadarbības pasākumi) un 3. nodaļas (Finanšu procedūras) īstenošana un piemērošana.

5.1. Vispārīgi noteikumi

5.1.1. Goda konsuli (2. panta 2. punkts)

Atbilstoši 2. panta 2. punktam dalībvalstis var nolemt, vai Direktīvu attiecina uz goda konsulu sniegtu konsulāro aizsardzību. Minētajā pantā ir paredzēts, ka dalībvalstis nodrošina, ka nepārstāvēti pilsoņi tiek pienācīgi informēti par šādiem lēmumiem un par to, cik lielā mērā goda konsulu kompetencē ir sniegt aizsardzību konkrētā gadījumā.

Ņemot vērā Direktīvas elastīgumu šajā sakarā, šis noteikums dalībvalstīs tiek īstenots atšķirīgi. Dažas dalībvalstis noteikumu par goda konsulu sniegto konsulāro aizsardzību nepārstāvētiem pilsoņiem skaidri iekļauj savos tiesību aktos. Dažu šo dalībvalstu tiesību aktos ir arī precizēts, ka goda konsuli var sniegt šādu palīdzību nepārstāvētiem pilsoņiem tikai tad, ja ārlietu ministrija ir devusi viņiem skaidru rīkojumu to darīt. Citas dalībvalstis savos tiesību aktos ir skaidri precizējušas, ka Direktīva neattiecas uz goda konsuliem, vai arī nav pieņēmušas tiešu noteikumu par šo jautājumu.

Attiecībā uz 2. panta 2. punkta piemērošanu praksē dažas no dalībvalstīm, kurās nav īpašu noteikumu par šo jautājumu, vai piesaistīt goda konsulus katrā individuālā gadījumā, citstarp ļaujot viņiem piedalīties vietējās sadarbības sanāksmēs, kurās par to vienojas vietējā līmenī. Turpretī dažas no dalībvalstīm, kurās valsts tiesību aktos goda konsuliem ir atļauts sniegt konsulāro aizsardzību, praksē viņi šādu lomu neuzņemas. Kopumā ir vērts atzīmēt, ka lielākajā daļā dalībvalstu goda konsuli reti iesaistās vai vispār neiesaistās konsulārās aizsardzības sniegšanā nepārstāvētiem ES pilsoņiem. Tikai vienā dalībvalstī goda konsuli iesaistās samērā nelielā mērā (10–25 % no visiem gadījumiem, kad tika sniegta konsulārā aizsardzība nepārstāvētiem ES pilsoņiem). Starp

³¹ Sk. Pamattiesību hartas 47. pantu.

dalībvalstu norādītajiem iemesliem, kuru dēļ tās nepaplašina Direktīvas piemērošanas jomu, lai to attiecinātu arī uz goda konsuliem, ir viņu ierobežotās pilnvaras kopumā (arī attiecībā pret to valstspiederīgajiem), ierobežotie pakalpojumi, ko viņi var sniegt (piem., lielākā daļa no viņiem nevar izsniegt pagaidu ceļošanas dokumentus), un viņu ierobežotās spējas³². Šajā sakarā lielākajā daļā dalībvalstu goda konsuliem piešķirtās konsulārās pilnvaras ir ierobežotākas nekā parasto konsulāro amatpersonu pilnvaras.

Dalībvalstis ne vienmēr veic konkrētus pasākumus, lai informētu pilsoņus un citas dalībvalstis par to, cik lielā mērā goda konsulu kompetencē ir sniegt aizsardzību konkrētā gadījumā. Piemēram, var nebūt skaidrs, vai dalībvalsts goda konsuls ir tiesīgs izsniegt pagaidu ceļošanas dokumentus nepārstāvētiem ES pilsoņiem. Tas var radīt nenoteiktību.

Visbeidzot, goda konsuliem pārsvarā ir ierobežotas pilnvaras un viņi lielākoties iesaistās konsulārās aizsardzības sniegšanā izņēmuma apstākļos. Tomēr krīzes situācijās viņu loma var būt būtiska. Šajā sakarā varētu uzlabot to, kā dalībvalstis informē cita citu un ES pilsoņus par goda konsulu esību un par to, cik lielā mērā viņi spēj sniegt konsulāro aizsardzību nepārstāvētiem ES pilsoņiem.

5.1.2. Nepārstāvēti pilsoņi trešās valstīs (4. un 6. pants)

Direktīvas 4. un 6. pantā ir sniegta “nepārstāvēta pilsoņa” definīcija. Šī definīcija attiecas uz ikvienu pilsoni, kas ir tādas dalībvalsts valstspiederīgais, kura nav pārstāvēta trešā valstī, t. i., kurai nav vēstniecības vai konsulāta, kas tur darbojas pastāvīgi, vai tai tur nav vēstniecības, konsulāta vai goda konsula, kas faktiski spēj sniegt konsulāro aizsardzību konkrētā gadījumā.

Attiecīgi, ja pilsoņa valstspiederības dalībvalstij ir vēstniecība, konsulāts vai goda konsuls trešā valstī, bet tie jebkāda iemesla dēļ nevar sniegt aizsardzību, kādu attiecīgais pilsonis konkrētā gadījumā citādi būtu tiesīgs saņemt saskaņā ar tiesību aktiem vai praksi, arī šāds pilsonis būtu jāuzskata par “nepārstāvētu”. Kā noteikts Direktīvas 8. apsvērumā, šajā kontekstā tāpat būtu jāņem vērā pieejamība un tuvums. Piemēram, pilsoni, kas lūdz konsulāro aizsardzību no citas dalībvalsts vēstniecības vai konsulāta, nebūtu jānovirza uz viņa valstspiederības dalībvalsts vēstniecību, konsulātu vai goda konsulu, ja vietēju apstākļu dēļ (piem., transporta sistēmas darbības pārtraukumu gadījumā dabas katastrofas dēļ) vai resursu trūkuma dēļ pilsonim nav iespējams droši sasniegt šīs iestādes vai šīm iestādēm viņu tā, lai viņam būtu iespēja saņemt konsulāro aizsardzību. Tas katrā ziņā būs jānovērtē katrā gadījumā atsevišķi. Pārstāvības neesības jēdziens būtu jāinterpretē tā, lai nodrošinātu, ka nepārstāvētiem pilsoņiem ir efektīvas tiesības saņemt citas dalībvalsts vēstniecības vai konsulāta aizsardzību ar tādiem pašiem nosacījumiem kā attiecīgās dalībvalsts valstspiederīgajiem, ņemot vērā katra konkrētā gadījuma apstākļus, jo īpaši krīzes situācijas. Kā paskaidrots tālāk, Komisija uzskata, ka varētu būt nepieciešams sīkāk precizēt un nodrošināt juridisko noteiktību situācijās, kad ES pilsoni var uzskatīt par nepārstāvētu, jo trešā valstī nav vēstniecības, konsulāta vai goda konsula, kas reāli varētu sniegt konsulāro aizsardzību.

³² Jauns ES pagaidu ceļošanas dokumenta formāts stāsies spēkā 36 mēnešus pēc tam, kad būs pieņemtas gaidāmās papildu tehniskās specifikācijas pagaidu ceļošanas dokumentiem, kas noteiktas ar Padomes Direktīvu (ES) 2019/997. Jaunajam formātam būs nepieciešams izmantot aprīkojumu vienota formāta vīzu iespiešanai. Tāpēc tas var ietekmēt iespēju sniegt šāda veida konsulārās aizsardzības palīdzību vietās, kur dalībvalstu klātbūtne ir ierobežota.

Lielākā daļa dalībvalstu ir transponējušas 4. un 6. pantā ietvertās definīcijas³³.

Kopumā gadījumi, kad dalībvalstis atsakās sniegt konsulāro aizsardzību ES pilsonim, kam ir citas dalībvalsts valstspiederība, tāpēc ka viņu neuzskata par nepārstāvētu, ir ļoti reti.

Lielākā daļa dalībvalstu ir norādījušas, ka tās vairumā gadījumu spēj noteikt Direktīvas piemērošanas jomu attiecībā uz “nepārstāvētiem pilsoņiem”. Tomēr dažas dalībvalstis ir norādījušas uz grūtībām noteikt, vai esoša vēstniecība, konsulāts vai goda konsuls faktiski spēj sniegt konsulāro aizsardzību. Jo īpaši nosakot, vai konsulārās pārstāvniecības var faktiski sniegt konsulāro aizsardzību trešā valstī, dalībvalstis tādus jēdzienus kā “pieejamība” un “tuvums” interpretē atšķirīgi. Dažas dalībvalstis uzskata, ka jautājums par tālumu vai spēju ir būtisks faktors šajā novērtējumā, bet citas tā neuzskata. Dažas dalībvalstis ir norādījušas uz grūtībām noteikt, cik lielā mērā tuvuma trūkums varētu izraisīt pārstāvības trūkumu. Dažas dalībvalstis sagaida, ka pilsoņi pieliks pūles, lai piekļūtu savas valstspiederības dalībvalsts pārstāvniecībām, arī pārvarot lielākus attālumus. Dalībvalstis ir norādījušas, ka šaubu gadījumā tās tieši sazinās ar valstspiederības dalībvalsts tieslietu ministriju un parasti ievēro šīs dalībvalsts veikto novērtējumu, nosakot, vai persona būtu jāuzskata par “nepārstāvētu”. Parasti lielākā daļa dalībvalstu uzskata, ka robežsliekšnis novērtējumam par to, vai persona ir nepārstāvēta, ir atšķirīgs atkarībā no situācijas veida un steidzamības. Jo īpaši krīzes situācijās, kad dalībvalstis saņem steidzamus pieprasījumus pēc palīdzības, tām var būt ļoti sarežģīti laikus pārliecināties, vai pilsonis ir nepārstāvēts.

Ņemot vērā iepriekš minēto, iespējams, varētu sīkāk precizēt jēdzienu “nepārstāvēts pilsonis”, jo īpaši attiecībā uz situācijām, kad valstspiederības dalībvalstij nav vēstniecības, konsulāta vai goda konsula, kas spēj reāli sniegt konsulāro aizsardzību. Sīkāki precizējumi, citstarp attiecībā uz krīzes situācijām, atvieglotu ES pilsoņu tiesību īstenošanu saistībā ar konsulāro aizsardzību. Tas var ietvert, piemēram, “nepārstāvības pieņemumu” krīzes laikos saistībā ar palīdzības pieprasījuma steidzamību.

5.1.3. Nepārstāvētu pilsoņu ģimenes locekļi trešās valstīs (5. pants)

Atbilstoši 5. pantam dalībvalstīm ir jāsniedz konsulārā aizsardzība ģimenes locekļiem, kuri paši nav ES pilsoņi un kuri pavada nepārstāvētus ES pilsoņus trešā valstī, tādā pat apmērā un ar tādiem pašiem nosacījumiem, kā to sniegtu dalībvalsts, kas palīdz, pilsoņu ģimenes locekļiem, kuri paši nav ES pilsoņi, saskaņā ar tās valsts tiesībām vai praksi. Kā atzīmēts Direktīvas 9. apsvērumā, atkarībā no katra gadījuma konkrētajiem apstākļiem šāda aizsardzība varētu būt nepieciešama, lai nodrošinātu ar konsulāro aizsardzību saistīto tiesību un Hartas 7. pantā atzīto tiesību uz privātās un ģimenes dzīves neaizskaramību efektivitāti.

Tikai trīs dalībvalstis ir norādījušas, ka tās principā nesniegtu konsulāro palīdzību nepārstāvētu ES pilsoņu ģimenes locekļiem, kuri nav ES pilsoņi, ņemot vērā, ka saskaņā ar to valsts tiesību aktiem tās nesniedz konsulāro aizsardzību savu valstspiederīgo ģimenes locekļiem. Viena no šīm dalībvalstīm var sniegt atbalstu šādiem ģimenes locekļiem izņēmuma gadījumā krīzes situācijās ar tādiem pašiem nosacījumiem kā saviem valstspiederīgajiem.

³³ Komisija turpina dialogu ar dalībvalstīm, lai pārbaudītu, vai Direktīva tiek īstenota pilnībā.

Lielākajā daļā dalībvalstu konsulārās aizsardzības sniegšana nepārstāvēta ES pilsoņa ģimenes locekļiem, kas nav ES pilsoņi, tiek novērtēta individuāli katrā gadījumā. Atkarībā no dalībvalsts valsts tiesību aktiem un prakses ģimenes loceklis var būt tiešās ģimenes loceklis (piem., bērni, laulātie vai vecāki), bet tas var attiekties arī uz paplašinātu ģimeni (piem., brāļiem un māsām, tēvočiem, tantēm, brālēniem, māsīcām). Tāpat dalībvalstis atšķirīgi interpretē to, ko nozīmē “pavadīt” nepārstāvētu pilsoni. Praksē palīdzības sniegšanā prioritāte parasti tiek piešķirta pirmās pakāpes radniekiem. Salīdzinājumā ar dalībvalstu praksi ārpuskrīzes laikos palielināta aizsardzība krīzes laikos tiek sniegta atkarībā no krīzes situācijas smaguma un ārkārtējības un samērīgi ar to.

5.1.4. Piekļuve konsulārajai aizsardzībai un citas vienošanās (7. pants)

Direktīvas 7. panta 1. punktā ir noteikts vispārīgais princips, kas paredz, ka nepārstāvētiem pilsoņiem ir tiesības jebkuras dalībvalsts vēstniecībai vai konsulātam lūgt aizsardzību.

Tomēr tas neliedz dalībvalstīm noslēgt divpusējas vienošanās, kā noteikts Direktīvas 7. panta 2. punktā, lai nodrošinātu nepārstāvētu ES pilsoņu efektīvu aizsardzību³⁴. Pirmkārt, dalībvalstis var pārstāvēt citu dalībvalsti pastāvīgi, kā paredzēts Vīnes Konvencijas par konsulārajiem sakariem 8. pantā. Otrkārt, dalībvalstu vēstniecības vai konsulāti, kad to uzskata par nepieciešamu, var vienoties par praktisku kārtību pienākumu sadalei saistībā ar konsulārās aizsardzības sniegšanu nepārstāvētiem pilsoņiem. ES un dalībvalstīm šāda kārtība ir jāpaziņo Komisijai un EĀDD, lai nodrošinātu pārredzamību.

Gadījumos, kad ir noslēgta vienošanās par praktisko kārtību, vēstniecībai vai konsulātam, kam nepārstāvētais pilsonis lūdz konsulāro aizsardzību un kas nav izraudzīti kā kompetenti saskaņā ar konkrēto pieņemto vienošanos, saskaņā ar Direktīvas 7. panta 3. punktu ir jānodrošina, ka attiecīgais pieteikums tiek pārsūtīts attiecīgajai vēstniecībai vai konsulātam, ja vien šādi netiek apdraudēta konsulārā aizsardzība, jo īpaši tad, ja lietas steidzamības dēļ ir nepieciešama lūguma saņēmējas vēstniecības vai konsulāta tūlītēja rīcība.

Visas dalībvalstis ir noslēgušas šādas vienošanās kaut kādā veidā. Šajā sakarā ir identificētas divas problēmas, kas var izraisīt to, ka nepārstāvēti ES pilsoņi saskaras ar kavējumiem vai šķēršļiem tās konsulārās palīdzības saņemšanā, kuru viņi ir tiesīgi saņemt.

Pirmkārt, lielākā daļa vienošanos netiek pietiekamā līmenī publiskotas, lai nodrošinātu pārredzamību un to, ka nepārstāvēti pilsoņi tās efektīvi izmanto. Ar papildu centieniem varētu nodrošināt, ka atsauces uz visa veida pastāvīgo vienošanos starp dalībvalstīm tiktu iekļautas centralizētā vietā, tādējādi papildinot vietēji pielāgotu informāciju. Tas palīdzētu noskaidrot, kura dalībvalsts ir atbildīga par palīdzības sniegšanu citu dalībvalstu nepārstāvētiem pilsoņiem saskaņā ar iepriekšēju vienošanos.

Būtu iespējams vēl vairāk nostiprināt dalībvalstu pienākumu paziņot par divpusēju un praktisku vienošanos Komisijai, EĀDD un ES delegācijām (lai to varētu iekļaut ES komunikācijas kanālos plašākai publicitātei), piemēram, iekļaujot termiņu, kurā šāda paziņošana būtu jāveic. Tāpat būtu lietderīgi pievienot līdzīgas paziņošanas prasības par

³⁴ Sk. arī Direktīvas 10. apsvērumu.

ceļošanas ieteikumiem un kontaktpersonu sarakstiem saziņai ar dalībvalstu konsulārajiem tīkliem, citstarp goda konsuliem, un par to, cik lielā mērā viņi var sniegt konsulāro aizsardzību attiecībā uz dalībvalstīm, kas piemēro 2. panta 2. punktu.

Otrkārt, dažos gadījumos dalībvalstis ir pieprasījušas, lai tiek noslēgta divpusēja vienošanās starp attiecīgajām ārlietu ministrijām pirms palīdzības sniegšanas citas dalībvalsts nepārstāvētam pilsonim, lai gan Direktīvā šāda prasība nav ietverta. Turklāt dažos gadījumos pārstāvētās dalībvalstis atsakās sniegt konsulāro aizsardzību nepārstāvētiem pilsoņiem, argumentējot, ka, ņemot vērā divpusējās vienošanās, šis pienākums ir citām pārstāvētām dalībvalstīm. Šajā ziņā būtu jāatgādina, ka 7. pantā ir noteikts, ka nepārstāvētiem ES pilsoņiem ir tiesības lūgt aizsardzību jebkuras dalībvalsts vēstniecībai vai konsulātam. Turklāt saskaņā ar minēto pantu gadījumos, kad ir noslēgtas vienošanās, tās dalībvalsts iestādēm, pie kuras vēršas, nevis attiecīgajam pilsonim ir jāpārsūta pieteikums attiecīgajai vēstniecībai vai konsulātam.

Kopumā šķiet, ka trūkst skaidrības un izpratnes par procedūru, kādā notiek no nepārstāvētiem ES pilsoņiem saņemto pieteikumu pārsūtīšana. Turklāt, lai gan Direktīvā ir atļauts noslēgt divpusējas vienošanās starp dalībvalstīm, šķiet, ka ir jāprecizē, ka tas nav priekšnosacījums konsulārās palīdzības sniegšanai nepārstāvētiem ES pilsoņiem.

5.1.5. Personas apliecināšana (8. pants)

Direktīvas 8. panta 1. punktā ir noteikts, ka konsulāro aizsardzību lūdzošā persona apliecina, ka tā ir ES pilsonis, uzrādot pasi vai personas apliecību. Saskaņā ar 8. panta 2. punktu, ja ES pilsonis nespēj uzrādīt derīgu pasi vai personas apliecību, valstspiederību var pierādīt jebkādā citā veidā, citstarp, ja vajadzīgs, to pārbaudot tās dalībvalsts diplomātiskajās vai konsulārajās iestādēs, par kuras valstspiederīgo pieteikuma iesniedzējs sevi norāda. Direktīvas 8. panta 3. punktā ir noteikts, ka attiecībā uz 5. pantā minētajiem ģimenes locekļiem identitāti un ģimenes saišu esību var pierādīt ar jebkādiem līdzekļiem, citstarp dalībvalstij, kas palīdz, to pārbaudot 8. panta 1. punktā minētajās ES pilsoņa valstspiederības dalībvalsts diplomātiskajās vai konsulārajās iestādēs.

Lielākā daļa dalībvalstu ir transponējušas 8. pantu valsts tiesību aktos³⁵.

Šā noteikuma piemērošana šķiet kopumā efektīva, un dalībvalstis nav ziņojušas par būtiskām problēmām saistībā ar nepārstāvētu ES pilsoņu vai viņu ģimenes locekļu, kas lūdz konsulāro aizsardzību, personas apliecināšanu.

5.1.6. Palīdzības veidi (9. pants)

Direktīvas 9. pantā ir neizsmeļoši uzskaitītas³⁶ visbiežāk sastopamās situācijas, kurās nepārstāvēti ES pilsoņi var lūgt konsulāru palīdzību no pārstāvētām dalībvalstīm:

- aizturēšanas vai apcietināšanas gadījumā;
- noziedzīgos nodarījumos cietušajiem;
- smagā nelaimes gadījumā vai smagas slimības gadījumā;

³⁵ Komisija turpina dialogu ar dalībvalstīm, lai pārbaudītu, vai Direktīva tiek īstenota pilnībā.

³⁶ Kā norādīts Direktīvas 14. apsvērumā, “[t]ā kā nepieciešamā aizsardzība vienmēr ir atkarīga no faktiskās situācijas, konsulārā aizsardzība nebūtu jāattiecinā vienīgi uz situācijām, kuras ir konkrēti minētas šajā direktīvā”.

- nāves gadījumā;
- palīdzība un repatriācija ārkārtas gadījumā un
- pagaidu ceļošanas dokumentu izsniegšana.

Jebkurā no minētajām situācijām dalībvalstīm ir jāsniedz nepārstāvētiem ES pilsoņiem jebkāda palīdzība, kādu tās sniegtu saviem valstspiederīgajiem. Attiecīgi saņemtā atbalsta līmenis dalībvalstīs var būt atšķirīgs.

Visas dalībvalstis sniedz konsulāro aizsardzību visās sešās situācijās, kas uzskaitītas Direktīvas 9. pantā. Konkrētais dalībvalstu sniegtās palīdzības veids praksē, šķiet, dažādās dalībvalstīs ir ievērojami atšķirīgs, un parasti šajā ziņā ņem vērā katra gadījuma konkrētos apstākļus. Lielākā daļa dalībvalstu 9. pantā paredzētās sešas situācijas skaidri min savos valsts tiesību aktos, izņemot divas dalībvalstis, kurās šīs sešas situācijas ir aptvertas, izmantojot politiku vai praksi. Turklāt vairākas dalībvalstis skaidri paredz Direktīvas piemērošanu arī situācijās, kas nav uzskaitītas 9. pantā, piemēram, saistībā ar nepavadītiem nepilngadīgajiem.

Fakti liecina, ka vajadzība pēc pagaidu ceļošanas dokumenta ir galvenais gadījums, kad dalībvalstis sniedz palīdzību citu dalībvalstu pilsoņiem ārpuskrīzes situācijās; otrs visbiežākais gadījums ir vaicājumi un informācijas pieprasījumi. Tas ir viens no iemesliem, kāpēc tika pieņemta Padomes 2019. gada 18. jūnija Direktīva (ES) 2019/997, ar ko ievieš ES pagaidu ceļošanas dokumentu un atceļ Lēmumu 96/409/KĀDP³⁷; paredzams, ka tā būs jāpiemēro no 2025. gada. 2020. gadā lielākā daļa gadījumu, kad tika sniegta palīdzība nepārstāvētiem ES pilsoņiem, bija saistīti ar palīdzību un repatriāciju ārkārtas gadījumā, ņemot vērā Covid-19 krīzes kontekstu. Tiek lēsts, ka vismaz 500 ES pilsoņu un viņu ģimenes locekļu, kas tika evakuēti no Afganistānas, bija nepārstāvēti.

Lai gan iepriekš sniegtais situāciju uzskaitījums nav izsmēlošs, vairākas ES delegācijas ir ziņojušas par gadījumiem, kad dalībvalsts ir atteikusi konsulāro aizsardzību nepārstāvētiem ES pilsoņiem. Šādos gadījumos iemesls atteikumam, uz kuru atsaucās dalībvalsts, bija tāds, ka lūgtā palīdzība nebija neviens no uzskaitītajiem veidiem, lai gan saskaņā ar dalībvalsts valsts tiesību aktiem tai ir jāsniedz šāda palīdzība saviem valstspiederīgajiem.

Ir svarīgi atzīmēt, ka 9. pantā minētais palīdzības veidu saraksts nav izsmēlošs; tas nozīmē, ka nepārstāvēti ES pilsoņi ir nediskriminējošā veidā tiesīgi saņemt arī citu veidu konsulāro palīdzību, kuru dalībvalsts sniedz saviem valstspiederīgajiem.

No šiem konstatējumiem izriet, ka skaidrību par konsulāro palīdzību, kas dalībvalstīm ir jāsniedz nepārstāvētiem ES pilsoņiem, varētu uzlabot, lai nodrošinātu lielāku prognozējamību un juridisko noteiktību.

5.2. Koordinācijas un sadarbības pasākumi

5.2.1. Vispārīgi noteikumi (10. pants)

Saskaņā 10. panta 1. punktu dalībvalstīm ir cieši jāsadarbjas un jākoordinē darbības savstarpēji un ar ES, lai nodrošinātu nepārstāvētu pilsoņu aizsardzību. Direktīvas 10. panta 2. un 3. punktā ir precizēts veids, kā dalībvalstij, kas palīdz, ir jāsadarbjas ar nepārstāvētā pilsoņa valstspiederības dalībvalsti, kad tā saņem lūgumu sniegt konsulāro

³⁷ OV L 163, 20.6.2019., 1. lpp.

aizsardzību. Panta 2. un 3. punktā ir arī ietvertas prasības apmainīties ar informāciju par palīdzības lūgumu un nepārstāvētā pilsoņa, kurš lūdz palīdzību, un ģimenes locekļu, kuriem arī var būt nepieciešams sniegt konsulāro aizsardzību, identitāti. Dalībvalstij, kas palīdz, ir arī jāveicina informācijas apmaiņa starp pilsoni un viņa valstspiederības dalībvalsti, savukārt valstspiederības dalībvalsts ir atbildīga par saziņu ar pilsoņa ģimenes locekļiem, kā arī jebkurām citām attiecīgām personām vai iestādēm. Direktīvas 10. panta 4. punktā ir precizēts, ka dalībvalstīm, izmantojot EĀDD drošu tīmekļa vietni, ir jāinformē tas par attiecīgajiem kontaktpunktiem ārlietu ministrijās.

Lielākā daļa dalībvalstu ir transponējušas 10. pantu valsts tiesību aktos³⁸.

Dalībvalstis norādīja, ka sadarbība un koordinācija starp tām kopumā ir efektīva. Lielākajā daļā gadījumu šo koordināciju praksē nodrošina ES delegācijas, un vietējās konsulārās sadarbības sanāksmes parasti notiek to mītnēs. Tomēr ir identificētas vairākas problēmas. Tās ir izklāstītas tālāk.

Pirmkārt, lai gan reti, tomēr ir bijuši gadījumi, kad nepārstāvēti ES pilsoņi ir lūguši palīdzību no citas dalībvalsts, kas vēlāk lūgumu pārsūtījusi tuvākajai pilsoņa valstspiederības dalībvalsts vēstniecībai blakusesošā jurisdikcijā.

Otrkārt, dažos gadījumos valstspiederības dalībvalstis ir atteikušās sniegt informāciju par saviem pilsoņiem dalībvalstīm, kas palīdz, atsaucoties uz viņu persondatu aizsardzību.

Treškārt, krīzes situācijās pārstāvētās dalībvalstis dažkārt ir pārslogotas individuālu no ES pilsoņiem saņemtu lūgumu lielā skaita dēļ, arī tāpēc, ka nepārstāvētām dalībvalstīm ir ierobežota piekļuve informācijai, kas ir apritē vietējos koordinācijas tīklos. Parasti vēstniecības un konsulāti, kas visātrāk atbild uz pilsoņu lūgumiem, mēdz saņemt visvairāk lūgumu laika gaitā, tāpēc tiem nav stimula steidzami rīkoties. Šādos gadījumos plašāka konsulāro dienestu digitalizācija un uzlabota sadarbība varētu mazināt slogu dalībvalstīm, kas ir pārstāvētas trešā valstī.

Kopumā sadarbība starp dalībvalstīm attiecībā uz konsulārās aizsardzības sniegšanu nepārstāvētiem pilsoņiem ir efektīva. Tomēr, ņemot vērā iepriekš izklāstītās situācijas, dažas nepilnības var izraisīt kavēšanos palīdzības sniegšanā nepārstāvētiem pilsoņiem vai pat tās nesniegšanu. Šajā ziņā īpaši ir jāatzīmē digitālo rīku trūkums, kapacitātes problēmas, jo īpaši krīzes laikos, un tas, ka nav skaidra juridiskā pamata ES pilsoņu persondatu apstrādei (arī attiecībā uz datu nosūtīšanu). Turklāt varētu vēl vairāk uzlabot konsulāro iestāžu informētību par Direktīvā paredzētajiem principiem un prasībām, lai nodrošinātu, ka tās spēj izpildīt savu pienākumu sniegt palīdzību, kad tā ir vajadzīga.

5.2.2. ES delegāciju loma (11. pants)

Direktīvas 11. pantā ir noteikts, ka ES delegācijas cieši sadarbojas un koordinē savu darbību ar dalībvalstu vēstniecībām un konsulātiem, lai sekmētu vietējo un krīzes sadarbību un koordināciju, jo īpaši sniedzot apgādes atbalstu, kā arī sniedzot informāciju par palīdzību, kādu nepārstāvētiem pilsoņiem varētu būt tiesības saņemt. Turklāt ES delegācijas un EĀDD galvenā mītne arī veicina informācijas apmaiņu dalībvalstu vēstniecību un konsulātu starpā un, ja nepieciešams, ar vietējām iestādēm. Visbeidzot, ES delegācijas arī dara pieejamu vispārēju informāciju par palīdzību, kādu nepārstāvētiem

³⁸ Komisija turpina dialogu ar dalībvalstīm, lai pārbaudītu, vai Direktīva tiek īstenota pilnībā.

pilsoņiem varētu būt tiesības saņemt, jo īpaši darot zināmu vienošanos par praktisko kārtību, ja tāda ir.

ES delegāciju pilnvaras konsulārās aizsardzības jomā ir sīkāk definētas EĀDD lēmuma 5. panta 10. punktā, kurā noteikts, ka šīs delegācijas “pēc dalībvalstu lūguma, izmantojot pieejamos resursus, atbalsta dalībvalstis to diplomātiskajās attiecībās un saistībā ar to uzdevumu sniegt konsulāro aizsardzību Savienības pilsoņiem trešās valstīs”³⁹. Tas vieš skaidrību par to, ka no ES delegācijām tiek sagaidīts, ka tās sniegs atbalstu dalībvalstīm palīdzības sniegšanā gan nepārstāvētiem, gan pārstāvētiem ES pilsoņiem.

ES delegācijām ir svarīga loma vietējo konsulārās sadarbības tīklu darbības kontekstā. Tās uzņemas vadošu lomu vietējo konsulārās sadarbības sanāksmju vadīšanā vai atbalsta sniegšanā to vadītājiem, šo sanāksmju rīkošanā, kā arī dalībvalstu konsulārās sagatavotības krīzēm un reaģēšanas pasākumu koordinēšanā vietējā līmenī. To loma attiecībā uz ES pilsoņiem galvenokārt ir koordinēt un nodibināt saziņu starp pilsoņiem un dalībvalstu pārstāvniecībām, kas ir pieejamas konsulārās aizsardzības sniegšanai. Šajā sakarā ES delegāciju kā dalībvalstu (un dažos gadījumos ES pilsoņu) kontaktpunktu aktīvā loma vairākos pārsniedz Direktīvas prasības.

Lai gan dalībvalstis uzskata, ka sadarbība ar ES delegācijām un to veiktā koordinācija kopumā ir efektīva, daudzas no tām ir uzsvērušas vajadzību stiprināt ES delegāciju vispārējo lomu. Jau patlaban ES delegācijas uzņemas proaktīvu lomu gan krīžu, gan ārpuskrīžu situācijās, un dalībvalstis tām arī bieži lūdz rīkoties ārpus to stingrajām pilnvarām, jo īpaši sniedzot tiešu palīdzību ES pilsoņiem, kuriem tā ir vajadzīga, kā to apliecina nesenie piemēri.

Covid-19 pandēmijas laikā gandrīz visas ES delegācijas īpaši aktīvi iesaistījās dalībvalstu rīcības vispārējā koordinēšanā, arī koordinējot repatriācijas lidojumus un apmainoties ar informāciju gan ar profesionālajām pārstāvniecībām, gan goda konsuliem. Dažos gadījumos, piemēram, Fidži, kur diplomātiskā klātbūtne ir dažām dalībvalstīm, ES delegācija uzņēmās galveno lomu ES pilsoņu repatriācijas lidojumu koordinēšanā⁴⁰.

Evakuācijas ar gaisa transportu laikā Kabulā, Afganistānā, 2021. gadā dalībvalstis, kam nebija klātbūtnes Kabulas lidostā, vērsās pie EĀDD un ES delegācijas, lai saviem pilsoņiem nodrošinātu piekļuvi lidostai un sēdvietām lidmašīnās. EĀDD un ES delegācija rīkojās, lai nodrošinātu šo pilsoņu saziņu ar dalībvalstu kolēģiem, kuri atradās Kabulas lidostā.

Svatini nekārtību laikā 2021. gada vasarā dalībvalstis sazinājās ar ES delegāciju, kura vienīgā nodrošināja ES diplomātisko klātbūtni uz vietas, lai kopīgotu informāciju par savu visneaizsargātāko pilsoņu atrašanos uz vietas un noskaidrotu, kāda ir drošības situācija un iespējamās evakuācijas iespējas. ES delegāciju lomas precizēšana situācijās, kad tās ir vienīgās ES diplomātiskās pārstāvniecības, būtu bijusi svarīga, lai nodrošinātu iespējamus pasākumus pēc evakuācijas, ja tāda situācija rastos.

³⁹ Sk. arī LESD 221. panta 2. punktu.

⁴⁰ Eiropas Parlaments savā 2022. gada 4. maija lēmumā par Eiropas Savienības 2020. finanšu gada vispārējā budžeta izpildes apstiprināšanu (P9_TA(2022)0153) “apsveic EĀDD par tā izšķirošo lomu nozīmīgajā ārkārtas pasākumā repatriēt vairāk nekā 600 000 visā pasaulē iestrēgušu Savienības pilsoņu, vienlaikus palīdzot izveidot liela mēroga humānās un citas palīdzības operāciju “*Team Europe*”, lai palīdzētu partneriem visā pasaulē, kuri pret pandēmiju cīnījās ar krietni mazākiem resursiem nekā Savienība”.

Eritrejā ES delegācija tieši palīdzēja nepārstāvētam ES pilsonim, sazinoties ar vietējām iestādēm, lai nodrošinātu transportu un hospitalizāciju, ļaujot droši atgriezties Eiropā.

Saistībā ar Krievijas agresijas karu pret Ukrainu ES delegācija Kijivā veiksmīgi organizēja divas “diplomātisko vilcienu” operācijas, vienojoties ar Ukrainas dzelzceļa uzņēmumu “Укрзалізниця”, lai rezervētu īpašus vagonus vilcienā no Kijivas uz Helmu (Polijā). Pateicoties šai iniciatīvai, vairāki simti ES pilsoņu, viņu ģimenes locekļi, kā arī ES delegācijas un dalībvalstu vēstniecību vietējie pārstāvji tika veiksmīgi evakuēti no Ukrainas divās operācijās, ko organizēja 2022. gada 9. un 14. martā.

2022. gada jūnijā pēc dalībvalsts lūguma ES delegācija Somālijā palīdzēja izglābt ES pilsoni, kura laiva bija salūzusi vietā, kas atradās aptuveni 100 km no Kismajo piekrastes Somālijā. ES delegācija sazinājās ar Džubalendas valsts iestādēm, kas nodrošināja pieejamas četras laivas veiksmīgajai glābšanas operācijai.

ES delegāciju aptaujā, kas veikta kā daļa no notiekošā ietekmes novērtējuma Direktīvas iespējamai pārskatīšanai⁴¹, noskaidrojās, ka pilsoņi jau tagad bieži lūdz palīdzību no ES delegācijām (jo īpaši pēc Covid-19 pandēmijas uzliesmojuma) un ka šādu gadījumu skaits palielinās⁴².

Turklāt ES delegāciju tīkls Karību jūras reģionā un ES delegācija Fidži ir starp nedaudzajiem ES diplomātiskajiem dienestiem šajos lielajos reģionos. Dalībvalstu konsulārās klātbūtnes trūkums ir īpaši kritiska problēma Karību jūras reģionā, kurā bieži notiek dabas katastrofas un kurš vienlaikus ir iecienīta tūristu atpūtas vieta. Līdzīgi ES delegācijas sauszemes ieskaudtajās valstīs Svatini un Lesoto, kā arī ES delegācijas Barbadosā un Gajānā, turklāt patlaban arī Afganistānā ir vienīgā ES diplomātiskā klātbūtne šajās valstīs.

Kopumā no iepriekš izklāstītā izriet, ka, iespējams, būtu jāprecizē un jāpalielina ES delegāciju loma, lai atspoguļotu to arvien pamanāmāko nozīmi uz vietas un nodrošinātu juridisko noteiktību, arī piešķirot tām kompetenci tieši palīdzēt ES pilsoņiem ārvalstīs konkrētos apstākļos un pēc dalībvalstu lūguma. Plašā ES delegāciju tīkla turpmāka izmantošana stiprinātu atbalstu, kas tiek piedāvāts ES pilsoņiem, kuriem tas ir vajadzīgs ārvalstīs.

Būtu jābūt iespējām īstenot risinājumus, kas ir pielāgoti konkrētajai trešai valstij un konkrētajai situācijai, lai optimāli izmantotu pieejamos resursus. Prioritāte būtu jāpiešķir risinājumiem, kam ir ierobežota ietekme uz budžetu. Piemēram, varētu uzlabot tādu kopīgu konsulāro grupu izmantošanu, kurās apvienojušies ES un dalībvalstu konsulārie darbinieki un kuras varētu izvietot vai nosūtīt kā pastiprinājumu, jo īpaši reaģējot uz ārkārtas un krīzes situācijām. Dalībvalstu konsulāros darbiniekus varētu arī norīkot uz

⁴¹ Gaidāmais “Pētījums, kura mērķis ir atbalstīt ietekmes novērtējuma sagatavošanu par iespējamu ES politikas iniciatīvu par koordinācijas un sadarbības pasākumiem nolūkā veicināt ES pilsoņu tiesību uz konsulāro aizsardzību īstenošanu” (“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* un *VVA*.

⁴² Pirms Covid-19 pandēmijas liela daļa ES delegāciju (aptuveni 48 %) atbildēja, ka ir saņēmušas šādus lūgumus neregulāri / katru gadu. Šķiet, ka kopš Covid-19 pandēmijas sākuma ir ievērojami pieaudzis to ES delegāciju skaits, kuras saņem palīdzības lūgumus no ES pilsoņiem tieši: aptuveni 82 % no respondentiem norādīja, ka ir saņēmuši šādus lūgumus. Palielinājās arī lūgumu biežums: aptuveni 30 % no ES delegācijām norādīja, ka saņem lūgumus katru nedēļu.

konkrētām ES delegācijām, lai nostiprinātu konsulāro kompetenci šajā jomā valstīs ar ierobežotu konsulāro klātbūtni.

Viens no iespējamajiem veidiem, kā risināt šos jautājumus, varētu būt ES delegāciju palīdzības lomas paplašināšana, jo īpaši trešās valstīs, kurās dalībvalstu konsulārā klātbūtne ir ļoti maza. Šajā sakarā 2020. gada marta Eirobarometrā par ES pilsonību un demokrātiju vairāk nekā deviņi no desmit respondentiem piekrita, ka tad, ja viņi atrastos valstī ārpus ES, kurā viņu valstspiederības dalībvalsts nav pārstāvēta, viņi labprātāk lūgtu atbalstu no ES delegācijas⁴³.

5.2.3. Vietējā sadarbība (12. pants)

Direktīvas 12. pantā ir noteikts, ka vietējās sadarbības sanāksmēs ir jāietver regulāra informācijas apmaiņa par jautājumiem, kas ir būtiski nepārstāvētiem pilsoņiem. Tajā ir arī noteikts, ka minētajās sanāksmēs dalībvalstīm vajadzības gadījumā ir jāvienojas par 7. pantā minēto praktisko kārtību, lai nodrošinātu, ka nepārstāvēti pilsoņi attiecīgajā trešā valstī saņem efektīvu aizsardzību. Vietējās sadarbības sanāksmes vada dalībvalsts pārstāvis ciešā sadarbībā ar ES delegāciju, ja vien dalībvalstis nevienojas citādi.

Kopumā vietējās sadarbības sanāksmes ir noderīgas un norit efektīvi, lai gan šādu sanāksmju līmenis un efektivitāte dažādās trešās valstīs var būt atšķirīgi. Kopš Covid-19 pandēmijas uzliesmojuma vietējās sadarbības sanāksmes lielākoties ir notikušas attālināti. Praksē, šķiet, nav skaidras hierarhijas vai norādījuma par sanāksmju vadītājiem (arvien biežāk sanāksmju vadīšana tiek piedāvāta ES delegācijām).

Dalībvalstīm ar pārstāvībām, kurās darbinieku skaits ir neliels, vietējā koordinācija ir ļoti būtiska gan kā informācijas avots, gan kā praktisks rīks tādu jautājumu risināšanai, kuri rodas saistībā ar konsulārās aizsardzības sniegšanu. Tomēr, kā norādījušas ES delegācijas, dalība vietējās konsulārās sadarbības sanāksmēs ir nevienmērīga (jo īpaši parastajā ikdienā un ārpus krīžu situācijām). To varētu izskaidrot ar grūtībām dažām pārstāvniecībām, kurām ir maz darbinieku, piedalīties visās diskusijās vai grūtībām nepārstāvētām valstīm piekļūt šiem vietējās sadarbības tīkliem (jo, ņemot vērā sarunu būtību, attālināta dalība ne vienmēr ir iespējama vai vēlama).

Informācija, ko apspriež vietējās konsulārās sadarbības sanāksmēs, ne vienmēr ir pieejama vai sasniedzama dalībvalstīm, kas nav pārstāvētas vietēji. Lai gan sanāksmju protokolus augšupielādē EĀDD konsulārajā tiešsaistes platformā (*CoOL*), lai atvieglotu apspriedes un atgriezeniskās saites sniegšanu, ES delegācijas varētu iepriekš informēt nepārstāvētas valstis par šādu sanāksmju darba kārtību, lai nodrošinātu nepārtrauktu informācijas plūsmu. Iespējams, ne vienmēr ir nepieciešams un iespējams pastāvīgi un attālināti iesaistīt nepārstāvētas dalībvalstis, ja attiecīgajā trešā valstī atrodas neliels to pilsoņu skaits, tomēr krīzes laikā to iesaiste ir būtiska.

Ņemot vērā iepriekš minēto, varētu paredzēt papildu pasākumus, lai stiprinātu informācijas apmaiņu ar nepārstāvētām dalībvalstīm un to līdzdalību vietējās konsulārās sadarbības kontekstā. Turklāt visuzticamākais veids, kā noskaidrot nepārstāvētu pilsoņu skaitu trešā valstī, ir, iesaistot valsts iestādes (vismaz attiecībā uz pastāvīgajiem iedzīvotājiem). Dalībvalstis būtu jāmudina nodrošināt, ka to pilsoņiem ir iespēja

⁴³ Eirobarometra zibensaptauja Nr. 485: ES pilsonība un demokrātija, 2020. gada februāris/marts, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=lv.

reģistrēties valstspiederības dalībvalsts iestādēs, kad viņi ceļo uz valstīm, kurās viņi nav pārstāvēti, vai dzīvo tajās.

5.2.4. Sagatavotība krīzes situācijām un krīzes sadarbība (13. pants)

Trešā valstī pārstāvētām dalībvalstīm ārkārtas rīcības plāni ir jākoordinē savā starpā un ar ES delegāciju, lai nodrošinātu, ka nepārstāvētiem pilsoņiem krīzes gadījumā tiek pilnībā sniegta palīdzība. Ārkārtas situācijas vai krīzes gadījumā ES un dalībvalstīm ir cieši jāsadarbojas, lai nepārstāvētiem pilsoņiem nodrošinātu efektīvu palīdzību, un, ja iespējams, ir savlaicīgi jāinformē citai citu par pieejamām evakuācijas spējām.

Direktīvas 13. panta 3. punktā ir paredzēts, ka “vadītājvalsts” vai dalībvalsts, kas koordinē palīdzību, ir atbildīga — ar citu attiecīgo dalībvalstu, ES delegācijas un EĀDD galvenās mītnes atbalstu — par jebkāda nepārstāvētiem pilsoņiem sniegta atbalsta koordinēšanu. Tajā arī ir paredzēts, ka dalībvalstīm ir jāsniedz vadītājvalstij vai dalībvalstij, kas koordinē palīdzību, visa attiecīgā informācija par saviem nepārstāvētiem pilsoņiem, kas atrodas krīzes skartajā vietā. Vadītājvalsts vai dalībvalsts, kas koordinē palīdzību nepārstāvētiem pilsoņiem, vajadzības gadījumā var lūgt atbalstu no tādiem instrumentiem kā EĀDD krīzes pārvarēšanas struktūras un *UCPM*.

Sagatavotība krīzes situācijām un krīzes sadarbība ir īpaši svarīga pēc nesenantajām krīzēm, ļaujot ES un tās dalībvalstu apvienotās spējas izmantot evakuācijas/repatriācijas operācijām, analīzes un informācijas kopīgošanai un atbalsta sniegšanai pārstāvētiem un nepārstāvētiem ES pilsoņiem. EĀDD, attiecīgo ES delegāciju un Komisijas *ERCC* atsaucība, lietpratība un palīdzība sadarbības starp dalībvalstīm atbalstīšanā ir bijusi būtiska Covid-19 pandēmijas laikā, Krievijas agresijas kara pret Ukrainu laikā un citās politisko krīžu vai (dabas) katastrofu situācijās.

Sagatavotības krīzes situācijām un krīzes sadarbības kontekstā 13. pantā ir pausts aicinājums īstenot kopīgu ārkārtas rīcības plānošanu (**kopīgas sistēmas**), informācijas apmaiņu starp dalībvalstīm, piešķirt koordinācijas lomu vadītājvalstij (vai jebkurai citai dalībvalstij, kas koordinē palīdzību), izveidot kopīgas konsulārās grupas un nodrošināt iespējamu atbalstu no EĀDD (citstarp ES delegācijām) un *UCPM*. ES delegācijām ir vadošā loma kopīgu sistēmu sagatavošanas koordinēšanā.

EĀDD lēš, ka visā pasaulē ir aptuveni 94 kopīgas sistēmas, un paredzams, ka vēl aptuveni 20 tiks pieņemtas līdz 2022. gada beigām⁴⁴. Kopīgas sistēmas jau ir bijušas īpaši noderīgas tikai tādēļ vien, ka tās veicina informētību par vajadzību sagatavoties krīzes situācijām. Tomēr tās vēl nepastāv attiecībā uz katru trešo valsti un tās ir bieži jāatjaunina, lai tās būtu noderīgas krīzes laikos. ES un tās dalībvalstu kopīgā reaģēšana uz Covid-19 krīzi ir palīdzējusi attīstīt sadarbību starp dalībvalstīm. Pēc Covid-19 uzliesmojuma ir pievērsta lielāka uzmanība šādas informācijas kopīgošanai un kopīgās ārkārtas rīcības plānošanas aktualitātes nodrošināšanai. Tomēr tas, cik lielā mērā šādā plānošanā tiek iekļauta atjaunināta informācija par nepārstāvētu dalībvalstu pilsoņiem attiecīgajā teritorijā, katrā trešā valstī ir atšķirīgi.

Novērtējums par atziņām, kas gūtas pēc Covid-19, nostiprināja ideju par ES delegāciju lielāku lomu krīzēs, citstarp krīzes situāciju novērtēšanā. Tas arī izcēla vajadzību vietēji pārskatīt kopīgas sistēmas, ņemot vērā vietējo pieredzi, kas gūta Covid-19 krīzes laikā⁴⁵.

⁴⁴ EĀDD iekšējie dati.

⁴⁵ ST 13613/20.

Turklāt trešās valstīs, kurās nav dalībvalstu klātbūtnes, galvenā atbildība par kopīgo sistēmu sagatavošanu ir ES delegācijām. Piemēram, ES delegācijas Svatinī un Lesoto jau sagatavoja kopīgas sistēmas. Līdzīgi ES delegācija Barbadosā sagatavoja kopīgas sistēmas projektu visam Karību jūras valstu Austrumu reģionam, un patlaban tiek gaidīts dalībvalstu ieguldījums.

“Vadītājvalstis” ir pārstāvētas 22 trešās valstīs. Lai gan “vadītājvalsts” koncepcija kopumā tiek uztverta labvēlīgi, jo īpaši no to dalībvalstu puses, kas ir regulāri nepārstāvētas, praksē tam var būt ierobežojumi, jo tūlītējā krīzē vadītājvalsts var tikt pārslogota. Šī koncepcija ir arī mazāk aptveroša, vērtējot sagatavotību krīzes situācijām, nekā vēlāk pieņemtā kopīgo sistēmu koncepcija⁴⁶. Turklāt ES delegācijas dažreiz uzņemas koordinēšanas lomu, kas ir līdzīga tai, kādu uzņemtos vadītājvalsts. Šāda pārklāšanās var izraisīt sajukumu.

Novērtējumā par gūtajām atziņām pēc Covid-19 tika atzīmēta vajadzība pārskatīt vadītājvalsts koncepciju, ņemot vērā šīs krīzes laikā novērotos trūkumus⁴⁷. Konkrētāk, tajā tika atzīmēts, ka gadījumā, ja šo koncepciju saglabā, varētu apsvērt iespēju izveidot inovatīvus atbalsta līdzekļus vadītājvalstīm, lai nodrošinātu taisnīgu sloga sadali. Tas varētu ietvert ES delegāciju lomas palielināšanu, lai tās koordinētu ES reaģēšanu kopā ar vadītājvalsti.

Iepriekšējās krīzēs dažas dalībvalstis ir izmantojušas **kopīgas konsulārās grupas**. Piemēram, šī koncepcija izrādījās ļoti efektīva Covid-19 pandēmijas agrīnos posmos, jo īpaši tāpēc, lai atvieglotu slogu pārstāvētajām dalībvalstīm. Šādas grupas tika izveidotas 2018. gada Pasaules futbola kausa laikā Krievijā un pēc zemesrīces Indonēzijā 2018. gadā. Tomēr šo koncepciju varētu labāk integrēt Direktīvā, citstarp paredzot skaidrus noteikumus un procedūras, saskaņā ar kurām nepārstāvētas dalībvalstis aktīvāk sadarbojas krīzes laikos un izlīdzina pienākumu slogu.

Direktīvas apsvērumos ir noteikts, ka uz **Savienības civilās aizsardzības mehānismu** var paļauties kā uz sekundāru līdzekli pēc dalībvalstu ieskatiem. Covid-19 krīzes laikā atbalsts no *UCPM* tika prasīts nepieredzēti daudz reižu (408 lidojumi, 100 313 pasažieri repatriēti *UCPM* finansētos lidojumos)⁴⁸. Lai gan *UCPM* sniedz iespējas atbalstīt citas konsulārās krīzes darbības, pirms šā ārkārtas notikuma tas reti tika izmantots konsulārajam atbalstam. Ir jāveicina un jāiesaka tā plašāka izmantošana, kad ir nepieciešamas repatriācijas. Dalībvalstīm vajadzētu būt informētām par iespēju aktivizēt *UCPM* un par tā aktivizēšanas procesu.

Tas, cik lielā mērā dažādās koncepcijas sagatavotībai krīzes situācijām un sadarbībai, kuras minētas Direktīvas 13. pantā, tiek izmantotas un kā tās tiek izmantotas, dažādās trešās valstīs notiek atšķirīgi. Kopīga ārkārtas rīcības plānošana nepastāv visās trešās valstīs, un tās kvalitāte un saturs ir dažādi. Tāpat arī vadītājvalsts lomu izmanto ierobežots skaits trešo valstu. Turklāt šķiet, ka dalībvalstis pilnībā nepārzina *UCPM* aktivizēšanu konsulārām vajadzībām, un tas varētu liecināt par vajadzību sniegt plašākus norādījumus par to, kā to var izmantot un pielāgot, lai tas atbilstu praktiskajām vajadzībām⁴⁹. Visbeidzot, lai gan kopīgu konsulāro grupu izmantošana līdz šim ir bijusi ierobežota, šķiet, ka tas ir bijis efektīvs un iedarbīgs rīks nolūkā mazināt slogu

⁴⁶ Sk. ES Pamatnostādnes par vadītājvalsts koncepcijas īstenošanu konsulārā jomā (2008/C 317/06).

⁴⁷ ST 13613/20.

⁴⁸ Pirms šā ārkārtas notikuma *UCPM* reti tika izmantots konsulārajam atbalstam (līdz 10 reizēm 20 gados).

⁴⁹ Komisijas *ERCC* gatavojas pabeigt pamatnostādnes par *UCPM* izmantošanu konsulārajai palīdzībai.

pārstāvētām dalībvalstīm krīzes laikos. Lai gan Direktīvā ir dota atsauce uz šo koncepciju, iespējams, būtu nepieciešams vēl vairāk veicināt tās izmantošanu un vajadzības gadījumā to precizēt sīkāk.

Ņemot vērā iepriekš minēto, attiecībā uz 13. pantā izklāstīto koncepciju iespējamo pārskatīšanu ir jāņem vērā nesenās vietējās pieredzes iznākums, citstarp iespēja piešķirt ES delegācijām lielāku lomu, īstenojot sagatavotību krīzes situācijām. Proti, mehānismi sagatavotībai krīzes situācijām nav saskanīgi visās valstīs — dažās valstīs koordinācijas pienākumi ir definēti kopīgās sistēmās, savukārt citās joprojām izmanto vadītājvalsts koncepciju, un, ja pastāv kopīgas sistēmas, to kvalitātes līmenis nav vienāds. Dažās trešās valstīs, kurās ES pārstāv tikai ES delegācijas, uz tām gulstas arī galvenā atbildība par kopīgu sistēmu sagatavošanu. Turklāt nav pietiekamu zināšanu par to, kad un kā var aktivizēt *UCPM*. Tāpat nav konsekvences attiecībā uz to, kurš vada vietējās konsulārās sadarbības sanāksmes, un atšķiras arī tas, cik lielā mērā tajās piedalās nepārstāvētās dalībvalstis. Visbeidzot, trūkst skaidrības par to, kā apmainīties ar informāciju par nepārstāvētiem ES pilsoņiem saskaņā ar Vispārīgo datu aizsardzības regulu (VDAR) un Datu aizsardzības regulu ES iestādēm.

5.3. Finanšu procedūras (14. un 15. pants)

Nepārstāvētiem pilsoņiem ir jāapņemas atlīdzināt savai valstspiederības dalībvalstij ar konsulāro aizsardzību saistītās izmaksas, kādas tādos pašos apstākļos būtu jāsēdza dalībvalsts, kas palīdz, valstspiederīgajiem. Direktīvas 14. panta 2. punktā ir paredzēts, ka dalībvalsts, kas palīdz, var pieprasīt izmaksu atlīdzināšanu no nepārstāvētā pilsoņa valstspiederības dalībvalsts un ka izmaksu atlīdzināšanai ir jānotiek saprātīgā laikposmā, kas nepārsniedz 12 mēnešus. Visbeidzot, nepārstāvētā pilsoņa valstspiederības dalībvalsts var nepārstāvētajam pilsonim prasīt šādu izmaksu atlīdzināšanu. Direktīvas 14. panta 3. punktā ir paredzēts, ka dalībvalstis, kas palīdz, var pieprasīt, lai valstspiederības dalībvalsts atlīdzina neparasti lielas, bet nepieciešamas un pamatotas izmaksas saistībā ar palīdzību, kas sniegta apcietināšanas vai aizturēšanas gadījumos.

Direktīvas 15. pantā ir noteikts, ka krīzes situācijās dalībvalsts, kas palīdz, visus pieprasījumus atlīdzināt jebkāda tāda atbalsta izmaksas, kurš sniegts nepārstāvētam pilsonim, var iesniegt nepārstāvētā pilsoņa valstspiederības dalībvalstij, pat ja nepārstāvētais pilsonis nav parakstījis apņemšanos atlīdzināt šādas izmaksas. Dalībvalsts, kas palīdz, var prasīt, lai nepārstāvētā pilsoņa valstspiederības dalībvalsts šādas izmaksas atlīdzina proporcionāli, faktisko izmaksu pilno apmēru dalot ar to pilsoņu skaitu, kuriem sniegta palīdzība. Ja dalībvalsts, kas palīdz, ir saņēmusi finansiālu atbalstu *UCPM* palīdzības veidā, summu, kas jāmaksā nepārstāvētā pilsoņa valstspiederības dalībvalstij, nosaka, ņemot vērā ES segto summu.

Direktīvas 14. un 15. pants ir transponēti lielākajā daļā dalībvalstu⁵⁰.

Kā norādījušas dalībvalstis, praksē izmaksu atlīdzināšanas noteikumi tiek piemēroti reti. Tikai četras dalībvalstis ziņoja, ka ir pieprasījušas izmaksu atlīdzināšanu no citas dalībvalsts.

Direktīvā nav nekas skaidri teikts par iespēju dalībvalstij, kas palīdz, pieprasīt izmaksu atlīdzināšanu tieši no nepārstāvētiem ES pilsoņiem, lai gan praksē dalībvalstis šo metodi izmanto. Aptuveni 12 dalībvalstis nodrošina iespēju atgūt konsulārās aizsardzības

⁵⁰ Komisija turpina dialogu ar dalībvalstīm, lai pārbaudītu, vai Direktīva tiek īstenota pilnībā.

izmaksas tieši no nepārstāvētajiem pilsoņiem, kuriem sniegta palīdzība. Šķiet, ka vairākas no šīm dalībvalstīm vispirms cenšas panākt izmaksu atlīdzināšanu tieši no nepārstāvētā pilsoņa un tikai tad, ja tas neizdodas, prasa to no valstspiederības dalībvalsts.

Ņemot vērā iepriekš minēto, iespējams, Direktīvā būtu nepieciešama lielāka skaidrība par finansiālajām izmaksu atlīdzināšanas procedūrām. Turklāt iespējamās pārskatīšanas kontekstā, lai aptvertu situācijas, kad dalībvalstis ir nolēmušas brīvprātīgi palīdzēt pārstāvētiem pilsoņiem, varētu apsvērt, vai būtu jāgroza Direktīvas pielikumos ietvertās izmaksu atlīdzināšanas veidlapas, lai vienlīdz aptvertu izmaksu atlīdzināšanu attiecībā uz nepārstāvētiem un pārstāvētiem ES pilsoņiem.

6. Secinājumi

Novērtējums par Direktīvas piemērošanu dalībvalstīs ir parādījis, ka ar Direktīvu lielākoties ir efektīvi sasniegts tās mērķis veicināt to, ka ES pilsoņi īsteno savas tiesības saistībā ar konsulāro aizsardzību trešās valstīs, kurās viņu valstspiederības dalībvalsts nav pārstāvēta.

Tomēr to krīžu skaits un apmērs, kurās tiek lūgta konsulārā aizsardzība, palielinās. Jo īpaši Covid-19 pandēmija (nepieredzēti liela apmēra un sarežģītības krīze), krīze Afganistānā, Krievijas agresijas karš pret Ukrainu un sekojošās konsulārās krīzes radīja kontekstu, kurā var identificēt trūkumus un apdomāt to, kā stiprināt ES pilsoņu tiesības saistībā ar konsulāro aizsardzību un vēl vairāk veicināt to īstenošanu.

Ir iespējams precizēt un racionalizēt pasākumus, lai vēl vairāk atvieglotu konsulārās aizsardzības sniegšanu nepārstāvētiem ES pilsoņiem, citstarp palielinot juridisko noteiktību attiecībā uz labuma guvējiem un nodrošinot šādu aizsardzību neatkarīgi no tā, kurā vietā pasaulē viņi atrodas. Turklāt varētu apsvērt iespēju uzlabot informācijas sniegšanu un saziņas koordināciju. Tāpat ir vairāk jāizmanto prognozēšanas mehānismi, lai mēs sagatavotos krīzēm, jo īpaši ņemot vērā cilvēciskos zaudējumus, kādi rodas konsulārās aizsardzības neizdošanās gadījumā. Turklāt ES delegāciju oficiālā loma un to koordinācija un sadarbība ar dalībvalstīm varētu labāk atspoguļot tā darba realitāti, ko tās veic uz vietas, tādējādi sniedzot tām lielāku juridisko noteiktību.

Galvenā atbildība par konsulārās aizsardzības nodrošināšanu joprojām ir dalībvalstīm. Tomēr varētu argumentēt, ka ir jāapsver iespēja piešķirt ES delegācijām precīzi definētos apstākļos un pēc dalībvalstu pieprasījuma tiesības tiešāk mijiedarboties ar ES pilsoņiem. Piemēram, tas attiecas uz gadījumiem, kad ir jāsniedz palīdzība ar repatriāciju, jo īpaši izsniedzot pagaidu ceļošanas dokumentus, kur ES delegācijas ir vienīgās, kas to var izdarīt, un efektīvāk ir jākoordinē ES reaģēšana, lai atbalstītu nepārstāvētus un pārstāvētus pilsoņus, jo īpaši krīzes situācijās. Būs svarīgi uzraudzīt ES pagaidu ceļošanas dokumentu jaunā formāta piemērošanu, kas var ietekmēt iespēju sniegt šāda veida konsulāro palīdzību vietās, kur dalībvalstu klātbūtne ir ierobežota. ES delegāciju lomas stiprināšana šādā veidā varētu palīdzēt efektīvizēt sloga sadali un tādējādi veicināt kopējo pieejamo ES resursu lietderīgāku izmantošanu trešās valstīs.

Šāda ES delegāciju lomas stiprināšana nozīmētu, ka ir jāizmanto pārejas klauzula, kas noteikta LESD 25. pantā. LESD 25. pantā ir paredzēta vienkāršota procedūra ES pilsonības tiesību paplašināšanai, saskaņā ar kuru Padome vienprātīgi un pēc Eiropas Parlamenta piekrišanas saņemšanas pieņem noteikumus, lai stiprinātu vai papildinātu ES pilsoņu tiesības, citstarp tiesības saistībā ar nepārstāvētu pilsoņu konsulāro aizsardzību. Šāda lēmuma pieņemšana Padomē būtu pirmais solis uz tāda juridiskā pamata izveidi,

kas vajadzīgs, lai kā otro soli pieņemtu tiesisko regulējumu, ar ko stiprina ES delegāciju lomu konsulārās aizsardzības jomā.