



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 2 de setembro de 2022
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
para:	Secretariado-Geral do Conselho
n.º doc. Com.:	COM(2022) 437 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a transposição e aplicação da Diretiva (UE) 2015/637 do Conselho, de 20 de abril de 2015, relativa a medidas de coordenação e cooperação para facilitar a proteção consular dos cidadãos da União não representados em países terceiros e que revoga a Decisão 95/553/CE

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 437 final.

Anexo: COM(2022) 437 final

Bruxelas, 2.9.2022
COM(2022) 437 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a transposição e aplicação da Diretiva (UE) 2015/637 do Conselho, de 20 de abril de 2015, relativa a medidas de coordenação e cooperação para facilitar a proteção consular dos cidadãos da União não representados em países terceiros e que revoga a Decisão 95/553/CE

1. Introdução

A cidadania da União Europeia (UE), que «tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros»¹ da UE, proporciona proteção aos cidadãos da UE quando viajam ou residem no estrangeiro. No âmbito dos direitos de cidadania da UE, o artigo 20.º, n.º 2, alínea c), e o artigo 23.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) preveem que todos os cidadãos da UE têm o direito de, no território de países terceiros (ou seja, países não pertencentes à UE) em que o Estado-Membro de que sejam nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

O direito fundamental de os cidadãos não representados receberem proteção consular de Estados-Membros representados, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado², é uma expressão da dimensão externa da cidadania da UE e uma manifestação da solidariedade dos Estados-Membros e reforça a identidade da UE em países terceiros. Este direito protege os cidadãos da UE que se deparam com dificuldades no estrangeiro. A sua importância faz-se sentir mais nitidamente no contexto de situações de crise em grande escala, naturais ou causadas pela atividade humana, as quais podem exigir ajuda urgente e o repatriamento de um grande número de cidadãos da UE.

Em 20 de abril de 2015, o Conselho adotou a Diretiva (UE) 2015/637 relativa a medidas de coordenação e cooperação para facilitar a proteção consular dos cidadãos da União não representados em países terceiros (a seguir designada por «diretiva»)³, o primeiro ato de direito derivado da UE adotado neste domínio⁴. A diretiva tem por objetivo: i) estabelecer no direito da UE as medidas de coordenação e de cooperação necessárias para facilitar a proteção consular quotidiana dos cidadãos da UE não representados; ii) melhorar a segurança jurídica em relação ao âmbito, às condições e aos procedimentos em matéria de proteção consular; e iii) otimizar a utilização dos recursos dos Estados-Membros e da UE, inclusive em tempos de crise. Os Estados-Membros tinham de transpor a diretiva para o direito nacional até 1 de maio de 2018.

Nos últimos anos, vários acontecimentos têm colocado desafios relevantes à proteção consular, em especial a pandemia de COVID-19, a crise no Afeganistão e a guerra de

¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de janeiro de 2022, Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34, n.º 38 e jurisprudência referida.

² Ver o artigo 46.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir designada por «Carta»).

³ JO L 106 de 24.4.2015, p. 1.

⁴ Até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o direito de proteção consular regia-se pelo artigo 20.º do Tratado de Nice e, antes deste, pelo artigo 8.º-C do Tratado de Maastricht, o qual remetia para os Estados-Membros o dever de «[estabelecer] entre si as regras necessárias» para garantir essa proteção. Para dar cumprimento ao artigo 8.º-C, e considerando que as disposições comuns de proteção reforçariam «a perceção da identidade da União nos países terceiros» e a «solidariedade europeia», os Estados-Membros adotaram a Decisão 95/553/CE dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, de 19 de dezembro de 1995, relativa à proteção dos cidadãos da União Europeia pelas representações diplomáticas e consulares (JO L 314 de 28.12.1995). O Tratado de Lisboa substituiu esta modalidade de aplicação. De acordo com a nova abordagem, o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial e após consulta do Parlamento Europeu, ficou habilitado a adotar diretivas que estabeleçam as medidas de coordenação e de cooperação necessárias para facilitar a proteção, por parte das autoridades diplomáticas ou consulares de qualquer Estado-Membro, dos cidadãos da UE no território de um país terceiro onde o Estado-Membro de que essa pessoa seja nacional não esteja representado. Tendo em conta o quadro jurídico estabelecido pelo Tratado de Lisboa, a diretiva revogou igualmente a Decisão 95/553/CE.

agressão da Rússia contra a Ucrânia. Estas crises demonstraram os benefícios para os cidadãos da UE da proteção consular, enquanto parte dos direitos decorrentes da cidadania da UE⁵.

A proteção consular tenderá a tornar-se mais relevante no futuro, uma vez que a frequência, a gravidade e a duração das crises poderão aumentar, nomeadamente as crises relacionadas com o aquecimento global, que desencadeiam múltiplos perigos climáticos inevitáveis e apresentam múltiplos riscos para os ecossistemas e os seres humanos⁶. Tal demonstra a necessidade de assegurar que estão criadas as infraestruturas para concretizar, na prática, os direitos dos cidadãos da UE relacionados com a proteção consular. Demonstra igualmente a necessidade de reforçar o quadro jurídico da UE em matéria de proteção consular, em especial para melhorar a preparação para as crises e ter em conta a redução da presença consular global dos Estados-Membros da UE na sequência da saída do Reino Unido da UE.

A este respeito, a saída do Reino Unido da UE também afetou o âmbito de aplicação territorial da diretiva, ao criar um novo país terceiro, que acolhe pelo menos 5,5 milhões de cidadãos da UE⁷.

Tal como referido no relatório de 2020 sobre a cidadania da UE⁸, no programa de trabalho da Comissão para 2021⁹ anunciou-se uma revisão das regras da UE relativas à proteção consular para melhorar a prontidão da UE e dos Estados-Membros, bem como a capacidade para proteger e prestar apoio aos cidadãos da UE em momentos de crise. Tal implicaria o reforço da função de apoio da UE, tirando o melhor partido possível da sua rede única de delegações da UE¹⁰.

Além disso, a Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa¹¹ apresentada pelo alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e vice-presidente da Comissão Europeia (alto representante e vice-presidente) e aprovada pelos chefes de Estado e de Governo da UE¹² refere que: «Os mecanismos de resposta a situações de crise do SEAE, o nosso apoio consular e a segurança no terreno serão

⁵ Para mais informações, consultar o artigo «Coronavírus: Apoio consular a cidadãos da UE em países terceiros», em https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en?page_lang=pt.

⁶ Ver o relatório do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas, *Climate Change 2022, Impacts Adaptation and Vulnerability* (não traduzido para português), p. 15.

⁷ Considerando apenas os beneficiários do Acordo de Saída UE-Reino Unido (ou seja, os cidadãos da UE que tenham vivido no Reino Unido antes de 31 de dezembro de 2020 e continuem a lá viver), com exclusão dos cidadãos da UE que se tenham mudado para o Reino Unido após 31 de dezembro de 2020. Todos os Estados-Membros estão representados no Reino Unido, existindo igualmente uma delegação da UE, pelo que a possibilidade de um cidadão da UE não estar representado é muito limitada. São regularmente convocadas a nível local reuniões de cooperação consular locais, estando em curso a elaboração de planos de emergência para situações de crise. As medidas tomadas para a adaptação ao facto de o Reino Unido se ter tornado um país terceiro do ponto de vista da diretiva incluem a adaptação dos quadros conjuntos. O Acordo de Saída UE-Reino Unido e o Acordo de Comércio e Cooperação UE-Reino Unido não abrangem a proteção consular.

⁸ [Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE](#) — Capacitar os cidadãos e proteger os seus direitos em momentos exigentes.

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Esta iniciativa está sujeita aos requisitos pertinentes para legislar melhor e ainda não foi apresentada.

¹¹ Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa — Por uma União Europeia que protege os seus cidadãos, os seus valores e os seus interesses e contribui para a paz e a segurança internacionais, disponível em https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹² EU 7371/22.

também revistos e reforçados, por forma a prestar melhor assistência aos Estados-Membros nos seus esforços de proteção e salvamento dos seus cidadãos no estrangeiro, bem como a apoiar as delegações da UE quando precisam de resgatar pessoal»¹³.

Além disso, na sua comunicação de junho de 2022 sobre as medidas de seguimento da Conferência sobre o Futuro da Europa, a Comissão anunciou que iria ponderar novos domínios de intervenção, como: «Tornar a cidadania europeia mais perceptível pelos cidadãos, nomeadamente reforçando os direitos que lhe estão associados e disponibilizando informações fiáveis e facilmente acessíveis sobre a mesma»¹⁴.

2. Âmbito do relatório de transposição e aplicação

Nos termos do artigo 19.º, n.º 1, da diretiva¹⁵, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a transposição e aplicação da diretiva até 1 de maio de 2021. A apresentação deste relatório foi adiada a fim de ter em conta os recentes acontecimentos com grande impacto na proteção consular, tais como os ensinamentos retirados dos repatriamentos em grande escala tornados necessários pela eclosão da pandemia de COVID-19, a crise no Afeganistão e a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia¹⁶.

A descrição e a análise constantes do presente relatório baseiam-se principalmente nas informações prestadas pelos Estados-Membros, pelo SEAE e pelas delegações da UE, que são completadas por estudos externos¹⁷ e reações diretas dos cidadãos da UE¹⁸.

O relatório centra-se nas medidas que os Estados-Membros tomaram para transpor e aplicar a diretiva. Determina se os Estados-Membros transpuseram a diretiva no prazo estabelecido, bem como se a legislação e a prática nacional alcançam os objetivos e cumprem os requisitos da diretiva. Além disso, nos termos do artigo 19.º, n.º 2, da diretiva, o presente relatório avalia igualmente a eventual necessidade de medidas adicionais, inclusive, se for caso disso, alterações para adaptar a diretiva a fim de facilitar ainda mais o exercício do direito dos cidadãos da União à proteção consular¹⁹.

3. Objetivo e principais elementos da diretiva

¹³ Na sequência deste convite, em julho de 2022, foi criado um Centro de Resposta a Situações de Crise (CRC) do SEAE enquanto capacidade permanente de resposta a situações de crise do SEAE, estabelecendo uma ligação entre todas as células de crise das instituições, Estados-Membros e parceiros da UE.

¹⁴ Anexo do documento COM(2022) 404 final.

¹⁵ Todas as futuras referências a artigos dizem respeito à diretiva, salvo indicação em contrário.

¹⁶ Por conseguinte, o período de referência corresponde ao período entre 1 de maio de 2018, data em que os Estados-Membros estavam obrigados a transpor a diretiva para o direito nacional, e a data de publicação do presente relatório.

¹⁷ Os estudos, por publicar, intitulados: *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* (não traduzido para português), Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis e VVA, e *Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU* (não traduzido para português), EU-CITIZEN: Academic Network on European Citizenship Rights.

¹⁸ Eurobarómetro Flash 485: Cidadania da UE e democracia, fevereiro/março de 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=en.

¹⁹ Qualquer proposta legislativa estaria sujeita aos requisitos pertinentes para legislar melhor, como a avaliação e a avaliação de impacto, se for caso disso.

A diretiva estabelece as medidas de coordenação e cooperação necessárias para facilitar o exercício do direito dos cidadãos da UE de beneficiarem, no território de um país terceiro onde o Estado-Membro de que sejam nacionais não esteja representado (ou seja, onde são cidadãos «não representados»), da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado-Membro, tal como previsto no artigo 20.º, n.º 2, alínea c), do TFUE²⁰. A diretiva estabelece, em especial, as definições e os procedimentos necessários para aplicar este direito.

Em conformidade com o artigo 23.º do TFUE, a diretiva refere que a proteção consular em países terceiros é concedida pelos Estados-Membros representados aos cidadãos da UE não representados «nas mesmas condições» que aos seus próprios nacionais. Tal significa que a diretiva não harmoniza o nível de assistência que os Estados-Membros são obrigados a prestar aos cidadãos não representados. Na verdade, os cidadãos da UE não representados têm direito à *igualdade de tratamento*, ou seja, a beneficiar do mesmo nível de proteção que os Estados-Membros que prestam assistência concederiam aos seus próprios nacionais na mesma situação. Na prática, tal significa que os cidadãos da UE não representados podem beneficiar de diferentes tipos de proteção e de diferentes níveis de serviço, consoante o Estado-Membro junto do qual procuram proteção, devido às diferenças em matéria de proteção concedida pelos Estados-Membros aos seus próprios nacionais.

A diretiva contém os seguintes elementos:

- o princípio geral da proteção consular por parte dos Estados-Membros aos cidadãos da UE não representados, nas mesmas condições que aos seus próprios nacionais (artigo 2.º),
- a possibilidade de o Estado-Membro da nacionalidade de um cidadão não representado solicitar ao Estado-Membro ao qual um cidadão não representado solicita proteção consular ou do qual a recebe que reencaminhe o processo para o Estado-Membro de nacionalidade desse cidadão, devendo o Estado-Membro requerido renunciar ao processo (artigo 3.º),
- o âmbito pessoal da proteção, determinando quem tem direito à proteção consular (artigos 4.º, 5.º e 6.º),
- as condições de acesso a essa proteção, nomeadamente a que Estado-Membro e a que tipo de organismo os cidadãos da UE não representados podem solicitar proteção (artigo 7.º),
- regras relativas à identificação dos cidadãos da UE não representados (artigo 8.º),
- uma lista não exaustiva dos tipos de situações que podem dar origem à necessidade de proteção consular (artigo 9.º),
- regras sobre as formas de cooperação e coordenação entre os Estados-Membros e a UE, a fim de assegurar a proteção dos cidadãos não representados (artigo 10.º),
- especificações relativas à função das delegações da UE (artigo 11.º),
- requisitos em matéria de cooperação a nível local entre Estados-Membros (artigo 12.º), bem como de preparação para as crises e cooperação em caso de crise entre os Estados-Membros e as delegações da UE em países terceiros (artigo 13.º),
- regras relativas ao reembolso das despesas de proteção consular (artigos 14.º e 15.º).

²⁰ Considerando 4 e artigo 1.º, n.º 1, da diretiva.

4. Avaliação geral

4.1. Transposição da diretiva para o direito nacional

Nos termos do artigo 17.º, os Estados-Membros tinham a obrigação de transpor a diretiva para o direito nacional até 1 de maio de 2018.

No termo do prazo para a transposição, dez Estados-Membros não tinham comunicado à Comissão as medidas necessárias. A Comissão encetou um diálogo com os Estados-Membros em causa para assegurar a plena transposição da diretiva e está ainda em diálogo com os Estados-Membros sobre a transposição de elementos específicos da diretiva.

A Comissão continuará a acompanhar de perto a situação e tomará as medidas necessárias para assegurar a conformidade com a diretiva em toda a UE, nomeadamente por meio da instauração de processos por infração nos termos do artigo 258.º do TFUE, sempre que necessário.

4.2. Aplicação da diretiva e potenciais lacunas

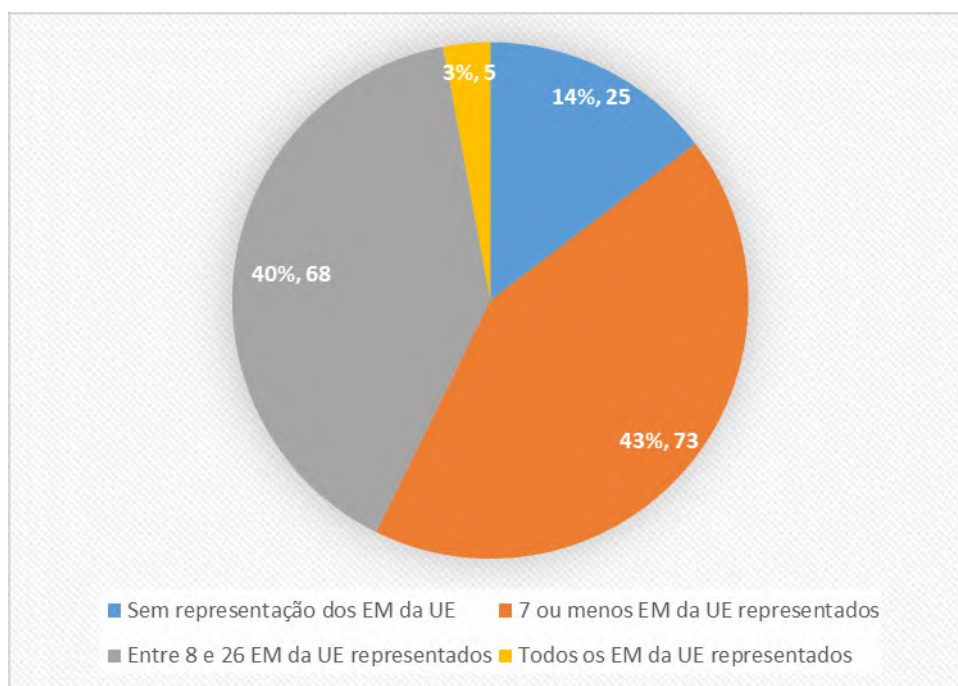
Desde a data da sua entrada em aplicação, a diretiva tem-se revelado um instrumento útil para assegurar a proteção e o apoio aos cidadãos da UE, em especial no contexto da eclosão da pandemia de COVID-19 em 2020. No entanto, algumas lacunas específicas e novas necessidades colocam desafios aos cidadãos da UE.

Em primeiro lugar, a diretiva parte do princípio de que os cidadãos da UE não representados podem sempre dirigir-se a outro Estado-Membro quando procuram proteção consular num país terceiro. No entanto, há **muitos países onde nenhum Estado-Membro dispõe de uma embaixada ou posto consular dentro do país**. Além disso, nos países onde apenas estão presentes alguns Estados-Membros, a **pressão sobre as redes consulares desses Estados-Membros pode ser elevada, especialmente em situações de crise**. Existem, em especial, 25 países onde nenhum Estado-Membro dispõe de uma embaixada ou posto consular dentro do país²¹. Em cinco destes países, a delegação da UE é a única presença diplomática da UE²². No entanto, em muitos mais países terceiros, a presença consular ou diplomática dos Estados-Membros é muito reduzida, correndo, por conseguinte, um elevado risco de ficar sobrecarregada no caso de uma crise em grande escala. Por exemplo, em mais de metade dos países terceiros, estão representados no máximo sete Estados-Membros, muitas vezes com recursos limitados. As delegações da UE, presentes na maior parte dos países terceiros em causa, poderão prestar um apoio adicional útil aos Estados-Membros, se necessário, a fim de prestar assistência aos cidadãos da UE não representados.

²¹ A saber, Afeganistão, Antígua e Barbuda, Baamas, Barbados, Belize, Butão, Domínica, Essuatíni, Granada, Guiana, Ilhas Cook, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Lesoto, Listenstaine, Maldivas, Micronésia, Nauru, Quiribáti, República de Palau, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Samoa, Tonga, Tuvalu. O número de países terceiros onde nenhum Estado-Membro dispõe de uma embaixada ou posto consular dentro do país aumentou após a saída do Reino Unido da UE.

²² Afeganistão, Barbados, Essuatíni, Guiana e Lesoto.

Figura 1: Representação dos Estados-Membros da UE em países terceiros



Em segundo lugar, o **apoio prestado pelas delegações da UE** aos cidadãos da UE a pedido dos Estados-Membros vai mais além das disposições do artigo 11.º da diretiva²³, que abrangem principalmente a coordenação e o apoio logístico²⁴. É o que acontece, nomeadamente, no caso dos países terceiros onde nenhum Estado-Membro está representado, onde as delegações da UE têm prestado assistência aos cidadãos da UE que necessitam de assistência. É também o que tem acontecido em situações de crise, em que as delegações da UE têm frequentemente desempenhado um papel ativo na ajuda aos Estados-Membros em matéria de prestação de assistência aos cidadãos da UE.

Mais importante ainda, desde a data de entrada em aplicação da diretiva, as delegações da UE têm sido essenciais para o funcionamento da cooperação a nível local e em situação de crise. Na sequência da eclosão da pandemia de COVID-19, as delegações da UE, o SEAE e os serviços da Comissão, incluindo o seu Centro de Coordenação de Resposta de Emergência (CCRE), apoiaram os Estados-Membros na organização do exercício conjunto sem precedentes de repatriamento de cerca de 600 000 cidadãos da UE afetados por restrições de viagem em todo o mundo, nomeadamente por meio do

²³ Nesta matéria, ver igualmente o artigo 221.º, n.º 2, do TFUE e o artigo 5.º, n.º 10, da Decisão do Conselho, de 26 de julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa (2010/427/UE) (JO L 201 de 3.8.2010, p. 30).

²⁴ «As delegações da União cooperam estreitamente e coordenam-se com as embaixadas e os consulados dos Estados-Membros a fim de contribuir para a cooperação e coordenação a nível local e em situação de crise, nomeadamente prestando o apoio logístico disponível, incluindo escritórios e estruturas organizativas, tais como alojamento temporário para o pessoal consular e as equipas de intervenção. As delegações da União e a sede do SEAE facilitam também o intercâmbio de informações entre as embaixadas e os consulados dos Estados-Membros e, se for caso disso, com as autoridades locais. As delegações da União também disponibilizam informações gerais sobre a assistência a que possam ter direito os cidadãos não representados, em particular sobre os acordos de ordem prática celebrados, se for caso disso.»

Mecanismo de Proteção Civil da União (MPCU)²⁵. Embora tenha demonstrado os benefícios da proteção consular enquanto parte dos direitos de cidadania da UE, tal sublinhou igualmente a necessidade de reforçar o atual quadro da UE para que os Estados-Membros e a UE possam enfrentar, de forma mais eficaz, eventuais desafios semelhantes no futuro. Na sua avaliação intercalar sobre os «ensinamentos retirados da COVID-19», a Presidência alemã do Conselho²⁶ considerou que o exercício de repatriamento demonstrou que «os instrumentos existentes proporcionam uma base sólida para reforçar a resposta consular coordenada às crises»²⁷.

A descrição da função das delegações da UE na diretiva afigura-se, com base em todos os dados disponíveis, demasiado restrita para refletir plenamente o apoio que prestam no terreno e a sua efetiva participação, especialmente em momentos de crise. As delegações da UE referem que é-lhes regularmente pedido que ajam diretamente em apoio dos cidadãos que necessitam de assistência, extravasando o mandato que lhes foi conferido com a adoção da diretiva²⁸. No entanto, esta situação não é ideal, uma vez que não proporciona a segurança jurídica necessária. Poder-se-á melhorar a clareza e a segurança jurídicas relativamente a essas situações, por exemplo, habilitando as delegações da UE a agir sempre que necessário, a pedido dos Estados-Membros²⁹.

Em terceiro lugar, a diretiva é omissa no que diz respeito à **proteção consular de determinados grupos vulneráveis entre os cidadãos não representados**. Tal pode incluir pedidos de proteção consular por parte de grávidas, menores não acompanhados, pessoas com mobilidade reduzida, pessoas com deficiência ou pessoas sujeitas a discriminação por qualquer motivo previsto no artigo 21.º da Carta. Além disso, a diretiva não define um regime específico para a assistência consular às vítimas de crimes, que podem incluir vítimas de violência doméstica e violência de género. O acesso a uma proteção consular adequada, especialmente em momentos de crise, pode ser mais complicado para os indivíduos pertencentes a estes grupos, dadas as suas necessidades especiais. Embora, na prática, os Estados-Membros deem prioridade à assistência a grupos vulneráveis não representados, poder-se-á melhorar a segurança jurídica, o que

²⁵ A Decisão 1313/2013/UE estabelece que o MPCU pode «ser utilizado para prestar apoio de proteção civil no âmbito da assistência consular aos cidadãos da União [...], se as autoridades consulares dos Estados-Membros afetados o solicitarem». O MPCU cofinanciou 408 voos de repatriamento a partir de 85 países terceiros, organizados por 19 Estados-Membros, dois Estados participantes e pelo Reino Unido (que ainda fazia parte do MPCU durante o período de transição), trazendo de volta à Europa 100 313 pessoas, das quais 90 060 cidadãos da UE.

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ Nesta matéria, ver igualmente as conclusões do Conselho sobre o reforço da preparação, da capacidade de resposta e da resiliência a futuras crises, de 23 de novembro de 2021, nas quais o Conselho declarou que «[se retiraram] muitos ensinamentos recentes da pandemia de COVID-19. Apesar das insuficiências, a UE tem tido bons resultados graças à coordenação e à solidariedade. Embora exponha lacunas em termos de preparação e resposta a crises transetoriais, a nossa resposta à pandemia demonstrou a necessidade e o valor acrescentado de trabalhar em conjunto. A utilização da cooperação e coordenação consulares da UE para o repatriamento bem-sucedido pelos Estados-Membros, com o apoio do SEAE e do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia (MPCU) de nacionais da UE retidos no estrangeiro devido a restrições de viagem de emergência [...] sublinha, nos casos pertinentes, a importância da coordenação e da cooperação consulares durante as crises e a necessidade de retirar ensinamentos da resposta ao surto de COVID-19 e a outras crises, e [o Conselho] aguarda a apresentação em 2022 de uma proposta da Comissão sobre uma revisão da Diretiva relativa à proteção consular da UE.» (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/pt/pdf>).

²⁸ Como exemplos da recente prestação de assistência direta a cidadãos da UE por uma delegação da UE, pode-se referir a assistência a um cidadão da UE no Afeganistão para tratar dos títulos de viagem e a assistência ao salvamento de um cidadão da UE cujo barco ficou à deriva a 100 km da Somália.

²⁹ Ver nota 27.

poderá eventualmente implicar alterações à diretiva que clarifiquem a situação especial dos cidadãos vulneráveis não representados.

Em quarto lugar, poder-se-á tomar mais medidas para garantir que **os cidadãos da UE estejam cientes dos seus direitos relacionados com a proteção consular** e tenham acesso a **informações fiáveis e atualizadas que permitam o pleno exercício desses direitos**. Essas informações devem incluir os dados de contacto das embaixadas e consulados de outros Estados-Membros e dos cônsules honorários capazes de conceder proteção consular e os acordos entre Estados-Membros. Embora contenha referências à prestação de informações em vários artigos, a diretiva não contém um artigo específico sobre a comunicação veiculada pelos canais da UE e a prestação de informações pertinentes aos cidadãos da UE que abrangem todos os aspetos referidos acima. Este aditamento seria benéfico para assegurar a prestação aos cidadãos de um nível mínimo e coerente de informações de modo a facilitar ainda mais o exercício dos direitos dos cidadãos da UE relacionados com a proteção consular.

A este respeito, o artigo 2.º, n.º 2, prevê que os Estados-Membros devem informar os cidadãos não representados sobre a medida em que os cônsules honorários são competentes para conceder proteção em determinado caso. Além disso, o artigo 7.º, n.º 2, refere que os Estados-Membros e a UE devem publicitar os acordos de ordem prática existentes entre os Estados-Membros, a fim de assegurar a transparência em relação aos cidadãos não representados. No entanto, os Estados-Membros nem sempre tomam medidas específicas para informar os cidadãos não representados sobre estes aspetos específicos, e a recolha de informações a nível da UE, a fim de as divulgar através dos canais da UE, não é exaustiva. Consequentemente, os cidadãos da UE não representados podem não dispor de informações facilmente acessíveis e/ou adequadas sobre os acordos de ordem prática, pelo que a existência de requisitos de informação abrangentes e eficazes melhoraria a proteção consular global. Completando as medidas tomadas pelos Estados-Membros³⁰, a UE poderia desempenhar um papel mais importante a este respeito, simplificando a informação e/ou proporcionando um ponto central de acesso e/ou utilizando mais os seus canais de comunicação globais e locais para transmitir informações.

Há ainda margem para o aumento da eficiência no fluxo de informações em momentos de crise entre o SEAE, as delegações da UE, os Estados-Membros e as suas representações, bem como, se for caso disso, a Comissão. É igualmente crucial melhorar o fluxo de informação destinada aos cidadãos. Por exemplo, poder-se-ia chegar a um acordo ao nível da cooperação consular local relativo a uma fonte central de informação que serviria de principal instrumento de comunicação com os cidadãos da UE não representados em situações de crise em cada país terceiro. O canal ou canais poderiam ser geridos pelas delegações da UE ou pelos Estados-Membros nomeados para o efeito.

Por último, os Estados-Membros deveriam facultar aos cidadãos da UE não representados o **acesso a vias de recurso e reparação eficazes**, a fim de garantir que os cidadãos não representados dispõem de vias para recorrer e obter uma reparação quando os seus direitos relacionados com a proteção consular tenham sido violados³¹. A fim de

³⁰ Vários Estados-Membros da UE informam os seus cidadãos dos seus direitos relacionados com a proteção consular enquanto cidadãos da UE, por exemplo, por meio de referências em passaportes, sítios Web oficiais e material informativo destinado aos cidadãos que vivem no estrangeiro ou viajam para o estrangeiro.

³¹ Ver o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

facilitar ainda mais o exercício dos direitos dos cidadãos da UE relacionados com a proteção consular, poder-se-á eventualmente ponderar a possibilidade de introduzir **na diretiva uma base jurídica explícita para o tratamento de dados pessoais dos cidadãos da UE**, especialmente em situações de crise. Além disso, tendo em conta o número e a dimensão cada vez maiores das crises, é necessária uma maior utilização de mecanismos de previsão para a preparação para as crises, especialmente tendo em conta o custo humano associado ao fracasso da proteção consular.

5. Pontos de avaliação específicos

A secção seguinte avalia a transposição e a aplicação do capítulo 1 da diretiva (Disposições gerais e âmbito de aplicação), do capítulo 2 (Medidas de coordenação e de cooperação) e do capítulo 3 (Procedimentos financeiros).

5.1. Disposições gerais e âmbito de aplicação

5.1.1. Cônsules honorários (artigo 2.º, n.º 2).

Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, os Estados-Membros podem decidir se a diretiva é aplicável à proteção consular concedida pelos cônsules honorários. O artigo exige que os Estados-Membros assegurem que os cidadãos não representados sejam devidamente informados sobre essas decisões e sobre a medida em que os cônsules honorários são competentes para conceder proteção em determinado caso.

Em resultado da flexibilidade da diretiva a este respeito, a transposição desta disposição pelos Estados-Membros varia. Alguns Estados-Membros incluem explicitamente na sua legislação a concessão de proteção consular por cônsules honorários a cidadãos não representados. O direito nacional de alguns destes Estados-Membros especifica ainda que os cônsules honorários só podem prestar tal assistência aos cidadãos não representados mediante instruções expressas nesse sentido do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Outros Estados-Membros especificam expressamente na sua legislação que a diretiva não é aplicável aos cônsules honorários ou não adotaram uma disposição explícita sobre esta matéria.

No que diz respeito à aplicação prática do artigo 2.º, n.º 2, alguns dos Estados-Membros que não têm disposições jurídicas específicas na matéria podem envolver os seus cônsules honorários caso a caso, nomeadamente permitindo que estes participem em reuniões de cooperação local sempre que tal seja acordado a nível local. Pelo contrário, nalguns Estados-Membros cujo direito nacional permite que os cônsules honorários prestem proteção consular, os cônsules honorários não assumem essa função na prática. No cômputo geral, vale a pena referir que, na maior parte dos Estados-Membros, os cônsules honorários raramente ou nunca participam na prestação de proteção consular a cidadãos da UE não representados. Os cônsules honorários participam de forma moderada (10 %-25 % de toda a proteção consular concedida a cidadãos da UE não representados) apenas num Estado-Membro. Os motivos invocados pelos Estados-Membros para não alargar o âmbito de aplicação da diretiva aos cônsules honorários incluem os seus poderes limitados em geral (inclusivamente em relação aos seus próprios nacionais), os serviços limitados que podem prestar (por exemplo, a maior parte deles não pode emitir títulos de viagem provisórios) e a sua capacidade limitada³². A este

³² Aplicar-se-á um novo modelo do título de viagem provisório da UE 36 meses após a adoção das futuras especificações técnicas adicionais para os títulos de viagem provisórios criados pela

respeito, na grande maioria dos Estados-Membros, as competências consulares atribuídas aos cônsules honorários são mais limitadas do que as dos demais funcionários consulares.

Os Estados-Membros nem sempre tomam medidas específicas para informar os cidadãos e outros Estados-Membros sobre a medida em que os cônsules honorários são competentes para conceder proteção em determinado caso. Por exemplo, pode não ser claro se um cônsul honorário de um Estado-Membro está ou não habilitado a emitir títulos de viagem provisórios a cidadãos da UE não representados, o que pode criar insegurança.

Em suma, os cônsules honorários têm, de forma geral, competências limitadas e intervêm principalmente na proteção consular em circunstâncias excepcionais. Todavia, em situações de crise, o seu papel pode ser essencial. Nesta matéria, poder-se-á melhorar a forma como os Estados-Membros se informam mutuamente e como informam os cidadãos da UE sobre a existência de cônsules honorários e a medida em que estes podem conceder proteção consular aos cidadãos da UE não representados.

5.1.2. Cidadãos não representados em países terceiros (artigos 4.º e 6.º)

Os artigos 4.º e 6.º definem o que se entende por «cidadão não representado». Esta definição abrange todo e qualquer cidadão que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro que não se encontre representado num país terceiro, ou seja, que não dispõe de embaixada ou consulado com carácter permanente nesse país ou que não dispõe nesse país de embaixada, consulado ou cônsul honorário que esteja efetivamente em condições de conceder proteção consular num determinado caso.

Por conseguinte, quando o Estado-Membro da nacionalidade de um cidadão disponha de uma embaixada, um consulado ou um cônsul honorário estabelecido num país terceiro, mas estes não sejam capazes, por qualquer motivo, de conceder, em determinado caso, a proteção que o cidadão em causa teria de outro modo o direito de receber de acordo com o direito ou as práticas nacionais, esse cidadão também deve ser considerado um cidadão «não representado». Tal como referido no considerando 8 da diretiva, a acessibilidade e a proximidade devem igualmente ser tidas em conta neste contexto. Por exemplo, o cidadão que solicitar proteção consular à embaixada ou ao consulado de outro Estado-Membro não deve ser reencaminhado para a embaixada, o consulado ou o cônsul honorário do Estado-Membro de que é nacional quando não lhe for possível, devido a circunstâncias locais (por exemplo, em resultado de perturbações no sistema de transporte devidas a uma catástrofe natural) ou à falta de recursos, deslocar-se à sua embaixada, consulado ou cônsul honorário ou por eles ser contactado em condições de segurança, de forma a permitir-lhe receber proteção consular. Tal exigirá necessariamente uma avaliação caso a caso. A noção de inexistência de representação deve ser interpretada de forma a garantir a efetividade do direito dos cidadãos não representados a serem protegidos pela embaixada ou pelo consulado de outro Estado-Membro nas mesmas condições que as dos seus próprios nacionais, tendo em conta as circunstâncias de cada caso específico, em especial as situações de crise. Tal como se explica a seguir, a Comissão considera que poderá ser necessário clarificar e garantir a segurança jurídica das situações em que um cidadão da UE pode ser considerado um

Diretiva (UE) 2019/997 do Conselho. O novo modelo exigirá a utilização de equipamento para a impressão do modelo-tipo de visto. Tal poderá, portanto, afetar a possibilidade de este tipo de assistência em matéria de proteção consular ser prestada nos locais onde a presença dos Estados-Membros é limitada.

cidadão não representado por não existir embaixada, consulado ou cônsul honorário num país terceiro que esteja efetivamente em condições de conceder proteção consular.

A maior parte dos Estados-Membros transpôs as definições constantes dos artigos 4.º e 6.^{o33}.

De um modo geral, os casos em que os Estados-Membros se recusam a conceder proteção consular a um cidadão da UE que tenha a nacionalidade de outro Estado-Membro por não ser considerado um cidadão não representado afiguram-se muito raros.

A maior parte dos Estados-Membros comunicou conseguir determinar o âmbito de aplicação da diretiva no que diz respeito aos «cidadãos não representados» na maior parte dos casos. Contudo, alguns Estados-Membros manifestaram dificuldades em determinar se uma embaixada, consulado ou cônsul honorário existente está efetivamente em condições de conceder proteção consular. Em especial, ao determinar se as representações consulares podem efetivamente conceder proteção consular num país terceiro, os Estados-Membros interpretam conceitos como «acessibilidade» e «proximidade» de forma diferente. Embora alguns Estados-Membros tenham em conta a questão da distância ou da capacidade enquanto fator da avaliação, outros não o fazem. Alguns Estados-Membros assinalaram dificuldades em determinar em que medida a falta de proximidade poderia dar origem a uma falta de representação. Alguns Estados-Membros esperam que os cidadãos tentem chegar às representações do Estado-Membro de que são nacionais, inclusivamente percorrendo maiores distâncias. Os Estados-Membros comunicaram que, em caso de dúvida, contactam diretamente o Ministério dos Negócios Estrangeiros do Estado-Membro da nacionalidade e, regra geral, aceitam a apreciação desse Estado-Membro para determinar se uma pessoa deve ser considerada uma pessoa «não representada». De um modo geral, a maior parte dos Estados-Membros considera que o limiar para apreciar se uma pessoa não está representada varia em função da natureza e da urgência da situação. Especialmente em situações de crise, nas quais os Estados-Membros são confrontados com pedidos urgentes de assistência, pode ser muito difícil para os Estados-Membros confirmar em tempo útil se um cidadão não está representado.

Tendo em conta o que precede, poderá haver margem para clarificar melhor o conceito de «cidadão não representado», nomeadamente nas situações em que o Estado-Membro da nacionalidade não dispõe de embaixada, consulado ou cônsul honorário que esteja efetivamente em condições de conceder proteção consular. Clarificações adicionais, nomeadamente no que diz respeito a situações de crise, facilitariam o exercício dos direitos dos cidadãos da UE relacionados com a proteção consular. Tal poderá incluir, por exemplo, a «presunção da inexistência de representação» em momentos de crise, associada à urgência do pedido de assistência.

5.1.3. Membros da família de cidadãos não representados em países terceiros (artigo 5.º)

Nos termos do artigo 5.º, os Estados-Membros devem conceder proteção consular aos membros da família que não sejam cidadãos da UE e que acompanhem cidadãos da UE não representados num país terceiro, na mesma medida e nas mesmas condições em que seria concedida aos membros da família que não sejam cidadãos da UE dos cidadãos do Estado-Membro que presta assistência, de acordo com o seu direito nacional ou com as

³³ A Comissão continua a dialogar com os Estados-Membros para verificar a plena transposição da diretiva.

suas práticas. Tal como referido no considerando 9 da diretiva, essa proteção pode, em função das circunstâncias específicas de cada caso, ser necessária para assegurar a eficácia do direito relacionado com a proteção consular e do direito ao respeito pela vida privada e familiar, consagrado no artigo 7.º da Carta.

Apenas três Estados-Membros comunicaram que, por uma questão de princípio, não prestariam assistência consular aos membros da família que não sejam cidadãos da UE de cidadãos da UE não representados, uma vez que, em conformidade com o respetivo direito nacional, não concedem proteção consular aos membros da família dos seus próprios nacionais. Um desses Estados-Membros pode prestar apoio a esses membros da família excecionalmente em situações de crise, nas mesmas condições em que prestaria apoio aos seus próprios nacionais.

Na maior parte dos Estados-Membros, a concessão de proteção consular aos membros da família que não sejam cidadãos da UE de um cidadão da UE não representado é avaliada caso a caso. Um membro da família pode ser uma pessoa da família mais próxima (tais como filhos, cônjuges ou pais), mas também pode abranger a família alargada (como irmãos, tios, tias, primos, etc.), consoante o direito e as práticas nacionais do Estado-Membro. De igual modo, os Estados-Membros interpretam de forma diferente o significado de «acompanhar» o cidadão não representado. Na prática, para efeitos de assistência, é habitualmente dada prioridade aos membros da família em primeiro grau. Em comparação com as práticas dos Estados-Membros em momentos que não sejam momentos de crise, é concedida proteção reforçada em momentos de crise, conforme a gravidade e emergência da situação de crise e na sua proporção.

5.1.4. Acesso à proteção consular e outras disposições (artigo 7.º)

O artigo 7.º, n.º 1, estabelece o princípio geral de que os cidadãos não representados têm o direito de solicitar proteção consular à embaixada ou ao consulado de qualquer Estado-Membro.

Contudo, tal não impede os Estados-Membros de celebrarem acordos bilaterais, tal como previsto no artigo 7.º, n.º 2, da diretiva, com o objetivo de assegurar a efetiva proteção dos cidadãos da UE não representados³⁴. Em primeiro lugar, os Estados-Membros podem representar outro Estado-Membro a título permanente, tal como previsto no artigo 8.º da Convenção de Viena sobre Relações Consulares. Em segundo lugar, sempre que se considere necessário, as embaixadas ou consulados dos Estados-Membros podem celebrar acordos de ordem prática relativos à partilha de responsabilidades quanto à concessão de proteção consular a cidadãos não representados. Esses acordos devem ser notificados à Comissão e ao SEAE e a UE e os Estados-Membros devem dar-lhes publicidade, a fim de assegurar a transparência.

Caso tenha sido celebrado um acordo de ordem prática, a embaixada ou o consulado a que o cidadão não representado solicite proteção consular e que não tenha sido designado como competente nos termos do acordo específico em vigor deve, nos termos do artigo 7.º, n.º 3, da diretiva, assegurar que o pedido seja reencaminhado para a embaixada ou o consulado relevante, a menos que a proteção consular fique dessa forma comprometida, em particular se a urgência da questão exigir uma ação imediata por parte da embaixada ou do consulado requerido.

³⁴ Ver igualmente o considerando 10 da diretiva.

Todos os Estados-Membros celebraram acordos desta natureza sob alguma forma. A este respeito, foram identificadas dois problemas que podem levar a que os cidadãos da UE não representados enfrentem atrasos ou obstáculos na obtenção da assistência consular a que têm direito.

Em primeiro lugar, a maior parte dos acordos carece de um nível de publicidade suficiente para assegurar a transparência e a efetiva utilização por cidadãos não representados. Esforços adicionais poderão implicar uma referência a todos os acordos permanentes entre os Estados-Membros num local centralizado, a fim de completar as informações adaptadas ao contexto local. Tal ajudaria a clarificar qual o Estado-Membro responsável por prestar assistência aos cidadãos não representados de outros Estados-Membros devido a um acordo prévio.

Poderá haver margem para reforçar ainda mais a obrigação de os Estados-Membros notificarem os acordos bilaterais e de ordem prática à Comissão, ao SEAE e às delegações da UE (para que possam ser incluídos nos canais de comunicação da UE para maior publicidade), por exemplo, mediante a inclusão de um prazo para a notificação. Poderá ser conveniente acrescentar requisitos de notificação semelhantes no que diz respeito às recomendações aos viajantes e às listas de contactos das redes consulares dos Estados-Membros, incluindo os cônsules honorários e a medida em que estes podem conceder proteção consular, relativamente aos Estados-Membros que aplicam o artigo 2.º, n.º 2.

Em segundo lugar, nalguns casos, os Estados-Membros solicitaram a celebração de um acordo bilateral entre os respetivos Ministérios dos Negócios Estrangeiros antes de prestarem assistência a um cidadão não representado de outro Estado-Membro, não obstante o facto de a diretiva não incluir tal requisito. Além disso, nalguns casos, os Estados-Membros representados recusaram-se a conceder proteção consular a cidadãos não representados, alegando que esta responsabilidade recaía sobre outros Estados-Membros representados, devido a acordos bilaterais. A este respeito, convém recordar que o artigo 7.º dispõe que os cidadãos da UE não representados têm o direito de solicitar proteção consular à embaixada ou ao consulado de qualquer Estado-Membro. Considera, além disso, que, nos casos em que tenham sido celebrados acordos, cabe às autoridades dos Estados-Membros contactados, e não ao cidadão em causa, reencaminhar o pedido para a embaixada ou consulado competente.

De um modo geral, parece haver uma falta de clareza e de compreensão no que diz respeito ao procedimento de reencaminhamento dos pedidos de cidadãos da UE não representados. Além disso, embora a diretiva permita a celebração de acordos bilaterais entre os Estados-Membros, afigura-se necessário clarificar que não se trata de uma condição prévia para a prestação de assistência consular a cidadãos da UE não representados.

5.1.5. Identificação (artigo 8.º)

O artigo 8.º, n.º 1, exige que o requerente de proteção consular comprove que é cidadão da UE mediante a apresentação de passaporte ou bilhete de identidade. Nos termos do artigo 8.º, n.º 2, se o cidadão da UE não puder apresentar passaporte ou bilhete de identidade válidos, a nacionalidade pode ser comprovada por quaisquer outros meios, incluindo, se necessário, através da verificação junto das autoridades diplomáticas ou consulares do Estado-Membro de que o requerente declara ser nacional. O artigo 8.º, n.º 3, prevê que, relativamente aos membros da família a que se refere o artigo 5.º, a

identidade e a existência do vínculo familiar podem ser comprovadas por quaisquer meios, incluindo a verificação, pelo Estado-Membro que presta assistência, junto das autoridades diplomáticas ou consulares do Estado-Membro da nacionalidade do cidadão da UE referido no artigo 8.º, n.º 1.

A maior parte dos Estados-Membros transpôs o artigo 8.º para o direito nacional³⁵.

A aplicação desta disposição afigura-se globalmente eficaz, não tendo os Estados-Membros comunicado problemas significativos na identificação de cidadãos da UE não representados ou de membros das suas famílias que procuram proteção consular.

5.1.6. Tipos de assistência (artigo 9.º)

O artigo 9.º enumera, de forma não exaustiva³⁶, as situações mais comuns em que os cidadãos da UE não representados podem solicitar assistência consular aos Estados-Membros representados:

- detenção ou pena ou medida privativa de liberdade,
- ser vítima de crime,
- acidente grave ou doença grave,
- morte,
- ajuda e repatriamento em caso de emergência, e
- necessidade de títulos de viagem provisórios.

Em qualquer uma destas situações, os Estados-Membros devem prestar aos cidadãos da UE não representados toda a assistência que prestariam aos seus próprios nacionais. Consequentemente, o nível de apoio recebido pode variar de um Estado-Membro para outro.

Todos os Estados-Membros concedem proteção consular nas seis situações enumeradas no artigo 9.º da diretiva. Os tipos exatos de assistência que os Estados-Membros prestam na prática parecem variar consideravelmente entre os Estados-Membros, sendo geralmente tidas em conta as circunstâncias específicas de cada caso. A maior parte dos Estados-Membros refere explicitamente as seis situações previstas no artigo 9.º no seu direito nacional, com exceção de dois Estados-Membros onde as seis situações são abrangidas por políticas ou práticas. Além disso, vários Estados-Membros também preveem expressamente a aplicação da diretiva noutras situações diferentes das enumeradas no artigo 9.º, tal como o caso dos menores não acompanhados.

Os dados sugerem que a necessidade de um título de viagem provisório é a principal causa da assistência prestada pelos Estados-Membros aos cidadãos de outros Estados-Membros durante situações que não sejam situações de crise, seguida dos pedidos de consulta e de informação. Esta é uma das razões para a adoção da Diretiva (UE) 2019/997 do Conselho, de 18 de junho de 2019, que cria um título de viagem provisório da UE e que revoga a Decisão 96/409/PESC³⁷, a qual deverá ser aplicável a partir de 2025. Em 2020, a maior parte dos casos de assistência prestada a

³⁵ A Comissão continua a dialogar com os Estados-Membros para verificar a plena transposição da diretiva.

³⁶ Tal como referido no considerando 14 da diretiva: «Uma vez que a proteção necessária depende sempre da situação concreta, a proteção consular não deverá limitar-se às situações especificamente referidas na presente diretiva.»

³⁷ JO L 163 de 20.6.2019, p. 1.

cidadãos da UE não representados corresponderam a ajuda e repatriamento em caso de emergência, dado o contexto da crise da COVID-19. Estima-se que pelo menos 500 cidadãos da UE e membros das suas famílias evacuados do Afeganistão não estavam representados.

Não obstante o facto de a lista de situações acima descrita não ser exaustiva, várias delegações da UE comunicaram casos de cidadãos da UE não representados aos quais foi recusada a proteção consular por um Estado-Membro. Nesses casos, o motivo invocado pelo Estado-Membro para a recusa foi o facto de a assistência solicitada não ser uma das situações enumeradas, apesar de o seu próprio direito nacional o obrigar a prestar essa assistência aos seus próprios nacionais.

É importante referir que a lista de tipos de assistência mencionados no artigo 9.º não é exaustiva, o que significa que os cidadãos da UE não representados também têm direito, de forma não discriminatória, a outros tipos de assistência em matéria de proteção consular que os Estados-Membros concedem aos seus próprios nacionais.

Destas constatações decorre que poder-se-á melhorar a clareza quanto à assistência consular a prestar pelos Estados-Membros aos cidadãos da UE não representados, a fim de assegurar uma maior previsibilidade e segurança jurídica.

5.2. Medidas de coordenação e de cooperação

5.2.1. Regras gerais (artigo 10.º)

O artigo 10.º, n.º 1, estabelece que os Estados-Membros devem cooperar estreitamente e coordenar-se entre si e com a UE de modo a garantir proteção aos cidadãos não representados. O artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, especifica a forma como o Estado-Membro que presta assistência deve cooperar com o Estado-Membro da nacionalidade do cidadão não representado ao receber um pedido de proteção consular. Os n.ºs 2 e 3 incluem igualmente requisitos para o intercâmbio de informações sobre o pedido de assistência e a identidade do cidadão não representado que solicita assistência e dos eventuais membros da sua família aos quais também possa ser necessário conceder proteção consular. O Estado-Membro que presta assistência deve igualmente facilitar o intercâmbio de informações entre o cidadão e o Estado-Membro da nacionalidade, ao passo que o Estado-Membro da nacionalidade é responsável pelos contactos com os membros da família do cidadão, bem como com quaisquer outras pessoas ou autoridades relevantes. O artigo 10.º, n.º 4, especifica que os Estados-Membros devem notificar o SEAE, através do sítio Internet seguro deste último, do ponto ou pontos de contacto competentes nos Ministérios dos Negócios Estrangeiros.

A maior parte dos Estados-Membros transpôs o artigo 10.º para o direito nacional³⁸.

Os Estados-Membros comunicaram que a cooperação e a coordenação entre si são globalmente eficazes. Na esmagadora maioria dos casos, as delegações da UE asseguram, na prática, esta coordenação, sendo as reuniões de cooperação consular a nível local realizadas habitualmente nas suas instalações. Todavia, detetou-se a existência de uma série de problemas nesta matéria, que são descritos abaixo.

³⁸ A Comissão continua a dialogar com os Estados-Membros para verificar a plena transposição da diretiva.

Em primeiro lugar, houve casos, embora raros, em que cidadãos da UE não representados solicitaram assistência a outro Estado-Membro, que, em seguida, reencaminhou o pedido à embaixada mais próxima do Estado-Membro da nacionalidade do cidadão numa jurisdição vizinha.

Em segundo lugar, nalguns casos, os Estados-Membros da nacionalidade recusaram-se a prestar informações sobre os seus cidadãos aos Estados-Membros que prestavam assistência, invocando a proteção dos seus dados pessoais.

Em terceiro lugar, os Estados-Membros representados veem-se, por vezes, sobrecarregados com o número de pedidos individuais de cidadãos da UE em situações de crise, devido igualmente ao acesso limitado dos Estados-Membros não representados às informações divulgadas nas redes de coordenação local. Habitualmente, as embaixadas e os consulados mais céleres na resposta aos pedidos dos cidadãos tendem a receber o maior volume de pedidos ao longo do tempo, pelo que são desincentivados a tomar medidas imediatas. Nestes casos, uma maior digitalização dos serviços consulares e o reforço da cooperação poderão reduzir a pressão sobre os Estados-Membros presentes num país terceiro.

A cooperação entre os Estados-Membros no que diz respeito à prestação de proteção consular a cidadãos não representados é, de um modo geral, eficaz. No entanto, tendo em conta as situações acima descritas, algumas ineficiências podem conduzir a atrasos ou mesmo a omissões na prestação de assistência aos cidadãos não representados. A este respeito, convém referir, em particular, a falta de ferramentas digitais, questões relacionadas com a capacidade, nomeadamente em momentos de crise, e a falta de uma base jurídica explícita para o tratamento de dados pessoais dos cidadãos da UE (incluindo em matéria de transferências de dados). Além disso, a sensibilização das autoridades consulares para os princípios e requisitos previstos na diretiva poderá ser melhorada, a fim de assegurar que aquelas cumprem a obrigação que lhes incumbe de prestar assistência quando necessário.

5.2.2. Papel das delegações da UE (artigo 11.º)

O artigo 11.º estabelece que as delegações da UE devem cooperar estreitamente e coordenar-se com as embaixadas e os consulados dos Estados-Membros a fim de contribuir para a cooperação e coordenação a nível local e em situação de crise, nomeadamente prestando apoio logístico e informações sobre a assistência a que possam ter direito os cidadãos não representados. Além disso, as delegações da UE e a sede do SEAE facilitam o intercâmbio de informações entre as embaixadas e os consulados dos Estados-Membros e, se for caso disso, com as autoridades locais. Por último, as delegações da UE devem igualmente disponibilizar informações gerais sobre a assistência a que possam ter direito os cidadãos não representados, em particular sobre os acordos de ordem prática celebrados, se for caso disso.

O mandato das delegações da UE no domínio da proteção consular é definido de forma mais pormenorizada no artigo 5.º, n.º 10, da Decisão SEAE, que exige que: «As delegações da União [...] [apoiem] os Estados-Membros, a pedido destes, nas suas relações diplomáticas e no seu papel de prestação de proteção consular aos cidadãos da União nos países terceiros numa base de neutralidade em termos de recursos»³⁹.

³⁹ Ver igualmente o artigo 221.º, n.º 2, do TFEU.

Clarifica-se assim que se espera que as delegações da UE prestem apoio aos Estados-Membros na assistência aos cidadãos da UE não representados e representados.

As delegações da UE são essenciais para o funcionamento das redes de cooperação consular local, desempenhando um papel de liderança na presidência ou no apoio à presidência das reuniões de cooperação consular local, na organização dessas reuniões e na coordenação a nível local da preparação e resposta consular a situações de crise por parte dos Estados-Membros. O seu papel em relação aos cidadãos da UE consiste principalmente na coordenação e no estabelecimento de contactos entre os cidadãos e as representações dos Estados-Membros disponíveis para conceder proteção consular. A este respeito, o papel ativo das delegações da UE, servindo de ponto de convergência para os Estados-Membros (e, nalguns casos, os cidadãos da UE), supera repetidamente os requisitos da diretiva.

Embora os Estados-Membros considerem que a cooperação global com as delegações da UE e a coordenação por estas assegurada são eficazes, muitos salientaram a necessidade de reforçar o papel global dessas delegações. As delegações da UE já desempenham um papel proativo, tanto em situações de crise como em situações que não sejam de crise, e muitas vezes os Estados-Membros solicitam que as delegações atuem para além das suas competências estritas, nomeadamente prestando assistência direta aos cidadãos da UE que necessitam de assistência, tal como demonstrado em exemplos recentes.

Durante a pandemia de COVID-19, quase todas as delegações da UE estiveram particularmente ativas na coordenação global da ação dos Estados-Membros, incluindo a coordenação dos voos de repatriamento e o intercâmbio de informações tanto com as representações profissionais como com os cônsules honorários. Nalguns casos, como nas Fiji, onde poucos Estados-Membros mantêm uma presença diplomática, a delegação da UE assumiu o papel principal na coordenação dos voos de repatriamento dos cidadãos da UE⁴⁰.

Durante a ponte aérea de Cabul, no Afeganistão, em 2021, os Estados-Membros sem presença no aeroporto de Cabul recorreram ao SEAE e à Delegação da UE para garantir o acesso dos seus cidadãos ao aeroporto e lugares a bordo dos aviões. O SEAE e a Delegação da UE agiram para pôr estes cidadãos em contacto com os colegas dos Estados-Membros presentes no aeroporto de Cabul.

Em Essuatíni, durante a agitação no verão de 2021, os Estados-Membros contactaram a Delegação da UE, a única presença diplomática da UE no terreno, para partilhar informações sobre a presença dos seus cidadãos mais vulneráveis e inquirir sobre a situação em matéria de segurança e possíveis opções de evacuação. Uma clarificação do papel das delegações da UE em situações em que estas sejam a única representação diplomática da UE teria sido essencial para assegurar um eventual seguimento da evacuação se essa situação ocorresse.

⁴⁰ Na sua Decisão, de 4 de maio de 2022, sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2020 [P9_TA (2022) 0153], o Parlamento Europeu: «Felicita o SEAE pelo seu papel crucial na grande ação de emergência com vista a repatriar mais de 600 000 cidadãos da União retidos em todo o mundo, ajudando simultaneamente a criar a operação humanitária e de assistência em larga escala “Equipa Europa” para ajudar os parceiros em todo o mundo que lutavam contra a pandemia com muito menos recursos do que a União.»

Na Eritreia, a Delegação da UE prestou assistência direta a um cidadão da UE não representado, contactando as autoridades locais para assegurar o transporte e a hospitalização, o que permitiu um regresso seguro à Europa.

No contexto da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, a Delegação da UE em Kiev conseguiu organizar duas operações de «comboio diplomático», reservando em concerto com os caminhos-de-ferro ucranianos vagões especiais no comboio de Kiev para Chelm (Polónia). Através desta iniciativa, conseguiu-se evacuar da Ucrânia várias centenas de cidadãos da UE, membros das suas famílias, bem como agentes locais da Delegação da UE e das embaixadas dos Estados-Membros, em duas operações organizadas em 9 de março e 14 de março de 2022.

Em junho de 2022, a pedido de um Estado-Membro, a Delegação da UE na Somália ajudou a salvar um cidadão da UE cujo barco avariara num local a cerca de 100 km da Somália, na costa de Kismayo. A Delegação da UE colaborou com as autoridades do Estado da Jubalândia, que disponibilizaram quatro embarcações para a operação de salvamento bem-sucedida.

O inquérito às delegações da UE realizado no âmbito de uma avaliação de impacto em curso com vista a uma eventual revisão da diretiva⁴¹ revelou que os cidadãos já solicitam frequentemente assistência às delegações da UE (em especial desde a eclosão da pandemia de COVID-19) e que estes números estão a aumentar⁴².

Além disso, a rede de delegações da UE nas Caraíbas e a Delegação da UE nas Fiji estão entre os poucos postos diplomáticos da UE nestas grandes regiões. A ausência de uma pegada consular dos Estados-Membros é particularmente crítica nas Caraíbas, que estão sujeitas a catástrofes naturais, sendo simultaneamente um centro turístico. Do mesmo modo, as delegações da UE nos países sem litoral do Essuatíni e do Lesoto, bem como as Delegações da UE em Barbados e na Guiana e, atualmente, no Afeganistão, são a única presença diplomática da UE nestes países.

De um modo geral, decorre do que precede que poderá ser necessário clarificar e reforçar o papel das delegações da UE, de modo a refletir melhor o seu papel cada vez mais visível no terreno e garantir a segurança jurídica, nomeadamente dotando-as de competências para prestar assistência diretamente aos cidadãos da UE no estrangeiro, em determinadas circunstâncias e a pedido dos Estados-Membros. Uma maior utilização da vasta rede de delegações da UE reforçaria o apoio prestado aos cidadãos da UE que se encontrem em situação de necessidade de assistência no estrangeiro.

Deve haver margem para soluções adaptadas a cada país terceiro e a cada situação, a fim de utilizar da melhor forma os recursos disponíveis. Deve ser dada prioridade às soluções com impacto orçamental limitado. Por exemplo, o recurso acrescido a equipas consulares

⁴¹ Estudo, por publicar, intitulado: *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* (não traduzido para português), Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis e VVA.

⁴² Antes da pandemia de COVID-19, a maior parte das delegações da UE (aproximadamente 48 %) responderam que recebiam esses pedidos esporadicamente/anualmente. Desde o início da pandemia de COVID-19, parece ter havido um crescimento substancial do número de delegações da UE que receberam pedidos de assistência diretamente de cidadãos da UE: aproximadamente 82 % dos inquiridos declararam ter recebido pedidos. Além disso, a frequência dos pedidos também aumentou: aproximadamente 30 % das delegações da UE afirmaram receber pedidos semanalmente.

conjuntas, que reuniriam pessoal consular da UE e dos Estados-Membros pronto a ser destacado ou enviado como reforço, nomeadamente em resposta a situações de emergência e de crise. O pessoal consular dos Estados-Membros poderia igualmente ser destacado junto de delegações específicas da UE, a fim de reforçar os conhecimentos consulares neste domínio em países com uma pegada consular limitada.

Para fazer face a esta evolução poder-se-á, nomeadamente, alargar o papel de assistência das delegações da UE, designadamente nos países terceiros onde a pegada consular dos Estados-Membros é muito reduzida. A este respeito, num Eurobarómetro sobre a cidadania da UE e a democracia de março de 2020, mais de nove em cada dez inquiridos concordaram que, se estivessem num país não pertencente à UE onde o seu Estado-Membro de nacionalidade não estivesse representado, gostariam de obter apoio de uma delegação da UE⁴³.

5.2.3. Cooperação local (artigo 12.º)

O artigo 12.º especifica que as reuniões de cooperação local devem incluir um intercâmbio regular de informações sobre assuntos relevantes para os cidadãos não representados. Especifica ainda que, no contexto dessas reuniões, os Estados-Membros devem celebrar, sempre que necessário, os acordos de ordem prática a que se refere o artigo 7.º a fim de assegurar que os cidadãos não representados sejam efetivamente protegidos no país terceiro em causa. As reuniões de cooperação local são presididas por um representante de um Estado-Membro em estreita cooperação com a delegação da UE, salvo acordo em contrário entre os Estados-Membros.

De um modo geral, as reuniões de cooperação local são úteis e geridas de forma eficiente, embora o nível e a eficácia dessas reuniões possam variar de um país terceiro para outro. Desde a eclosão da pandemia de COVID-19, as reuniões de cooperação local foram, maioritariamente, realizadas à distância. Na prática, não se afigura existir uma hierarquia ou uma designação claras dos presidentes das reuniões (sendo cada vez mais proposta a presidência por parte das delegações da UE).

Para os Estados-Membros com representações com pouco pessoal, a coordenação local é crucial como fonte de informação e como instrumento prático para resolver problemas que surjam no contexto da concessão de proteção consular. No entanto, tal como comunicado pelas delegações da UE, a participação nas reuniões de cooperação consular local é variável (em especial, em momentos normais e contextos que não sejam situações de crise). Tal pode explicar-se pela dificuldade de algumas representações com pouco pessoal em participar em todos os debates ou pela dificuldade dos Estados-Membros não representados em aceder a estas redes de cooperação local (uma vez que, dada a natureza dos debates, a participação à distância nem sempre é possível ou desejável).

As informações analisadas durante as reuniões de cooperação consular local nem sempre estão disponíveis ou são acessíveis por parte dos Estados-Membros que não estão presentes a nível local. Não obstante o facto de as atas das reuniões serem carregadas para a plataforma consular em linha do SEAE (CoOL), a fim de facilitar o debate e a formulação de observações, as delegações da UE poderiam informar previamente os Estados-Membros não representados da ordem de trabalhos dessas reuniões, a fim de assegurar um fluxo contínuo de informações. Embora nem sempre seja necessário e

⁴³ Eurobarómetro Flash 485: Cidadania da UE e democracia, fevereiro/março de 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=en.

possível envolver de forma permanente e à distância os Estados-Membros não representados com um número reduzido de cidadãos presentes no país terceiro em causa, a sua participação em tempos de crise é crucial.

Tendo em conta o que precede, poder-se-á ponderar medidas adicionais para reforçar o intercâmbio de informações e a participação dos Estados-Membros não representados no contexto da cooperação consular local. Além disso, a forma mais fiável de conhecer o número de cidadãos não representados num país terceiro é por meio das autoridades nacionais (pelo menos no caso dos residentes permanentes). Deve-se encorajar os Estados-Membros a assegurarem que os seus cidadãos tenham a possibilidade de se registar junto das autoridades do Estado-Membro de que são nacionais quando viajam ou vivem em países onde não estejam representados.

5.2.4. Preparação para as crises e cooperação em caso de crise (artigo 13.º)

Os Estados-Membros representados num país terceiro devem coordenar os planos de emergência entre si e com a delegação da UE a fim de assegurar a plena proteção dos cidadãos não representados em caso de crise. A UE e os Estados-Membros devem cooperar estreitamente para assegurar a proteção eficiente dos cidadãos não representados em situações de emergência ou de crise e informar-se reciprocamente em tempo útil, se possível.

O artigo 13.º, n.º 3, da diretiva estabelece que o Estado-líder ou o(s) Estado(s)-Membro(s) que coordena(m) a assistência ficam encarregados de coordenar o apoio eventualmente prestado aos cidadãos não representados, com a ajuda dos outros Estados-Membros em causa, da delegação da UE e da sede do SEAE. Determina ainda que os Estados-Membros devem transmitir ao Estado-líder ou ao(s) Estado(s)-Membro(s) que coordena(m) a assistência todas as informações relevantes relativas aos respetivos cidadãos não representados presentes na situação de crise. O Estado-líder ou o(s) Estado(s)-Membro(s) que coordena(m) a assistência a cidadãos não representados podem solicitar, se necessário, o apoio de instrumentos como as estruturas de gestão de crises do SEAE e o MPCU.

A preparação para as crises e a cooperação em caso de crise são extremamente relevantes, em especial após as recentes crises, permitindo a mobilização das capacidades combinadas da UE e dos seus Estados-Membros para operações de evacuação/repatriamento, para a partilha de análises e informações e para a prestação de apoio aos cidadãos da UE representados e não representados. A capacidade de resposta, a eficiência e a assistência do SEAE, das delegações da UE pertinentes e do CCRE da Comissão no apoio à cooperação entre os Estados-Membros têm sido essenciais durante a pandemia de COVID-19, a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e outras situações de crise política ou catástrofes (naturais).

No contexto da preparação para as crises e cooperação em caso de crise, o artigo 13.º exige a planificação de emergência conjunta (**quadros conjuntos**); o intercâmbio de informações entre Estados-Membros; a atribuição de uma função de coordenação ao Estado-líder (ou a outro Estado-Membro que coordene a assistência); equipas consulares conjuntas; e o eventual apoio do SEAE (incluindo as delegações da UE) e do MPCU. As delegações da UE desempenham um papel de liderança na coordenação da preparação dos quadros conjuntos.

O SEAE estima que existam cerca de 94 quadros conjuntos em todo o mundo, prevendo-se que sejam adotados mais 20 quadros, aproximadamente, até ao final de 2022⁴⁴. Os quadros conjuntos já se revelaram particularmente úteis pelo simples facto de sensibilizarem para a necessidade da preparação para as crises enquanto tal. No entanto, estes quadros conjuntos ainda não existem para cada país terceiro, e exigem atualizações frequentes para serem úteis em momentos de crise. A resposta conjunta da UE e dos seus Estados-Membros à crise da COVID-19 ajudou a promover a cooperação entre os Estados-Membros. Na sequência do surto de COVID-19, tem-se dado maior ênfase a essa partilha de informações e à atualização permanente da planificação de emergência conjunta. No entanto, a medida em que essa planificação inclui informações atualizadas sobre os cidadãos dos Estados-Membros não representados no território difere em cada país terceiro.

A avaliação dos ensinamentos retirados da COVID-19 reforçou a ideia do alargamento do papel das delegações da UE em caso de crise, incluindo o seu papel na avaliação das situações de crise. Salientou igualmente a necessidade de rever os quadros conjuntos a nível local, tendo em conta as experiências locais adquiridas durante a crise da COVID-19⁴⁵. Além disso, nos países terceiros sem a presença dos Estados-Membros, a principal responsabilidade pela preparação dos quadros conjuntos recai sobre as delegações da UE. Por exemplo, as Delegações da UE em Essuatíni e no Lesoto já elaboraram quadros conjuntos. De igual modo, a Delegação da UE em Barbados elaborou um projeto de quadro conjunto para todas as Caraíbas Orientais, que atualmente aguarda a formulação de observações dos Estados-Membros.

Existem «**Estados-líder**» em 22 países terceiros. Não obstante o facto de o conceito de Estado-líder ser, de um modo geral, visto de forma positiva, em especial pelos Estados-Membros que não estão regularmente representados, o conceito tem as suas limitações práticas, uma vez que, numa crise imediata, o Estado-líder pode ver-se sobrecarregado. O conceito é também menos abrangente em termos de preparação para as crises do que o conceito de «quadros conjuntos» adotado posteriormente⁴⁶. Além disso, por vezes, as delegações da UE assumem um papel de coordenação semelhante ao papel que um Estado-líder desempenharia, podendo tais sobreposições gerar confusão.

A avaliação dos ensinamentos retirados da COVID-19 refere a necessidade de rever o conceito de «Estado-líder» à luz das lacunas observadas durante a referida crise⁴⁷. Observou, em especial, que, se o conceito for preservado, poder-se-á ponderar meios inovadores de apoio aos Estados-líder, a fim de assegurar uma repartição equitativa dos encargos. Tal poderá implicar o reforço do papel das delegações da UE na coordenação de uma resposta da UE em conjunto com o Estado-líder.

Em crises anteriores, alguns Estados-Membros recorreram a **equipas consulares conjuntas**. O conceito revelou-se muito eficaz, por exemplo, durante as fases iniciais da pandemia de COVID-19, nomeadamente para aliviar os encargos dos Estados-Membros representados. Essas equipas já tinham sido criadas durante o Campeonato do Mundo de Futebol de 2018 na Rússia e após o terramoto na Indonésia em 2018. No entanto, o conceito poderá ser mais bem integrado na diretiva, nomeadamente prevendo regras e

⁴⁴ Dados internos do SEAE.

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Ver as Orientações da União Europeia para a aplicação do conceito de Estado-líder em matéria consular (2008/C 317/06).

⁴⁷ ST 13613/20.

procedimentos claros para que os Estados-Membros não representados possam colaborar entre si de forma mais ativa em momentos de crise e equilibrar os encargos em matéria de responsabilidades.

Os considerandos da diretiva preveem a possibilidade de se recorrer ao **Mecanismo de Proteção Civil da União** a título subsidiário, ao critério dos Estados-Membros. Durante a crise da COVID-19, o apoio do MPCU foi solicitado a um nível sem precedentes (408 voos, 100 313 passageiros repatriados em voos financiados pelo MPCU)⁴⁸. Embora proporcione oportunidades de apoio a outras atividades de crise consular, antes deste evento extraordinário, o MPCU raramente foi utilizado para apoio consular. É necessário facilitar a sua maior utilização quando são necessários repatriamentos e prestar aconselhamento a este respeito. Os Estados-Membros devem estar cientes da possibilidade e do processo de ativação do MPCU.

A medida e a forma como são utilizados os diferentes conceitos de «preparação para as crises» e «cooperação em caso de crise» referidos no artigo 13.º da diretiva variam entre os países terceiros. Não existem planos de emergência conjuntos em todos os países terceiros e a sua qualidade e conteúdos são variáveis. De igual modo, o papel do Estado-líder foi assumido num número relativamente limitado de países terceiros. Além disso, os Estados-Membros não parecem estar plenamente familiarizados com a ativação do MPCU para fins consulares, o que pode indiciar a necessidade de fornecer mais orientação sobre como pode ser utilizado e de o adaptar melhor para responder às necessidades práticas⁴⁹. Por último, embora a utilização de equipas consulares conjuntas tenha sido limitada até à data, estas parecem ter sido um instrumento eficaz e eficiente para aliviar os encargos sobre os Estados-Membros representados em momentos de crise. Embora a diretiva faça referência ao conceito, poderá ser necessário encorajar a sua utilização e clarificar melhor o conceito, se necessário.

Tendo em conta o que precede, no que diz respeito a uma eventual revisão dos conceitos referidos no artigo 13.º, é necessário ter em conta os resultados das experiências locais recentes, incluindo a possibilidade de atribuir um papel de maior relevo às delegações da UE na preparação para as crises. Os mecanismos de preparação para as crises, em especial, não são coerentes em todos os países: enquanto nalguns países as responsabilidades de coordenação são definidas em quadros conjuntos, noutros é ainda utilizado o conceito de Estado-líder e, quando existem quadros conjuntos, estes não têm a mesma qualidade. Nalguns países terceiros onde a UE é representada exclusivamente por delegações da UE, a principal responsabilidade pela preparação dos quadros conjuntos recai sobre as delegações da UE. Além disso, não se conhecem bem as circunstâncias em que se pode ativar o MPCU nem como se pode ativá-lo. Por outro lado, não existe coerência quanto a quem preside as reuniões de cooperação consular a nível local, e o grau de participação dos Estados-Membros não representados nas reuniões varia. Por último, verifica-se uma falta de clareza quanto à forma de proceder ao intercâmbio de informações sobre cidadãos da UE não representados de forma consentânea com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) e o Regulamento Proteção de Dados para as Instituições da UE.

5.3. Procedimentos financeiros (artigos 14.º e 15.º)

⁴⁸ Antes deste evento extraordinário, o MPCU raramente era utilizado para apoio consular (até dez vezes em 20 anos).

⁴⁹ O CCRE da Comissão está a finalizar orientações sobre a utilização do MPCU para efeitos de assistência consular.

Os cidadãos não representados devem comprometer-se a reembolsar ao Estado-Membro de que são nacionais as despesas da proteção consular que teriam de ser suportadas nas mesmas condições pelos nacionais do Estado-Membro que presta assistência. O artigo 14.º, n.º 2, estabelece que o Estado-Membro que presta assistência pode solicitar o reembolso ao Estado-Membro da nacionalidade do cidadão não representado, devendo esse reembolso ser feito dentro de um prazo razoável, não superior a 12 meses. Por último, o Estado-Membro da nacionalidade do cidadão não representado pode solicitar ao cidadão não representado em causa o reembolso das despesas em causa. O artigo 14.º, n.º 3, estabelece ainda que os Estados-Membros que prestam assistência podem solicitar ao Estado-Membro da nacionalidade o reembolso de quaisquer despesas anormalmente elevadas, mas essenciais e justificadas, relacionadas com a assistência prestada em caso de detenção ou pena ou medida privativa de liberdade.

O artigo 15.º determina que, em situações de crise, o Estado-Membro que presta assistência pode apresentar todos os pedidos de reembolso dos custos do apoio concedido a um cidadão não representado ao Estado-Membro da nacionalidade do cidadão não representado, mesmo que o cidadão não representado não tenha assinado o compromisso de reembolso. O Estado-Membro que presta assistência pode solicitar ao Estado-Membro da nacionalidade do cidadão não representado que reembolse essas despesas numa base proporcional, mediante a divisão do valor total das despesas efetivamente incorridas pelo número de cidadãos que receberam assistência. Se o Estado-Membro que presta assistência tiver obtido auxílio financeiro através de assistência proveniente do MPCU, qualquer contribuição do Estado-Membro da nacionalidade do cidadão não representado deve ter em conta a contribuição da União.

Os artigos 14.º e 15.º foram transpostos na maior parte dos Estados-Membros⁵⁰.

Tal como comunicado pelos Estados-Membros, as regras de reembolso são raramente aplicadas na prática. Apenas quatro Estados-Membros comunicaram ter solicitado o reembolso a outro Estado-Membro.

A diretiva não é explícita quanto à possibilidade de o Estado-Membro que presta assistência solicitar diretamente o reembolso aos cidadãos da UE não representados, embora os Estados-Membros estejam a utilizar este método na prática. Cerca de 12 Estados-Membros preveem a possibilidade de recuperar as despesas da proteção consular diretamente junto dos cidadãos não representados assistidos. Vários destes Estados-Membros parecem primeiro tentar obter o reembolso direto do cidadão não representado e, apenas se tal falhar, solicitá-lo ao Estado-Membro da nacionalidade.

Tendo em conta o que precede, poderá ser necessário clarificar os procedimentos de reembolso financeiro previstos na diretiva. Além disso, no contexto de uma eventual revisão, para abranger situações em que os Estados-Membros tenham decidido prestar voluntariamente assistência a cidadãos representados, poder-se-á ponderar a possibilidade de alterar os formulários de reembolso constantes dos anexos da diretiva, a fim de abranger o reembolso tanto para os cidadãos da UE não representados como para os cidadãos da UE representados.

6. Conclusões

⁵⁰ A Comissão continua a dialogar com os Estados-Membros para verificar a plena transposição da diretiva.

A avaliação da aplicação da diretiva pelos Estados-Membros demonstrou que esta tem sido, em grande medida, eficaz na consecução do seu objetivo de facilitar aos cidadãos da UE o exercício dos seus direitos relacionados com a proteção consular em países terceiros onde o Estado-Membro da nacionalidade não está representado.

No entanto, as crises que dão origem a pedidos de proteção consular estão a aumentar em número e em escala. Designadamente, a pandemia de COVID-19 (sem precedentes em termos de escala e complexidade), a crise no Afeganistão, a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e as subsequentes crises consulares proporcionaram um contexto para identificar lacunas e refletir sobre a forma de reforçar os direitos dos cidadãos da UE relacionados com a proteção consular e facilitar ainda mais o seu exercício.

Poderá haver margem para clarificar e simplificar as medidas a fim de facilitar ainda mais a concessão de proteção consular aos cidadãos da UE não representados, nomeadamente reforçando a segurança jurídica no que diz respeito aos beneficiários e assegurando essa proteção independentemente do local onde se encontrem no mundo. Além disso, poder-se-á ponderar a possibilidade de melhorar a prestação de informações e a coordenação da comunicação. É também necessária uma maior utilização de mecanismos de previsão para a nossa preparação para as crises, especialmente tendo em conta o custo humano associado ao fracasso da proteção consular. Também o papel formal das delegações da UE e a sua coordenação e cooperação com os Estados-Membros poderiam refletir melhor a realidade do seu trabalho no terreno, conferindo-lhes assim maior segurança jurídica.

A principal obrigação de proporcionar proteção consular continua a recair sobre os Estados-Membros. No entanto, poder-se-á defender que seja ponderada a possibilidade de habilitar as delegações da UE, em circunstâncias bem definidas, a interagirem mais diretamente com os cidadãos da UE, a pedido dos Estados-Membros. Por exemplo, nos casos de assistência ao repatriamento, nomeadamente por meio da emissão de títulos de viagem provisórios quando as delegações da UE são as únicas a poder fazê-lo, e para coordenar de forma mais eficaz a resposta da UE, a fim de apoiar os cidadãos não representados e representados, especialmente em situações de crise. Será importante acompanhar a aplicação do novo modelo dos títulos de viagem provisórios da UE, que pode ter repercussões na possibilidade de prestar este tipo de assistência em matéria de proteção consular em locais onde a presença dos Estados-Membros é limitada. Este reforço do papel das delegações da UE poderá ajudar a reforçar a partilha de encargos, contribuindo assim para uma utilização mais eficiente do conjunto global de recursos da UE disponíveis em países terceiros.

Esse reforço do papel das delegações da UE implicaria o recurso à «cláusula-ponte» prevista no artigo 25.º do TFUE. O artigo 25.º do TFUE prevê um procedimento simplificado para o alargamento dos direitos de cidadania da UE, mediante o qual o Conselho, deliberando por unanimidade e após aprovação do Parlamento Europeu, adota disposições destinadas a aprofundar os direitos dos cidadãos da UE, incluindo o direito relacionado com a proteção consular dos cidadãos não representados. A adoção, pelo Conselho, de tal decisão constituiria um primeiro passo para a criação da base jurídica necessária para adotar, numa segunda fase, um quadro jurídico que reforce o papel das delegações da UE no domínio da proteção consular.