

Bruksela, 2 września 2022 r.
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Do:	Sekretariat Generalny Rady
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 437 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z wdrażania i stosowania dyrektywy Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylającej decyzję 95/553/WE

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 437 final.

Załącznik: COM(2022) 437 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.9.2022 r.
COM(2022) 437 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wdrażania i stosowania dyrektywy Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylającej decyzję 95/553/WE

1. Wprowadzenie

Obywatelstwo Unii Europejskiej (UE), które „powinno stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich”¹ UE, zapewnia obywatelom Unii ochronę podczas podróży lub pobytu za granicą. W ramach praw wynikających z obywatelstwa Unii art. 20 ust. 2 lit. c) i art. 23 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowią, że każdy obywatel Unii jest uprawniony do korzystania na terytorium państwa trzeciego (tj. niebędącego członkiem UE), w którym państwo członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.

Podstawowe prawo niereprezentowanych obywateli do otrzymania ochrony konsularnej od reprezentowanych państw członkowskich na takich samych warunkach jak w przypadku obywateli danego państwa² jest wyrazem zewnętrznego wymiaru obywatelstwa Unii i przejawem solidarności państw członkowskich, a także umacnia tożsamość UE w państwach trzecich. Chroni obywateli Unii, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji za granicą. Jego znaczenie jest najwyraźniej odczuwalne w kontekście naturalnych lub spowodowanych działalnością człowieka sytuacji kryzysowych na dużą skalę, które mogą wymagać pilnej pomocy i repatriacji dużej liczby obywateli Unii.

20 kwietnia 2015 r. Rada przyjęła dyrektywę (UE) 2015/637 w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich („dyrektywa”)³, pierwszy akt prawa wtórnego UE przyjęty w tej dziedzinie⁴. Dyrektywa ta jest ukierunkowana na: (i) ustanowienie w prawie Unii odpowiednich środków koordynacji i współpracy niezbędnych do ułatwienia codziennej ochrony konsularnej niereprezentowanych obywateli Unii; (ii) zwiększenie pewności prawa w odniesieniu do zakresu, warunków i procedur związanych z ochroną konsularną; oraz (iii) optymalizację wykorzystania zasobów państw członkowskich i UE, w tym w czasie sytuacji kryzysowej. Państwa członkowskie miały dokonać transpozycji tej dyrektywy do prawa krajowego do 1 maja 2018 r.

W ciągu ostatnich kilku lat doszło do szeregu wydarzeń, które wiązały się z wyzwaniami istotnymi dla ochrony konsularnej, w szczególności pandemia COVID-19, kryzys

¹ Wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r. w sprawie Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

² Zob. art. 46 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”).

³ Dz.U. L 106 z 24.4.2015, s. 1.

⁴ Do czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego prawo związane z ochroną konsularną regulowały przepisy określone w art. 20 traktatu nicejskiego, a wcześniej przepisy art. 8c Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym państwa członkowskie były zobowiązane do „ustalenia między sobą niezbędnych reguł” w celu zapewnienia tej ochrony. Aby spełnić wymogi określone w art. 8c oraz uznając, że wspólne uzgodnienia ochronne „umocnią tożsamość Unii w jej postrzeganiu w państwach trzecich” i wzmocnią „ideę solidarności europejskiej”, państwa członkowskie przyjęły decyzję 95/553/WE przedstawicieli rządów państw członkowskich spotykających się w ramach Rady z dnia 19 grudnia 1995 r. dotyczącą ochrony obywateli Unii Europejskiej przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne (Dz.U. L 314 z 28.12.1995). Na mocy traktatu lizbońskiego zmieniono tę metodę wdrażania. W ramach nowego podejścia Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, była uprawniona do przyjmowania dyrektyw ustanawiających środki w zakresie koordynacji i współpracy niezbędne do ułatwienia ochrony obywateli Unii przez organy dyplomatyczne lub konsularne dowolnego państwa członkowskiego na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo członkowskie, którego dana osoba jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa. W świetle ram prawnych ustanowionych w traktacie lizbońskim dyrektywą uchylono również decyzję 95/553/WE.

w Afganistanie oraz rosyjska agresja na Ukrainę. Te sytuacje kryzysowe pokazały korzyści płynące z ochrony konsularnej dla obywateli Unii w ramach praw wynikających z obywatelstwa Unii⁵.

Ochrona konsularna może stać się bardziej istotna w przyszłości, ponieważ częstotliwość występowania sytuacji kryzysowych, ich dotkliwość i czas trwania mogą wzrosnąć, zwłaszcza sytuacji kryzysowych związanych z globalnym ociepleniem powodującym nieuniknione, różnorodne zagrożenia klimatyczne i stwarzającym wiele zagrożeń dla ekosystemów i ludzi⁶. Świadczy to o potrzebie zapewnienia infrastruktury umożliwiającej realizację w praktyce praw obywateli Unii związanych z ochroną konsularną. Pokazuje to również potrzebę wzmocnienia ram prawnych UE w zakresie ochrony konsularnej, w szczególności w celu poprawy gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej oraz uwzględnienia zmniejszonej ogólnej obecności konsularnej państw członkowskich w UE w związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE.

W tym względzie wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE wpłynęło również na terytorialny zakres stosowania dyrektywy, tworząc nowe państwo trzecie, w którym mieszka co najmniej 5,5 mln obywateli Unii⁷.

Jak wspomniano w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2020 r.⁸, w programie prac Komisji na 2021 r.⁹ zapowiedziano przegląd przepisów UE dotyczących ochrony konsularnej w celu poprawy gotowości i zdolności UE i państw członkowskich do ochrony i wspierania obywateli Unii w czasie sytuacji kryzysowej. Wiązałoby się to ze wzmocnieniem wspierającej roli UE oraz wykorzystaniem w możliwie najlepszy sposób jej wyjątkowej sieci delegatur¹⁰.

Ponadto w Strategicznym Kompasie na rzecz bezpieczeństwa i obrony¹¹ przedstawionym przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Wiceprzewodniczącemu Komisji i zatwierdzonym przez szefów

⁵ Bardziej szczegółowe informacje znajdują się w artykule „Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad” [„Pozytywne historie dotyczące pomocy konsularnej dla obywateli Unii pozostawionych za granicą”] na stronie internetowej: https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en

⁶ Zob. sprawozdanie Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu pt. „Climate Change 2022, Impacts Adaptation and Vulnerability” [Zmiana klimatu 2022: Oddziaływanie zmian klimatu, przystosowanie się do nich i wrażliwość na nie], s. 15.

⁷ Uwzględniając wyłącznie beneficjentów umowy brexitowej (tj. obywateli Unii, którzy mieszkali w Zjednoczonym Królestwie przed 31 grudnia 2020 r. i nadal to robią) z wyłączeniem obywateli Unii, którzy przeprowadzili się do Zjednoczonego Królestwa po 31 grudnia 2020 r. W Zjednoczonym Królestwie reprezentowane są wszystkie państwa członkowskie i istnieje delegatura Unii: możliwość niereprezentowania obywatela UE jest bardzo ograniczona. Regularnie zwoływane są lokalne spotkania w sprawie współpracy konsularnej, na bieżąco tworzone są również konsularne plany awaryjne na wypadek zagrożenia sytuacją kryzysową. Środki podjęte w celu dostosowania się do sytuacji, w której Zjednoczone Królestwo staje się państwem trzecim z perspektywy dyrektywy, obejmują dostosowanie wspólnych ram. Zakres umowy brexitowej ani zakres umowy o handlu i współpracy między Zjednoczonym Królestwem a UE nie obejmuje ochrony konsularnej.

⁸ [Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2020 r.](#) – Wzmacnianie pozycji obywateli i ochrona ich praw.

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Inicjatywa ta podlega odpowiednim wymogom w zakresie lepszego stanowienia prawa i nie została jeszcze przedstawiona.

¹¹ Strategiczny Kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony – dla Unii Europejskiej, która chroni swoich obywateli, swoje wartości i interesy oraz przyczynia się do międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

państw i rządów UE¹² stwierdza się, że „[d]okonamy również przeglądu mechanizmów reagowania kryzysowego ESDZ, naszego wsparcia konsularnego i bezpieczeństwa w terenie – oraz wzmocnimy je – aby usprawnić udzielanie pomocy państwom członkowskim w ich wysiłkach na rzecz ochrony i ratowania obywateli za granicą, a także aby w razie potrzeby wspierać nasze delegatury UE w ewakuacji personelu”¹³.

Ponadto w komunikacie z czerwca 2022 r. w sprawie dalszych działań, które należy podjąć w związku z Konferencją w sprawie przyszłości Europy Komisja zapowiedziała, że rozważy nowe obszary działań, takie jak „zapewnienie bardziej namacalnego charakteru obywatelstwa europejskiego w odniesieniu do obywateli, w tym przez wzmocnienie praw z nim związanych oraz zapewnienie wiarygodnych i łatwo dostępnych informacji na jego temat”¹⁴.

2. Zakres sprawozdania z wdrażania i stosowania

Zgodnie z art. 19 ust. 1 dyrektywy¹⁵ Komisja musi przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z wdrażania i stosowania dyrektywy do 1 maja 2021 r. Termin przedłożenia tego sprawozdania przesunięto, aby uwzględnić ostatnie wydarzenia mające znaczący wpływ na ochronę konsularną, takie jak doświadczenia zgromadzone w związku z repatriacjami na dużą skalę, które stały się konieczne w związku z wybuchem pandemii COVID-19, kryzysem w Afganistanie oraz rosyjską agresją na Ukrainę¹⁶.

Opis i analiza zawarte w niniejszym sprawozdaniu opierają się w głównej mierze na informacjach przedstawionych przez państwa członkowskie, ESDZ i delegatury Unii, uzupełnionych badaniami zewnętrznymi¹⁷ i bezpośrednimi informacjami zwrotnymi od obywateli Unii¹⁸.

W niniejszym sprawozdaniu skoncentrowano się głównie na działaniach, jakie państwa członkowskie podjęły w celu wykonania i stosowania dyrektywy. Ocenie podlega kwestia, czy państwa członkowskie wdrożyły dyrektywę w ustalonym terminie i czy w ramach przepisów i praktyk krajowych dąży się do osiągnięcia celów i spełnia się wymogi określone w dyrektywie. Ponadto zgodnie z art. 19 ust. 2 dyrektywy

¹² UE 7371/22.

¹³ W następstwie tego wezwania w lipcu 2022 r. utworzono Centrum reagowania kryzysowego ESDZ jako stały potencjał ESDZ w zakresie reagowania kryzysowego, współpracujące z komórkami ds. kryzysu wszystkich instytucji Unii Europejskiej, państw członkowskich i partnerów.

¹⁴ Załącznik do COM(2022) 404 final.

¹⁵ Wszystkie przyszłe odniesienia do artykułów dotyczą dyrektywy, o ile nie określono inaczej.

¹⁶ Okres sprawozdawczy trwa zatem od 1 maja 2018 r., kiedy to państwa członkowskie zobowiązano do dokonania transpozycji dyrektywy do prawa krajowego, do dnia publikacji niniejszego sprawozdania.

¹⁷ Mające ukazać się wkrótce *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* [„Badanie ukierunkowane na wsparcie opracowania oceny skutków potencjalnej unijnej inicjatywy politycznej dotyczącej środków koordynacji i współpracy mających ułatwić korzystanie z prawa obywateli Unii do ochrony konsularnej”], Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis i VVA, oraz *Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU* [„Ochrona konsularna niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich – skuteczność i przyszłość prawa do ochrony konsularnej poza UE wynikającego z obywatelstwa Unii”], EU-CITZEN: Academic Network on European Citizenship Rights [Sieć akademicka zajmująca się prawami wynikającymi z obywatelstwa europejskiego].

¹⁸ *Badanie Eurobarometr Flash 485: Obywatelstwo UE i demokracja*, luty/marzec 2020 r., https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=pl.

w niniejszym sprawozdaniu rozważono również ewentualną potrzebę wprowadzenia dodatkowych środków, w tym, w stosownych przypadkach, zmian mających na celu dostosowanie dyrektywy z myślą o dalszym ułatwieniu korzystania z prawa obywateli Unii do ochrony konsularnej¹⁹.

3. Cel i główne elementy dyrektywy

W dyrektywie ustanowiono środki koordynacji i współpracy niezbędne do ułatwienia wykonywania prawa obywateli Unii do korzystania na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa (tj. w którym są „niereprezentowani”), z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa członkowskiego, zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. c) TFUE²⁰. W szczególności dyrektywa zawiera definicje i procedury niezbędne do wykonywania tego prawa.

Zgodnie z art. 23 TFUE dyrektywa zawiera odniesienie do ochrony konsularnej w państwach trzecich zapewnionej niereprezentowanym obywatelom Unii przez reprezentowane państwa członkowskie „na takich samych warunkach” jak ich własnym obywatelom. Oznacza to, że w dyrektywie nie ujednolicono poziomu pomocy, jaką państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić niereprezentowanym obywatelom. Niereprezentowani obywatele Unii są natomiast uprawnieni do *równego traktowania*, tj. do otrzymania takiego samego poziomu ochrony, jaki państwo członkowskie udzielające pomocy zapewniłoby swoim obywatelom w tej samej sytuacji. W praktyce oznacza to, że niereprezentowani obywatele Unii mogą otrzymywać różne rodzaje ochrony i różne poziomy usług, w zależności od państwa członkowskiego, do którego zwracają się o ochronę, ze względu na zróżnicowany poziom ochrony zapewniany przez państwa członkowskie swoim obywatelom.

Dyrektywa zawiera następujące elementy:

- zasadę ogólną dotyczącą zapewnienia przez państwa członkowskie ochrony konsularnej niereprezentowanym obywatelom Unii, na takich samych warunkach jak własnym obywatelom (art. 2);
- możliwość zwrócenia się przez państwo członkowskie obywatelstwa niereprezentowanego obywatela do państwa członkowskiego, u którego dany niereprezentowany obywatel zabiega o ochronę konsularną lub od którego otrzymuje taką ochronę, o przekazanie sprawy jego własnemu państwu członkowskiemu obywatelstwa, której to sprawy państwo członkowie otrzymujące taką prośbę powinno się zrzec (art. 3);
- zakres podmiotowy ochrony określający osoby uprawnione do otrzymania ochrony konsularnej (art. 4, 5 i 6);
- warunki dostępu do takiej ochrony, tj. do jakiego państwa członkowskiego i do jakiego rodzaju organu niereprezentowani obywatele Unii mogą zwracać się o ochronę (art. 7);
- zasady dotyczące sposobu identyfikacji niereprezentowanych obywateli Unii (art. 8);

¹⁹ Każdy wniosek ustawodawczy podlegałby odpowiednim wymogom w zakresie lepszego stanowienia prawa, takim jak ocena i – w stosownych przypadkach – ocena skutków.

²⁰ Motyw 4 i art. 1 ust. 1 dyrektywy.

- niewyczerpujący wykaz rodzajów sytuacji, w których może być wymagana ochrona konsularna (art. 9);
- zasady dotyczące sposobu współpracy państw członkowskich i koordynacji działań pomiędzy sobą oraz z Unią w celu zapewnienia ochrony niereprezentowanych obywateli (art. 10);
- specyfikacje dotyczące roli delegatur Unii (art. 11);
- wymogi dotyczące współpracy lokalnej między państwami członkowskimi (art. 12) oraz gotowości państw członkowskich i delegatur Unii w państwach trzecich na sytuacje kryzysowe i ich współpracy w sytuacjach kryzysowych (art. 13);
- zasady dotyczące zwrotu kosztów ochrony konsularnej (art. 14 i 15).

4. Ogólna ocena

4.1. Transpozycja dyrektywy do prawa krajowego

Zgodnie z art. 17 państwa członkowskie były zobowiązane do dokonania transpozycji dyrektywy do prawa krajowego do 1 maja 2018 r.

Do dnia upływu terminu transpozycji 10 państw członkowskich nie przedstawiło Komisji informacji o niezbędnych środkach. Komisja współpracowała z odpowiednimi państwami członkowskimi w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy i nadal prowadzi dialog z państwami członkowskimi na temat wdrażania poszczególnych elementów dyrektywy.

Komisja będzie nadal ściśle monitorować sytuację i podejmie niezbędne działania w celu zapewnienia zgodności z przepisami dyrektywy w całej UE, w tym w stosownych przypadkach poprzez wszczynanie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE.

4.2. Stosowanie dyrektywy i potencjalne luki

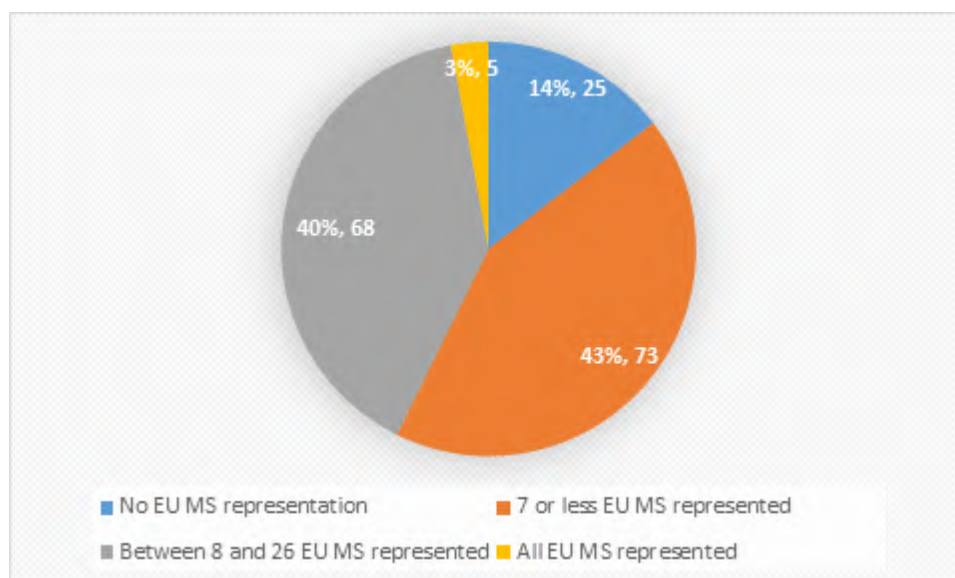
Od dnia rozpoczęcia stosowania dyrektywa okazała się użytecznym narzędziem służącym zapewnieniu ochrony i wsparcia obywatelom Unii, w szczególności w kontekście wybuchu pandemii COVID-19 w 2020 r. Szereg konkretnych i nowych potrzeb stanowi jednak wyzwanie dla obywateli Unii.

Po pierwsze, dyrektywę oparto na założeniu, że niereprezentowani obywatele Unii mogą zawsze zwrócić się do innego państwa członkowskiego w celu uzyskania ochrony konsularnej w państwie trzecim. Istnieje jednak **wiele państw, w których żadne państwo członkowskie nie posiada ambasady ani urzędu konsularnego**. Ponadto w państwach, w których obecnych jest tylko kilka państw członkowskich, **presja wywierana na sieci konsularne tych państw członkowskich może być duża, szczególnie w sytuacjach kryzysowych**. W szczególności istnieje 25 państw trzecich, w których żadne państwo członkowskie nie posiada ambasady ani urzędu konsularnego²¹. W pięciu z tych państw delegatura Unii stanowi jedyną unijną obecność

²¹ Są to Afganistan, Antigua i Barbuda, Bahamy, Barbados, Belize, Bhutan, Dominika, Eswatini, Grenada, Gujana, Kiribati, Lesotho, Liechtenstein, Malediwy, Mikronezja, Nauru, Republika Palau, Saint Kitts i Nevis, Saint Vincent i Grenadyny, Samoa, Tonga, Tuvalu, Wyspy Cooka, Wyspy Marshalla, Wyspy Salomona. Liczba państw trzecich, w których żadne państwo członkowskie nie ma ambasady lub urzędu konsularnego, wzrosła po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE.

dypłomatyczną²². W wielu państwach trzecich obecność placówek konsularnych lub dyplomatycznych państw członkowskich jest jednak bardzo niska, a zatem istnieje duże ryzyko, że w przypadku sytuacji kryzysowej na większą skalę zostaną one przytłoczone. Na przykład w ponad połowie państw trzecich maksymalnie siedem państw członkowskich posiada przedstawicielstwo, często przy ograniczonych zasobach. Delegatury Unii obecne w większości zainteresowanych państw trzecich mogłyby, w razie potrzeby, zapewnić państwom członkowskim przydatne dodatkowe wsparcie w zakresie pomocy niereprezentowanym obywatelom Unii.

Rys. 1: Przedstawicielstwo państw członkowskich UE w państwach trzecich



Po drugie, **wsparcie udzielane przez delegatury Unii** obywatelom Unii na wniosek państw członkowskich wykracza poza zakres warunków określonych w art. 11 dyrektywy²³ obejmujący głównie koordynację i wsparcie logistyczne²⁴. Dotyczy to w szczególności państw trzecich, w których żadne państwo członkowskie nie ma swojego przedstawicielstwa, a potrzebującym obywatelom Unii pomocy udzielają delegatury Unii. Dotyczy to również sytuacji kryzysowych, w których delegatury Unii często aktywnie uczestniczyły we wspieraniu państw członkowskich w udzielaniu pomocy obywatelom Unii.

Co istotniejsze, od daty rozpoczęcia stosowania dyrektywy delegatury Unii mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania współpracy lokalnej i współpracy w sytuacjach

²² Afganistan, Barbados, Eswatini, Gujana i Lesotho.

²³ W tym kontekście zob. także art. 221 ust. 2 TFUE i art. 5 ust. 10 decyzji Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE), Dz.U. L 201/30 z 3 sierpnia 2010 r.

²⁴ „Delegatury Unii ściśle współpracują i koordynują działania z ambasadami i konsulatami państw członkowskich, aby wnieść wkład we współpracę i koordynację lokalną oraz w sytuacjach kryzysowych, w szczególności przez zapewnienie dostępnego wsparcia logistycznego, w tym pomieszczeń biurowych i udogodnień organizacyjnych, takich jak tymczasowe zakwaterowanie dla pracowników konsularnych i zespołów interwencyjnych. Delegatury Unii i siedziba ESDZ ułatwiają również wymianę informacji pomiędzy ambasadami i konsulatami państw członkowskich oraz, w odpowiednich przypadkach, z lokalnymi władzami. Delegatury Unii udostępniają również ogólne informacje na temat pomocy, do której mogliby być upoważnieni niereprezentowani obywatele, w szczególności na temat uzgodnionych praktycznych ustaleń, jeśli ma to zastosowanie”.

kryzysowych. Po wybuchu pandemii COVID-19 delegatury Unii, ESDZ i służby Komisji, w tym ich Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC), wspierały państwa członkowskie w organizowaniu bezprecedensowych wspólnych działań ukierunkowanych na repatriację około 600 000 obywateli Unii doświadczających skutków ograniczeń związanych z podróżą na całym świecie, w szczególności za pośrednictwem Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (UMOL)²⁵. Dzięki temu uwidoczniło korzyści ochrony konsularnej w ramach praw wynikających z obywatelstwa Unii, a także podkreślono potrzebę wzmocnienia obowiązujących ram UE, aby państwa członkowskie i UE mogły w bardziej skuteczny sposób stawić czoła ewentualnym podobnym wyzwaniom w przyszłości. W swojej okresowej ocenie „wnioski wyciągnięte w związku z COVID-19” niemiecka prezydencja w Radzie Unii Europejskiej²⁶ uznała, że z akcji repatriacyjnej wynika, iż „istniejące instrumenty stanowią solidną podstawę do dalszego wzmocnienia skoordynowanego konsularnego reagowania kryzysowego”²⁷.

Zakres opisu roli delegatur Unii zawarty w dyrektywie wydaje się – na podstawie wszystkich dostępnych dowodów – zbyt wąski, aby mógł w pełni odzwierciedlić wsparcie udzielane przez nie w terenie oraz ich rzeczywiste zaangażowanie, w szczególności w czasie sytuacji kryzysowej. Delegatury Unii zgłaszają, że są regularnie proszone o podjęcie bezpośrednich działań w celu wsparcia obywateli potrzebujących pomocy, co znacznie wykracza poza zakres mandatu przewidzianego dla nich w momencie przyjęcia dyrektywy²⁸. Sytuacja ta nie jest jednak idealna, ponieważ nie zapewnia niezbędnej pewności prawa. Jasność i pewność prawa w takich sytuacjach można zwiększyć, np. przez upoważnienie delegatur Unii do działania w razie potrzeby na wniosek państw członkowskich²⁹.

Po trzecie, w dyrektywie nie ma odniesień do **ochrony konsularnej określonych grup szczególnie wrażliwych wśród niereprezentowanych obywateli**. Może to obejmować zapotrzebowanie na ochronę konsularną kobiet w ciąży, małoletnich bez opieki, osób

²⁵ W decyzji 1313/2013/UE stwierdza się, że Unijny Mechanizm Ochrony Ludności może „również być wykorzystywany do zapewniania pomocy konsularnej obywatelom Unii w zakresie ochrony ludności, jeżeli wystąpią o to organy konsularne danych państw członkowskich”. W ramach UMOL współfinansowano 408 lotów repatriacyjnych z 85 państw trzecich, zorganizowanych przez 19 państw członkowskich, 2 państwa uczestniczące i Zjednoczone Królestwo (nadal stanowiące część UMOL w okresie przejściowym), dzięki którym do Europy powróciło 100 313 osób, z czego 90 060 obywateli Unii.

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ W tym kontekście zob. również konkluzje Rady w sprawie zwiększenia gotowości, zdolności do reagowania i odporności na przyszłe kryzysy z dnia 23 listopada 2021 r., w których Rada stwierdza, że „z pandemii COVID-19 wyciągnięto wiele wniosków. Pomimo niedociągnięć UE dobrze sobie radzi dzięki koordynacji i solidarności. Chociaż nasza reakcja na pandemię ujawniła luki w gotowości i reagowaniu na kryzysy międzysektorowe, dowiodła też konieczności współpracy i wyeksponowała jej wartość dodaną. Wykorzystanie unijnej współpracy i koordynacji konsularnej do udanej repatriacji przez państwa członkowskie – przy wsparciu ESDZ i Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności – swoich obywateli, którzy utknęli za granicą z powodu nadzwyczajnych ograniczeń podróży (...) podkreśla, w stosownych przypadkach, znaczenie koordynacji i współpracy konsularnej podczas kryzysów oraz potrzebę wyciągnięcia wniosków z reakcji na wybuch pandemii COVID-19 i na inne kryzysy, a także oczekuje przedstawienia przez Komisję w 2022 r. wniosku w sprawie przeglądu dyrektywy UE w sprawie ochrony konsularnej”. (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/pl/pdf>).

²⁸ Przykładami niedawnego bezpośredniego udzielenia pomocy obywatelom Unii przez delegatury Unii może być przypadek obywatela Unii w Afganistanie, który otrzymał pomoc związaną z dokumentami podróży, oraz pomoc w ratowaniu obywatela Unii, którego łódź dryfowała w miejscu oddalonym o 100 km od Somalii.

²⁹ Zob. przypis 27.

o ograniczonej możliwości poruszania się, osób z niepełnosprawnościami lub osób, które są dyskryminowane z jakichkolwiek względów przewidzianych w art. 21 Karty praw podstawowych. Ponadto w dyrektywie nie określono szczególnego systemu pomocy konsularnej przeznaczonej dla ofiar przestępstw, którego zakres mógłby obejmować ofiary przemocy domowej i przemocy ze względu na płeć. Dostęp do odpowiedniej ochrony konsularnej, zwłaszcza w czasie sytuacji kryzysowej, może być bardziej skomplikowany w przypadku osób należących do wspomnianych grup ze względu na ich specjalne potrzeby. Chociaż w praktyce państwa członkowskie w sposób priorytetowy traktują pomoc na rzecz niereprezentowanych grup szczególnie wrażliwych, można by zwiększyć pewność prawa. Mogłoby to obejmować zmiany w dyrektywie służące wyjaśnieniu szczególnej sytuacji niereprezentowanych obywateli podatnych na zagrożenia.

Po czwarte, można podjąć dalsze działania w celu zapewnienia, **aby obywatele Unii byli świadomi swoich praw związanych z ochroną konsularną** oraz mieli dostęp do **wiarygodnych i aktualnych informacji umożliwiających jej pełne wykorzystanie**. Takie informacje powinny obejmować dane kontaktowe ambasad i konsulatów innych państw członkowskich, konsulów honorowych mogących zapewnić ochronę konsularną oraz ustalenia między państwami członkowskimi. Chociaż szereg artykułów dyrektywy zawiera odniesienia do przekazywania informacji, dyrektywa nie zawiera specjalnego artykułu dotyczącego komunikacji nawiązywanej za pośrednictwem kanałów UE i przekazywania istotnych informacji obywatelom Unii, obejmującego wszystkie wyżej wspomniane aspekty. Takie uzupełnienie byłoby korzystne dla zapewnienia minimalnego i spójnego poziomu informacji przekazywanych obywatelom, co dodatkowo ułatwiłoby korzystanie z praw obywateli Unii związanych z ochroną konsularną.

W tym względzie art. 2 ust. 2 stanowi, że państwa członkowskie muszą informować niereprezentowanych obywateli o zakresie, w jakim konsulowie honorowi mają kompetencje do zapewniania ochrony w danym przypadku. Ponadto art. 7 ust. 2 stanowi, że państwa członkowskie i UE są zobowiązane do podawania do wiadomości publicznej obowiązujących praktycznych ustaleń między państwami członkowskimi w celu zapewnienia przejrzystości niereprezentowanym obywatelom. Państwa członkowskie nie zawsze jednak podejmują konkretne kroki w celu informowania niereprezentowanych obywateli o tych szczególnych aspektach, a gromadzenie informacji na szczeblu UE w celu rozpowszechniania ich za pośrednictwem kanałów UE nie jest kompleksowe. W rezultacie niereprezentowani obywatele Unii mogą nie dysponować łatwo dostępnymi lub odpowiednimi informacjami na temat praktycznych ustaleń. Z powyższego wynika, że kompleksowe i skuteczne wymogi informacyjne przyczyniłyby się do usprawnienia ogólnej ochrony konsularnej. Dzięki uzupełnieniu działań podjętych przez państwa członkowskie³⁰ UE mogłaby odegrać większą rolę w tym zakresie przez usprawnienie przepływu informacji lub zapewnienie centralnego punktu dostępu lub dalsze wykorzystanie globalnych i lokalnych kanałów komunikacyjnych do przekazywania informacji.

Istnieje również możliwość zwiększenia skuteczności przepływu informacji między ESDZ, delegaturami Unii, państwami członkowskimi i ich przedstawicielstwami oraz, w stosownych przypadkach, Komisją w czasie sytuacji kryzysowej. Równie istotne jest

³⁰ Szereg państw członkowskich UE informuje swoich obywateli o ich prawach związanych z ochroną konsularną jako obywateli Unii, np. przez odniesienia w paszportach, na oficjalnych stronach internetowych oraz za pośrednictwem materiałów informacyjnych przeznaczonych dla obywateli mieszkających za granicą lub podróżujących za granicę.

usprawnienie przepływu informacji do obywateli. Na przykład w ramach współpracy konsularnej można uzgodnić centralne źródło informacji, które służyłoby jako podstawowe narzędzie komunikacji z niereprezentowanymi obywatelami Unii w sytuacjach kryzysowych w każdym państwie trzecim. Kanałami tymi mogłyby zarządzać albo delegatury Unii, albo państwa członkowskie wyznaczone do tej roli.

Ponadto państwa członkowskie powinny zapewnić niereprezentowanym obywatelom Unii **dostęp do skutecznego środka prawnego i do wymiaru sprawiedliwości**, aby zagwarantować niereprezentowanym obywatelom możliwość skorzystania ze środka prawnego i z dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadku naruszenia ich praw związanych z ochroną konsularną³¹. Aby w większym stopniu ułatwić korzystanie z praw obywateli Unii związanych z ochroną konsularną, można ewentualnie rozważyć możliwość wprowadzenia **do dyrektywy wyraźnej podstawy prawnej w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych obywateli Unii**, w szczególności w sytuacjach kryzysowych. Ponadto w związku z rosnącą liczbą i skalą sytuacji kryzysowych, konieczne jest wykorzystywanie w większym stopniu mechanizmów przewidywania gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej, szczególnie biorąc pod uwagę koszty ludzkie związane z brakiem ochrony konsularnej.

5. Konkretny elementy będące przedmiotem oceny

W poniższej sekcji oceniono proces wdrażania i stosowania przepisów rozdziału 1 dyrektywy (przepisy ogólne i zakres), rozdziału 2 (środki w zakresie koordynacji i współpracy) i rozdziału 3 (przepisy finansowe).

5.1. Przepisy ogólne i zakres stosowania

5.1.1. Konsulowie honorowi (art. 2 ust. 2).

Zgodnie z art. 2 ust. 2 państwa członkowskie mogą zdecydować, czy dyrektywa ma mieć zastosowanie do ochrony konsularnej zapewnianej przez konsulów honorowych. W artykule tym zobowiązuje się państwa członkowskie do zapewnienia, by niereprezentowani obywatele byli należycie informowani o takich decyzjach i o zakresie, w jakim konsulowie honorowi mają kompetencje do zapewniania ochrony w danym przypadku.

W wyniku elastyczności dyrektywy w tym zakresie występują różnice w sposobie wdrażania tego przepisu przez państwa członkowskie. Niektóre państwa członkowskie wyraźnie włączają do swojego ustawodawstwa zapewnienie ochrony konsularnej niereprezentowanym obywatelom przez konsulów honorowych. W przepisach krajowych niektórych z tych państw członkowskich określono ponadto, że konsulowie honorowi mogą udzielać takiej pomocy niereprezentowanym obywatelom wyłącznie w przypadku, gdy otrzymali wyraźne polecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Inne państwa członkowskie wyraźnie określają w swoich przepisach, że dyrektywa nie ma zastosowania do konsulów honorowych, lub nie przyjęły wyraźnego przepisu w tym zakresie.

Jeżeli chodzi o stosowanie art. 2 ust. 2 w praktyce, niektóre państwa członkowskie nieposiadające szczegółowych przepisów prawnych w tym zakresie mogą w poszczególnych przypadkach angażować swoich konsulów honorowych, w tym przez

³¹ Zob. art. 47 Karty praw podstawowych.

umożliwienie im udziału w spotkaniach w ramach lokalnej współpracy, jeżeli uzgodniono to na szczeblu lokalnym. Z kolei w niektórych państwach członkowskich, w których prawo krajowe zezwala konsulom honorowym na zapewnienie ochrony konsularnej, konsulowie honorowi nie pełnią takiej roli w praktyce. Ogólnie rzecz biorąc, warto zauważyć, że w większości państw członkowskich konsulowie honorowi rzadko są zaangażowani w zapewnianie ochrony konsularnej niereprezentowanym obywatelom Unii lub nigdy nie są zaangażowani w takie działania. Tylko w jednym państwie członkowskim konsulowie honorowi są zaangażowani w umiarkowanym stopniu (10–25 % wszystkich przypadków ochrony konsularnej udzielanej niereprezentowanym obywatelom Unii). Wymieniane przez państwa członkowskie powody nierozszerzania zakresu stosowania dyrektywy na konsulów honorowych obejmują ich zasadniczo ograniczone uprawnienia (również wobec własnych obywateli), ograniczone usługi, które mogą świadczyć (np. większość z nich nie może wydawać tymczasowych dokumentów podróży) oraz ograniczone kompetencje³². W tym względzie w znacznej większości państw członkowskich uprawnienia konsularne przyznawane konsulom honorowym są bardziej ograniczone niż uprawnienia zwykłych urzędników konsularnych.

Państwa członkowskie nie zawsze wdrażają środki szczególne w celu poinformowania obywateli i innych państw członkowskich o zakresie, w jakim konsulowie honorowi mają kompetencje do zapewniania ochrony w danym przypadku. Na przykład może nie być jasne, czy konsul honorowy państwa członkowskiego jest uprawniony do wydawania tymczasowych dokumentów podróży niereprezentowanym obywatelom Unii. Może to wywołać niepewność.

Podsumowując, konsulowie honorowi mają co do zasady ograniczone uprawnienia i zajmują się głównie ochroną konsularną w wyjątkowych okolicznościach. Niemniej jednak w sytuacjach kryzysowych ich rola może okazać się kluczowa. W tym względzie należałoby dopracować sposób przekazywania przez państwa członkowskie sobie nawzajem i obywatelom Unii informacji o istnieniu konsulów honorowych i zakresie, w jakim są oni w stanie zapewnić ochronę konsularną niereprezentowanym obywatelom Unii.

5.1.2. Niereprezentowani obywatele w państwach trzecich (art. 4 i 6)

W art. 4 i 6 zawarto definicję „niereprezentowanego obywatela”. Definicja ta obejmuje każdego obywatela państwa członkowskiego, który nie jest reprezentowany w państwie trzecim, tj. nie ma w nim swojej ambasady ani konsulatu ustanowionych tam na stałe lub nie ma tam ambasady, konsulatu lub konsula honorowego, którzy mogą faktycznie udzielić ochrony konsularnej w danym przypadku.

W związku z tym, jeżeli państwo członkowskie obywatelstwa posiada ambasadę, konsulat lub konsula honorowego ustanowione w państwie trzecim, które jednak z jakiegokolwiek powodu nie są one w stanie zapewnić ochrony, do której dany obywatel kwalifikowałby się w danym przypadku zgodnie z prawem krajowym lub praktyką

³² Nowy format unijnego tymczasowego dokumentu podróży będzie obowiązywał 36 miesięcy po przyjęciu przyszłych dodatkowych specyfikacji technicznych dotyczących tymczasowych dokumentów podróży ustanowionych na mocy dyrektywy Rady (UE) 2019/997. Nowy format będzie wiązał się z koniecznością zastosowania urządzeń do drukowania jednolitych formularzy wizowych. Może to mieć zatem wpływ na możliwość udzielania tego rodzaju pomocy w zakresie ochrony konsularnej w miejscach, w których przedstawicielstwo państw członkowskich jest ograniczone.

krajową, obywatela tego należy również uznać za „niereprezentowanego”. Jak stwierdzono w motywie 8 dyrektywy, w tym kontekście należy również uwzględnić dostępność i bliskość. Na przykład obywatela, który zwraca się o ochronę konsularną ambasady lub konsulatu innego państwa członkowskiego, nie można przekierowywać do ambasady, konsulatu lub konsula honorowego jego własnego państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, gdy nie jest możliwe dla niego – z uwagi na warunki lokalne (np. w wyniku zakłóceń w systemie transportowym spowodowanych klęską żywiołową) lub brak środków – bezpieczne dotarcie do tych placówek lub gdy one nie są w stanie dotrzeć do niego, aby umożliwić mu ochronę konsularną. Będzie to z pewnością wymagało oceny poszczególnych przypadków. Pojęcie braku reprezentacji należy interpretować w sposób zapewniający skuteczność prawa niereprezentowanych obywateli do ochrony przez ambasadę lub konsulat innego państwa członkowskiego na takich samych warunkach jak w przypadku własnych obywateli, z uwzględnieniem okoliczności danej sprawy, zwłaszcza sytuacji kryzysowych. Jak wyjaśniono poniżej, Komisja uważa, że może zaistnieć potrzeba dalszego wyjaśnienia i zapewnienia pewności prawa w sytuacjach, w których obywatela Unii można uznać za niereprezentowanego ze względu na brak w państwie trzecim ambasady, konsulatu lub konsula honorowego, którzy mogą faktycznie udzielić ochrony konsularnej.

Większość państw członkowskich dokonała transpozycji definicji zawartych w art. 4 i 6³³.

Ogólnie rzecz biorąc, przypadki, w których państwa członkowskie odmawiają udzielenia ochrony konsularnej obywatelowi innego państwa członkowskiego Unii, ponieważ nie uważa się go za niereprezentowanego, wydają się bardzo rzadkie.

Większość państw członkowskich poinformowała, że w większości przypadków jest w stanie określić zakres stosowania dyrektywy w odniesieniu do „niereprezentowanych obywateli”. Niektóre państwa członkowskie zgłosiły jednak trudności w ustaleniu, czy istniejąca ambasada, konsulat lub konsul honorowy mogą faktycznie udzielić ochrony konsularnej. Państwa członkowskie różnie interpretują pojęcia takie jak „dostępność” i „bliskość”, zwłaszcza przy ustalaniu, czy przedstawicielstwa konsularne mogą skutecznie zapewnić ochronę konsularną w państwie trzecim. Niektóre państwa członkowskie uwzględniają w ocenie kwestię oddalenia lub zdolności do zapewnienia ochrony konsularnej, inne jednak tego nie robią. Niektóre państwa członkowskie zgłosiły trudności w określeniu stopnia, w jakim brak bliskości może powodować brak reprezentacji. Niektóre państwa członkowskie zakładają, że to obywatele podejmą wysiłek, aby dotrzeć do przedstawicielstw swojego państwa członkowskiego obywatelstwa, w tym na większe odległości. Państwa członkowskie poinformowały, że w przypadku wątpliwości kontaktują się bezpośrednio z Ministerstwem Spraw Zagranicznych państwa członkowskiego obywatelstwa, i będą z reguły kierować się oceną tego państwa członkowskiego przy ustalaniu, czy daną osobę należy uznać za „niereprezentowaną”. Zasadniczo większość państw członkowskich jest zdania, że próg pozwalający ocenić, czy dana osoba jest niereprezentowana, różni się w zależności od charakteru i pilności sytuacji. Zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, kiedy to państwa członkowskie otrzymują pilne wnioski o pomoc, terminowe potwierdzenie, czy obywatel jest niereprezentowany, może być dla nich bardzo trudne.

³³ Komisja nadal prowadzi dialog z państwami członkowskimi w celu sprawdzenia pełnego wdrożenia dyrektywy.

W związku z powyższym konieczne może być doprecyzowanie pojęcia „niereprezentowanego obywatela”, zwłaszcza w sytuacjach, w których państwo członkowskie obywatelstwa nie ma ustanowionej swojej ambasady, swojego konsulatu lub konsula honorowego, którzy mogą faktycznie udzielić ochrony konsularnej. Doprecyzowanie, w tym dotyczące sytuacji kryzysowych, ułatwiłoby korzystanie z praw obywateli Unii związanych z ochroną konsularną. Mogłoby to obejmować na przykład „domniemanie braku reprezentacji” w czasie sytuacji kryzysowej, powiązane z pilnością wniosku o pomoc.

5.1.3. Członkowie rodzin niereprezentowanych obywateli w państwach trzecich (art. 5)

Zgodnie z art. 5 państwa członkowskie mają zapewnić ochronę konsularną członkom rodzin niebędącym obywatelami Unii towarzyszącym niereprezentowanym obywatelom Unii w państwie trzecim w takim samym stopniu i na takich samych warunkach, na jakich byłaby ona zapewniona członkom rodzin obywateli państwa członkowskiego udzielającego pomocy, którzy to członkowie nie są obywatelami Unii, zgodnie z prawem lub praktyką tego państwa członkowskiego. Jak zauważono w motywie 9 dyrektywy, taka ochrona może być, w zależności od okoliczności każdego przypadku, niezbędna do zapewnienia skuteczności prawa do ochrony konsularnej oraz prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego uznanego w art. 7 Karty.

Tylko trzy państwa członkowskie poinformowały, że co do zasady nie udzielają pomocy konsularnej członkom rodzin niereprezentowanych obywateli Unii, którzy to członkowie rodzin pochodzą z państw niebędących członkami UE, ponieważ zgodnie z ich prawem krajowym nie zapewniają ochrony konsularnej członkom rodzin własnych obywateli. Jedno z tych państw członkowskich może udzielić wsparcia takim członkom rodzin wyjątkowo w sytuacjach kryzysowych, na takich samych warunkach jak własnym obywatelom.

W większości państw członkowskich udzielanie ochrony konsularnej członkom rodziny niereprezentowanego obywatela Unii, którzy pochodzą z państw niebędących członkami UE, ocenia się indywidualnie w każdym przypadku. W zależności od prawa krajowego i krajowej praktyki danego państwa członkowskiego, członkiem rodziny może być osoba z najbliższej rodziny (taka jak dzieci, małżonkowie lub rodzice), ale może to być również rodzina dalsza (taka jak rodzeństwo, wujkowie, ciotki, kuzyni itp.). Podobnie państwa członkowskie różnie interpretują znaczenie pojęcia „towarzyszenia” niereprezentowanemu obywatelowi. W praktyce zazwyczaj pierwszeństwo w uzyskaniu pomocy mają krewni pierwszego stopnia. W porównaniu z praktyką stosowaną przez państwa członkowskie w sytuacji innej niż kryzysowa, w sytuacji kryzysowej zapewniana jest zwiększona ochrona, w zależności od powagi i pilności sytuacji kryzysowej i proporcjonalnie do nich.

5.1.4. Dostęp do ochrony konsularnej oraz inne ustalenia (art. 7)

W art. 7 ust. 1 ustanowiono ogólną zasadę, zgodnie z którą niereprezentowani obywatele są uprawnieni do zwracania się o ochronę konsularną ze strony ambasady lub konsulatu każdego państwa członkowskiego.

Nie pozbawia to jednak państw członkowskich możliwości zawierania ustaleń dwustronnych, jak określono w art. 7 ust. 2 dyrektywy, w celu zapewnienia skutecznej

ochrony niereprezentowanych obywateli Unii³⁴. Po pierwsze, państwa członkowskie mogą reprezentować inne państwo członkowskie na stałe, jak przewidziano w art. 8 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych. Po drugie, ambasady lub konsulaty państw członkowskich mogą, w każdym przypadku gdy uznane to zostanie za konieczne, zawierać praktyczne ustalenia dotyczące dzielenia się odpowiedzialnością za zapewnienie ochrony konsularnej niereprezentowanym obywatelom. Ustalenia takie mają być zgłaszane Komisji i ESDZ oraz podawane do wiadomości publicznej przez UE i państwa członkowskie w celu zapewnienia przejrzystości.

W przypadkach gdy zawarto praktyczne ustalenie, ambasada lub konsulat, do których niereprezentowany obywatel zwraca się o ochronę konsularną i które nie są wyznaczone jako właściwe zgodnie z obowiązującym konkretnym ustaleniem, są zobowiązane zapewnić, zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy, by wniosek został przekierowywany do stosownej ambasady lub konsulatu, chyba że w ten sposób byłaby zagrożona ochrona konsularna, w szczególności jeżeli pilny charakter sprawy wymaga natychmiastowego działania ze strony ambasady lub konsulatu otrzymującego prośbę.

Wszystkie państwa członkowskie zawarły takie ustalenia w pewnej formie. W tym względzie zidentyfikowano dwie kwestie, które mogą skutkować opóźnieniami lub przeszkodami w otrzymaniu przez niereprezentowanych obywateli Unii pomocy konsularnej, do której są uprawnieni.

Po pierwsze, większość ustaleń nie jest wystarczająco upubliczniona, aby zapewnić przejrzystość i skuteczne wykorzystanie przez niereprezentowanych obywateli. Dalsze wysiłki mogłyby polegać na umieszczeniu w centralnym miejscu odniesienia do wszystkich stałych ustaleń między państwami członkowskimi, co stanowiłoby uzupełnienie informacji dostosowanych do warunków lokalnych. Pozwoliłoby to na określenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za pomoc niereprezentowanym obywatelom innych państw członkowskich w następstwie wcześniejszych ustaleń.

Można by dodatkowo wzmocnić obowiązek państw członkowskich w zakresie powiadamiania Komisji, ESDZ i delegatur Unii o dwustronnych i praktycznych ustaleniach (tak aby można je było włączyć do kanałów komunikacyjnych Unii w celu dalszego upublicznienia), na przykład poprzez określenie ram czasowych, w których należy dokonać powiadomienia. W państwach członkowskich, które stosują art. 2 ust. 2, można by wprowadzić podobne wymogi w zakresie powiadamiania o zaleceniach dotyczących podróży i wykazie osób kontaktowych w sieciach konsularnych państw członkowskich, w tym konsulów honorowych, oraz zakresie, w jakim mogą oni zapewnić ochronę konsularną.

Po drugie, w niektórych przypadkach państwa członkowskie zażądały zawarcia umowy dwustronnej między odpowiednimi ministerstwami spraw zagranicznych przed udzieleniem pomocy niereprezentowanemu obywatelowi innego państwa członkowskiego, mimo że dyrektywa nie zawiera takiego wymogu. Ponadto w niektórych przypadkach reprezentowane państwa członkowskie odmówiły zapewnienia ochrony konsularnej niereprezentowanym obywatelom, argumentując, że ze względu na ustalenia dwustronne odpowiedzialność ta spoczywa na innych reprezentowanych państwach członkowskich. W tym względzie należy przypomnieć, że w art. 7 przewidziano, że niereprezentowani obywatele Unii są uprawnieni do zwracania

³⁴ Zob. również motyw 10 dyrektywy.

się o ochronę konsularną ze strony ambasady lub konsulatu każdego państwa członkowskiego. Ponadto w art. 7 przewidziano, że w przypadkach, w których zawarto ustalenia, to na władzach państw członkowskich, do których zwrócono się o pomoc, a nie na zainteresowanym obywatelu, spoczywa obowiązek przekierowania wniosku do odpowiedniej ambasady lub konsulatu.

Ogólnie rzecz biorąc, okazuje się, że brakuje jasności i porozumienia w odniesieniu do procedury przekierowywania wniosków od niereprezentowanych obywateli Unii. Ponadto, mimo że dyrektywa dopuszcza zawieranie umów dwustronnych między państwami członkowskimi, konieczne wydaje się doprecyzowanie, że nie jest to warunek udzielenia pomocy konsularnej niereprezentowanym obywatelom Unii.

5.1.5. Identyfikacja (art. 8)

W art. 8 ust. 1 wymaga się, aby wnioskodawcy poszukujący ochrony konsularnej dowiedli, że są obywatelami Unii, poprzez okazanie ich paszportów lub dowodów tożsamości. Zgodnie z art. 8 ust. 2, jeżeli obywatel Unii nie jest w stanie okazać ważnego paszportu lub dowodu tożsamości, obywatelstwa można dowieść wszelkimi innymi środkami, w razie konieczności również poprzez weryfikację z organami dyplomatycznymi lub konsularnymi państwa członkowskiego, na którego obywatelstwo powołuje się wnioskodawca. Art. 8 ust. 3 stanowi, że jeżeli chodzi o członków rodziny, o których mowa w art. 5, tożsamości i istnienia stosunków rodzinnych można dowieść wszelkimi środkami, w tym poprzez weryfikację przez państwo członkowskie udzielające pomocy z organami dyplomatycznymi lub konsularnymi państwa członkowskiego obywatelstwa obywatela Unii, o którym mowa w art. 8 ust. 1.

Większość państw członkowskich dokonała transpozycji art. 8 do prawa krajowego³⁵.

Stosowanie tego przepisu wydaje się ogólnie skuteczne, a państwa członkowskie nie zgłosiły większych problemów z identyfikacją niereprezentowanych obywateli Unii ani członków ich rodzin ubiegających się o ochronę konsularną.

5.1.6. Rodzaje pomocy (art. 9)

W art. 9 wymieniono, w sposób niewyczerpujący³⁶, następujące najczęstsze sytuacje, w których niereprezentowani obywatele Unii mogą zwrócić się o pomoc konsularną do reprezentowanych państw członkowskich:

- aresztowanie lub zatrzymanie;
- padnięcie ofiarą przestępstwa;
- poważny wypadek lub ciężka choroba;
- śmierć;
- udzielenie pomocy i repatriację w sytuacji nadzwyczajnej; oraz
- potrzebę wydania tymczasowych dokumentów podróży.

³⁵ Komisja nadal prowadzi dialog z państwami członkowskimi w celu sprawdzenia pełnego wdrożenia dyrektywy.

³⁶ Jak zauważono w motywie 14 dyrektywy, „[p]onieważ zakres potrzebnej ochrony zawsze zależy od faktycznej sytuacji, ochrona konsularna nie powinna ograniczać się do przypadków wyszczególnionych w niniejszej dyrektywie”.

W każdej z tych sytuacji państwa członkowskie muszą zapewnić niereprezentowanym obywatelom Unii taką pomoc, jakiej udzieliłyby swoim własnym obywatelom. W związku z tym poziom otrzymywanego wsparcia może być różny w poszczególnych państwach członkowskich.

Wszystkie państwa członkowskie zapewniają ochronę konsularną w sześciu sytuacjach wymienionych w art. 9 dyrektywy. Konkretnie rodzaje pomocy udzielanej przez państwa członkowskie w praktyce wydają się bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich i zazwyczaj uwzględnia się w nich specyficzne okoliczności każdego przypadku. Większość państw członkowskich wyraźnie wymienia sześć sytuacji przewidzianych w art. 9 w swoim prawie krajowym, z wyjątkiem dwóch państw członkowskich, w których te sześć sytuacji uwzględniono w polityce lub praktyce. Ponadto kilka państw członkowskich wyraźnie przewiduje stosowanie dyrektywy również w sytuacjach innych niż wymienione w art. 9, np. w odniesieniu do małoletnich bez opieki.

Dowody wskazują, że potrzeba wydania tymczasowego dokumentu podróży jest głównym przypadkiem pomocy udzielanej przez państwa członkowskie obywatelom innych państw członkowskich podczas sytuacji innej niż kryzysowa, a zapytania i prośby o informacje zajmują drugie miejsce. Jest to jeden z powodów przyjęcia dyrektywy Rady (UE) 2019/997 z dnia 18 czerwca 2019 r. ustanawiającej unijny tymczasowy dokument podróży oraz uchylającej decyzję 96/409/WPZiB³⁷, która ma być stosowana od 2025 r. W 2020 r. większość przypadków pomocy udzielonej niereprezentowanym obywatelom Unii dotyczyła udzielenia pomocy i repatriacji w sytuacji nadzwyczajnej, biorąc pod uwagę kontekst kryzysu związanego z COVID-19. Szacuje się, że co najmniej 500 obywateli Unii i członków ich rodzin ewakuowanych z Afganistanu było niereprezentowanych.

Mimo że opisany powyżej wykaz sytuacji nie jest wyczerpujący, kilka delegatur Unii zgłosiło przypadki niereprezentowanych obywateli Unii, którym państwo członkowskie odmówiło ochrony konsularnej. W takich przypadkach jako powód odmowy państwo członkowskie podawało fakt, że wnioskowana pomoc nie należała do jednego z wymienionych rodzajów, mimo że jego własne prawodawstwo krajowe wymagało udzielenia takiej pomocy własnym obywatelom.

Należy zauważyć, że rodzaje pomocy wymienione w art. 9 nie są wyczerpujące, co oznacza, że niereprezentowani obywatele Unii są również uprawnieni do otrzymania, w sposób niedyskryminacyjny, innych rodzajów pomocy konsularnej, której państwa członkowskie udzielają swoim obywatelom.

Z ustaleń tych wynika, że należałoby doprecyzować, jakiej pomocy konsularnej państwa członkowskie mają udzielać niereprezentowanym obywatelom Unii, w celu zapewnienia większej przewidywalności i pewności prawa.

5.2. Środki w zakresie koordynacji i współpracy

5.2.1. Zasady ogólne (art. 10)

W art. 10 ust. 1 wymaga się od państw członkowskich ścisłej współpracy i koordynacji działań pomiędzy sobą oraz z Unią w celu zapewnienia ochrony niereprezentowanych

³⁷ Dz.U. L 163 z 20.6.2019, s. 1.

obywateli. W art. 10 ust. 2 i 3 określono sposób, w jaki państwo członkowskie udzielające pomocy ma współpracować z państwem członkowskim obywatelstwa niereprezentowanego obywatela w przypadku otrzymania wniosku o ochronę konsularną. W ust. 2 i 3 zawarto również wymogi dotyczące wymiany informacji na temat wniosku o udzielenie pomocy oraz tożsamości niereprezentowanego obywatela wnioskującego o pomoc oraz wszelkich członków rodziny, którym również może być potrzebna ochrona konsularna. Państwo członkowskie udzielające pomocy ma również ułatwiać wymianę informacji pomiędzy obywatelem a państwem członkowskim jego obywatelstwa, natomiast państwo członkowskie obywatelstwa jest odpowiedzialne za kontakty z członkami rodziny obywatela, a także wszelkimi innymi odpowiednimi osobami lub organami. W art. 10 ust. 4 określono, że państwa członkowskie powiadamiają ESDZ poprzez jej zabezpieczoną stronę internetową o odnośnych punktach kontaktowych w ministerstwach spraw zagranicznych.

Większość państw członkowskich dokonała transpozycji art. 10 do prawa krajowego³⁸.

Państwa członkowskie poinformowały, że współpraca i koordynacja między nimi jest ogólnie skuteczna. W przeważającej większości przypadków delegatury Unii zapewniają w praktyce tę koordynację, a spotkania w sprawie lokalnej współpracy konsularnej odbywają się zazwyczaj w ich placówkach. Stwierdzono jednak szereg problemów. Przedstawiono je poniżej.

Po pierwsze, choć rzadko, zdarzały się przypadki, gdy niereprezentowani obywatele Unii zwracali się o pomoc do innego państwa członkowskiego, które następnie przekazywało wniosek do najbliższej ambasady państwa członkowskiego obywatelstwa tego obywatela w sąsiedniej jurysdykcji.

Po drugie, w niektórych przypadkach państwa członkowskie obywatelstwa odmówiły udzielenia informacji o swoich obywatelach państwom członkowskim udzielającym pomocy, argumentując to ochroną ich danych osobowych.

Po trzecie, reprezentowane państwa członkowskie są czasami przytłoczone liczbą indywidualnych wniosków od obywateli Unii w sytuacjach kryzysowych, również ze względu na ograniczony dostęp niereprezentowanych państw członkowskich do informacji przekazywanych w lokalnych sieciach koordynacji. Zazwyczaj ambasady i konsulatory, które najszybciej reagują na wnioski obywateli, otrzymują z czasem największą liczbę wniosków, przez co są zniechęcane do podejmowania szybkich działań. W takich przypadkach dalsza cyfryzacja usług konsularnych i lepsza współpraca mogłyby zmniejszyć presję na państwa członkowskie mające przedstawicielstwa w państwie trzecim.

Współpraca między państwami członkowskimi w zakresie zapewnienia ochrony konsularnej niereprezentowanym obywatelom jest ogólnie skuteczna. Biorąc jednak pod uwagę sytuacje opisane powyżej, pewne niedociągnięcia mogą potencjalnie prowadzić do opóźnień w otrzymywaniu pomocy przez niereprezentowanych obywateli lub nawet jej braku. W tym względzie na szczególną uwagę zasługują: brak narzędzi cyfrowych, problemy w zakresie zdolności do zapewnienia ochrony konsularnej, zwłaszcza w sytuacji kryzysowej, oraz brak wyraźnej podstawy prawnej do przetwarzania danych osobowych obywateli Unii (w tym do przekazywania danych). Ponadto można by

³⁸ Komisja nadal prowadzi dialog z państwami członkowskimi w celu sprawdzenia pełnego wdrożenia dyrektywy.

jeszcze bardziej zwiększyć świadomość organów konsularnych w zakresie zasad i wymogów przewidzianych w dyrektywie, aby zagwarantować wywiązywanie się przez nie z obowiązku udzielania pomocy w razie potrzeby.

5.2.2. Rola delegatur Unii (art. 11)

W art. 11 przewidziano, że delegatury Unii mają ściśle współpracować i koordynować działania z ambasadami i konsulatami państw członkowskich, aby wnieść wkład we współpracę i koordynację lokalną oraz w sytuacjach kryzysowych, w szczególności przez zapewnienie wsparcia logistycznego oraz udzielanie informacji na temat pomocy, do której mogliby być upoważnieni niereprezentowani obywatele. Ponadto delegatury Unii i siedziba ESDZ ułatwiają wymianę informacji pomiędzy ambasadami i konsulatami państw członkowskich oraz, w odpowiednich przypadkach, z lokalnymi władzami. Delegatury Unii muszą również udostępniać ogólne informacje na temat pomocy, do której mogliby być upoważnieni niereprezentowani obywatele, w szczególności na temat uzgodnionych praktycznych ustaleń, jeśli ma to zastosowanie.

Mandat delegatur Unii w zakresie ochrony konsularnej dokładniej określono w art. 5 ust. 10 decyzji w sprawie ESDZ, zgodnie z którym delegatury te „wspierają państwa członkowskie w ich stosunkach dyplomatycznych i wypełnianiu zadania polegającego na zapewnianiu obywatelom Unii ochrony konsularnej w państwach trzecich, nie angażując w tym celu żadnych dodatkowych zasobów”³⁹. Wynika z tego, że delegatury Unii powinny wspierać państwa członkowskie w udzielaniu pomocy zarówno niereprezentowanym, jak i reprezentowanym obywatelom Unii.

Delegatury Unii mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania sieci lokalnej współpracy konsularnej. Odgrywają one wiodącą rolę w przewodniczeniu spotkaniom w sprawie lokalnej współpracy konsularnej lub wspieraniu przewodniczącego tych spotkań, w organizowaniu tych spotkań oraz w koordynowaniu gotowości konsularnej państw członkowskich na wypadek sytuacji kryzysowej i reagowaniu na nią na szczeblu lokalnym. Rola delegatur Unii względem obywateli Unii polega przede wszystkim na koordynacji i umożliwianiu kontaktów między obywatelami a przedstawicielstwami państw członkowskich, które mogą zapewnić ochronę konsularną. W tym względzie aktywna rola delegatur Unii, służących jako punkt kontaktowy państw członkowskich (a w niektórych przypadkach dla obywateli Unii), wielokrotnie wykracza poza wymogi dyrektywy.

Mimo że państwa członkowskie uważają ogólną współpracę z delegaturami Unii i koordynację ich działań za skuteczną, wiele z nich podkreśliło potrzebę wzmocnienia ogólnej roli delegatur Unii. Już obecnie delegatury Unii odgrywają proaktywną rolę zarówno w sytuacjach kryzysowych oraz innych niż kryzysowe, a państwa członkowskie często zwracają się do nich o podjęcie działań wykraczających poza ich ścisłe kompetencje, w szczególności poprzez udzielanie bezpośredniej pomocy obywatelom Unii znajdującym się w potrzebie, o czym świadczą niedawne przykłady.

Podczas pandemii COVID-19 prawie wszystkie delegatury Unii były szczególnie aktywne, jeśli chodzi o ogólną koordynację działań państw członkowskich, w tym koordynację lotów repatriacyjnych i wymianę informacji zarówno z zawodowymi reprezentacjami, jak i konsulami honorowymi. W niektórych przypadkach, jak na Fidżi, gdzie niewiele państw członkowskich utrzymuje przedstawicielstwa dyplomatyczne,

³⁹ Zob. także art. 221 ust. 2 TFUE.

delegatura Unii przejęła główną rolę w koordynowaniu lotów repatriacyjnych obywateli Unii⁴⁰.

Podczas transportu lotniczego z Kabulu w Afganistanie w 2021 r. państwa członkowskie, które nie miały przedstawicielstwa w porcie lotniczym w Kabulu, zwróciły się do ESDZ i delegatury Unii w celu zapewnienia swoim obywatelom dostępu do lotniska i miejsca na pokładzie samolotów. ESDZ i delegatura Unii podjęły działania w celu skontaktowania tych obywateli z osobami z państw członkowskich, które były obecne w porcie lotniczym w Kabulu.

W Eswatini podczas zamieszek latem 2021 r. państwa członkowskie skontaktowały się z delegaturą Unii, jedynym unijnym przedstawicielstwem dyplomatycznym na miejscu, aby podzielić się informacjami o obecności swoich najbardziej narażonych obywateli oraz zapytać o sytuację w zakresie bezpieczeństwa i możliwe warianty ewakuacji. Wyjaśnienie roli delegatury Unii w sytuacjach, w których jest ona jedynym unijnym przedstawicielstwem dyplomatycznym, byłoby niezbędne do zapewnienia ewentualnego działania następczego w zakresie ewakuacji, gdyby taka sytuacja miała miejsce.

W Erytrei delegatura Unii udzieliła bezpośredniej pomocy niereprezentowanemu obywatelowi Unii, docierając do władz lokalnych w celu zapewnienia transportu i hospitalizacji, co umożliwiło jego bezpieczny powrót do Europy.

W kontekście rosyjskiej agresji na Ukrainę delegatura Unii w Kijowie z powodzeniem zorganizowała dwie operacje „pociągu dyplomatycznego”, organizując z Kolejami Ukrainskimi rezerwację specjalnych wagonów w pociągu z Kijowa do Chełma (Polska). Dzięki tej inicjatywie w dwóch operacjach zorganizowanych 9 marca i 14 marca 2022 r. udało się ewakuować z Ukrainy kilkuset obywateli Unii, członków ich rodzin oraz lokalnych pracowników delegatury Unii i ambasad państw członkowskich.

W czerwcu 2022 r., działając na wniosek państwa członkowskiego, delegatura Unii w Somalii pomogła w ratowaniu obywatela Unii, którego łódź uległa uszkodzeniu w miejscu oddalonym o około 100 km od Somalii, na wybrzeżu Kismayo. Delegatura Unii nawiązała współpracę z władzami stanu Jubaland, które udostępniły cztery łodzie na potrzeby udanej akcji ratunkowej.

Badanie przeprowadzone przez delegatury Unii w ramach trwającej oceny skutków na potrzeby ewentualnego przeglądu dyrektywy⁴¹ wykazało, że obywatele już teraz często

⁴⁰ W decyzji z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2020 (P9_TA(2022)0153), Parlament Europejski „gratuluje ESDZ jej kluczowej roli w szeroko zakrojonej akcji ratunkowej mającej na celu repatriację ponad 600 000 obywateli Unii, którzy utknęli na całym świecie, a także pomocy w uruchomieniu zakrojonej na szeroką skalę operacji humanitarnej i pomocowej »Drużyna Europy« w celu wsparcia partnerów na całym świecie, którzy walczyli z pandemią, dysponując znacznie mniejszymi zasobami niż Unia”.

⁴¹ Mające ukazać się wkrótce „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” [Badanie ukierunkowane na wsparcie opracowania oceny skutków potencjalnej unijnej inicjatywy politycznej dotyczącej środków koordynacji i współpracy mających ułatwić korzystanie z prawa obywateli Unii do ochrony konsularnej], Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis i VVA.

zwracają się o pomoc do delegatur Unii (w szczególności od wybuchu pandemii COVID-19) i że tendencja ta wzrasta⁴².

Ponadto sieć delegatur Unii w regionie Karaibów oraz delegatura Unii na Fidżi należą do nielicznych placówek dyplomatycznych UE w tych dużych regionach. Brak obecności służb konsularnych państw członkowskich jest szczególnie istotny w regionie Karaibów, które są narażone na klęski żywiołowe, a jednocześnie stanowią ośrodek turystyczny. Podobnie delegatury Unii w państwach śródlądowych Eswatini i Lesotho, a także delegatury Unii na Barbadosie i w Gujanie, a obecnie w Afganistanie, stanowią jedyne unijne przedstawicielstwa dyplomatyczne w tych państwach.

Ogólnie rzecz biorąc, z powyższego wynika, że konieczne może być doprecyzowanie i wzmocnienie roli delegatur Unii, aby lepiej odzwierciedlić ich coraz bardziej widoczną rolę w terenie i zapewnić pewność prawa, w tym poprzez nadanie im uprawnień do bezpośredniego udzielania pomocy obywatelom Unii za granicą, w określonych okolicznościach i na wniosek państw członkowskich. Dalsze wykorzystanie rozległej sieci delegatur Unii wzmocniłoby wsparcie oferowane obywatelom Unii, którzy znaleźli się w potrzebie za granicą.

Aby optymalnie wykorzystać dostępne zasoby, należy zapewnić przestrzeń na rozwiązania dostosowane do poszczególnych państw trzecich i do indywidualnej sytuacji. Priorytetowo należy traktować rozwiązania o ograniczonym wpływie na budżet. Przykładem może być większe wykorzystanie wspólnych zespołów konsularnych, które skupiałyby personel konsularny UE i państw członkowskich gotowy do rozmieszczenia lub wysłania jako wsparcie, zwłaszcza w odpowiedzi na sytuacje nadzwyczajne i kryzysowe. Można by również oddelegować personel konsularny państw członkowskich do konkretnych delegatur Unii, aby wzmocnić specjalistyczną wiedzę konsularną w terenie w państwach o ograniczonej obecności służb konsularnych.

Możliwym sposobem rozwiązania tych kwestii mogłoby być rozszerzenie pomocniczej roli delegatur Unii, zwłaszcza w tych państwach trzecich, w których obecność służb konsularnych państw członkowskich jest bardzo mała. W tym względzie w badaniu Eurobarometru na temat obywatelstwa Unii i demokracji w Unii z marca 2020 r. ponad dziewięciu na dziesięciu respondentów zgodziło się, że gdyby znajdowali się w państwie spoza UE, w którym państwo członkowskie ich obywatelstwa nie byłoby reprezentowane, poszukiwaliby wsparcia w delegaturze Unii⁴³.

5.2.3. Współpraca lokalna (art. 12)

W art. 12 określono, że spotkania w sprawie współpracy lokalnej mają obejmować regularną wymianę informacji na temat zagadnień, które dotyczą niereprezentowanych obywateli. Ponadto określono w nim, że w kontekście takich spotkań państwa członkowskie mają uzgadniać w razie konieczności praktyczne ustalenia, o których mowa w art. 7, w celu zapewnienia, by niereprezentowani obywatele byli skutecznie

⁴² Przed pandemią COVID-19 większość delegatur Unii (ok. 48 %) odpowiadała, że otrzymywała takie wnioski sporadycznie/raz w roku. Wygląda na to, że od początku pandemii COVID-19 znacznie wzrosła liczba delegatur Unii otrzymujących wnioski o pomoc bezpośrednio od obywateli Unii: około 82 % respondentów stwierdziło, że otrzymało wnioski. Ponadto wzrosła również częstotliwość otrzymywania wniosków: około 30 % delegatur Unii stwierdziło, że otrzymuje wnioski co tydzień.

⁴³ *Badanie Eurobarometr Flash 485: Obywatelstwo UE i demokracja*, luty/marzec 2020 r., https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=pl.

chronieni w danym państwie trzecim. O ile państwa członkowskie nie uzgodnią inaczej, spotkaniom w sprawie współpracy lokalnej przewodniczy przedstawiciel państwa członkowskiego, w ścisłej współpracy z delegaturą Unii.

Ogólnie rzecz biorąc, spotkania w sprawie współpracy lokalnej są użyteczne i skutecznie prowadzone, chociaż poziom i skuteczność takich spotkań może być różna w poszczególnych państwach trzecich. Od czasu wybuchu pandemii COVID-19 spotkania w sprawie lokalnej współpracy odbywają się w dużej mierze na odległość. W praktyce nie istnieje wyraźna hierarchia ani jasno określony sposób wyznaczania przewodniczących spotkań (przy czym coraz częściej delegatury Unii otrzymują propozycję przewodniczenia).

W przypadku państw członkowskich posiadających mało liczne przedstawicielstwa koordynacja lokalna ma kluczowe znaczenie zarówno jako źródło informacji, jak i praktyczne narzędzie rozwiązywania problemów pojawiających się w kontekście zapewniania ochrony konsularnej. Jak jednak wynika z informacji przekazanych przez delegatury Unii, udział w spotkaniach w sprawie lokalnej współpracy konsularnej jest nierównomierny (w szczególności w normalnym czasie i poza sytuacjami kryzysowymi). Można to wyjaśnić trudnościami, jakie napotykają niektóre mało liczne przedstawicielstwa, aby uczestniczyć we wszystkich dyskusjach, lub trudnościami, jakie napotykają niereprezentowane państwa członkowskie, aby uzyskać dostęp do tych sieci współpracy lokalnej (gdyż ze względu na charakter dyskusji udział na odległość nie zawsze jest możliwy lub zalecany).

Informacje omawiane podczas spotkań w sprawie lokalnej współpracy konsularnej nie zawsze są dostępne dla tych państw członkowskich, które nie mają przedstawicielstw na miejscu. Chociaż protokoły spotkań umieszcza się na konsularnej platformie internetowej ESDZ (CoOL), aby ułatwić dyskusję i przekazywanie informacji zwrotnych, delegatury Unii mogłyby z wyprzedzeniem informować niereprezentowane państwa członkowskie o porządku obrad takich spotkań, aby zapewnić stały przepływ informacji. Mimo że angażowanie na stałe i zdalnie niereprezentowanych państw członkowskich o niewielkiej liczbie obywateli mających przedstawicielstwa w danym państwie trzecim może nie zawsze być konieczne i możliwe, ich zaangażowanie w czasie kryzysu ma kluczowe znaczenie.

W związku z powyższym należałoby przewidzieć dodatkowe środki w celu wzmocnienia wymiany informacji z niereprezentowanymi państwami członkowskimi i ich udziału w kontekście lokalnej współpracy konsularnej. Ponadto najbardziej wiarygodnym sposobem poznania liczby niereprezentowanych obywateli w państwie trzecim są organy krajowe (przynajmniej w przypadku osób zamieszkujących tam na stałe). Należy zachęcać państwa członkowskie do zapewnienia swoim obywatelom możliwości zarejestrowania się u organów państwa członkowskiego obywatelstwa podczas podróży lub zamieszkania w państwach, w których są niereprezentowani.

5.2.4. Gotowość na sytuacje kryzysowe i współpraca w sytuacjach kryzysowych (art. 13)

Państwa członkowskie reprezentowane w państwie trzecim mają koordynować plany awaryjne, między sobą oraz z delegaturą Unii, aby zapewnić, by niereprezentowanym obywatelom gwarantowana była pełna pomoc w wypadku sytuacji kryzysowej. W przypadku wystąpienia zagrożenia lub sytuacji kryzysowej Unia Europejska i państwa członkowskie mają ściśle współpracować w celu zapewnienia sprawnej pomocy

niereprezentowanym obywatelom i w miarę możliwości przekazywać sobie terminowo informacje o dostępnych możliwościach ewakuacji.

W art. 13 ust. 3 dyrektywy określono, że „państwo wiodące” lub państwo (państwa) członkowskie koordynujące pomoc odpowiada za koordynowanie wszelkiego wsparcia udzielanego niereprezentowanym obywatelom, przy wsparciu pozostałych zainteresowanych państw członkowskich, delegatury Unii oraz siedziby głównej ESDZ. Ponadto określono w nim, że państwa członkowskie przekazują państwu wiodącemu lub państwu członkowskiemu (państwom członkowskim) koordynującemu (koordynującym) pomoc wszelkie istotne informacje dotyczące swoich niereprezentowanych obywateli znajdujących się w sytuacji kryzysowej. Państwo wiodące lub państwo (państwa) członkowskie koordynujące pomoc dla niereprezentowanych obywateli mogą starać się, w odpowiednich przypadkach, o wsparcie w ramach takich instrumentów jak struktury zarządzania kryzysowego ESDZ i UMOL.

Gotowość na sytuacje kryzysowe i współpraca w sytuacjach kryzysowych są bardzo istotne, zwłaszcza po ostatnich kryzysach, umożliwiając wykorzystanie połączonych zdolności UE i jej państw członkowskich do przeprowadzenia operacji ewakuacji/repatriacji, wymiany analiz i informacji oraz zapewnienia wsparcia reprezentowanym i niereprezentowanym obywatelom Unii. Reagowanie, skuteczność i pomoc ze strony ESDZ, właściwych delegatur Unii i Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego Komisji we wspieraniu współpracy między państwami członkowskimi miały zasadnicze znaczenie podczas pandemii COVID-19, rosyjskiej agresji na Ukrainę i innych sytuacjach kryzysu politycznego lub klęsk (żywiolowych).

W kontekście gotowości na sytuacje kryzysowe i współpracy w sytuacjach kryzysowych w art. 13 wzywa się do wspólnego planowania awaryjnego (**wspólne ramy**); wymiany informacji między państwami członkowskimi; przypisania roli koordynacyjnej państwu wiodącemu (lub innemu państwu członkowskiemu koordynującemu pomoc); powołania wspólnych zespołów konsularnych oraz potencjalnego wsparcia ze strony ESDZ (w tym delegatur Unii) i UMOL. Delegatury Unii odgrywają wiodącą rolę w koordynowaniu przygotowania wspólnych ram.

ESDZ szacuje, że na świecie istnieją około 94 wspólne ramy, a do końca 2022 r. przewiduje się przyjęcie kolejnych 20⁴⁴. Wspólne ramy są szczególnie przydatne już przez sam fakt, że zwiększają świadomość potrzeby gotowości na sytuacje kryzysowe jako takiej. Nie zostały one jednak jeszcze wprowadzone w odniesieniu do każdego państwa trzeciego i wymagają częstej aktualizacji w celu zapewnienia ich przydatności w sytuacjach kryzysowych. Wspólna reakcja UE i jej państw członkowskich na kryzys związany z COVID-19 przyczyniła się do rozwoju współpracy między państwami członkowskimi. W następstwie wybuchu epidemii COVID-19 położono większy nacisk na taką wymianę informacji i aktualizację wspólnych planów awaryjnych. Zakres, w jakim takie planowanie obejmuje aktualne informacje dotyczące obywateli niereprezentowanych na danym terytorium państw członkowskich, jest jednak różny w poszczególnych państwach trzecich.

Po przeprowadzeniu oceny doświadczeń związanych z COVID-19 potwierdzono słuszność zwiększenia roli delegatur Unii w sytuacjach kryzysowych, w tym ich roli w ocenie takich sytuacji. Podkreślono również potrzebę dokonania lokalnego przeglądu

⁴⁴ Dane wewnętrzne ESDZ.

wspólnych ram w świetle lokalnych doświadczeń zdobytych podczas kryzysu związanego z COVID-19⁴⁵. Co więcej, w państwach trzecich, w których nie ma przedstawicielstw państw członkowskich, główna odpowiedzialność za przygotowanie wspólnych ram spoczywa na delegaturach Unii. Na przykład delegatura Unii w Eswatini i Lesotho przygotowały już wspólne ramy. Podobnie delegatura Unii w Barbadosie przygotowała projekt wspólnych ram dla całych Karaibów Wschodnich, który obecnie oczekuje na wkład państw członkowskich.

„Państwa wiodące” mają przedstawicielstwa w 22 państwach trzecich. Mimo że koncepcja państwa wiodącego jest ogólnie postrzegana pozytywnie, zwłaszcza przez państwa członkowskie, które są regularnie niereprezentowane, ma ona swoje praktyczne ograniczenia, ponieważ w sytuacji bezpośredniego kryzysu państwo wiodące może być nadmiernie obciążone. Koncepcja ta jest również mniej wszechstronna pod względem gotowości na sytuacje kryzysowe niż przyjęta później koncepcja wspólnych ram⁴⁶. Ponadto delegatury Unii przyjmują czasem rolę koordynatora podobną do roli, jaką pełniłoby państwo wiodące. Takie nakładanie się może prowadzić do nieporozumień.

Po przeprowadzeniu oceny doświadczeń związanych z COVID-19 odnotowano potrzebę przeglądu koncepcji „państwa wiodącego” w świetle niedociągnięć zaobserwowanych podczas tego kryzysu⁴⁷. W szczególności zauważono, że w przypadku utrzymania tej koncepcji można rozważyć innowacyjne środki wsparcia dla państw wiodących, aby zapewnić sprawiedliwy podział obciążenia. Mogłoby to obejmować zwiększenie roli delegatur Unii w koordynowaniu reakcji UE wraz z państwem wiodącym.

Niektóre państwa członkowskie korzystały z pomocy **wspólnych zespołów konsularnych** w czasie poprzednich sytuacji kryzysowych. Koncepcja ta okazała się bardzo skuteczna na przykład podczas wczesnych etapów pandemii COVID-19, zwłaszcza w celu zmniejszenia obciążenia reprezentowanych państw członkowskich. Zespoły takie powołano podczas mistrzostw świata w piłce nożnej w Rosji w 2018 r. oraz po trzęsieniu ziemi w Indonezji w 2018 r. Koncepcję tę można by jednak lepiej włączyć do dyrektywy, w tym poprzez zapewnienie jasnych zasad i procedur odnoszących się do niereprezentowanych państw członkowskich, aby aktywniej angażować się we współpracę w czasie kryzysu i zrównoważyć ciężar obowiązków.

W motywach dyrektywy przewidziano, że **Unijny Mechanizm Ochrony Ludności** można wykorzystać jako środek pomocniczy według uznania państw członkowskich. Podczas kryzysu związanego z COVID-19 zwrócono się o wsparcie w ramach UMOL bezprecedensową liczbę razy (408 lotów, 100 313 pasażerów repatriowanych lotami finansowanymi w ramach UMOL)⁴⁸. Mimo że UMOL oferuje możliwość wspierania innych konsularnych działań kryzysowych, przed tym nadzwyczajnym wydarzeniem rzadko wykorzystywano go w celu udzielenia wsparcia konsularnego. Konieczne jest ułatwienie dalszego jego wykorzystywania w przypadku konieczności repatriacji, jak również zapewnienie doradztwa w tym zakresie. Państwa członkowskie powinny być świadome możliwości i procedury uruchomienia UMOL.

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Zob. wytyczne Unii Europejskiej dotyczące wdrażania koncepcji Państwa wiodącego w kwestiach konsularnych (2008/C 317/06).

⁴⁷ ST 13613/20.

⁴⁸ Przed tym nadzwyczajnym wydarzeniem UMOL rzadko wykorzystywano do wsparcia konsularnego (do 10 razy w ciągu 20 lat).

Zakres stosowania różnych koncepcji gotowości na sytuacje kryzysowe i współpracy w sytuacjach kryzysowych, o których mowa w art. 13 dyrektywy, oraz sposób ich stosowania różnią się w poszczególnych państwach trzecich. Nie we wszystkich państwach trzecich stosuje się wspólne planowanie awaryjne, a jego jakość i zakres są zróżnicowane. Podobnie, stosunkowo niewielka liczba państw trzecich podjęła się roli państwa wiodącego. Ponadto państwa członkowskie nie wydają się w pełni zaznajomione z procesem uruchamiania UMOL do celów konsularnych, co może wskazywać na potrzebę zapewnienia dalszych wytycznych dotyczących sposobu jego wykorzystania oraz dalszego dostosowania go do praktycznych potrzeb⁴⁹. Poza tym, chociaż wykorzystanie wspólnych zespołów konsularnych było dotychczas ograniczone, okazuje się, że stanowi ono skuteczne i efektywne narzędzie zmniejszania obciążenia reprezentowanych państw członkowskich w sytuacji kryzysowej. Mimo że w dyrektywie znajduje się odniesienie do tej koncepcji, może zaistnieć potrzeba zachęcenia do jej stosowania i w razie potrzeby jej dalszego wyjaśnienia.

W związku z powyższym, w odniesieniu do ewentualnego przeglądu koncepcji, o którym mowa w art. 13, konieczne jest uwzględnienie wyników ostatnich doświadczeń lokalnych, w tym możliwości przyznania delegaturom Unii większej roli w zakresie gotowości na sytuacje kryzysowe. W szczególności mechanizmy gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej nie są spójne we wszystkich państwach: w niektórych państwach obowiązki koordynacyjne są określone we wspólnych ramach, w innych nadal stosuje się koncepcję państwa wiodącego, a jeśli istnieją wspólne ramy, to nie są one na tym samym poziomie jakości. Jeśli chodzi o niektóre państwa trzecie, w których UE jest reprezentowana wyłącznie przez delegatury Unii, to na tych delegaturach spoczywa główna odpowiedzialność za przygotowanie wspólnych ram. Co więcej okoliczności, kiedy i jak można uruchomić UMOL, nie są dobrze znane. Brak jest ponadto spójności co do tego, kto przewodniczy lokalnym spotkaniom w sprawie współpracy konsularnej, a stopień uczestnictwa w nich niereprezentowanych państw członkowskich jest różny. Brakuje również jasności co do sposobu wymiany informacji na temat niereprezentowanych obywateli Unii zgodnie z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych (RODO) oraz rozporządzeniem o ochronie danych dla instytucji Unii.

5.3. Procedury finansowe (art. 14 i 15)

Niereprezentowani obywatele mają zobowiązać się do spłacenia ich państwu członkowskiemu obywatelstwa kosztów ochrony konsularnej, które musiałyby zostać poniesione przez obywateli państwa członkowskiego udzielającego pomocy na takich samych warunkach. W art. 14 ust. 2 przewidziano, że państwo członkowskie udzielające pomocy może zażądać zwrotu od państwa członkowskiego obywatelstwa niereprezentowanego obywatela, a zwrot ten ma nastąpić w rozsądnym terminie, nieprzekraczającym 12 miesięcy. Ponadto państwo członkowskie obywatelstwa może zwrócić się do niereprezentowanego obywatela o zwrot odnośnych kosztów. W art. 14 ust. 3 przewidziano ponadto, że państwa członkowskie udzielające pomocy mogą zwrócić się do państwa członkowskiego obywatelstwa o zwrot wszelkich nadzwyczaj wysokich ale istotnych i uzasadnionych kosztów związanych z pomocą udzielaną w przypadku aresztu lub zatrzymania.

⁴⁹ Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego Komisji kończy prace nad wytycznymi dotyczącymi wykorzystania UMOL do celów pomocy konsularnej.

W art. 15 przewidziano, że w sytuacjach kryzysowych państwo członkowskie udzielające pomocy może kierować wszelkie wnioski o zwrot kosztów wszelkiego wsparcia udzielonego niereprezentowanemu obywatelowi do państwa członkowskiego obywatelstwa niereprezentowanego obywatela, nawet jeśli niereprezentowany obywatel nie podpisał zobowiązania do spłaty. Państwo członkowskie udzielające pomocy może poprosić państwo członkowskie obywatelstwa niereprezentowanego obywatela o zwrot takich kosztów w odpowiedniej proporcji poprzez podzielenie pełnej wartości rzeczywiście poniesionych kosztów przez liczbę obywateli, którym udzielono pomocy. W przypadku gdy państwo członkowskie udzielające pomocy uzyskało pomoc finansową z UMOL, wysokość wkładu ze strony państwa członkowskiego obywatelstwa niereprezentowanego obywatela powinna uwzględniać wkład UE.

Transpozycji art. 14 i 15 dokonano w większości państw członkowskich⁵⁰.

Jak poinformowały państwa członkowskie, zasady zwrotu kosztów są rzadko stosowane w praktyce. Tylko cztery państwa członkowskie zgłosiły, że wystąpiły o zwrot kosztów do innego państwa członkowskiego.

W dyrektywie nie ma wyraźnego zapisu dotyczącego możliwości dochodzenia przez państwo członkowskie udzielające pomocy zwrotu kosztów bezpośrednio od niereprezentowanych obywateli Unii, mimo że państwa członkowskie stosują tę metodę w praktyce. 12 państw członkowskich przewiduje możliwość odzyskania kosztów ochrony konsularnej bezpośrednio od niereprezentowanych obywateli, którym udzielono pomocy. W przypadku kilku z tych państw członkowskich zdaje się, że najpierw próbuje się uzyskać bezpośredni zwrot kosztów od niereprezentowanego obywatela, a dopiero gdy to się nie uda, zwraca się o taki zwrot do państwa członkowskiego obywatelstwa.

W związku z powyższym może zaistnieć potrzeba bardziej przejrzystego określenia procedur zwrotu kosztów w dyrektywie. Ponadto w kontekście ewentualnego przeglądu, w celu uwzględnienia sytuacji, w których państwa członkowskie zdecydowały się na dobrowolną pomoc reprezentowanym obywatelom, można rozważyć ewentualną zmianę formularzy zwrotu kosztów zawartych w załącznikach do dyrektywy, tak aby obejmowały one zwrot kosztów zarówno w przypadku niereprezentowanych, jak i reprezentowanych obywateli Unii.

6. Wnioski

Ocena stosowania dyrektywy przez państwa członkowskie wykazała, że była ona w większości skuteczna w osiąganiu celu, jakim jest ułatwienie obywatelom Unii korzystania z ich praw związanych z ochroną konsularną w państwach niebędących członkami UE, w których państwo członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa.

Liczba i skala kryzysów skutkujących wnioskami o ochronę konsularną jest jednak coraz większa. W szczególności pandemia COVID-19 (bezprecedensowa pod względem skali i złożoności), kryzys w Afganistanie, rosyjska agresja na Ukrainę i kolejne kryzysy konsularne stworzyły kontekst do zidentyfikowania luk i rozważenia sposobów wzmocnienia praw obywateli Unii związanych z ochroną konsularną oraz dalszego ułatwienia jej wykonywania.

⁵⁰ Komisja nadal prowadzi dialog z państwami członkowskimi w celu sprawdzenia pełnego wdrożenia dyrektywy.

Można by rozważyć wprowadzenie środków wyjaśniających i usprawniających w celu dalszego ułatwienia udzielania ochrony konsularnej niereprezentowanym obywatelom Unii, w tym zwiększenia pewności prawa w odniesieniu do beneficjentów oraz zapewnienia takiej ochrony niezależnie od miejsca, w którym się znajdują. Można by również rozważyć poprawę przekazywania informacji i koordynacji komunikacji. Ponadto w ramach gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej konieczne jest lepsze wykorzystanie mechanizmów prognozowania, zwłaszcza biorąc pod uwagę koszty ludzkie związane z niepowodzeniem ochrony konsularnej. Co więcej, formalna rola delegatur Unii oraz ich koordynacja i współpraca z państwami członkowskimi mogłyby lepiej odzwierciedlać rzeczywistość ich pracy w terenie, dając im tym samym większą pewność prawa.

Podstawowy obowiązek zapewnienia ochrony konsularnej spoczywa na państwach członkowskich. Istnieją jednak argumenty przemawiające za tym, aby rozważyć upoważnienie delegatur Unii w ściśle określonych okolicznościach do bardziej bezpośrednich kontaktów z obywatelami Unii, na wniosek państw członkowskich. Na przykład w przypadkach pomocy w repatriacji, zwłaszcza poprzez wydawanie tymczasowych dokumentów podróży, gdy tylko delegatury Unii są w stanie udzielić takiej pomocy oraz skuteczniej koordynować reakcję UE w celu wsparcia niereprezentowanych i reprezentowanych obywateli, w szczególności w sytuacjach kryzysowych. Ważne będzie monitorowanie stosowania nowego formatu unijnych tymczasowych dokumentów podróży, co może mieć wpływ na możliwość udzielania tego rodzaju pomocy w zakresie ochrony konsularnej w miejscach, gdzie przedstawicielstwo państw członkowskich jest ograniczone. Wzmocnienie roli delegatur Unii w ten sposób mogłoby pomóc zwiększyć podział obciążenia, a tym samym przyczynić się do bardziej efektywnego wykorzystania ogólnej puli dostępnych zasobów UE w państwach trzecich.

Takie wzmocnienie roli delegatur Unii wiązałoby się z wykorzystaniem klauzuli pomostowej na podstawie art. 25 TFUE. W art. 25 TFUE przewidziano uproszczoną procedurę rozszerzania praw wynikających z obywatelstwa Unii, w ramach której Rada, stanowiąc jednomyślnie i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, uchwała przepisy w celu wzmocnienia lub uzupełnienia praw obywateli Unii, w tym prawa związanego z ochroną konsularną niereprezentowanych obywateli. Przyjęcie przez Radę takiej decyzji byłoby pierwszym krokiem do stworzenia podstawy prawnej niezbędnej do przyjęcia, w drugim kroku, ram prawnych wzmacniających rolę delegatur Unii w zakresie ochrony konsularnej.