

Bruxelles, 2 septembrie 2022
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

NOTĂ DE ÎNȘOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Destinatar:	Secretariatul General al Consiliului
Nr. doc. Csie:	COM(2022) 437 final
Subiect:	RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU privind punerea în aplicare și aplicarea Directivei (UE) 2015/637 a Consiliului din 20 aprilie 2015 privind măsurile de coordonare și cooperare pentru facilitarea protecției consulare a cetățenilor nereprezentați ai Uniunii în țările terțe și de abrogare a Deciziei 95/553/CE

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2022) 437 final.

Anexă: COM(2022) 437 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 2.9.2022
COM(2022) 437 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind punerea în aplicare și aplicarea Directivei (UE) 2015/637 a Consiliului din 20 aprilie 2015 privind măsurile de coordonare și cooperare pentru facilitarea protecției consulare a cetățenilor nereprezențați ai Uniunii în țările terțe și de abrogare a Deciziei 95/553/CE

1. Introducere

Statutul de cetățean al Uniunii Europene (UE) „are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre”¹ ale UE și oferă protecție cetățenilor UE atunci când călătoresc sau își au reședința în străinătate. Printre drepturile care decurg din cetățenia UE, articolul 20 alineatul (2) litera (c) și articolul 23 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) prevăd că orice cetățean al UE beneficiază, pe teritoriul unei țări terțe (și anume din afara UE) în care nu este reprezentat statul membru al cărui resortisant este, de protecție din partea autorităților diplomatice și consulare ale oricărui stat membru, în aceleași condiții ca și resortisanții acelui stat.

Dreptul fundamental al cetățenilor nereprezentati de a beneficia de protecție consulară din partea statelor membre reprezentate, în aceleași condiții ca și propriii lor resortisanți², este o expresie a dimensiunii externe a cetățeniei UE, o manifestare a solidarității statelor membre, și consolidează identitatea UE în țările terțe. Acest drept îi protejează pe cetățenii UE care se află în dificultate în străinătate. Importanța sa este resimțită cel mai clar în contextul unor situații de criză de mare amploare, naturale sau cauzate de activitatea umană, care pot necesita ajutor de urgență și repatrierea unui număr mare de cetățeni ai UE.

La 20 aprilie 2015, Consiliul a adoptat Directiva (UE) 2015/637 privind măsurile de coordonare și cooperare pentru facilitarea protecției consulare a cetățenilor nereprezentati ai UE în țările terțe (denumită în continuare „directiva”)³, primul act de drept derivat al Uniunii adoptat în acest domeniu⁴. Scopul directivei este: (i) de a stabili în dreptul UE măsurile de coordonare și cooperare aplicabile necesare pentru a facilita protecția consulară cotidiană a cetățenilor UE nereprezentati; (ii) de a spori securitatea juridică în ceea ce privește domeniul de aplicare, condițiile și procedurile legate de protecția consulară și (iii) de a optimiza utilizarea resurselor statelor membre și ale UE, inclusiv în perioade de criză. Statele membre au avut obligația de a transpune directiva în dreptul lor intern până la 1 mai 2018.

În ultimii ani, mai multe evenimente au generat provocări relevante pentru protecția consulară, în special pandemia de COVID-19, criza din Afganistan și războiul de

¹ Hotărârea din 18 ianuarie 2022, Wiener Landesregierung (Revocarea unei asigurări de naturalizare), C-118/20, EU:C:2022:34, punctul 38 și jurisprudența citată.

² A se vedea articolul 46 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

³ JO L 106, 24.4.2015, p. 1.

⁴ Până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, dreptul la protecție consulară era reglementat de articolul 20 din Tratatul de la Nisa și, anterior, de articolul 8c din Tratatul de la Maastricht, care permitea statelor membre să „stabilească între ele normele necesare” pentru a asigura această protecție. Pentru a se conforma articolului 8c și având în vedere că un sistem comun de protecție ar „consolid[a] percepția identității Uniunii Europene în țările terțe” și „percepția ideii de solidaritate europeană”, statele membre au adoptat Decizia 95/553/CE a Reprezentanților Guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului din 19 decembrie 1995 privind protecția cetățenilor Uniunii Europene prin reprezentanțele diplomatice și consulare (JO L 314, 28.12.1995). Tratatul de la Lisabona a înlocuit această metodă de punere în aplicare. În cadrul noii abordări, Consiliul, hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială și după consultarea Parlamentului European, a fost împuternicit să adopte directive de stabilire a măsurilor de coordonare și cooperare necesare pentru a facilita protecția cetățenilor UE de către autoritățile diplomatice sau consulare ale oricărui stat membru pe teritoriul unei țări terțe în care statul membru al cărui resortisant este persoana respectivă nu este reprezentat. Având în vedere cadrul juridic instituit prin Tratatul de la Lisabona, directiva a abrogat, de asemenea, Decizia 95/553/CE.

agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei. Aceste crize au demonstrat beneficiile protecției consulare pentru cetățenii UE, ca parte a drepturilor care decurg din cetățenia UE⁵.

Există toate premisele pentru ca protecția consulară să devină mai relevantă în viitor, deoarece frecvența, gravitatea și durata crizelor ar putea crește, în special crizele legate de încălzirea globală, provocând inevitabile pericole climatice multiple și prezentând riscuri multiple pentru ecosisteme și pentru oameni⁶. Acest lucru demonstrează necesitatea de a se asigura o infrastructura necesară pentru a permite exercitarea drepturilor cetățenilor UE în materie de protecție consulară. Această situație relevă, de asemenea, necesitatea consolidării cadrului juridic al UE în materie de protecție consulară, în special pentru a îmbunătăți pregătirea pentru situații de criză și pentru a lua în considerare reducerea prezenței consulare generale a statelor membre în UE în urma retragerii Regatului Unit din UE.

În acest sens, retragerea Regatului Unit din UE a afectat, de asemenea, domeniul de aplicare teritorial al directivei prin crearea unei noi țări terțe, în care locuiesc cel puțin 5,5 milioane de cetățeni ai UE⁷.

Astfel cum s-a menționat în Raportul din 2020 privind cetățenia Uniunii⁸, programul de lucru al Comisiei pentru 2021⁹ a anunțat o revizuire a normelor UE privind protecția consulară pentru a îmbunătăți gradul de pregătire și capacitatea UE și a statelor membre de a-i proteja și a-i sprijini pe cetățenii UE în perioade de criză. Această revizuire ar presupune consolidarea rolului de sprijin al UE, valorificând pe deplin rețeaua sa unică de delegații ale UE¹⁰.

În plus, Busola strategică pentru securitate și apărare¹¹ prezentată de Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate/Vicepreședintele Comisiei (ÎR/VP) și avizată de șefii de stat și de guvern ai UE¹² prevede că „[m]ecanismele SEAE de răspuns la situații de criză, sprijinul nostru consular și securitatea pe teren vor fi, de asemenea, revizuite și consolidate pentru a sprijini mai bine eforturile statelor membre de

⁵ Pentru informații complete, a se vedea articolul „Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad” (Povești de succes privind sprijinul consular pentru cetățenii UE blocați în străinătate) la adresa https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en.

⁶ A se vedea raportul Grupului interguvernamental privind schimbările climatice „Climate Change 2022, Impacts Adaptation and Vulnerability” (Schimbările climatice 2022, Adaptarea la impact și vulnerabilități), pagina 15.

⁷ Luând în considerare numai beneficiarii Acordului de retragere (și anume, cetățenii UE care au locuit în Regatul Unit înainte de 31 decembrie 2020 și care locuiesc în continuare în această țară), cu excepția cetățenilor UE care s-au mutat în Regatul Unit după 31 decembrie 2020. În Regatul Unit sunt reprezentate toate statele membre și există o delegație a Uniunii: posibilitatea ca un cetățean al UE să fie nereprezentat este foarte limitată. Reuniunile de cooperare consulară la nivel local sunt convocate în mod regulat la nivel local, iar planurile consulare pentru situațiile de urgență sunt în curs. Printre măsurile luate pentru a se adapta la faptul că Regatul Unit a devenit o țară terță din perspectiva directivei se numără adaptarea cadrelor comune. Protecția consulară nu este reglementată de Acordul de retragere și nici de Acordul comercial și de cooperare UE-Regatul Unit.

⁸ [Raportul din 2020 privind cetățenia Uniunii](#) – Capacitarea cetățenilor și protejarea drepturilor acestora.

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Această inițiativă face obiectul unor cerințe relevante privind o mai bună legislație și nu a fost încă prezentată.

¹¹ O Busolă strategică pentru securitate și apărare – Pentru o Uniune Europeană care își protejează cetățenii, valorile și interesele și contribuie la pacea și securitatea internaționale: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹² Decizia (UE) 7371/22.

a-și proteja și salva cetățenii în străinătate, precum și pentru a sprijini delegațiile UE atunci când acestea trebuie să evacueze personal”¹³.

În plus, în comunicarea sa din iunie 2022 privind măsurile de transpunere în practică a rezultatelor Conferinței privind viitorul Europei, Comisia a anunțat că va lua în considerare noi domenii de acțiune, cum ar fi „luarea de măsuri care să asigure o mai bună înțelegere a conceptului de cetățenie europeană de către beneficiarii acesteia, inclusiv prin consolidarea drepturilor pe care aceștia le au în temeiul cetățeniei europene și prin furnizarea de informații fiabile și ușor accesibile cu privire la cetățenia europeană”¹⁴.

2. Domeniul de aplicare al raportului privind punerea în aplicare

În conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din directivă¹⁵, Comisia trebuie să înainteze un raport Parlamentului European și Consiliului cu privire la punerea în aplicare a directivei până la 1 mai 2021. Prezentarea acestui raport a fost amânată pentru a se ține seama de evoluțiile recente cu impact major asupra protecției consulare, cum ar fi experiența dobândită cu ocazia numeroaselor repatrieri care au trebuit efectuate în contextul pandemiei de COVID-19, al crizei din Afganistan și al războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei¹⁶.

Descrierea și analiza cuprinse în prezentul raport se bazează în principal pe informațiile furnizate de statele membre, de SEAE și de delegațiile UE, completate de studii externe¹⁷ și de feedbackul direct din partea cetățenilor UE¹⁸.

Raportul se axează pe măsurile luate de statele membre pentru a pune în aplicare directiva. Acesta evaluează dacă statele membre au pus în aplicare directiva în termenul specificat și dacă dreptul intern și practica ating obiectivele și îndeplinesc cerințele directivei. În plus, în conformitate cu articolul 19 alineatul (2) din directivă, prezentul raport analizează, de asemenea, eventuala necesitate a unor măsuri suplimentare, inclusiv, după caz, a unor modificări pentru adaptarea directivei în vederea facilitării în continuare a exercitării drepturilor cetățenilor UE la protecție consulară¹⁹.

¹³ Ca urmare a acestei solicitări, în iulie 2022 a fost creat un centru de răspuns la situații de criză (CRC) al SEAE, care reprezintă capacitatea permanentă de răspuns la situații de criză a SEAE și care asigură legătura cu toate celulele de criză ale instituțiilor UE, ale statelor membre și ale partenerilor.

¹⁴ Anexa la COM(2022) 404 final.

¹⁵ Toate trimerile viitoare la articole se referă la directivă, cu excepția cazului în care se specifică altfel.

¹⁶ Prin urmare, perioada de raportare începe la 1 mai 2018, dată la care statele membre au avut obligația de a transpune directiva în dreptul lor intern, și se încheie la data publicării prezentului raport.

¹⁷ Viitoarele studii intitulate: *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* (Studiu privind sprijinirea elaborării unei evaluări a impactului referitoare la o potențială inițiativă de politică a UE privind măsurile de coordonare și cooperare în vederea facilitării exercitării dreptului cetățenilor UE la protecție consulară), Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis și VVA, și *Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU* (Protecția consulară a cetățenilor UE nereprezentati în țările terțe, eficacitatea și viitorul dreptului la protecție consulară în afara UE conferit de cetățenia UE), EU-CITZEN: Rețeaua academică privind drepturile atașate cetățeniei europene.

¹⁸ *Sondajul Eurobarometru Flash 485: Cetățenia UE și democrația*, februarie/martie 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=ro.

¹⁹ Orice propunere legislativă ar face obiectul cerințelor relevante privind o mai bună legiferare, cum ar fi evaluarea și evaluarea impactului, dacă este cazul.

3. Scopul și principalele elemente ale directivei

Directiva stabilește măsurile de coordonare și de cooperare necesare pentru a facilita exercitarea dreptului cetățenilor UE de a beneficia, pe teritoriul unei țări terțe în care statul membru al cărui resortisanți sunt nu este reprezentat (și anume, atunci când sunt „nereprezențați”), de protecție din partea autorităților diplomatice și consulare ale oricărui stat membru, în aceleași condiții ca și resortisanții statului membru respectiv, astfel cum se prevede la articolul 20 alineatul (2) litera (c) din TFUE²⁰. În special, directiva prevede definițiile și procedurile necesare pentru punerea în aplicare a acestui drept.

În conformitate cu articolul 23 din TFUE, directiva se referă la protecția consulară în țările terțe acordată de statele membre reprezentate cetățenilor UE nereprezențați, „în aceleași condiții” ca și pentru propriii resortisanți. Aceasta înseamnă că directiva nu armonizează nivelul de asistență pe care statele membre trebuie să o furnizeze cetățenilor nereprezențați. Mai degrabă, cetățenii UE nereprezențați au dreptul la *egalitate de tratament*, și anume, la același nivel de protecție pe care statele membre care acordă asistență l-ar oferi propriilor resortisanți aflați în aceeași situație. În practică, aceasta înseamnă că cetățenii UE nereprezențați pot beneficia de diferite tipuri de protecție și de diferite niveluri de servicii în funcție de statul membru căruia îi solicită protecție, ca urmare a protecției diferite oferite de statele membre propriilor resortisanți.

Directiva conține următoarele elemente:

- principiul general al protecției consulare acordate de statele membre cetățenilor UE nereprezențați în aceleași condiții ca și pentru propriii resortisanți (articolul 2);
- posibilitatea ca statul membru al cărui resortisant este un cetățean nereprezentat să solicite statului membru de la care un cetățean nereprezentat solicită sau primește protecție consulară să redirecționeze cazul către propriul stat membru al cărui resortisant este, de care statul membru solicitat ar trebui să înceteze să se mai ocupe (articolul 3);
- domeniul de aplicare personal al protecției, care stabilește cine are dreptul la protecție consulară (articolele 4, 5 și 6);
- condițiile de acces la o astfel de protecție, și anume statul membru și tipul de organism din partea cărora cetățenii UE nereprezențați pot solicita protecție (articolul 7);
- norme privind modul de identificare a cetățenilor UE nereprezențați (articolul 8);
- o listă neexhaustivă a tipurilor de situații care pot da naștere nevoii de protecție consulară (articolul 9);
- norme privind modul în care statele membre trebuie să coopereze și să se coordoneze între ele și cu UE pentru a asigura protecția cetățenilor nereprezențați (articolul 10);
- specificații privind rolul delegațiilor UE (articolul 11);
- cerințe privind cooperarea locală între statele membre (articolul 12) și privind pregătirea pentru situații de criză și cooperarea statelor membre și a delegațiilor UE în țările terțe (articolul 13);
- norme privind rambursarea costurilor protecției consulare (articolele 14 și 15).

²⁰ Considerentul 4 și articolul 1 alineatul (1) din directivă.

4. Evaluare generală

4.1. Transpunerea directivei în dreptul intern

În temeiul articolului 17, statele membre au avut obligația de a transpune directiva în dreptul lor intern până la 1 mai 2018.

La data expirării perioadei de transpunere, 10 state membre nu comunicaseră Comisiei măsurile necesare. Comisia a inițiat un dialog cu statele membre relevante pentru a asigura transpunerea integrală a directivei și se află încă în dialog cu statele membre pe tema punerii în aplicare a unor elemente specifice ale directivei.

Comisia va continua să monitorizeze îndeaproape situația și să ia măsurile necesare pentru a asigura conformitatea cu directiva în întreaga UE, inclusiv, în cazul și în măsura în care este necesar, prin inițierea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 din TFUE.

4.2. Aplicarea directivei și eventualele lacune

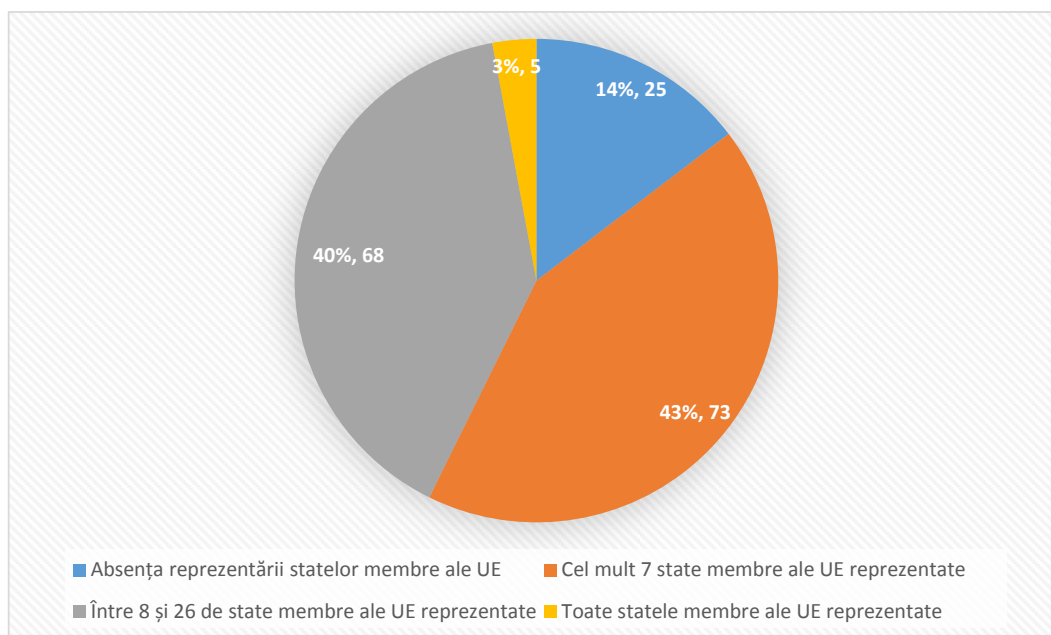
De la data intrării sale în vigoare, directiva s-a dovedit a fi un instrument util pentru a asigura protecția și sprijinul cetățenilor UE, în special în contextul izbucnirii pandemiei de COVID-19 în 2020. Cu toate acestea, o serie de lacune specifice și necesități noi ridică provocări pentru cetățenii UE.

În primul rând, directiva pornește de la premisa că cetățenii UE nereprezențați se pot adresa întotdeauna unui alt stat membru atunci când solicită protecție consulară într-o țară terță. Cu toate acestea, există **multe țări în care niciun stat membru nu are ambasadă sau oficiu consular la nivel național**. În plus, în țările în care sunt prezente doar câteva state membre, **presiunea asupra rețelelor consulare ale acestor state membre poate fi ridicată, în special în situații de criză**. Mai exact, există 25 de țări terțe în care niciun stat membru nu are ambasadă sau oficiu consular la nivel național²¹. În cinci dintre aceste țări, delegația UE este singura prezență diplomatică a UE²². Cu toate acestea, în mult mai multe țări terțe, prezența consulară sau diplomatică a statelor membre este foarte redusă și, prin urmare, există un risc ridicat de a fi copleșită în cazul unei crize de amploare. De exemplu, în mai mult de jumătate dintre țările terțe, sunt reprezentate cel mult șapte state membre, adesea cu resurse limitate. Delegațiile UE, prezente în majoritatea țărilor terțe în cauză, ar putea oferi un sprijin suplimentar util statelor membre, dacă este necesar, pentru a-i ajuta pe cetățenii UE nereprezențați.

²¹ Acestea sunt Afganistan, Antigua și Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bhutan, Insula Cook, Dominica, Eswatini, Grenada, Guyana, Kiribati, Lesotho, Liechtenstein, Maldive, Insulele Marshall, Micronezia, Nauru, Republica Palau, Saint Kitts și Nevis, Saint Vincent și Grenadine, Samoa, Insulele Solomon, Tonga, Tuvalu. Numărul țărilor terțe în care niciun stat membru nu are ambasadă sau oficiu consular la nivel național a crescut în urma retragerii Regatului Unit din UE.

²² Afganistan, Barbados, Eswatini, Guyana și Lesotho.

Figura 1: Reprezentarea statelor membre ale UE în țările terțe



În al doilea rând, **sprijinul oferit de delegațiile UE** cetățenilor UE la cererea statelor membre depășește condițiile prevăzute la articolul 11 din directivă²³, care acoperă în principal coordonarea și sprijinul logistic²⁴. Acest lucru este valabil în special în țările terțe în care niciun stat membru nu este reprezentat, iar delegațiile UE au oferit asistență cetățenilor UE aflați în dificultate. De asemenea, acest lucru a fost valabil în situații de criză, în care delegațiile UE și-au asumat adesea un rol activ în sprijinirea statelor membre în vederea furnizării de asistență cetățenilor UE.

Mai important, de la data intrării în vigoare a directivei, delegațiile UE au fost esențiale pentru funcționarea cooperării la nivel local și în situații de criză. În urma izbucnirii pandemiei de COVID-19, delegațiile UE, SEAE și serviciile Comisiei, inclusiv Centrul său de coordonare a răspunsului la situații de urgență (ERCC), au sprijinit statele membre în ceea ce privește organizarea exercițiului comun fără precedent de repatriere a aproximativ 600 000 de cetățeni ai UE afectați de restricții de călătorie în întreaga lume, în special prin intermediul mecanismului de protecție civilă al Uniunii (UCPM)²⁵. Deși

²³ În acest context, a se vedea, de asemenea, articolul 221 alineatul (2) din TFUE și articolul 5 alineatul (10) din Decizia Consiliului din 26 iulie 2010 privind organizarea și funcționarea Serviciului European de Acțiune Externă (2010/427/UE), JO L 201/30 din 3 august 2010.

²⁴ „Delegațiile Uniunii cooperează și se coordonează îndeaproape cu ambasadele și consulatele statelor membre pentru a contribui la cooperarea și coordonarea locală și în situații de criză, în special prin furnizarea sprijinului logistic disponibil, inclusiv spațiile pentru birouri și facilitățile organizaționale, cum ar fi cazarea temporară pentru personalul consular și pentru echipele de intervenție. Delegațiile Uniunii și sediile SEAE facilitează, de asemenea, schimbul de informații între ambasadele și consulatele statelor membre și, după caz, cu autoritățile locale. Delegațiile Uniunii pun, de asemenea, la dispoziție informații cu caracter general cu privire la asistența la care ar putea avea dreptul cetățenii nereprezențați, în special cu privire la acordurile practice convenite, dacă este cazul.”

²⁵ Decizia nr. 1313/2013/UE prevede că UCPM „poate fi utilizat, [...], pentru acordarea de sprijin de protecție civilă pentru asistența consulară în favoarea cetățenilor Uniunii [...], dacă acest lucru este solicitat de către autoritățile consulare ale statelor membre în cauză”. UCPM a cofinanțat 408 zboruri de repatriere din 85 de țări terțe, organizate de 19 state membre, 2 state participante și Regatul Unit (care face încă parte din UCPM în perioada de tranziție), readucând în Europa 100 313 persoane, dintre care 90 060 de cetățeni ai UE.

acest sprijin a demonstrat beneficiile protecției consulare ca parte a drepturilor care decurg din cetățenia UE, el a subliniat, de asemenea, necesitatea de a se consolida cadrul UE existent pentru ca statele membre și UE să poată face față, într-un mod mai eficace, unor posibile provocări similare în viitor. În cadrul evaluării intermediare a „învățămintelor desprinse în contextul COVID-19”, președinția germană a Consiliului²⁶ a considerat că exercițiul de repatriere a arătat că „instrumentele existente oferă o bază solidă pentru consolidarea în continuare a răspunsului consular coordonat la situații de criză”²⁷.

Descrierea rolului delegațiilor UE în directivă pare, pe baza tuturor dovezilor disponibile, prea limitată pentru a reflecta în totalitate sprijinul pe care acestea îl oferă pe teren și implicarea lor reală, în special în perioade de criză. Delegațiile UE raportează că li se solicită, în mod regulat, să acționeze în mod direct pentru a-i sprijini pe cetățenii care au nevoie de asistență, cu mult dincolo de mandatul prevăzut pentru ele în momentul adoptării directivei²⁸. Totuși, această situație nu este ideală, deoarece nu oferă securitatea juridică necesară. Claritatea și securitatea juridică cu privire la astfel de situații ar putea fi îmbunătățite, de exemplu, prin abilitarea delegațiilor UE să acționeze atunci când este necesar, la cererea statelor membre²⁹.

În al treilea rând, directiva nu cuprinde nicio prevedere referitoare la **protecția consulară a anumitor grupuri vulnerabile din rândul cetățenilor nereprezențați**. Aceasta poate include cereri de protecție consulară din partea femeilor însărcinate, a minorilor neînsoțiți, a persoanelor cu mobilitate redusă, a persoanelor cu dizabilități sau a persoanelor supuse discriminării pe orice motiv prevăzut la articolul 21 din cartă. În plus, directiva nu prevede un regim specific pentru asistența consulară a victimelor criminalității, care pot include victimele violenței domestice și ale violenței pe criterii de gen. Accesul la o protecție consulară adecvată, în special în perioade de criză, poate fi mai complicat pentru persoanele din aceste grupuri, având în vedere nevoile lor speciale. Întrucât statele membre acordă prioritate în practică asistenței acordate grupurilor vulnerabile nereprezentate, securitatea juridică ar putea fi îmbunătățită. Acest lucru ar putea implica modificări ale directivei care să clarifice situația specială a cetățenilor nereprezențați vulnerabili.

²⁶ Documentul ST 13613/20.

²⁷ În acest context, a se vedea, de asemenea, Concluziile Consiliului privind consolidarea pregătirii, a capacității de răspuns și a rezilienței la viitoare situații de criză din 23 noiembrie 2021, în care Consiliul a afirmat că „Numeroase învățăminte desprinse recent sunt consecința pandemiei de COVID-19. În ciuda unor deficiențe, UE a reușit să facă față în mod adecvat, datorită coordonării și solidarității. Deși a scos la iveală lacunele în materie de pregătire pentru situații de criză transsectorială și de răspuns la acestea, răspunsul nostru la pandemie a demonstrat necesitatea și valoarea adăugată a colaborării. Utilizarea cooperării și a coordonării consulare la nivelul UE pentru repatrierea reușită de către statele membre, cu sprijinul SEAE și al mecanismului de protecție civilă al Uniunii (UCPM), a resortisanților UE blocați în străinătate din cauza restricțiilor de călătorie de urgență, (...) subliniază, acolo unde este cazul, importanța coordonării și a cooperării consulare în timpul crizelor și necesitatea de a desprinde învățăminte din răspunsul la pandemia de COVID-19 și la alte crize și așteaptă prezentarea unei propuneri a Comisiei în 2022 privind o revizuire a Directivei UE privind protecția consulară.” (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/ro/pdf>).

²⁸ Ca exemple de asistență directă acordată recent cetățenilor UE de către o delegație a UE, putem menționa un cetățean al UE aflat în Afganistan, care s-a ocupat de documentele de călătorie și de asistența pentru salvarea unui cetățean al UE a cărui ambarcațiune a plutit în derivă la o distanță de 100 km de Somalia.

²⁹ A se vedea nota de subsol 27.

În al patrulea rând, ar putea fi luate măsuri suplimentare pentru a se asigura faptul că **cetățenii UE își cunosc drepturile legate de protecția consulară** și că au acces la **informații fiabile și actualizate care să permită exercitarea deplină a acestora**. Aceste informații ar trebui să includă datele de contact ale ambasadelor și consulatelor altor state membre, ale consulilor onorifici care pot oferi protecție consulară și cunoștințe privind existența unor acorduri între statele membre. Deși include trimiteri la furnizarea de informații în mai multe articole, directiva nu include un articol dedicat comunicării de informații prin canalele UE și furnizării de informații relevante cetățenilor UE care să acopere toate aspectele menționate mai sus. O astfel de completare ar fi benefică pentru a se asigura faptul că cetățenilor li se furnizează un nivel minim și constant de informații care să faciliteze și mai mult exercitarea drepturilor cetățenilor UE legate de protecția consulară.

În această privință, articolul 2 alineatul (2) prevede că statele membre trebuie să îi informeze pe cetățenii nereprezențați cu privire la măsura în care consulii onorifici au competența de a furniza protecție într-un anumit caz. În plus, articolul 7 alineatul (2) prevede că statele membre și UE trebuie să facă publice acordurile practice existente între statele membre pentru a asigura transparența pentru cetățenii nereprezențați. Cu toate acestea, statele membre nu iau întotdeauna măsuri specifice pentru a-i informa pe cetățenii nereprezențați cu privire la aceste aspecte specifice, iar colectarea de informații la nivelul UE, pentru a le disemina prin canalele UE, nu este exhaustivă. Prin urmare, este posibil ca cetățenii UE nereprezențați să nu dispună de informații ușor accesibile și/sau adecvate cu privire la acordurile practice. Prin urmare, prevederea unor cerințe de informare cuprinzătoare și eficace ar îmbunătăți protecția consulară în general. În completarea măsurilor luate de statele membre³⁰, UE ar putea juca un rol mai important în această privință prin raționalizarea informațiilor și/sau furnizarea unui punct central de acces și/sau prin utilizarea în continuare a canalelor sale de comunicare globale și locale pentru a transmite informații.

Se mai pot aduce, de asemenea, îmbunătățiri eficienței fluxului de informații în perioadele de criză între SEAE, delegațiile UE, statele membre și reprezentanțele acestora și, după caz, Comisie. Îmbunătățirea fluxului de informații către cetățeni este la fel de importantă. De exemplu, cooperarea consulară locală ar putea conveni asupra unei surse centrale de informații care să servească drept principal instrument de comunicare cu cetățenii UE nereprezențați în situații de criză în fiecare țară terță. Canalul (canalele) ar putea fi gestionat(e) de delegațiile UE sau de statele membre desemnate pentru acest rol.

În cele din urmă, statele membre ar trebui să asigure accesul cetățenilor UE nereprezențați **la o cale de atac și la măsuri reparatorii eficiente**, pentru a se asigura că cetățenii nereprezențați dispun de posibilitatea de a introduce o cale de atac și de a cere reparații atunci când drepturile lor legate de protecția consulară au fost încălcate³¹. Pentru a facilita și mai mult exercitarea drepturilor cetățenilor UE în materie de protecție consulară, ar putea fi luată în considerare introducerea în directivă a unui **temei juridic explicit pentru prelucrarea datelor cu caracter personal ale cetățenilor UE**, în special în situații de criză. În plus, având în vedere numărul tot mai mare al crizelor și

³⁰ Mai multe state membre ale UE își informează cetățenii cu privire la drepturile lor în materie de protecție consulară în calitate de cetățeni ai UE, de exemplu prin mențiuni pe pașapoarte, site-uri web oficiale și materiale informative pentru cetățenii care locuiesc sau călătoresc în străinătate.

³¹ Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale.

amplarea acestora, este necesară o utilizare sporită a mecanismelor de perspectivă pentru a asigura pregătirea pentru situații de criză, în special având în vedere costul uman pe care îl implică nerespectarea obligațiilor de protecție consulară.

5. Puncte de evaluare specifice

Următoarea secțiune evaluează punerea în aplicare a capitolului 1 din directivă (dispoziții generale și domeniu de aplicare), a capitolului 2 (măsurile de coordonare și cooperare) și a capitolului 3 (proceduri financiare).

5.1. Dispoziții generale și domeniu de aplicare

5.1.1. Consuli onorifici [articolul 2 alineatul (2)].

În conformitate cu articolul 2 alineatul (2), statele membre pot decide dacă directiva se aplică protecției consulare furnizate de către consuli onorifici. Articolul impune statelor membre să se asigure că cetățenii nereprezentati sunt informați în mod corespunzător cu privire la aceste decizii și la măsura în care consuli onorifici au competența de a furniza protecție într-un anumit caz.

Ca urmare a flexibilității directivei în această privință, punerea în aplicare a acestei dispoziții de către statele membre variază. Unele state membre includ în mod explicit în legislația lor furnizarea de protecție consulară cetățenilor nereprezentati de către consuli onorifici. Legislațiile naționale ale unora dintre aceste state membre precizează, de asemenea, că consuli onorifici pot oferi o astfel de asistență cetățenilor nereprezentati numai dacă au primit instrucțiuni exprese în acest sens din partea Ministerului Afacerilor Externe. Alte state membre precizează în mod expres în legislația lor că directiva nu se aplică consulilor onorifici sau nu au adoptat o dispoziție explicită în acest sens.

În ceea ce privește aplicarea în practică a articolului 2 alineatul (2), unele state membre care nu dispun de dispoziții legale specifice în materie își pot implica consuli onorifici, de la caz la caz, inclusiv permițându-le să participe la reuniuni de cooperare locală, în cazul în care acest lucru este convenit la nivel local. În schimb, în unele dintre statele membre în care dreptul intern permite consulilor onorifici să ofere protecție consulară, consuli onorifici nu își asumă un astfel de rol în practică. În general, este demn de remarcat faptul că, în majoritatea statelor membre, consuli onorifici sunt rareori implicați în furnizarea de protecție consulară cetățenilor UE nereprezentati, dacă nu chiar niciodată. Doar într-un singur stat membru consuli onorifici sunt implicați într-o măsură moderată (10-25 % din totalul protecției consulare acordate cetățenilor UE nereprezentati). Printre motivele menționate de statele membre pentru neextinderea domeniului de aplicare al directivei la consuli onorifici se numără competențele limitate ale acestora în general (inclusiv față de propriii resortisanți), serviciile limitate pe care le pot furniza (de exemplu, cei mai mulți dintre ei nu pot elibera documente de călătorie provizorii) și capacitatea lor limitată³². În această privință, în marea majoritate a statelor membre, competențele consulare atribuite consulilor onorifici sunt mai limitate decât cele ale funcționarilor consulari obișnuiți.

³² Un nou model pentru documentul de călătorie provizoriu al UE se va aplica la 36 de luni de la adoptarea viitoarelor specificații tehnice suplimentare pentru documentele de călătorie provizorii stabilite prin Directiva (UE) 2019/997 a Consiliului. Noul model va necesita utilizarea de echipamente pentru imprimarea modelului uniform de viză. Prin urmare, aceasta poate avea un impact asupra posibilității de a oferi acest tip de asistență consulară în locurile în care prezența statelor membre este limitată.

Statele membre nu iau întotdeauna măsuri specifice pentru a informa cetățenii și alte state membre cu privire la măsura în care consulii onorifici au competența de a furniza protecție într-un anumit caz. De exemplu, este posibil să nu fie clar dacă un consul onorific al unui stat membru are sau nu competența de a elibera documente de călătorie provizorii cetățenilor UE nereprezențați. Acest lucru poate crea incertitudine.

În concluzie, consulii onorifici au, în general, competențe limitate și sunt implicați în principal în protecția consulară în circumstanțe excepționale. Cu toate acestea, în situații de criză, rolul lor poate fi esențial. În acest sens, ar putea fi îmbunătățit modul în care statele membre se informează reciproc și îi informează pe cetățenii UE cu privire la existența consulilor onorifici și la măsura în care aceștia sunt în măsură să furnizeze protecție consulară cetățenilor UE nereprezențați.

5.1.2. Cetățenii nereprezențați în țările terțe (articolele 4 și 6)

Articolele 4 și 6 prevăd o definiție a termenului „cetățean nereprezentat”. Această definiție se referă la orice cetățean care are cetățenia unui stat membru și care nu este reprezentat într-o țară terță, și anume nu are o ambasadă sau un consulat stabilit în mod permanent sau nu are o ambasadă, un consulat sau un consul onorific care să fie efectiv în măsură să furnizeze protecție consulară într-un anumit caz.

În consecință, atunci când statul membru al cărui resortisant este un cetățean are o ambasadă, un consulat sau un consul onorific stabilit într-o țară terță, dar, din orice motiv, acestea nu sunt în măsură să ofere protecția pe care cetățeanul în cauză ar fi îndreptățit să o primească în conformitate cu legislația sau practicile naționale într-un anumit caz, cetățeanul respectiv ar trebui, de asemenea, să fie considerat ca fiind „nereprezentat”. Astfel cum se menționează la considerentul 8 din directivă, accesibilitatea și proximitatea ar trebui, de asemenea, să fie luate în considerare în acest context. De exemplu, un cetățean care solicită protecție consulară din partea ambasadei sau a consulatului unui alt stat membru ar trebui să nu fie redirecționat către ambasadă, consulatul sau consulul onorific al propriului stat membru al cărui resortisant este atunci când, din cauza circumstanțelor locale (de exemplu, ca urmare a unor perturbări ale sistemului de transport cauzate de un dezastru natural) sau a lipsei resurselor, nu este posibil ca cetățeanul să contacteze sau să fie contactat în condiții de siguranță de către aceste din urmă instituții într-un mod care să îi permită să primească protecție consulară. Acest lucru va necesita în mod necesar o evaluare de la caz la caz. Noțiunea de absență a reprezentării ar trebui interpretată într-un mod care să asigure exercitarea efectivă a dreptului cetățenilor nereprezențați de a fi protejați de ambasadă sau consulatul altui stat membru în aceleași condiții ca și în cazul propriilor resortisanți, ținând seama de circumstanțele fiecărui caz în parte, în special în situații de criză. Astfel cum se explică mai jos, Comisia consideră că ar putea fi necesar să se clarifice în continuare și să se asigure securitatea juridică a situațiilor în care un cetățean al UE poate fi considerat nereprezentat deoarece într-o țară terță nu există o ambasadă, un consulat sau un consul onorific care să fie efectiv în măsură să furnizeze protecție consulară.

Majoritatea statelor membre au transpus definițiile incluse la articolele 4 și 6³³.

³³ Comisia continuă să poarte un dialog cu statele membre pentru a verifica punerea în aplicare deplină a directivei.

În general, cazurile în care statele membre refuză să acorde protecție consulară unui cetățean al UE care are cetățenia unui alt stat membru, deoarece acesta nu este considerat nereprezentat, par a fi foarte rare.

Cele mai multe state membre au raportat că sunt în măsură să determine domeniul de aplicare al directivei în ceea ce îi privește pe „cetățenii nereprezențați” în majoritatea cazurilor. Cu toate acestea, unele state membre au exprimat dificultăți în a determina dacă o ambasadă, un consulat sau un consul onorific existent(ă) este efectiv în măsură să furnizeze protecție consulară. În special, atunci când determină dacă reprezentanțele consulare pot furniza efectiv protecție consulară într-o țară terță, statele membre interpretează în mod diferit concepte precum „accesibilitatea” și „proximitatea”. În timp ce unele state membre iau în considerare chestiunea depărtării sau a capacității ca factor de evaluare, altele nu o fac. Unele state membre au constatat dificultăți în a determina în ce măsură lipsa proximității ar putea conduce la o lipsă a reprezentării. Unele state membre se așteaptă ca cetățenii să depună eforturi pentru a avea acces la reprezentanțele statului membru ai căror resortisanți sunt, inclusiv la distanțe mai mari. Statele membre au raportat că, în cazul în care există îndoieli, contactează direct Ministerul Afacerilor Externe al statului membru ai căror resortisanți sunt cetățenii în cauză și, de regulă, se bazează pe evaluarea efectuată de statul membru respectiv pentru a stabili dacă o persoană ar trebui considerată „nereprezentată”. În general, majoritatea statelor membre consideră că pragul pentru a determina dacă o persoană este nereprezentată variază în funcție de natura și urgența situației. În special în situații de criză, în care statele membre se confruntă cu cereri urgente de asistență, poate fi foarte dificil pentru acestea să confirme în timp util dacă un cetățean este nereprezentat.

Având în vedere cele de mai sus, ar putea exista posibilitatea de a clarifica și mai mult conceptul de „cetățean nereprezentat”, în special în situațiile în care statul membru al cărui resortisant este cetățeanul respectiv nu are o ambasadă, un consulat sau un consul onorific care să fie efectiv în măsură să furnizeze protecție consulară. Clarificări suplimentare, inclusiv în ceea ce privește situațiile de criză, ar facilita exercitarea drepturilor cetățenilor UE legate de protecția consulară. Aceasta ar putea include, de exemplu, o „prezumție de nereprezentativitate” în perioade de criză, legată de caracterul urgent al cererii de asistență.

5.1.3. Membrii familiei cetățenilor nereprezențați în țările terțe (articolul 5)

În temeiul articolului 5, statele membre trebuie să acorde protecție consulară membrilor de familie care nu sunt ei înșiși cetățeni ai UE și care îi însoțesc pe cetățenii UE nereprezențați într-o țară terță, în aceeași măsură și în aceleași condiții ca și membrilor de familie ai cetățenilor din statul membru care acordă asistență, care nu sunt ei înșiși cetățeni ai UE, în conformitate cu legislația sau cu practica națională. După cum se menționează la considerentul 9 din directivă, o astfel de protecție ar putea fi necesară, în funcție de circumstanțele individuale ale fiecărui caz, pentru a asigura exercitarea efectivă a dreptului la protecție consulară și a dreptului la respectarea vieții private și de familie, astfel cum este recunoscut la articolul 7 din cartă.

Doar trei state membre au raportat că nu vor oferi, în principiu, asistență consulară membrilor de familie din afara UE ai cetățenilor UE nereprezențați, având în vedere că, în conformitate cu legislația lor națională, nu oferă protecție consulară membrilor de familie ai propriilor resortisanți. Unul dintre aceste state membre poate oferi sprijin acestor membri de familie în mod excepțional, în situații de criză, în aceleași condiții ca și în cazul propriilor resortisanți.

În majoritatea statelor membre, furnizarea de protecție consulară membrilor de familie din afara UE ai unui cetățean al UE nereprezentat este evaluată de la caz la caz. În funcție de legislația și practicile naționale ale statului membru, un membru de familie poate fi o persoană din familia apropiată (de exemplu, copii, soți sau părinți), dar conceptul poate acoperi și familia extinsă (de exemplu, frați, unchi, mătuși, veri etc.). În mod similar, statele membre interpretează în mod diferit ceea ce înseamnă „a însoți” cetățeanul nereprezentat. În practică, rudele de gradul întâi sunt, în general, prioritare pentru asistență. Comparativ cu practica statelor membre în afara perioadelor de criză, în perioadele de criză se asigură o protecție sporită, în funcție de gravitatea și urgența situației de criză și în mod proporțional cu aceasta.

5.1.4. Accesul la protecție consulară și alte acorduri (articolul 7)

Articolul 7 alineatul (1) stabilește principiul general conform căruia cetățenii nereprezențați au dreptul să solicite protecție din partea ambasadei sau a consulatului oricărui stat membru.

Totuși, acest lucru nu împiedică statele membre să încheie acorduri bilaterale, astfel cum se prevede la articolul 7 alineatul (2) din directivă, cu scopul de a asigura protecția eficientă a cetățenilor UE nereprezențați³⁴. În primul rând, statele membre pot reprezenta un alt stat membru în mod permanent, astfel cum se prevede la articolul 8 din Convenția de la Viena privind relațiile consulare. În al doilea rând, ambasadele sau consulatele statelor membre pot, atunci când se consideră necesar, să încheie acorduri practice privind distribuirea responsabilităților referitoare la furnizarea de protecție consulară pentru cetățenii nereprezențați. Astfel de acorduri trebuie notificate Comisiei și SEAE și făcute publice de către UE și statele membre pentru a asigura transparența.

În cazurile în care a fost încheiat un acord practic, o ambasadă sau un consulat de la care cetățeanul nereprezentat solicită protecție consulară și care nu este desemnat ca fiind competent în conformitate cu acordul specific în vigoare are obligația de a se asigura, în conformitate cu articolul 7 alineatul (3) din directivă, că cererea este redirecționată către ambasada sau consulatul competent, cu excepția cazului în care protecția consulară ar fi compromisă astfel, în special dacă urgența problemei impune o acțiune imediată din partea ambasadei sau a consulatului solicitat.

Toate statele membre au încheiat astfel de acorduri într-o formă sau alta. În acest sens, au fost identificate două aspecte care pot avea drept rezultat faptul că cetățenii UE nereprezențați se pot confrunta cu întârzieri sau obstacole în ceea ce privește primirea asistenței consulare la care au dreptul.

În primul rând, majoritatea măsurilor nu dispun de un nivel suficient de publicitate pentru a asigura transparența și utilizarea eficientă de către cetățenii nereprezențați. Eforturile suplimentare ar putea implica corelarea tuturor acordurilor permanente dintre statele membre într-un loc centralizat, pentru a completa informațiile adaptate la nivel local. Acest lucru ar contribui la clarificarea statului membru care este responsabil pentru acordarea de asistență cetățenilor nereprezențați din alte state membre în urma unui acord anterior.

Ar putea exista posibilitatea de a consolida și mai mult obligația statelor membre de a notifica acordurile bilaterale și practice Comisiei, SEAE și delegațiilor UE (astfel încât

³⁴ A se vedea, de asemenea, considerentul 10 din directivă.

acestea să poată fi incluse pe canalele de comunicare ale UE pentru a li se face publicitate în continuare), de exemplu prin includerea unui termen în care ar trebui să se efectueze notificarea. Ar fi util să se adauge cerințe de notificare similare în ceea ce privește recomandările de călătorie și listele de contacte pentru rețelele consulare ale statelor membre, care să includă consulii onorifici și măsura în care aceștia pot oferi protecție consulară, pentru statele membre care aplică articolul 2 alineatul (2).

În al doilea rând, în unele cazuri, statele membre au solicitat încheierea unui acord bilateral între ministerele de externe respective înainte de a acorda asistență unui cetățean nereprezentat dintr-un alt stat membru, chiar dacă directiva nu prevede o astfel de cerință. În plus, în unele cazuri, statele membre reprezentate au refuzat să ofere protecție consulară cetățenilor nereprezentați, susținând că această responsabilitate ar reveni, ca urmare a acordurilor bilaterale, altor state membre reprezentate. În acest sens, ar trebui reamintit faptul că articolul 7 prevede că cetățenii UE nereprezentați au dreptul să solicite protecție din partea ambasadei sau a consulatului oricărui stat membru. Mai mult, conform acestui articol, în cazurile în care au fost încheiate acorduri, revine autorităților statelor membre contactate, și nu cetățeanului în cauză, sarcina de a redirecționa cererea către ambasada sau consulatul competent.

În general, se pare că există o lipsă de claritate și înțelegere în ceea ce privește procedura de redirecționare a cererilor din partea cetățenilor UE nereprezentați. În plus, deși directiva permite încheierea de acorduri bilaterale între statele membre, se pare că este necesar să se clarifice mai bine faptul că aceasta nu este o condiție prealabilă pentru acordarea de asistență consulară cetățenilor UE nereprezentați.

5.1.5. Identificare (articolul 8)

Articolul 8 alineatul (1) impune solicitanților protecției consulare să facă dovada că sunt cetățeni ai UE prezentând un pașaport sau o carte de identitate. Conform articolului 8 alineatul (2), dacă cetățeanul UE nu poate prezenta un pașaport valabil sau o carte de identitate valabilă, cetățenia poate fi dovedită prin orice alte mijloace, după caz, inclusiv prin consultarea autorităților diplomatice sau consulare din statul membru al cărui resortisant susține că este solicitantul. Articolul 8 alineatul (3) prevede că, în ceea ce îi privește pe membrii de familie menționați la articolul 5, identitatea și existența relației de familie poate fi dovedită prin orice mijloace, inclusiv consultarea de către statul membru care acordă asistență a autorităților diplomatice sau consulare din statul membru ai căror resortisanți sunt cetățenii UE menționați la articolul 8 alineatul (1).

Majoritatea statelor membre au transpus articolul 8 în dreptul lor intern³⁵.

Aplicarea acestei dispoziții pare a fi, în general, efectivă, iar statele membre nu au raportat probleme majore în ceea ce privește identificarea cetățenilor UE nereprezentați sau a membrilor familiilor acestora care solicită protecție consulară.

5.1.6. Tipuri de asistență (articolul 9)

Articolul 9 enumeră, în mod neexhaustiv³⁶, situațiile cele mai frecvente în care cetățenii UE nereprezentați pot solicita asistență consulară din partea statelor membre reprezentate:

³⁵ Comisia continuă să poarte un dialog cu statele membre pentru a verifica punerea în aplicare deplină a directivei.

- arest sau detenție;
- atunci când un cetățean este victima unei infracțiuni;
- accident grav sau boală gravă;
- deces;
- ajutor și repatriere în caz de urgență și
- necesitatea eliberării unor documente de călătorie provizorii.

În oricare dintre aceste situații, statele membre trebuie să ofere cetățenilor UE nereprezențați aceeași asistență pe care ar acorda-o propriilor resortisanți. Prin urmare, nivelul sprijinului primit poate fi diferit de la un stat membru la altul.

Toate statele membre oferă protecție consulară în cele șase situații enumerate la articolul 9 din directivă. Tipurile exacte de asistență pe care statele membre le oferă în practică par să varieze foarte mult de la un stat membru la altul și, de obicei, țin seama de circumstanțele specifice fiecărui caz în parte. Majoritatea statelor membre menționează în mod explicit cele șase situații prevăzute la articolul 9 în dreptul lor intern, cu excepția a două state membre în care cele șase situații sunt reglementate prin politici sau practici. În plus, mai multe state membre prevăd în mod expres aplicarea directivei și în alte situații decât cele enumerate la articolul 9, cum ar fi în ceea ce privește minorii neînsoțiți.

Dovezile sugerează că necesitatea obținerii unui document de călătorie provizoriu este principalul caz de asistență oferită de statele membre cetățenilor altor state membre în afara perioadelor de criză, pe locul al doilea situându-se întrebările și solicitările de informații. Acesta este unul dintre motivele pentru adoptarea Directivei (UE) 2019/997 a Consiliului din 18 iunie 2019 de instituire a unui document de călătorie provizoriu al UE și de abrogare a Deciziei 96/409/PESC³⁷, care se preconizează că se va aplica începând cu 2025. În 2020, majoritatea cazurilor de asistență acordată cetățenilor UE nereprezențați au fost pentru asistență și repatriere în caz de urgență, având în vedere contextul crizei provocate de pandemia de COVID-19. Se estimează că cel puțin 500 de cetățeni ai UE și membri ai familiilor acestora evacuați din Afganistan au fost nereprezențați.

Deși lista situațiilor descrise mai sus nu este exhaustivă, mai multe delegații ale UE au raportat cazuri de cetățeni ai UE nereprezențați cărora li s-a refuzat protecția consulară de către un stat membru. În astfel de cazuri, motivul invocat de statul membru pentru refuzul său a fost acela că asistența solicitată nu făcea parte dintre tipurile enumerate, chiar dacă propria legislație națională îi impunea să acorde o astfel de asistență propriilor resortisanți.

Este important de remarcat faptul că tipurile de asistență menționate la articolul 9 nu sunt exhaustive, ceea ce înseamnă că cetățenii UE nereprezențați au, de asemenea, dreptul, în mod nediscriminatoriu, la alte tipuri de protecție consulară pe care statele membre le oferă propriilor resortisanți.

Din aceste constatări rezultă că ar putea fi îmbunătățită claritatea în ceea ce privește asistența consulară pe care statele membre trebuie să o ofere cetățenilor UE nereprezențați, în vederea asigurării unei previzibilități și securități juridice sporite.

³⁶ Astfel cum se menționează în considerentul 14 din directivă, „[d]eoarece protecția necesară depinde întotdeauna de situația de facto, protecția consulară nu ar trebui să se limiteze la situațiile menționate în mod explicit în prezenta directivă”.

³⁷ JO L 163, 20.6.2019, p. 1.

5.2. Măsuri de coordonare și cooperare

5.2.1. Norme generale (articolul 10)

Articolul 10 alineatul (1) impune statelor membre să coopereze și să se coordoneze îndeaproape între ele și cu UE pentru a asigura protecția cetățenilor nereprezențați. Articolul 10 alineatele (2) și (3) precizează modul în care statul membru care acordă asistență trebuie să coopereze cu statul membru al cărui resortisant este cetățeanul nereprezentat atunci când primește o cerere de protecție consulară. Alineatele (2) și (3) includ, de asemenea, cerințe privind schimbul de informații privind cererea de asistență și identitatea cetățeanului nereprezentat care solicită asistență și a oricăror membri de familie care au nevoie, de asemenea, de furnizarea protecției consulare. Statul membru care acordă asistență trebuie, de asemenea, să faciliteze schimbul de informații între cetățean și statul membru al cărui resortisant este, în timp ce acest din urmă stat este responsabil pentru contactele cu membrii de familie ai cetățeanului, precum și cu orice alte persoane sau autorități relevante. Articolul 10 alineatul (4) prevede că statele membre trebuie să informeze SEAE, prin intermediul site-ului său internet securizat, cu privire la punctul (punctele) de contact relevant(e) din cadrul Ministerelor Afacerilor Externe.

Majoritatea statelor membre au transpus articolul 10 în dreptul lor intern³⁸.

Statele membre au raportat că, în general, cooperarea și coordonarea dintre ele sunt eficiente. În majoritatea covârșitoare a cazurilor, delegațiile UE asigură în practică această coordonare, iar reuniunile de cooperare consulară la nivel local au loc, de obicei, în incintele acestora. Cu toate acestea, s-au identificat o serie de probleme. Acestea sunt prezentate mai jos.

În primul rând, deși rare, au existat cazuri în care cetățenii UE nereprezențați au solicitat asistență din partea unui alt stat membru, care ulterior a transmis cererea către cea mai apropiată ambasadă a statului membru al cărui resortisant este cetățeanul, dintr-o jurisdicție învecinată.

În al doilea rând, în unele cazuri, statele membre ai căror resortisanți sunt cetățenii în cauză au refuzat să furnizeze informații referitoare la cetățenii lor către statele membre care acordă asistență, argumentând protecția datelor cu caracter personal ale acestora.

În al treilea rând, statele membre reprezentate sunt uneori copleșite de numărul de cereri individuale din partea cetățenilor UE în situații de criză, inclusiv din cauza accesului limitat al statelor membre nereprezentate la informațiile care circulă în cadrul rețelelor locale de coordonare. De obicei, ambasadele și consulatele care răspund cel mai rapid cererilor cetățenilor tind să primească cel mai mare volum de cereri în timp și, prin urmare, sunt descurajate să ia măsuri prompte. În aceste cazuri, digitalizarea în continuare a serviciilor consulare și cooperarea consolidată ar putea reduce presiunea asupra statelor membre prezente într-o țară terță.

Cooperarea dintre statele membre în ceea ce privește furnizarea de protecție consulară cetățenilor nereprezențați este, în general, eficientă. Cu toate acestea, având în vedere situațiile descrise mai sus, unele ineficiențe au potențialul de a conduce la întârzieri sau

³⁸ Comisia continuă să poarte un dialog cu statele membre pentru a verifica punerea în aplicare deplină a directivei.

chiar la omisiuni în ceea ce privește acordarea de asistență cetățenilor nereprezențați. În acest sens, se remarcă în special lipsa instrumentelor digitale, problemele de capacitate, în special în perioade de criză, și lipsa unui temei juridic explicit pentru prelucrarea datelor cu caracter personal ale cetățenilor UE (inclusiv în ceea ce privește transferurile de date). În plus, nivelul de informare a autorităților consulare cu privire la principiile și cerințele prevăzute în directivă ar putea fi crescut în continuare pentru a se asigura că acestea își respectă obligația de a oferi asistență atunci când este necesar.

5.2.2. Rolul delegațiilor UE (articolul 11)

Articolul 11 prevede că delegațiile UE trebuie să coopereze și să se coordoneze îndeaproape cu ambasadele și consulatele statelor membre pentru a contribui la cooperarea și coordonarea locală și în situații de criză, în special prin furnizarea de sprijin logistic și prin punerea la dispoziție de informații cu privire la asistența la care ar putea avea dreptul cetățenii nereprezențați. În plus, delegațiile UE și sediile SEAE facilitează schimbul de informații între ambasadele și consulatele statelor membre și, după caz, cu autoritățile locale. În cele din urmă, delegațiile UE trebuie, de asemenea, să pună la dispoziție informații cu caracter general cu privire la asistența la care ar putea avea dreptul cetățenii nereprezențați, în special cu privire la acordurile practice convenite, dacă este cazul.

Mandatul delegațiilor UE în domeniul protecției consulare este definit în detaliu la articolul 5 alineatul (10) din Decizia privind SEAE, care prevede că aceste delegații „sprijină statele membre, la solicitarea acestora, în ceea ce privește relațiile lor diplomatice și rolul lor de asigurare de protecție consulară cetățenilor Uniunii în țări terțe, utilizând resurse neutre”³⁹. Acest lucru clarifică faptul că delegațiile UE ar trebui să ofere sprijin statelor membre în ceea ce privește asistența acordată atât cetățenilor UE nereprezențați, cât și celor reprezentați.

Delegațiile UE sunt esențiale pentru funcționarea rețelelor locale de cooperare consulară. Ele joacă un rol principal în prezidarea sau sprijinirea președintelui reuniunilor de cooperare consulară la nivel local, în găzduirea acestor reuniuni și în coordonarea la nivel local a pregătirii statelor membre pentru situații de criză și a răspunsului la acestea. Rolul lor față de cetățenii UE constă, în primul rând, în coordonarea și stabilirea de contacte între cetățeni și reprezentanțele statelor membre disponibile pentru a oferi protecție consulară. În acest sens, rolul activ al delegațiilor UE, care servesc drept punct focal pentru statele membre (și, în unele cazuri, pentru cetățenii UE), depășește în mod repetat cerințele directivei.

Deși statele membre consideră că, în general, cooperarea cu delegațiile UE și coordonarea de către acestea sunt eficiente, multe dintre ele au subliniat necesitatea de a consolida rolul general al delegațiilor UE. În prezent, delegațiile UE își asumă un rol proactiv atât în situații de criză, cât și în afara acestora, iar statele membre le solicită adesea să acționeze dincolo de domeniul lor strict de competență, în special prin furnizarea de asistență directă cetățenilor UE aflați în dificultate, astfel cum au demonstrat exemplele recente.

În timpul pandemiei de COVID-19, aproape toate delegațiile UE au fost deosebit de active în ceea ce privește coordonarea generală a acțiunilor statelor membre, inclusiv coordonarea zborurilor de repatriere și schimbul de informații atât cu reprezentanțele

³⁹ A se vedea, de asemenea, articolul 221 alineatul (2) din TFUE.

profesionale, cât și cu consulii onorifici. În unele cazuri, cum ar fi în Fiji, unde puține state membre mențin o prezență diplomatică, delegația UE și-a asumat rolul principal în coordonarea zborurilor de repatriere pentru cetățenii UE⁴⁰.

În timpul transportului aerian de la Kabul din Afganistan din 2021, statele membre care nu aveau o prezență pe aeroportul din Kabul s-au adresat SEAE și delegației UE pentru a asigura accesul la aeroport și locuri la bordul avioanelor pentru cetățenii lor. SEAE și delegația UE au acționat pentru a-i pune în legătură pe acești cetățeni cu colegii din statele membre care erau prezenți pe aeroportul din Kabul.

În Eswatini, în timpul tulburărilor din vara anului 2021, statele membre au contactat delegația UE, singura prezență diplomatică a UE pe teren, pentru a face schimb de informații cu privire la prezența celor mai vulnerabili cetățeni ai lor și pentru a solicita informații cu privire la situația în materie de securitate și la posibilele opțiuni de evacuare. O clarificare a rolului delegațiilor UE în situațiile în care acestea constituie singura reprezentanță diplomatică a UE ar fi fost esențială pentru a permite luarea unor eventuale măsuri post-evacuare dacă ar fi apărut această situație.

În Eritreea, delegația UE a acordat în mod direct asistență unui cetățean al UE nereprezentat, adresându-se autorităților locale pentru a asigura transportul și spitalizarea, ceea ce a permis o întoarcere în siguranță în Europa.

În contextul războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei, delegația UE de la Kiev a organizat cu succes două operațiuni de „tren diplomatic”, luând măsuri, împreună cu Căile Ferate ucrainene, pentru rezervarea unor vagoane speciale în trenul de la Kiev la Chelm (Polonia). Prin această inițiativă, mai multe sute de cetățeni ai UE, membrii familiilor acestora, precum și agenți locali ai delegației UE și ai ambasadelor statelor membre au fost evacuați cu succes din Ucraina în cadrul a două operațiuni organizate la 9 martie și 14 martie 2022.

În iunie 2022, acționând la cererea unui stat membru, delegația UE în Somalia a contribuit la salvarea unui cetățean al UE a cărui ambarcațiune s-a defectat într-un loc situat la aproximativ 100 km de Somalia, pe coasta Kismayo. Delegația UE a colaborat cu autoritățile statului Jubaland, care au pus la dispoziție patru ambarcațiuni pentru operațiunea de salvare reușită.

Sondajul realizat în rândul delegațiilor UE în cadrul unei evaluări a impactului în curs pentru o posibilă revizuire a directivei⁴¹ a arătat că cetățenii solicită deja frecvent

⁴⁰ În Decizia din 4 mai 2022 privind descărcarea de gestiune pentru execuția bugetului general al Uniunii Europene aferent exercițiului financiar 2020 [P9_TA(2022)0153], Parlamentul European „felicită SEAE pentru rolul său esențial în acțiunea majoră urgentă de repatriere a peste 600 000 de cetățeni ai Uniunii blocați în întreaga lume, contribuind în același timp la înființarea operațiunii umanitare și de asistență la scară largă «Team Europe» pentru a ajuta partenerii din întreaga lume care luptă împotriva pandemiei cu mult mai puține resurse decât Uniunea”.

⁴¹ Viitorul studiu intitulat: *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* (Studiu privind sprijinirea elaborării unei evaluări a impactului referitoare la o potențială inițiativă de politică a UE privind măsurile de coordonare și cooperare în vederea facilitării exercitării dreptului cetățenilor UE la protecție consulară), Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis și VVA.

asistență din partea delegațiilor UE (în special de la izbucnirea pandemiei de COVID-19) și că aceste cifre sunt în creștere⁴².

În plus, rețeaua delegațiilor UE în Caraibi și delegația UE în Fiji se numără printre puținele posturi diplomatice ale UE din aceste regiuni mari. Lipsa unei prezențe consulare a statelor membre este deosebit de critică în Caraibi, o zonă predispusă la dezastre naturale și un important nod turistic. În mod similar, delegațiile UE în țările fără ieșire la mare Eswatini și Lesotho, precum și delegațiile UE în Barbados și Guyana și, în prezent, în Afganistan sunt singura prezență diplomatică a UE în aceste țări.

În general, din cele de mai sus rezultă că ar putea fi necesar să se clarifice și să se consolideze rolul delegațiilor UE pentru a reflecta mai bine rolul tot mai vizibil al acestora pe teren și pentru a asigura securitatea juridică, inclusiv prin conferirea de competențe pentru a acorda în mod direct asistență cetățenilor UE în străinătate, în anumite circumstanțe și la cererea statelor membre. Utilizarea în continuare a rețelei extinse a delegațiilor UE ar consolida sprijinul oferit cetățenilor UE care se află în dificultate în străinătate.

Ar trebui să existe posibilitatea unor soluții adaptate la fiecare țară terță în parte și la fiecare situație în parte, pentru a utiliza în mod optim resursele disponibile. Ar trebui să se acorde prioritate soluțiilor cu impact bugetar limitat. De exemplu, utilizarea mai intensă a echipelor consulare comune care ar reuni personalul consular al UE și al statelor membre, gata să fie mobilizat sau trimis ca întărire, în special ca răspuns la situații de urgență și de criză. Personalul consular al statelor membre ar putea fi, de asemenea, detașat în anumite delegații ale UE pentru a se consolida expertiza consulară pe teren în țările cu prezență consulară limitată.

Printre posibilele modalități de abordare a acestor evoluții s-ar putea număra extinderea rolului de asistență al delegațiilor UE, în special în țările terțe în care prezența consulară a statelor membre este foarte redusă. În acest sens, în cadrul unui sondaj Eurobarometru privind cetățenia UE și democrația din martie 2020, mai mult de nouă din zece respondenți au fost de acord că, dacă s-ar afla într-o țară din afara UE în care statul membru al cărui resortisanți sunt nu este reprezentat, ar dori, în schimb, să solicite sprijin din partea unei delegații a UE⁴³.

5.2.3. Cooperarea locală (articolul 12)

Articolul 12 specifică faptul că reuniunile de cooperare locală trebuie să includă un schimb periodic de informații privind aspectele relevante pentru cetățenii nereprezențați. Acesta mai specifică faptul că, în contextul acestor reuniuni, statele membre trebuie să convină, dacă este necesar, asupra acordurilor practice menționate la articolul 7, pentru a se asigura că cetățenii nereprezențați sunt protejați efectiv în țara terță respectivă. Reuniunile de cooperare locală sunt prezidate de către un reprezentant al unui stat

⁴² Înainte de pandemia de COVID-19, majoritatea delegațiilor UE (aproximativ 48 %) au răspuns că au primit astfel de solicitări sporadic/anual. De la începutul pandemiei de COVID-19, se pare că există o creștere substanțială a numărului de delegații ale UE care primesc cereri de asistență direct din partea cetățenilor UE: aproximativ 82 % dintre respondenți au declarat că au primit cereri. În plus, a crescut și frecvența cererilor: aproximativ 30 % dintre delegațiile UE au afirmat că primesc cereri săptămânal.

⁴³ *Sondajul Eurobarometru Flash 485: Cetățenia UE și democrația*, februarie/martie 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=ro.

membru, în strânsă cooperare cu delegația UE, cu excepția unor dispoziții contrare convenite de statele membre.

În general, reuniunile de cooperare locală sunt utile și sunt organizate în mod eficient, deși nivelul și eficacitatea acestor reuniuni pot varia de la o țară terță la alta. De la izbucnirea pandemiei de COVID-19, reuniunile de cooperare locală au avut loc în mare parte la distanță. În practică, nu pare să existe o ierarhie clară sau o desemnare clară a președinților de reuniune (delegațiile UE oferindu-se tot mai des să prezideze).

Pentru statele membre care dispun de reprezentanțe cu personal redus, coordonarea locală este esențială atât ca sursă de informații, cât și ca instrument practic de soluționare a problemelor care apar în contextul furnizării de protecție consulară. Cu toate acestea, astfel cum au raportat delegațiile UE, participarea la reuniunile de cooperare consulară la nivel local este inegală (în special în perioade obișnuite și în afara situațiilor de criză). Acest lucru se poate explica prin dificultatea unor reprezentanțe cu personal redus de a participa la toate discuțiile sau a statelor membre nereprezentate de a avea acces la aceste rețele de cooperare locală (având în vedere natura discuțiilor, participarea de la distanță nu este întotdeauna posibilă sau de dorit).

Informațiile discutate în cadrul reuniunilor de cooperare consulară la nivel local nu sunt întotdeauna disponibile sau accesibile statelor membre care nu sunt prezente la nivel local. Cu toate că procesele-verbale ale reuniunilor sunt încărcate pe platforma consulară online a SEAE (CoOL) pentru a facilita discuțiile și feedbackul, delegațiile UE ar putea informa în prealabil statele membre nereprezentate cu privire la ordinea de zi a acestor reuniuni, pentru a asigura un flux continuu de informații. Deși este posibil să nu fie întotdeauna necesară și posibilă implicarea permanentă și de la distanță a statelor membre nereprezentate care au un număr redus de cetățeni prezenți în țara terță în cauză, implicarea lor în perioade de criză este esențială.

Având în vedere cele de mai sus, ar putea fi avute în vedere măsuri suplimentare pentru a consolida schimbul de informații cu statele membre nereprezentate și participarea acestora în contextul cooperării consulare locale. În plus, modalitatea cea mai fiabilă de a cunoaște numărul de cetățeni nereprezențați într-o țară terță este prin intermediul autorităților naționale (cel puțin în cazul rezidenților permanenți). Statele membre ar trebui să fie încurajate să se asigure că cetățenii lor au posibilitatea de a se înregistra la autoritățile statului membru al căror resortisanți sunt atunci când călătoresc sau locuiesc în țări în care nu sunt reprezentați.

5.2.4. Pregătirea pentru situații de criză și cooperarea (articolul 13)

Statele membre reprezentate într-o țară terță trebuie să își coordoneze între ele și cu delegația UE planurile pentru situații de urgență pentru a se asigura că cetățenii nereprezențați beneficiază pe deplin de asistență în cazul unei crize. UE și statele membre trebuie să coopereze îndeaproape pentru a asigura o asistență eficientă pentru cetățenii nereprezențați în cazul unei urgențe sau al unei crize și să se informeze reciproc cu privire la capacitățile de evacuare disponibile în timp util, atunci când este posibil.

Articolul 13 alineatul (3) din directivă prevede că un „stat-pilot” sau statul (statele) membru (membre) care coordonează asistența trebuie să răspundă de coordonarea oricărui sprijin furnizat pentru cetățenii nereprezențați, cu sprijinul celorlalte state membre în cauză, al delegației UE și al sediului SEAE. În plus, acesta prevede că statele membre trebuie să furnizeze statului-pilot sau statului (statelor) membru (membre) care coordonează asistența toate informațiile relevante privind cetățenii lor nereprezențați care

se află într-o situație de criză. Statul-pilot sau statul (statele) membru (membre) care coordonează asistența pentru cetățenii nereprezentati poate (pot) solicita, după caz, sprijin din partea instrumentelor cum ar fi structurile de gestionare a crizelor din cadrul SEAE și UCPM.

Pregătirea pentru situații de criză și cooperarea sunt extrem de relevante, în special după crizele recente, permițând mobilizarea capacităților combinate ale UE și ale statelor sale membre pentru operațiuni de evacuare/repatriere, schimbul de analize și informații, precum și furnizarea de sprijin cetățenilor UE reprezentați și nereprezentati. Capacitatea de reacție, eficiența și asistența din partea SEAE, a delegațiilor relevante ale UE și a ERCC al Comisiei în sprijinirea cooperării dintre statele membre au fost esențiale în timpul pandemiei de COVID-19, al războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și al altor situații de criză politică sau dezastre (naturale).

În contextul pregătirii pentru situații de criză și al cooperării, articolul 13 prevede planuri comune pentru situații de urgență (**cadre comune**); schimburi de informații între statele membre; atribuirea unui rol de coordonare statului-pilot (sau oricărui alt stat membru care coordonează asistența); echipe consulare comune; și sprijin potențial din partea SEAE (inclusiv a delegațiilor UE) și a UCPM. Delegațiile UE au un rol principal în coordonarea pregătirii cadrelor comune.

SEAE estimează că aproximativ 94 de cadre comune sunt în vigoare la nivel mondial, iar alte aproximativ 20 de cadre comune ar trebui să fie adoptate până la sfârșitul anului 2022⁴⁴. Cadrele comune au fost deja deosebit de utile prin simplul fapt că cresc gradul de conștientizare cu privire la necesitatea pregătirii pentru situații de criză ca atare. Cu toate acestea, ele nu există încă pentru fiecare țară terță și necesită actualizări frecvente pentru a fi utile în perioadele de criză. Răspunsul comun al UE și al statelor sale membre la criza provocată de pandemia de COVID-19 a contribuit la promovarea cooperării dintre statele membre. În urma izbucnirii epidemiei de COVID-19, s-a pus un accent mai mare pe acest schimb de informații și pe actualizarea planurilor comune pentru situații de urgență. Cu toate acestea, măsura în care astfel de planuri includ informații actualizate privind cetățenii statelor membre nereprezentate în teritoriu este diferită în fiecare țară terță.

Evaluarea lecțiilor învățate în urma pandemiei de COVID-19 a consolidat ideea unui rol mai important al delegațiilor UE în situații de criză, inclusiv rolul acestora în evaluarea situațiilor de criză. Aceasta a evidențiat, de asemenea, necesitatea revizuirii cadrelor comune la nivel local, având în vedere experiențele locale dobândite în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19⁴⁵. Mai mult, în țările terțe în care nu există o prezență a statelor membre, principala responsabilitate pentru pregătirea cadrelor comune revine delegațiilor UE. De exemplu, delegațiile UE în Eswatini și Lesotho au pregătit deja cadre comune. În mod similar, delegația UE în Barbados a pregătit un proiect de cadru comun pentru întreaga zonă estică a Caraibilor, care așteaptă în prezent contribuții din partea statelor membre.

„**Statele-pilot**” sunt prezente în 22 de țări terțe. Deși conceptul de stat-pilot este, în general, privit favorabil, în special de către statele membre care sunt în mod obișnuit nereprezentate, conceptul are limitări practice, deoarece, într-o criză imediată, statul-pilot poate fi suprasolicitat. Conceptul este, de asemenea, mai puțin cuprinzător în ceea ce

⁴⁴ Date interne ale SEAE.

⁴⁵ Documentul ST 13613/20.

privește pregătirea pentru situații de criză decât conceptul de cadre comune adoptat ulterior⁴⁶. În plus, delegațiile UE își asumă uneori un rol de coordonare similar rolului pe care l-ar juca un stat-pilot. Astfel de suprapuneri pot duce la confuzie.

Evaluarea lecțiilor învățate în urma pandemiei de COVID-19 a evidențiat necesitatea de a revizui conceptul de „stat-pilot”, având în vedere deficiențele observate în timpul crizei respective⁴⁷. Această evaluare a remarcat în special că, în cazul în care conceptul ar fi păstrat, ar putea fi avute în vedere mijloace inovatoare de sprijin pentru statele-pilot pentru a se asigura o repartizare echitabilă a sarcinilor. Acest lucru ar putea implica sporirea rolului delegațiilor UE de a coordona un răspuns al UE împreună cu statul-pilot.

Unele state membre au utilizat **echipe consulare comune** în crizele anterioare. De exemplu, conceptul s-a dovedit a fi foarte eficace în primele etape ale pandemiei de COVID-19, în special pentru a ușura sarcina statelor membre reprezentate. Astfel de echipe au fost înființate în timpul Cupei Mondiale de Fotbal din 2018 din Rusia și după cutremurul din Indonezia din 2018. Cu toate acestea, conceptul ar putea fi mai bine integrat în directivă, inclusiv prin prevederea unor norme și proceduri clare pentru ca statele membre nereprezentate să se implice mai activ unele față de celelalte în perioadele de criză și să echilibreze povara responsabilităților.

În considerentele directivei se prevede că **mecanismul de protecție civilă al Uniunii** poate fi invocat ca mijloc subsidiar, la latitudinea statelor membre. În timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19, s-a solicitat sprijin din partea UCPM de un număr fără precedent de ori (408 zboruri, 100 313 pasageri repatriați cu zboruri finanțate prin UCPM)⁴⁸. Deși oferă oportunități de sprijinire a altor activități consulare de criză, înainte de acest eveniment extraordinar, UCPM a fost rareori utilizat pentru sprijin consular. Este necesar să se faciliteze și să se ofere consiliere privind utilizarea sa ulterioară atunci când sunt necesare repatrieri. Statele membre ar trebui să fie conștiente de posibilitatea activării UCPM și de procedura de activare a acestuia.

Măsura și modul în care sunt utilizate diferitele concepte de pregătire pentru situații de criză și cooperare menționate la articolul 13 din directivă variază de la o țară terță la alta. Nu există o planificare comună pentru situații de urgență în toate țările terțe, iar calitatea și conținutul planurilor respective variază. În mod similar, un număr destul de limitat de țări terțe și-au asumat rolul de stat-pilot. În plus, statele membre nu par să fie pe deplin familiarizate cu activarea UCPM în scopuri consulare, ceea ce ar putea indica necesitatea de a oferi orientări suplimentare cu privire la modul în care acesta poate fi utilizat și de a-l adapta în continuare pentru a răspunde nevoilor practice⁴⁹. În cele din urmă, deși utilizarea echipelor consulare comune a fost limitată până în prezent, aceasta pare să fi fost un instrument eficace și eficient pentru a reduce sarcina statelor membre reprezentate în perioade de criză. Deși directiva face trimitere la acest concept, ar putea fi necesar să se încurajeze utilizarea acestuia și să se clarifice și mai mult conceptul, dacă este necesar.

Având în vedere cele de mai sus, în ceea ce privește o posibilă revizuire a conceptelor menționate la articolul 13, este necesar să se țină seama de rezultatul experiențelor locale

⁴⁶ A se vedea Liniile directoare ale UE privind punerea în aplicare a conceptului de stat-pilot în domeniul consular (2008/C 317/06).

⁴⁷ Documentul ST 13613/20.

⁴⁸ Înainte de acest eveniment extraordinar, UCPM a fost rareori utilizat pentru sprijin consular (de până la 10 ori în 20 de ani).

⁴⁹ ERCC al Comisiei finalizează orientările privind utilizarea UCPM pentru asistență consulară.

recente, inclusiv de posibilitatea de a atribui un rol mai important delegațiilor UE în ceea ce privește pregătirea pentru situații de criză. În special, mecanismele de pregătire pentru situații de criză nu sunt uniforme în toate țările: în timp ce în unele țări responsabilitățile de coordonare sunt definite în cadre comune, în altele conceptul de stat-pilot este încă utilizat, iar atunci când există cadre comune, acestea nu sunt la același nivel de calitate. În unele țări terțe în care UE este reprezentată exclusiv de delegațiile UE, responsabilitatea principală pentru pregătirea cadrelor comune le revine acestora. În plus, circumstanțele în care UCPM poate fi activat și modul de activare a acestuia nu sunt bine cunoscute. Mai mult, nu există coerență în ceea ce privește persoana care prezidează reuniunile de cooperare consulară la nivel local, iar măsura în care statele membre nereprezentate participă la acestea variază. În cele din urmă, există o lipsă de claritate cu privire la modul de a face schimb de informații privind cetățenii UE nereprezențați, în conformitate cu Regulamentul general privind protecția datelor (RGPD) și cu Regulamentul privind protecția datelor pentru instituțiile UE.

5.3. Proceduri financiare (articolele 14 și 15)

Cetățenii nereprezențați trebuie să se angajeze să ramburseze statului membru al cărui resortisanți sunt costul protecției consulare care ar fi suportat, în aceleași condiții, de resortisanții statului membru care acordă asistență. Articolul 14 alineatul (2) prevede că statul membru care acordă asistență poate solicita statului membru al cărui resortisant este cetățeanul nereprezentat rambursarea costului respectiv și că rambursarea trebuie să se efectueze într-un interval rezonabil, care nu depășește 12 luni. În cele din urmă, statul membru al cărui resortisant este cetățeanul nereprezentat poate solicita cetățeanului nereprezentat în cauză să ramburseze costurile respective. Articolul 14 alineatul (3) prevede, de asemenea, că statele membre care acordă asistență pot solicita rambursarea de către statul membru al cărui resortisant este cetățeanul nereprezentat a oricăror costuri neobișnuit de mari, dar esențiale și justificate legate de asistența acordată în cazul arestului sau detenției.

Articolul 15 prevede că, în situații de criză, statul membru care acordă asistență poate transmite eventualele cereri de rambursare a costurilor pentru orice sprijin furnizat unui cetățean nereprezentat către statul membru al cărui resortisant este cetățeanul nereprezentat chiar dacă cetățeanul nereprezentat nu a semnat un angajament de rambursare. Statul membru care acordă asistență poate solicita statului membru al cărui resortisant este cetățeanul nereprezentat să ramburseze astfel de costuri proporțional, prin împărțirea valorii totale a costurilor efective suportate la numărul de cetățeni care beneficiază de asistență. Atunci când statul membru care acordă asistență a fost sprijinit financiar prin asistență din partea UCPM, orice contribuție din partea statului membru al cărui resortisant este cetățeanul nereprezentat trebuie să țină seama de contribuția UE.

Articolele 14 și 15 sunt transpuse în majoritatea statelor membre⁵⁰.

Astfel cum au raportat statele membre, normele privind rambursarea sunt rareori aplicate în practică. Doar patru state membre au raportat că au solicitat rambursarea din partea unui alt stat membru.

Directiva nu conține prevederi explicite cu privire la posibilitatea ca statul membru care acordă asistență să solicite rambursarea direct de la cetățenii UE nereprezențați, chiar

⁵⁰ Comisia continuă să poarte un dialog cu statele membre pentru a verifica punerea în aplicare deplină a directivei.

dacă statele membre utilizează această metodă în practică. Aproximativ 12 state membre oferă opțiunea de a recupera costul protecției consulare direct de la cetățenii nereprezențați care beneficiază de asistență. Mai multe dintre aceste state membre par să încerce mai întâi să obțină rambursarea directă de la cetățeanul nereprezentat și, numai în cazul în care acest lucru nu reușește, să o solicite de la statul membru al cărui resortisant este cetățeanul nereprezentat.

Având în vedere cele de mai sus, ar putea fi necesară o mai mare claritate în ceea ce privește procedurile de rambursare financiară prevăzute în directivă. În plus, în contextul unei posibile revizuii, pentru a acoperi situațiile în care statele membre au decis să acorde asistență în mod voluntar cetățenilor reprezentați, s-ar putea lua în considerare posibilitatea modificării formularelor de rambursare din anexele la directivă pentru a acoperi rambursarea atât pentru cetățenii UE nereprezențați, cât și pentru cei reprezentați.

6. Concluzii

Evaluarea aplicării directivei de către statele membre a arătat că aceasta a fost în cea mai mare parte eficientă în atingerea obiectivului său de a facilita exercitarea de către cetățenii UE a drepturilor lor legate de protecția consulară în țările din afara UE în care statul membru al cărui resortisant sunt nu este reprezentat.

Cu toate acestea, crizele care au ca rezultat cereri de protecție consulară sunt tot mai numeroase și de o amploare tot mai mare. În special, pandemia de COVID-19 (fără precedent ca amploare și complexitate), criza din Afganistan, războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și crizele consulare ulterioare au creat un context pentru a identifica lacunele și a reflecta asupra modalităților de consolidare a drepturilor cetățenilor UE legate de protecția consulară și de facilitare în continuare a exercitării acesteia.

Ar putea fi nevoie de clarificarea și raționalizarea măsurilor pentru a facilita și mai mult acordarea de protecție consulară cetățenilor UE nereprezențați, inclusiv creșterea securității juridice în ceea ce privește beneficiarii și asigurarea unei astfel de protecții indiferent de locul în care se află aceștia în lume. În plus, ar putea fi luată în considerare îmbunătățirea furnizării de informații și a coordonării comunicării. În plus, este necesară o utilizare sporită a mecanismelor de previziune pentru pregătirea noastră pentru situații de criză, în special având în vedere costul uman pe care îl implică eșecul în materie de protecție consulară. Mai mult, rolul oficial al delegațiilor UE și coordonarea și cooperarea acestora cu statele membre ar putea reflecta mai bine realitatea activității lor pe teren, oferindu-le astfel o mai mare securitate juridică.

Obligația principală de a oferi protecție consulară le revine în continuare statelor membre. Cu toate acestea, ar putea exista un argument pentru a lua în considerare posibilitatea de a împuternici delegațiile UE, în circumstanțe bine definite, să interacționeze mai direct cu cetățenii UE, la cererea statelor membre. De exemplu, în cazurile de asistență pentru repatriere, în special prin eliberarea de documente de călătorie provizorii, atunci când delegațiile UE sunt singurele în măsură să facă acest lucru și să coordoneze mai eficient un răspuns al UE pentru a-i sprijini pe cetățenii nereprezențați și pe cei reprezentați, în special în situații de criză. Va fi important să se monitorizeze aplicarea noului model pentru documentele de călătorie provizorii ale UE, ceea ce ar putea avea un impact asupra posibilității de a furniza acest tip de asistență în materie de protecție consulară în locuri în care prezența statelor membre este limitată. Consolidarea rolului delegațiilor UE în acest mod ar putea contribui la creșterea

repartizării sarcinilor și, prin urmare, la o utilizare mai eficientă a rezervei globale de resurse disponibile ale UE în țările terțe.

Un astfel de rol consolidat pentru delegațiile UE ar implica utilizarea *clauzei pasarelă* în temeiul articolului 25 din TFUE. Articolul 25 din TFUE prevede o procedură simplificată de extindere a drepturilor care decurg din cetățenia UE, prin care Consiliul, hotărând în unanimitate și cu aprobarea Parlamentului European, adoptă dispoziții care urmăresc să consolideze sau să completeze drepturile cetățenilor UE, inclusiv a dreptului legat de protecția consulară a cetățenilor nereprezențați. Adoptarea de către Consiliu a unei astfel de decizii ar fi un prim pas către crearea temeiului juridic necesar pentru adoptarea, într-o a doua etapă, a unui cadru juridic care să consolideze rolul delegațiilor UE în domeniul protecției consulare.