

Bruselj, 2. september 2022
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Prejemnik:	Generalni sekretariat Sveta
Št. dok. Kom.:	COM(2022) 437 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o izvajanju in uporabi Direktive Sveta (EU) 2015/637 z dne 20. aprila 2015 o ukrepih za usklajevanje in sodelovanje, potrebnih za lažje zagotavljanje konzularne zaščite državljanom Unije brez predstavništva v tretjih državah in o razveljavitvi Sklepa 95/553/ES

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 437 final.

Priloga: COM(2022) 437 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.9.2022
COM(2022) 437 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o izvajanju in uporabi Direktive Sveta (EU) 2015/637
z dne 20. aprila 2015 o ukrepih za usklajevanje in sodelovanje,
potrebnih za lažje zagotavljanje konzularne zaščite
državljanom Unije brez predstavništva v tretjih državah
in o razveljavitvi Sklepa 95/553/ES**

1. Uvod

Državljanstvo Evropske unije (EU), "katerega namen je [...] biti temeljni status državljanov držav članic"¹ EU, državljanom EU zagotavlja zaščito med potovanji ali bivanjem v tujini. V okviru pravic, ki izhajajo iz državljanstva EU, člen 20(2), točka (c), in člen 23 Pogodbe o delovanju Evropske Unije (PDEU) določata, da imajo vsi državljani EU pravico na ozemlju tretje države (tj. države nečlanice EU), kjer država članica, katere državljani so, nima predstavništva, do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane te države.

Temeljna pravica državljanov brez predstavništva do konzularne zaščite države članice s predstavništvom pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za njene lastne državljane², je izraz zunanje razsežnosti državljanstva EU in pokazatelj solidarnosti držav članic, hkrati pa tudi krepi identiteto EU v tretjih državah. Varuje državljane EU, ki se v tujini znajdejo v težavah. Njen pomen je najopaznejši v primeru obsežnih kriznih razmer, ki jih povzročijo naravne sile ali človeške dejavnosti, zaradi česar sta morda potrebni nujna pomoč in repatriacija večjega števila državljanov EU.

Svet je 20. aprila 2015 sprejel Direktivo (EU) 2015/637 o ukrepih za usklajevanje in sodelovanje, potrebnih za lažje zagotavljanje konzularne zaščite državljanom EU brez predstavništva v tretjih državah (v nadaljnjem besedilu: Direktiva)³, ki je prvi akt sekundarne zakonodaje EU, sprejet na tem področju⁴. Njen namen je: (i) v zakonodaji EU določiti veljavne ukrepe za usklajevanje in sodelovanje, potrebne za lažje zagotavljanje vsakodnevne konzularne zaščite za državljane EU brez predstavništva; (ii) izboljšati pravno varnost glede obsega, pogojev in postopkov, povezanih s konzularno zaščito, ter (iii) optimizirati uporabo virov držav članic in EU, tudi v času krize. Države članice so morale Direktivo prenesti v nacionalno zakonodajo do 1. maja 2018.

V zadnjih letih je več dogodkov pomenilo izzive, povezane s konzularno zaščito, zlasti pandemija COVID-19, kriza v Afganistanu in ruska vojna agresija proti Ukrajini. V teh

¹ Sodba z dne 18. januarja 2022, Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34, točka 38 in navedena sodna praksa.

² Glej člen 46 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina).

³ UL L 106, 24.4.2015, str. 1.

⁴ Pravico v zvezi s konzularno zaščito je do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe urejal člen 20 Pogodbe iz Nice, pred tem pa člen 8c Maastrichtske pogodbe, ki je državam članicam prepustil, da „med seboj določijo potrebna pravila“ za zagotovitev te zaščite. Države članice so za uskladitev s členom 8c in ob upoštevanju, da bi ureditve o skupni zaščiti „okrepile identiteto Unije, kakor jo zaznavajo v tretjih državah,“ in „idejo o evropski solidarnosti“, sprejele Sklep 95/553/ES predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta z dne 19. decembra 1995 o zaščiti državljanov Evropske unije s strani diplomatskih in konzularnih predstavništev (UL L 314, 28.12.1995). Lizbonska pogodba je nadomestila ta način izvajanja. Po novem pristopu se je na Svet v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom in po posvetovanju z Evropskim parlamentom preneslo pooblastilo za sprejemanje direktiv o ukrepih za usklajevanje in sodelovanje, potrebnih, da bi diplomatski ali konzularni organi katere koli države članice, lažje zagotavljali zaščito državljanom EU na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je taka oseba, nima predstavništva. Direktiva je glede na pravni okvir, vzpostavljen z Lizbonsko pogodbo, tudi razveljavila Sklep 95/553/ES.

krizah so se pokazale koristi konzularne zaščite za državljane EU kot del pravic, ki izhajajo iz državljanstva EU⁵.

Konzularna zaščita bo v prihodnosti postala pomembnejša, saj bi lahko bile krize vse pogostejše, resnejše in daljše, zlasti tiste, povezane z globalnim segrevanjem, ki povzročajo več neizogibnih podnebnih nevarnosti in pomenijo več tveganj za ekosisteme in ljudi⁶. To kaže, da je treba vzpostaviti infrastrukturo za uresničevanje pravic državljanov EU v zvezi s konzularno zaščito v praksi. Kaže tudi potrebo po krepitevi pravnega okvira konzularne zaščite EU, zlasti za izboljšanje pripravljenosti na krize in upoštevanje manjše splošne konzularne prisotnosti držav članic EU po izstopu Združenega kraljestva iz EU.

V tem pogledu je izstop Združenega kraljestva iz EU vplival tudi na ozemeljsko področje uporabe Direktive, saj je nastala nova tretja država, v kateri prebiva najmanj 5,5 milijona državljanov EU⁷.

Kot je navedeno v Poročilu o državljanstvu EU za leto 2020⁸, je bil v Delovnem programu Komisije za leto 2021⁹ napovedan pregled pravil EU o konzularni zaščiti za izboljšanje pripravljenosti in zmogljivosti EU in držav članic pri zaščiti in pomoči evropskim državljanom med krizo. To bi vključevalo okrepitev podporne vloge EU in čim boljšo izkoriščenost njene edinstvene mreže delegacij EU¹⁰.

Poleg tega je v strateškem kompasu za varnost in obrambo¹¹, ki ga je predložil visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in podpredsednik Komisije (VP/PP), podprli pa so ga tudi voditelji držav ali vlad EU¹², navedeno: „Pregledali in okrepili bomo tudi mehanizme ESZD za odzivanje na krize, našo konzularno podporo in varnost na terenu, da bi izboljšali pomoč državam članicam pri njihovih prizadevanjih za zaščito in reševanje njihovih državljanov in državljanek v tujini ter podprli delegacije EU pri evakuaciji osebja“¹³.

⁵ Za izčrpne informacije glej članek z naslovom Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad (Dobre zgodbe o konzularni pomoči državljanom EU, ki so obtičali v tujini) na spletišču https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en.

⁶ Glej poročilo Medvladnega panela za podnebne spremembe z naslovom Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability (Podnebne spremembe 2022 – vplivi, prilagajanje in ranljivost), stran 15.

⁷ Pri čemer se upoštevajo le upravičenci na podlagi sporazuma o izstopu (tj. državljani EU, ki so v Združenem kraljestvu živeli pred 31. decembrom 2020 in tam živijo še naprej), izključeni pa so državljani EU, ki so se v Združeno kraljestvo preselili po 31. decembru 2020. V Združenem kraljestvu imajo predstavništvo vse države članice in tam je tudi delegacija EU, zato je možnost, da bi bil državljan EU brez predstavništva, zelo majhna. Na lokalni ravni se redno sklicujejo srečanja o lokalnem konzularnem sodelovanju, poteka tudi konzularno načrtovanje nujnih kriznih ukrepov. Ukrepi, sprejeti za prilagoditev na to, da Združeno kraljestvo postane tretja država, z vidika Direktive zajemajo prilagoditev skupnih okvirov. Niti sporazum o izstopu niti sporazum o trgovini in sodelovanju med EU in Združenim kraljestvom ne vključujeta konzularne zaščite.

⁸ [Poročilo o državljanstvu EU za leto 2020](#): Opolnomočenje državljanov in zaščita njihovih pravic.

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Za to pobudo, ki še ni bila predstavljena, veljajo ustrezne zahteve za boljše pravno urejanje.

¹¹ Strateški kompas za varnost in obrambo – Za Evropsko unijo, ki varuje svoje državljane in državljanke, vrednote in interese ter prispeva k mednarodnemu miru in varnosti, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹² EU 7371/22.

¹³ Na podlagi tega poziva je bil julija 2022 vzpostavljen center ESZD za odzivanje na krize kot stalna zmogljivost ESZD za odzivanje na krize, ki se povezuje z vsemi kriznimi celicami institucij EU, držav članic in partneric.

Poleg tega je Komisija v sporočilu o nadaljnjih ukrepih v okviru Konference o prihodnosti Evrope iz junija 2022 napovedala, da bo proučila nova področja ukrepanja, kot je „povečanje prepoznavnosti evropskega državljanstva med državljani in državljanke, vključno s krepitvijo z njim povezanih pravic ter zagotavljanjem zanesljivih in lahko dostopnih informacij o njem“¹⁴.

2. Obseg poročila o izvajanju in uporabi

V skladu s členom 19(1) Direktive¹⁵ Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo o izvajanju in uporabi Direktive do 1. maja 2021. Priprava tega poročila je bila preložena, da so se lahko upoštevali nedavni dogodki, ki so imeli večji vpliv na konzularno zaščito, na primer izkušnje, pridobljene pri obsežnih repatriacijah, potrebnih zaradi izbruha pandemije COVID-19, krize v Afganistanu in ruske vojne agresije proti Ukrajini¹⁶.

Opis in analiza v tem poročilu temeljita zlasti na informacijah, ki so jih zagotovili države članice, ESZD in delegacije EU, dopolnjujejo pa ju zunanji študiji¹⁷ in neposredne povratne informacije državljanov EU¹⁸.

Poročilo je osredotočeno na ukrepe za izvajanje in uporabo Direktive, ki so jih sprejele države članice. V njem je ocenjeno, ali so države članice prenesle Direktivo v določenem roku ter ali nacionalna zakonodaja in praksa dosegata cilje in izpolnjujeta zahteve iz Direktive. Poleg tega je v tem poročilu v skladu s členom 19(2) Direktive tudi proučeno, ali so potrebni dodatni ukrepi, po potrebi tudi spremembe za prilagoditev Direktive, da se nadalje olajša uresničevanje pravic državljanov EU v zvezi s konzularno zaščito¹⁹.

3. Namen in glavni elementi Direktive

Direktiva določa ukrepe za usklajevanje in sodelovanje, potrebne za lažje uresničevanje pravice državljanov EU na ozemlju tretje države, kjer država članica, katere državljani so, nima predstavništva (tj. kjer so brez predstavništva), do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za

¹⁴ Priloga k sporočilu COM(2022) 404 final.

¹⁵ Če ni navedeno drugače, se vsi prihodnji sklici na člene nanašajo na Direktivo.

¹⁶ Zato obdobje poročanja traja od 1. maja 2018, ko so morale države članice Direktivo prenesti v nacionalno zakonodajo, do datuma objave tega poročila.

¹⁷ Še neobjavljeni študiji z naslovom *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* (Študija v okviru priprave ocene učinka morebitne pobude politike EU o ukrepih za usklajevanje in sodelovanje, potrebnih za lažje uresničevanje pravice državljanov EU do konzularne zaščite), ki so jo izvedla podjetja Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis in VVA, ter *Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU* (Učinkovitost konzularne zaščite državljanov EU brez predstavništva v tretjih državah in prihodnost pravice do konzularne zaščite zunaj EU, ki izhaja iz državljanstva EU), ki jo je izvedla EU-CITZEN: Academic Network on European Citizenship Rights (Akademska mreža za pravice iz evropskega državljanstva).

¹⁸ Raziskava Flash Eurobarometer 485: Državljanstvo in demokracija EU, februar/marec 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=sl.

¹⁹ Za vsak zakonodajni predlog bi veljale ustrezne zahteve za boljše pravno urejanje, kot sta vrednotenje in ocena učinka, če je ustrezno.

državljanke te države članice, kot je navedeno v členu 20(2), točka (c), PDEU²⁰. Direktiva zlasti določa opredelitve pojmov in postopke za uveljavljanje te pravice.

Direktiva se v skladu s členom 23 PDEU nanaša na konzularno zaščito v tretjih državah, ki jo države članice s predstavništvom zagotavljajo državljanom EU brez predstavništva „pod enakimi pogoji“, kakršni veljajo za njene državljane. To pomeni, da Direktiva ne usklajuje ravni pomoči, ki jo morajo države članice zagotavljati državljanom brez predstavništev. Pač pa so državljani EU brez predstavništva upravičeni do *enake obravnave*, tj. do enake ravni zaščite, ki bi jo država članica, ki nudi pomoč državljanu, v enaki situaciji zagotavljala svojim državljanom. To v praksi pomeni, da so lahko državljani EU brez predstavništva deležni različnih vrst zaščite in ravni storitev, odvisno od države članice, pri predstavništvu katere zaprosijo za zaščito, saj te svojim državljanom zagotavljajo različno zaščito.

Direktiva vsebuje naslednje elemente:

- splošno načelo, da države članice zagotavljajo konzularno zaščito državljanom EU brez predstavništva pod enakimi pogoji kot svojim državljanom (člen 2);
- možnost, da lahko država članica, katere državljanstvo ima državljan brez predstavništva, zaprosi državo članico, ki jo je državljan brez predstavništva zaprosil za konzularno zaščito ali od katere je konzularno zaščito prejel, naj preusmeri njegovo zadevo na državo članico, katere državljanstvo ima državljan brez predstavništva, zaprosena država članica pa bi morala zadevo opustiti (člen 3);
- osebno področje uporabe zaščite, ki določa, kdo je upravičen do konzularne zaščite (členi 4, 5 in 6);
- pogoje za dostop do take zaščite, tj. katero državo članico in kateri organ lahko državljani EU brez predstavništva zaprosijo za zaščito (člen 7);
- pravila o tem, kako ugotoviti istovetnost državljanov EU brez predstavništva (člen 8);
- neizčrpen seznam vrst okoliščin, v katerih se lahko pojavi potreba po konzularni zaščiti (člen 9);
- pravila o tem, kako države članice sodelujejo in se usklajujejo med seboj ter z EU za zagotovitev zaščite državljanom brez predstavništva (člen 10);
- podroben opis vloge delegacij EU (člen 11);
- zahteve za lokalno sodelovanje med državami članicami (člen 12) ter pripravljenost na krizo in krizno sodelovanje držav članic in delegacij EU v tretjih državah (člen 13);
- pravila o povrnitvi stroškov konzularne zaščite (člena 14 in 15).

4. Splošna ocena

4.1. Prenos Direktive v nacionalno zakonodajo

V skladu s členom 17 so morale države članice Direktivo prenesti v nacionalno zakonodajo do 1. maja 2018.

Do datuma izteka roka za prenos deset držav članic Komisiji ni sporočilo potrebnih ukrepov. Komisija je z zadevnimi državami članicami sodelovala pri zagotovitvi

²⁰ Uvodna izjava 4 in člen 1(1) Direktive.

popolnega prenosa Direktive v nacionalno zakonodajo in z njimi nadaljuje dialog o izvajanju posebnih elementov Direktive.

Komisija bo še naprej pozorno spremljala stanje in bo sprejela potrebne ukrepe za zagotovitev skladnosti z Direktivo v vsej EU, vključno s tem, da bo začela postopek za ugotavljanje kršitev na podlagi člena 258 PDEU, kadar in če je potreben.

4.2. Uporaba Direktive in morebitne vrzeli

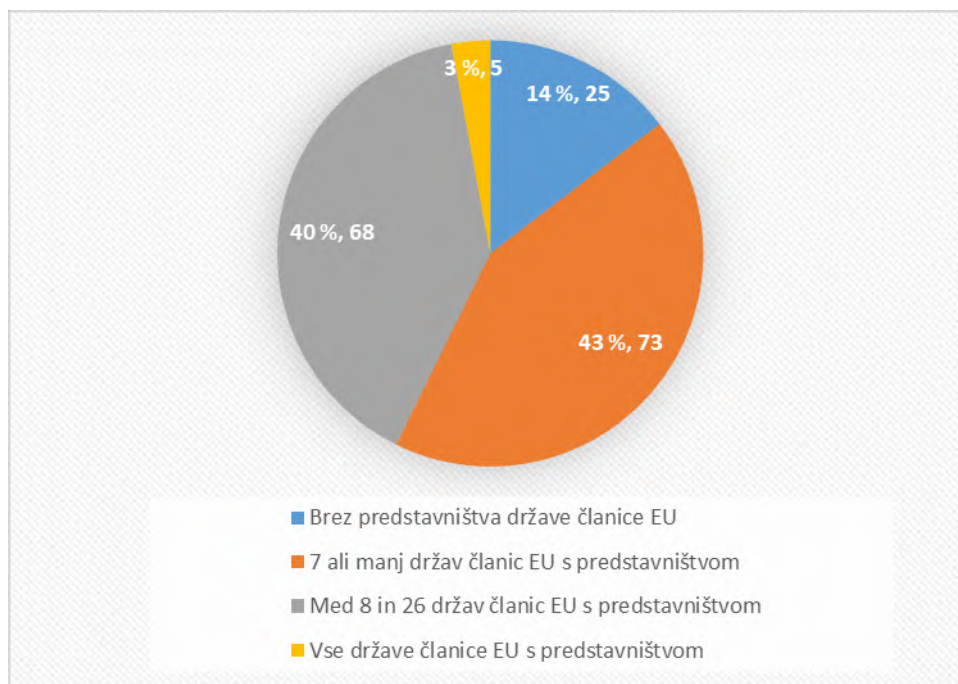
Direktiva se je od datuma začetka uporabe izkazala za koristno orodje za zagotavljanje zaščite in pomoči državljanom EU, zlasti v okviru izbruha pandemije COVID-19 leta 2020. Vendar pa številne posebne vrzeli in nove potrebe pomenijo izziv državljanom EU.

Prvič, Direktiva izhaja iz predpostavke, da se lahko državljani EU brez predstavništva, ko zaprosijo za konzularno zaščito v tretji državi, vedno obrnejo na drugo državo članico. Vendar **v mnogih državah nobena država članica nima veleposlaništva ali konzularnega predstavništva**. Poleg tega je lahko v državah, v katerih ima predstavništva le malo držav članic, **pritisk na konzularne mreže teh držav članic velik, zlasti v kriznih razmerah**. Natančneje, v 25 tretjih državah nobena država članica nima veleposlaništva ali konzularnega predstavništva²¹. V petih od teh držav je edina diplomatska prisotnost EU delegacija EU²². V veliko več tretjih državah pa je konzularna ali diplomatska prisotnost držav članic zelo majhna, zato bi lahko bila taka predstavništva v primeru krize večjih razsežnosti preobremenjena. V več kot polovici tretjih držav ima na primer predstavništvo največ sedem držav članic, njihova sredstva pa so pogosto omejena. Pri pomoči državljanom EU brez predstavništva bi lahko koristno dodatno podporo državam članicam po potrebi zagotavljale delegacije EU, ki imajo predstavništva v večini zadevnih tretjih držav.

²¹ To so Afganistan, Antigva in Barbuda, Bahami, Barbados, Belize, Butan, Cookovi otoki, Dominika, Esvatini, Grenada, Gvajana, Kiribati, Lesoto, Lihtenštajn, Maldivi, Marshallovi otoki, Mikronezija, Nauru, Republika Palau, Sveti Krištof in Nevis, Sveti Vincencij in Grenadine, Samoa, Salomonovi otoki, Tonga in Tuvalu. Število tretjih držav, v katerih nima nobena država članica veleposlaništva ali konzularnega predstavništva se je povečalo po izstopu Združenega kraljestva iz EU.

²² Afganistan, Barbados, Esvatini, Gvajana in Lesoto.

Slika 1: Predstavništva držav članic EU v tretjih državah



Drugič, **podpora, ki jo delegacije EU zagotavljajo** državljanom EU na prošnjo držav članic, presega določbe člena 11 Direktive²³, ki v glavnem vključuje usklajevanje in logistično podporo²⁴. To velja zlasti za tretje države, v katerih nima predstavništva nobena država članica, državljanom EU, ki potrebujejo pomoč, pa to zagotavljajo delegacije EU. To velja tudi za krizne razmere, v katerih so delegacije EU državam članicam pogosto dejavno pomagale pri zagotavljanju pomoči državljanom EU.

Še pomembneje pa je, da so bile delegacije EU od začetka uporabe Direktive bistvene za uspešno lokalno in krizno sodelovanje. Delegacije EU, ESZD in službe Komisije, vključno z njenim Centrom za usklajevanje nujnega odziva (ERCC), so po izbruhu pandemije COVID-19 državam članicam pomagale organizirati doslej najobsežnejšo skupno izvedbo repatriacije približno 600 000 državljanov EU, ki so jih prizadele omejitve potovanj po svetu, zlasti prek mehanizma Unije na področju civilne zaščite²⁵. Čeprav so se tako pokazale koristi konzularne zaščite kot del pravic, ki izhajajo iz državljanstva EU, se je tudi pokazalo, da je treba okrepiti veljavni okvir EU, da se bodo

²³ V tem okviru glej tudi člen 221(2) PDEU in člen 5(10) Sklepa Sveta z dne 26. julija 2010 o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje (2010/427/EU) (UL L 201, 3.8.2010, str. 30).

²⁴ „Delegacije Unije tesno sodelujejo in se usklajujejo z diplomatsko-konzularnimi predstavništvi držav članic, da bi prispevale k lokalnemu in kriznemu sodelovanju in usklajevanju, zlasti z zagotavljanjem razpoložljive logistične podpore, vključno s pisarniškimi prostori in organizacijskimi zmogljivostmi, kot je začasna namestitvev konzularnega osebja in intervencijskih ekip. Delegacije Unije in sedež ESZD prav tako olajšujejo izmenjavo informacij med diplomatsko-konzularnimi predstavništvi držav članic ter po potrebi z lokalnimi organi. Delegacije Unije dajo na voljo tudi splošne informacije o pomoči, do katere so lahko upravičeni državljani brez predstavništva, zlasti o dogovorjenih praktičnih ureditvah, če obstajajo.“

²⁵ V Sklepu št. 1313/2013/EU je navedeno, da se mehanizem Unije na področju civilne zaščite „lahko uporabi tudi kot podpora civilne zaščite konzularni pomoči državljanom Unije ob nesrečah v tretjih državah, če zanjo zaprosijo konzularni organi zadevnih držav članic“. V okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite je bilo sofinanciranih 408 repatriacijskih letov iz 85 tretjih držav, ki so jih organizirali 19 držav članic, dve sodelujoči državi in Združeno kraljestvo (ki je v prehodnem obdobju še vedno vključeno v navedeni mehanizem), z njimi pa se je v Evropo vrnilo 100 313 ljudi, od tega 90 060 državljanov EU.

lahko države članice in EU v prihodnje učinkoviteje spoprijele z morebitnimi podobnimi izzivi. Nemško predsedstvo Sveta je v vmesni oceni pridobljenih spoznanj med pandemijo COVID-19²⁶ navedlo, da je izvedba repatriacije pokazala, da „veljavni instrumenti zagotavljajo trdne temelje za nadaljnje izboljšanje usklajenega konzularnega odzivanja na krize“²⁷.

Na podlagi vseh razpoložljivih dokazov se zdi, da je opis vloge delegacij EU v Direktivi preozek, da bi v celoti izrazil podporo, ki jo zagotavljajo na terenu in njihovo dejansko sodelovanje, zlasti v času krize. Delegacije EU poročajo, da so redno zaprosene, naj neposredno ukrepajo in pomagajo državljanom, ki potrebujejo pomoč, kar pogosto presega pooblastila, ki so bila zanje predvidena ob sprejetju Direktive²⁸. Vendar ta situacija ni idealna, saj ne zagotavlja potrebne pravne varnosti. Povečati bi bilo treba pravno jasnost in varnost v zvezi s takimi primeri, na primer s pooblastitvijo delegacij EU, naj na prošnjo držav članic ukrepajo, če je to potrebno²⁹.

Tretjič, Direktiva ne vsebuje določb o **konzularni zaščiti nekaterih ranljivih skupin med državljani brez predstavništva**. To lahko zajema prošnje za konzularno zaščito, ki jih podajo noseče ženske, mladoletniki brez spremstva, osebe z zmanjšano mobilnostjo, invalidi ali posamezniki, izpostavljeni diskriminaciji na kateri koli podlagi iz člena 21 Listine. Direktiva prav tako ne opredeljuje posebne ureditve glede konzularne pomoči žrtvam kaznivih dejanj, med katere lahko spadajo žrtve nasilja v družini in nasilja na podlagi spola. Posamezniki iz teh skupin glede na svoje posebne potrebe morda težje dostopajo do ustrezne konzularne zaščite, zlasti v času krize. Čeprav države članice v praksi prednostno zagotavljajo pomoč ranljivim skupinam državljanov brez predstavništva, bi se lahko pravna varnost izboljšala. To bi lahko vključevalo spremembe Direktive, s katerimi bi se pojasnil poseben položaj ranljivih državljanov brez predstavništva.

Četrtoč, z nadaljnjimi ukrepi bi se lahko zagotovilo, da **državljani EU poznajo svoje pravice v zvezi s konzularno zaščito** in da imajo dostop do **zanesljivih in posodobljenih informacij, ki omogočajo polno uresničevanje pravic**. V take informacije bi morali biti vključeni kontaktni podatki diplomatsko-konzularnih predstavništev in častnih konzulov drugih držav članic, ki lahko zagotovijo konzularno zaščito in ureditve med državami članicami. Čeprav so v več členov Direktive vključeni sklici na zagotavljanje informacij, pa Direktiva ne vsebuje posebnega člena o sporočilih, posredovanih prek kanalov EU, in zagotavljanju ustreznih informacij državljanom EU, ki

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ V tem okviru glej Sklepe Sveta o izboljšanju pripravljenosti, zmogljivosti za odzivanje in odpornosti na prihodnje krize z dne 23. novembra 2021, v katerih je Svet navedel: „Številne nedavne izkušnje izhajajo iz pandemije COVID-19. Kljub pomanjkljivostim se je EU zaradi usklajevanja in solidarnosti z njo dobro spopadla. Čeprav so se pri našem odzivanju na pandemijo pokazale vrzeli v pripravljenosti na medsektorske krize in njihovem obvladovanju, sta se potrdili nujnost in dodana vrednost sodelovanja. [K]onzularn[o] sodelovanj[e] in usklajevanj[e] EU, ki so ga države članice ob podpori ESZD in mehanizma Unije na področju civilne zaščite uporabile za uspešno repatriacijo državljanov in državljanek EU, ki so obtičali v tujini zaradi izrednih omejitev potovanj, [...] poudarja, kjer je to ustrezno, kako pomembna sta konzularno usklajevanje in sodelovanje v kriznih razmerah ter da se je treba učiti iz odziva na pandemijo COVID-19 in druge krize, ter pričakuje, da bo Komisija leta 2022 predstavila predlog revizije direktive EU o konzularni zaščiti.“ (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/sl/pdf>).

²⁸ Kot primera nedavnega neposrednega zagotavljanja pomoči državljanom EU s strani delegacije EU lahko navedemo primer državljanu EU v Afganistanu, ki je prejel pomoč v zvezi s potovalni dokumenti, in državljanu EU, katerega ladja se je pokvarila 100 km od Somalije.

²⁹ Glej opombo 27.

bi vključeval vse navedene vidike. Tak dodatek bi bil koristen pri zagotavljanju minimalne in dosledne ravni informacij, s čimer bi se nadalje olajšalo uresničevanje pravic državljanov EU v zvezi s konzularno zaščito.

Člen 2(2) v zvezi s tem določa, da morajo države članice državljanom brez predstavništva obvestiti o tem, v kolikšni meri so častni konzuli v določenem primeru pristojni za zagotavljanje zaščite. Poleg tega člen 7(2) navaja, da morajo države članice in EU objavljati veljavne praktične ureditve med državami članicami, da se zagotovi preglednost državljanom brez predstavništva. Vendar države članice ne sprejmejo vedno posebnih ukrepov za obveščanje državljanov brez predstavništva o teh posebnih vidikih, zbiranje informacij na ravni EU za razširjanje prek kanalov EU pa ni celovito. Zato državljani EU brez predstavništva morda nimajo na voljo lahko dostopnih in/ali zadostnih informacij o praktičnih ureditvah. Iz tega sledi, da bi celovite in učinkovite zahteve po informacijah izboljšale splošno konzularno zaščito. EU bi lahko z dopolnitvijo ukrepov, ki so jih ali bi jih lahko sprejele države članice³⁰, povečala svojo vlogo v zvezi s tem, tako da bi poenostavila informacije in/ali zagotovila osrednjo točko dostopa in/ali nadalje uporabila svoje globalne in lokalne komunikacijske kanale za posredovanje informacij.

Prav tako je mogoče še izboljšati učinkovitost pretoka informacij med ESZD, delegacijami EU, državami članicami in njihovimi predstavništvi ter po potrebi Komisijo v času krize. Enako bistveno je tudi izboljšati pretok informacij do državljanov. V okviru lokalnega konzularnega sodelovanja bi se lahko na primer dogovorili o osrednjem viru informacij, ki bi se uporabljal kot primarno sredstvo obveščanja državljanov EU brez predstavništva v kriznih razmerah v vsaki tretji državi. Take kanale bi lahko upravljale delegacije EU ali države članice, določene za to vlogo.

Nazadnje, države članice bi morale državljanom EU brez predstavništva zagotoviti **dostop do učinkovitega pravnega sredstva**, da bi imeli v primeru kršitve njihovih pravic v zvezi s konzularno zaščito možnost vložitve pravnega sredstva³¹. Za nadaljnjo poenostavitev uresničevanja pravic državljanov EU v zvezi s konzularno zaščito bi se lahko po možnosti proučila uvedba **izrecne pravne podlage v Direktivo za obdelavo osebnih podatkov državljanov EU**, zlasti v kriznih razmerah. Poleg tega je treba glede na vse večje število in obseg kriz bolj uporabljati mehanizme predvidevanja za pripravljenost na krize, zlasti ob upoštevanju škode za posameznika, ki je lahko posledica neuspešne konzularne zaščite.

5. Posamezne točke ocene

V tem oddelku sta ocenjena izvajanje in uporaba poglavja 1 Direktive (splošne določbe in področje uporabe), poglavja 2 (ukrepi za usklajevanje in sodelovanje) in poglavja 3 (finančne določbe).

³⁰ Več držav članic EU državljanom obvešča o njihovih pravicah v zvezi s konzularno zaščito, ki jih imajo kot državljani EU, na primer s sklici v potnih listih, uradnimi spletišči in informativnim gradivom za državljane, ki v tujini živijo ali tja potujejo.

³¹ Glej člen 47 Listine.

5.1. Splošne določbe in področje uporabe

5.1.1. Častni konzuli (člen 2(2))

Države članice se lahko v skladu s členom 2(2) odločijo, ali se bo Direktiva uporabljala za konzularno zaščito, ki jo zagotavljajo častni konzuli. Člen določa, da morajo države članice zagotoviti, da so državljani brez predstavništva ustrezno obveščeni o takšnih odločitvah in o tem, v kolikšni meri so častni konzuli v določenem primeru pristojni za zagotavljanje zaščite.

Države članice zaradi prožnosti Direktive v zvezi s tem to določbo različno izvajajo. Nekatere države članice so v svojo zakonodajo izrecno vključile določbo o konzularni zaščiti državljanov brez predstavništva, ki jo zagotavljajo častni konzuli. Nacionalna zakonodaja nekaterih od teh držav članic podrobneje določa, da lahko častni konzuli konzularno zaščito državljanom brez predstavništva zagotovijo le, če jim to izrecno naroči ministrstvo za zunanje zadeve. Druge države članice v svojih zakonodajah izrecno določajo, da se Direktiva ne uporablja za častne konzule, ali pa niso sprejele izrecne določbe o tem vprašanju.

Kar zadeva uporabo člena 2(2) v praksi, lahko nekatere države članice, ki nimajo posebnih pravnih določb o tem vprašanju, vključijo častne konzule v vsakem posameznem primeru, tudi tako, da jim omogočijo udeležbo na srečanjih o lokalnem sodelovanju, če je to dogovorjeno na lokalni ravni. Nasprotno pa častni konzuli v nekaterih od teh držav članic, v katerih nacionalna zakonodaja dopušča, da ti zagotavljajo konzularno zaščito, take vloge v praksi ne opravljajo. Na splošno je vredno omeniti, da so v večini držav članic častni konzuli redko vključeni v zagotavljanje konzularne zaščite državljanom EU brez predstavništva ali pa sploh ne. Le v eni državi članici so častni konzuli zmerno vključeni (10–25 % vse konzularne zaščite, ki se zagotavlja državljanom EU brez predstavništva). Med razlogi, ki jih države članice navajajo za to, da področje uporabe Direktive ni razširjeno na častne konzule, so njihove omejene pristojnosti na splošno (tudi do njihovih državljanov), omejene storitve, ki jih lahko zagotavljajo (na primer večina od njih ne more izdati potne listine za vrnitev), in njihova omejena zmogljivost³². V veliki večini držav članic so konzularne pristojnosti, dodeljene častnim konzulom, bolj omejene od pristojnosti običajnih konzularnih uradnikov.

Države članice ne sprejemajo vedno posebnih ukrepov za obveščanje državljanov in drugih držav članic o tem, v kolikšni meri so častni konzuli v posameznem primeru pristojni za zagotavljanje zaščite. Morda na primer ni jasno, ali je častni konzul države članice pristojen za izdajanje potnih listin za vrnitev državljanov EU brez predstavništva ali ne. To lahko povzroča negotovost.

Skratka, častni konzuli imajo običajno omejena pooblastila in se s konzularno zaščito večinoma ukvarjajo v izjemnih okoliščinah. V kriznih razmerah pa imajo lahko bistveno vlogo. V zvezi s tem bi se lahko izboljšal način, na katerega države članice obveščajo druga drugo in državljane EU o obstoju častnih konzulov, in razširil obseg, v katerem lahko državljanom EU brez predstavništva zagotavljajo konzularno zaščito.

³² Nova oblika potne listine EU za vrnitev bo veljala 36 mesecev po sprejetju prihodnjih dodatnih tehničnih specifikacij za potne listine za vrnitev, določenih z Direktivo Sveta (EU) 2019/997. Za novo obliko bo treba uporabiti opremo za tiskanje enotne oblike za vizume. To bi lahko torej vplivalo na možnost zagotavljanja tovrstne konzularne zaščite tam, kjer je prisotnost držav članic omejena.

5.1.2. Državljeni brez predstavništva v tretjih državah (člena 4 in 6)

V členih 4 in 6 je opredeljen pojem „državljan brez predstavništva“. Ta opredelitev vključuje vsakega državljana, ki ima državljanstvo države članice, ki nima predstavništva v tretji državi, kar pomeni, da v njej nima stalnega diplomatsko-konzularnega predstavništva ali nima diplomatsko-konzularnega predstavništva ali častnega konzula, ki bi dejansko lahko zagotovil konzularno zaščito v konkretnem primeru.

Če ima država članica, katere državljanstvo ima državljan, diplomatsko-konzularno predstavništvo ali častnega konzula v tretji državi, vendar ta zadevnemu državljanu v določenem primeru iz katerega koli razloga ne more zagotoviti zaščite, do katere bi bil sicer upravičen po nacionalnem pravu ali praksi, bi moralo za takega državljana skladno s tem prav tako veljati, da je brez predstavništva. V tem kontekstu bi bilo treba upoštevati tudi dostopnost in bližino, kot je navedeno v uvodni izjavi 8 Direktive. Državljan, ki zaprosi za konzularno zaščito diplomatsko-konzularnega predstavništva druge države članice, denimo ne bi smel biti preusmerjen na diplomatsko-konzularno predstavništvo ali častni konzulat države članice njegovega državljanstva, če zaradi krajevnih okoliščin (npr. motenj v prometnem sistemu zaradi naravne nesreče) ali pomanjkanja virov ne more varno priti do svojega diplomatsko-konzularnega predstavništva ali častnega konzula niti oni ne morejo varno priti do njega, tako da bi lahko dobil konzularno zaščito. Zato bo nujno potrebna presoja posameznega primera. Neobstoj predstavništva bi bilo treba razlagati tako, da se zagotovi učinkovito uresničevanje pravice državljanov brez predstavništva, da jih pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za njihove državljanke, zaščiti diplomatsko-konzularno predstavništvo druge države članice, upoštevajoč okoliščine posameznega primera, zlasti krizne razmere. Kot je pojasnjeno v nadaljevanju, Komisija meni, da bi bilo treba dodatno pojasniti in zagotoviti pravno varnost v primerih, v katerih se lahko šteje, da državljan EU nima predstavništva, ker v tretji državi nima diplomatsko-konzularnega predstavništva ali častnega konzula, ki bi dejansko lahko zagotovil konzularno zaščito.

Večina držav članic je v nacionalno zakonodajo prenesla opredelitve pojmov iz členov 4 in 6³³.

Na splošno se zdi, da države članice državljanu EU, ki ima državljanstvo druge države članice, zelo redko zavrnejo zagotavljanje konzularne zaščite, ker se ta ne šteje za državljana brez predstavništva.

Večina držav članic je poročala, da so lahko v večini primerov določile področje uporabe Direktive v zvezi z „državljeni brez predstavništva“. Nekatere države članice pa so opozorile na težave pri ugotavljanju, ali obstoječe diplomatsko-konzularno predstavništvo ali častni konzul dejansko lahko zagotovi konzularno zaščito. Zlasti pri ugotavljanju, ali lahko konzularna predstavništva dejansko zagotovijo konzularno zaščito v tretji državi, si države članice različno razlagajo pojma „dostopnost“ in „bližina“. Kot dejavnik pri oceni nekatere upoštevajo vprašanja oddaljenosti ali zmogljivosti, druge pa ne. Nekatere države članice so opozorile na težave pri določanju, v kolikšni meri bi lahko bila oddaljenost razlog, da se oseba šteje za državljana brez predstavništva. Nekatere države članice pričakujejo, da si bodo državljeni prizadevali dostopati do predstavništev svoje države tudi na večje razdalje. Države članice so poročale, da se v primeru dvoma obrnejo neposredno na ministrstvo za zunanje zadeve države članice, katere

³³ Komisija nadaljuje dialog z državami članicami, da se preveri popolno izvajanje Direktive.

državljanstvo ima državljan, in nanj praviloma preložijo oceno, ali bi bilo treba posameznika obravnavati, kot da je brez predstavništva. Na splošno se po mnenju večine držav članic prag za oceno, ali je posameznik brez predstavništva, razlikuje glede na naravo in nujnost primera. Države članice zlasti v kriznih razmerah, ko prejemajo nujne prošnje za pomoč, zelo težko pravočasno potrdijo, da je državljan brez predstavništva.

Glede na navedeno bi bilo mogoče dodatno pojasniti pojem „državljan brez predstavništva“, zlasti kadar država članica, katere državljanstvo ima državljan, nima diplomatsko-konzularnega predstavništva ali častnega konzula, ki bi dejansko lahko zagotovil konzularno zaščito. Dodatna pojasnila, tudi v zvezi s kriznimi razmerami, bi olajšala uresničevanje pravic državljanov EU v zvezi s konzularno zaščito. To bi lahko na primer vključevalo „domnevo, da je oseba brez predstavništva,“ v času krize, in sicer glede na nujnost prošnje za pomoč.

5.1.3. Družinski člani državljanov brez predstavništva v tretjih državah (člen 5)

V členu 5 je navedeno, da morajo države članice v skladu s svojim nacionalnim pravom ali prakso družinskim članom, ki sami niso državljani EU in ki spremljajo državljane EU brez predstavništva v tretji državi, zagotoviti konzularno zaščito v enakem obsegu in pod enakimi pogoji, kot bi jo zagotovile družinskim članom, ki sami niso državljani EU, državljanov države članice, ki nudi pomoč. Kot je navedeno v uvodni izjavi 9 Direktive, je lahko taka zaščita – odvisno od okoliščin posameznega primera – morda potrebna, da se zagotovi učinkovito uresničevanje pravice, povezane s konzularno zaščito, ter pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, kot jo priznava člen 7 Listine.

Le tri države članice so poročale, da načeloma ne bi zagotovile konzularne zaščite družinskim članom državljanov EU brez predstavništva, ki sami niso državljani EU, glede na to, da v skladu s svojimi nacionalnimi zakonodajami ne zagotavljajo konzularne zaščite družinskim članom svojih državljanov. Ena od njih lahko takim družinskim članom izjemoma zagotovi pomoč v kriznih razmerah pod enakimi pogoji, kot veljajo za njene državljane.

V večini držav članic se zagotavljanje konzularne zaščite družinskim članom državljanov EU brez predstavništva, ki sami niso državljani EU, ocenjuje v vsakem primeru posebej. Družinski član je glede na nacionalno pravo in prakso države članice lahko posameznik iz ožje družine (na primer otrok, zakonec ali starš), pojem pa lahko vključuje tudi razširjeno družino (na primer sorojence, strice, tete, bratrance ali sestrične itd.). Države članice si podobno tudi različno razlagajo, kaj pomeni „spremljati“ državljana brez predstavništva. Sorodniki v prvem kolenu se v praksi običajno prednostno obravnavajo za pomoč. V času krize je v primerjavi s prakso držav članic v času brez krize zagotovljena boljša zaščita, kar je odvisno od resnosti in nujnosti kriznih razmer in sorazmerno z njimi.

5.1.4. Dostop do konzularne zaščite in druge ureditve (člen 7)

Člen 7(1) določa splošno načelo, da lahko državljani brez predstavništva zaprosijo za zaščito na diplomatsko-konzularnem predstavništvu katere koli države članice.

To pa državam članicam ne preprečuje sklepanja dvostranskih ureditev, kot je določeno v členu 7(2) Direktive, za zagotavljanje učinkovite zaščite državljanom EU brez

predstavništva³⁴. Prvič, država članica lahko stalno predstavlja drugo državo članico, kot je določeno v členu 8 Dunajske konvencije o konzularnih odnosih. Drugič, diplomatsko-konzularna predstavništva držav članic lahko po potrebi sklenejo praktične ureditve glede delitve odgovornosti za zagotovitev konzularne zaščite državljanom brez predstavništva. O takih ureditvah je treba uradno obvestiti Komisijo in ESZD, EU in države članice pa jih objavijo, da se zagotovi preglednost.

Če je bil sklenjen dogovor o praktični ureditvi, diplomatsko-konzularno predstavništvo, na katerem državljan brez predstavništva zaprosi za konzularno zaščito, in ki ni določeno kot pristojno v skladu s specifično obstoječo ureditvijo, je v skladu s členom 7(3) Direktive treba zagotoviti, da se prošnja državljana preusmeri na ustrezno diplomatsko-konzularno predstavništvo, razen če bi bila konzularna zaščita s tem ogrožena, zlasti če je zaradi nujnosti zadeve potrebno takojšnje ukrepanje zaprosenega diplomatsko-konzularnega predstavništva.

Vse države članice so sklenile take ureditve v različnih oblikah. V zvezi s tem sta bili opredeljeni dve težavi, zaradi katerih se lahko državljani EU brez predstavništva spoprijemajo z zamudami ali ovirami pri prejemu konzularne pomoči, do katere so upravičeni.

Prvič, večina ureditev ni dovolj dostopnih javnosti, da bi se za državljane brez predstavništva zagotovila preglednost in bi jih lahko učinkovito uporabljali. Nadaljnja prizadevanja bi lahko vključevala navedbo vseh stalnih ureditev med državami članicami na osrednji lokaciji, kot dodatek informacijam, prilagojenim lokalnemu okolju. Tako bi se pojasnilo, katera država članica je na podlagi predhodne ureditve pristojna za pomoč državljanom brez predstavništva drugih držav članic.

Mogoče bi bilo tudi nadalje okrepiti obveznost držav članic, da Komisijo, ESZD in delegacije EU uradno obveščajo o dvostranskih in praktičnih ureditvah (da se lahko take informacije vključijo v komunikacijske kanale EU za nadaljnje obveščanje javnosti), na primer z vključitvijo roka za uradno obvestilo. Koristno bi lahko bilo dodati podobne zahteve glede uradnega obveščanja za tiste države članice, ki uporabljajo člen 2(2), v zvezi z nasveti glede potovanj in sezname stikov za konzularne mreže držav članic, vključno s častnimi konzuli in morebitnim obsegom, v katerem lahko zagotavljajo konzularno zaščito.

Drugič, države članice so v nekaterih primerih zahtevale, da se pred zagotavljanjem pomoči državljanom brez predstavništva druge države članice med ustreznimi ministrstvi za zunanje zadeve sklene dvostranski sporazum, čeprav Direktiva take zahteve ne vključuje. Poleg tega so v nekaterih primerih države članice s predstavništvom državljanom brez predstavništva zavrnilo zagotovitev konzularne zaščite, ker naj bi bila za to zaradi dvostranskih ureditev odgovorna druga država članica s predstavništvom. V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 7 določa, da lahko državljani EU brez predstavništva zaprosijo za zaščito na diplomatsko-konzularnem predstavništvu katere koli države članice. Nadalje določa, da morajo v primerih sklenjenih ureditev organi države članice, ki je bila zaprosena za pomoč, preusmeriti prošnjo na ustrezno diplomatsko-konzularno predstavništvo, ne pa zadevni državljan.

Glede postopka za preusmeritev prošenj državljanov EU brez predstavništva se na splošno zdi, da je nejasen in slabo poznan. Čeprav Direktiva dopušča sklenitev

³⁴ Glej tudi uvodno izjavo 10 Direktive.

dvostranskih sporazumov med državami članicami, se zdi, da je treba dodatno pojasniti, da to ni osnovni pogoj za zagotovitev konzularne pomoči državljanom EU brez predstavništva.

5.1.5. Ugotavljanje istovetnosti (člen 8)

V skladu s členom 8(1) morajo prosilci za konzularno zaščito dokazati, da so državljani EU, s predložitvijo potne listine ali osebne izkaznice. Člen 8(2) določa, da če državljan EU ne more predložiti veljavne potne listine ali osebne izkaznice, se lahko državljanstvo izkaže na kakršen koli drug način, po potrebi tudi s preverjanjem pri diplomatskih ali konzularnih organih države članice, katere državljan trdi, da je. Člen 8(3) pa določa, da se lahko v zvezi z družinskimi člani iz člena 5 istovetnost in obstoj družinskega razmerja izkažeta na kakršen koli način, tudi s preverjanjem države članice, ki nudi pomoč, pri diplomatskih ali konzularnih organih države članice državljanstva državljanov EU iz člena 8(1).

Večina držav članic je člen 8 prenesla v nacionalno zakonodajo³⁵.

Uporaba te določbe se na splošno zdi učinkovita, večina držav članic ni poročala o večjih težavah pri ugotavljanju istovetnosti državljanov EU brez predstavništva ali njihovih družinskih članov, ki zaprosijo za konzularno zaščito.

5.1.6. Oblike pomoči (člen 9)

V členu 9 so neizčrpno³⁶ naštet najpogostejši primeri, v katerih lahko državljani EU brez predstavništva zaprosijo za konzularno pomoč držav članic s predstavništvom:

- pri odvzemu prostosti ali pridržanju;
- pomoč žrtvi kaznivenga dejanja;
- ob hudi nesreči ali hudi bolezni;
- v primeru smrti;
- pomoč in repatriacija v izrednih razmerah, ter
- če je treba izdati potno listino za vrnitev.

Države članice morajo v vseh navedenih primerih državljanom EU brez predstavništva zagotoviti vso pomoč, ki bi jo zagotovile svojim državljanom. Zato se lahko raven prejete pomoči med državami članicami razlikuje.

Vse države članice zagotavljajo konzularno zaščito v šestih primerih iz člena 9 Direktive. Vrste pomoči, ki jo države članice zagotavljajo v praksi, se med državami članicami močno razlikujejo, pri čemer se običajno upoštevajo posebne okoliščine posameznega primera. Večina držav članic v svoji nacionalni zakonodaji izrecno navaja šest primerov iz člena 9, v dveh državah članicah pa je šest primerov vključenih v politiko ali prakso. Poleg tega več držav članic izrecno določa, da se mora Direktiva uporabljati tudi v drugih primerih, ki niso navedeni v členu 9, kot na primer v zvezi z mladoletniki brez spremstva.

³⁵ Komisija nadaljuje dialog z državami članicami, da bi preverila popolno izvajanje Direktive.

³⁶ Kot je navedeno v uvodni izjavi 14 Direktive, „[k]er je potrebna zaščita vedno odvisna od dejanske situacije, konzularna zaščita ne bi smela biti omejena na tiste situacije, ki so posebej navedene v tej direktivi“.

Dokazi kažejo, da države članice državljanom drugih držav članic v nekriznih razmerah pomoč največkrat zagotavljajo zaradi izdaje potne listine za vrnitev, na drugem mestu pa so zahteve za poizvedbe in informacije. To je eden od razlogov za sprejetje Direktive Sveta (EU) 2019/997 z dne 18. junija 2019 o vzpostavitvi potne listine EU za vrnitev in razveljavitvi Sklepa 96/409/SZVP³⁷, ki bi se morala začeti uporabljati leta 2025. Leta 2020 se je večina primerov pomoči, zagotovljene državljanom EU brez predstavnštva, ob upoštevanju koronavirusne krize nanašala na pomoč in repatriacijo v izrednih razmerah. Ocenjuje se, da je bilo najmanj 500 državljanov EU in njihovih družinskih članov, ki so bili evakuirani iz Afganistana, brez predstavnštva.

Čeprav navedeni seznam primerov ni izčrpen, je več delegacij EU poročalo o primerih državljanov EU brez predstavnštva, ki jim je država članica zavrnila konzularno zaščito. Država članica je v takih primerih kot razlog za zavrnitev navedla, da zahtevana pomoč ni bila ena od oblik pomoči na seznamu, čeprav bi morala na podlagi svoje zakonodaje tako pomoč zagotoviti svojim državljanom.

Opozoriti je treba, da oblike pomoči iz člena 9 niso izčrpne, kar pomeni, da so državljani EU brez predstavnštva nediskriminatorno upravičeni tudi do drugih vrst pomoči v okviru konzularne zaščite, ki jih države članice zagotavljajo svojim državljanom.

Iz teh ugotovitev izhaja, da bi se lahko izboljšala jasnost glede konzularne pomoči, ki jo države članice zagotavljajo državljanom EU brez predstavnštva, da bi se povečali predvidljivost in pravna varnost.

5.2. Ukrepi za usklajevanje in sodelovanje

5.2.1. Splošna pravila (člen 10)

V skladu s členom 10(1) morajo države članice tesno sodelovati in se usklajevati med seboj ter z EU za zagotovitev zaščite državljanom brez predstavnštva. Odstavka 2 in 3 člena 10 določata, na kakšen način mora država članica, ki nudi pomoč, ob prejemu prošnje za konzularno zaščito sodelovati z državo članico, katere državljanstvo ima državljan brez predstavnštva. Odstavka 2 in 3 vsebujeta tudi zahteve po izmenjavi informacij o prošnjah za pomoč ter identiteti državljana brez predstavnštva, ki zaprosi za pomoč, pa tudi vseh družinskih članov, ki jim je morda treba zagotoviti konzularno pomoč. Država članica, ki nudi pomoč, mora tudi omogočiti izmenjavo informacij med državljanom in državo članico, katere državljanstvo ima, ta pa je odgovorna za stike z družinskimi člani državljana ter drugimi morebitnimi ustreznimi osebami ali organi. Člen 10(4) določa, da države članice ESZD prek njene varne spletne strani uradno sporočijo podatke o zadevnih kontaktnih osebah na ministrstvih za zunanje zadeve.

Večina držav članic je člen 10 prenesla v nacionalno zakonodajo³⁸.

Države članice so poročale, da sta njihovo medsebojno sodelovanje in usklajevanje na splošno učinkovita. To usklajevanje v praksi v veliki večini primerov zagotavljajo delegacije EU, srečanja o lokalnem konzularnem sodelovanju pa običajno potekajo v njihovih prostorih. Vendar je bilo ugotovljenih več težav. Te so predstavljene v nadaljevanju.

³⁷ UL L 163, 20.6.2019, str. 1.

³⁸ Komisija nadaljuje dialog z državami članicami, da bi preverila popolno izvajanje Direktive.

Prvič, pojavljali so se primeri, čeprav redko, ko so državljani EU brez predstavništva zaprosili za pomoč drugo državo članico, ki je njihovo prošnjo nato posredovala najbližjemu diplomatskemu predstavništvu države članice, katere državljanstvo je imel državljan, v sosednji jurisdikciji.

Drugič, v nekaterih primerih države članice, katerih državljanstvo so imeli državljani, državam članicam, ki so nudile pomoč, niso hotele zagotoviti informacij o svojih državljanih, pri čemer so trdile, da varujejo njihove osebne podatke.

Tretjič, države članice s predstavništvom so v kriznih razmerah zaradi številnih posameznih prošelj državljanov EU včasih preobremenjene, tudi zaradi omejenega dostopa držav članic brez predstavništva do informacij, razposlanih v lokalna usklajevalna omrežja. Diplomatsko-konzularna predstavništva, ki se najhitreje odzivajo na prošnje državljanov, skozi čas običajno prejmejo največ prošelj, kar jih odvrča od takojšnjega ukrepanja. V takih primerih bi se lahko pritisk na države članice s predstavništvom v tretjih državah zmanjšal z nadaljnjo digitalizacijo konzularnih storitev in okrepitvijo sodelovanja.

Države članice na splošno učinkovito medsebojno sodelujejo pri zagotavljanju konzularne zaščite državljanom brez predstavništva. Glede na navedene primere pa lahko nekatere neučinkovitosti povzročijo zamude ali celo opustitve pri zagotavljanju pomoči državljanom brez predstavništva. V zvezi s tem je treba posebej omeniti pomanjkanje digitalnih orodij, težave glede zmogljivosti, zlasti v času krize, ter neobstoj izrecne pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov državljanov EU (vključno s prenosu podatkov). Poleg tega bi se lahko ozaveščenost konzularnih organov o načelih in zahtevah, ki jih določa Direktiva, še povečala, da bodo izpolnili svojo obveznost zagotavljanja pomoči, ko je to potrebno.

5.2.2. Vloga delegacij EU (člen 11)

Člen 11 določa, da delegacije EU tesno sodelujejo in se usklajujejo z diplomatsko-konzularnimi predstavništvimi držav članic, da bi prispevale k lokalnemu in kriznemu sodelovanju in usklajevanju, zlasti z zagotavljanjem razpoložljive logistične podpore in informacij o pomoči do katere so lahko upravičeni državljani brez predstavništva. Poleg tega delegacije EU in sedež ESZD olajšujejo izmenjavo informacij med diplomatsko-konzularnimi predstavništvimi držav članic ter po potrebi z lokalnimi organi. Delegacije EU morajo dati na voljo tudi splošne informacije o pomoči, do katere so lahko upravičeni državljani brez predstavništva, zlasti o dogovorjenih praktičnih ureditvah, če obstajajo.

Naloga delegacij EU na področju konzularne zaščite je nadalje opredeljena v členu 5(10) sklepa o ESZD, v katerem je navedeno, da te delegacije „na prošnjo držav članic tem nudijo podporo pri diplomatskih odnosih in pri zagotavljanju konzularne zaščite državljanom Unije v tretjih državah na način, ki je nevtralen glede virov“³⁹. S tem je pojasnjeno, da naj bi delegacije EU nudile podporo državam članicam pri zagotavljanju pomoči državljanom EU brez predstavništva in s predstavništvom.

Delegacije EU so bistvene za delovanje mrež za lokalno konzularno sodelovanje. Imajo vodilno vlogo pri vodenju ali podpori predsedniku srečanj o lokalnem konzularnem sodelovanju, gostovanju teh srečanj ter usklajevanju pripravljenosti in odziva držav članic na konzularne krize na lokalni ravni. Njihova vloga v zvezi z državljani EU pa se

³⁹ Glej tudi člen 221(2) PDEU.

nanaša zlasti na usklajevanje in vzpostavitev stikov med državljani in predstavništvu držav članic, ki lahko zagotovijo konzularno zaščito. Dejavna vloga delegacij EU, ki so osrednje točke za države članice (in v nekaterih primerih državljane EU), večkrat presega zahteve iz Direktive.

Čeprav države članice menijo, da je splošno sodelovanje z delegacijami EU in usklajevanje s strani delegacij EU učinkovito, so številne poudarile, da je treba okrepiti njihovo splošno vlogo. Kot kažejo nedavni primeri, države članice že zdaj pogosto prosijo delegacije EU, ki imajo proaktivno vlogo v kriznih in nekriznih razmerah, naj, strogo gledano, presežejo svoja pooblastila, zlasti z zagotavljanjem neposredne pomoči državljanom EU, ki jo potrebujejo.

Skoraj vse delegacije EU so bile med pandemijo COVID-19 posebej dejavne pri splošnem usklajevanju ukrepov držav članic, vključno z usklajevanjem repatriacijskih letov in izmenjavo informacij s poklicnimi predstavništvu in častnimi konzuli. V nekaterih primerih, kot na Fidžiju, kjer ima diplomatsko predstavništvo malo držav članic, je delegacija EU prevzela glavno vlogo pri usklajevanju repatriacijskih letov za državljane EU⁴⁰.

Države članice brez predstavništva na letališču v Kabulu v Afganistanu so se med zračnim transportom iz Kabula leta 2021 obrnile na ESZD in delegacijo EU, da so svojim državljanom zagotovile dostop do letališča in sedežev na letalih. ESZD in delegacija EU sta te državljane povezovali s kolegi iz držav članic, ki so imele predstavništva na letališču v Kabulu.

V Esvatiniju so države članice med nemiri poleti leta 2021 stopile v stik z delegacijo EU, edinim diplomatskim predstavništvom EU na terenu, da so si izmenjale informacije o prisotnosti svojih najranljivejših državljanov ter se pozanimale o varnostnih razmerah in možnostih morebitne evakuacije. Nujno bi bilo pojasniti vlogo delegacij EU v primerih, ko je ta edino diplomatsko predstavništvo EU, da bi se zagotovilo morebitno spremljanje evakuacije, če bi bilo to potrebno.

V Eritreji je delegacija EU z vzpostavitvijo stika z lokalnimi organi neposredno pomagala državljanu EU brez predstavništva, da sta se zagotovila prevoz in hospitalizacija, kar je omogočilo varno vrnitev v Evropo.

V okviru ruske vojne agresije proti Ukrajini je delegacija EU v Kijevu uspešno organizirala dve operaciji tako imenovanega diplomatskega vlaka, ko se je z ukrajinskimi železnicami dogovorila o zakupu posebnih vagonov na vlaku od Kijeva do Helma (Poljska). S to pobudo je bilo več stotin državljanov EU, njihovih družinskih članov ter lokalnih predstavnikov delegacije EU in diplomatskih predstavništev držav članic uspešno evakuiranih iz Ukrajine v dveh operacijah, organiziranih 9. in 14. marca 2022.

Junija 2022 je delegacija EU v Somaliji na prošnjo države članice pomagala pri reševanju državljana EU, katerega ladja se je pokvarila približno 100 km od Somalije, pred obalo

⁴⁰ Evropski parlament je v Sklepu z dne 4. maja 2022 o razrešnici glede izvrševanja splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2020 (P9_TA(2022)0153) navedel: „čestita ESZD, ker je dobro opravila ključno vlogo v veliki nujni akciji za repatriacijo več kot 600 000 državljanov Unije, ki so obtičali po svetu, obenem pa je pomagala vzpostaviti obsežno humanitarno podporno operacijo Ekipa Evropa za pomoč partnerjem po svetu, ki so imeli za boj proti pandemiji precej manj virov kot Unija“.

mesta Kismayo. Delegacija EU je vzpostavila stik z državnimi organi v Džubi, ki so zagotovili štiri ladje za uspešno reševalno operacijo.

Raziskava delegacij EU, izvedena v okviru tekoče ocene učinka za morebitno revizijo Direktive⁴¹, je pokazala, da državljani že pogosto zaprosijo za pomoč delegacije EU (zlasti od izbruha pandemije COVID-19) in da je takih prošenj čedalje več⁴².

Mreža delegacij EU v Karibski regiji in delegacija EU na Fidžiju so med redkimi diplomatskimi predstavništvi EU v teh ogromnih regijah. V Karibski regiji, ki je turistično vozlišče, vendar jo velikokrat prizadenejo naravne nesreče, je še posebej kritično, da države članice nimajo konzularne prisotnosti. Podobno sta delegaciji EU v neobalnih državah Esvatini in Lesoto ter delegacije EU na Barbadosu, v Gvajani ter, za zdaj, v Afganistanu edina diplomatska prisotnost EU v teh državah.

Iz navedenega na splošno izhaja, da bi bilo nujno pojasniti in okrepiti vlogo delegacij EU, da bi se bolje izrazila njihova vse vidnejša vloga na terenu ter zagotovila pravna varnost, tudi s podelitvijo pooblastil, da v določenih okoliščinah in na prošnjo držav članic zagotovijo neposredno pomoč državljanom EU v tujini. Z nadaljnjo uporabo široke mreže delegacij EU bi se okrepila podpora, ponujena državljanom EU, kadar jo potrebujejo v tujini.

Za optimalno uporabo razpoložljivih virov bi bilo treba omogočiti rešitve, prilagojene posamezni tretji državi in posameznim okoliščinam. Prednost bi bilo treba dati rešitvam z omejenim proračunskim vplivom. Bolj bi bilo treba na primer uporabljati skupne konzularne skupine, v katere bi bilo vključeno konzularno osebje EU in držav članic, pripravljeno za napotitev ali pošiljanje kot okrepitev, zlasti v odziv na izredne ali krizne razmere. Za okrepitev konzularnega strokovnega znanja in izkušenj na terenu v državah z omejeno konzularno prisotnostjo bi lahko bilo v posebne delegacije EU napoteno tudi konzularno osebje držav članic.

Ta razvoj dogodkov bi se med drugim lahko obravnaval z razširitvijo podporne vloge delegacij EU, zlasti v tistih tretjih državah, v katerih je konzularna prisotnost držav članic zelo majhna. Raziskava Eurobarometer o državljanstvu in demokraciji EU iz marca 2020 je v zvezi s tem pokazala, da se je več kot devet od desetih anketirancev strinjalo, da bi želeli, če bi bili v državi zunaj EU, v kateri država članica, katere državljanstvo imajo, nima predstavništva, namesto tega zaprositi za podporo pri delegaciji EU⁴³.

5.2.3. Lokalno sodelovanje (člen 12)

Člen 12 določa, da je na dnevnem redu srečanj o lokalnem sodelovanju tudi redna izmenjava informacij o vprašanjih, ki zadevajo državljane brez predstavništva. Določa še,

⁴¹ Še neobjavljena študija z naslovom *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*, ki so jo izvedla podjetja Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis in VVA.

⁴² Večina delegacij EU (približno 48 %) je odgovorila, da so pred pandemijo COVID-19 take prošnje prejemale občasno / le nekajkrat na leto. Zdi pa se, da se je od začetka pandemije COVID-19 število delegacij EU, ki so prejele zahteve za pomoč neposredno od državljanov EU, precej povečalo: o prejemu prošenj je poročalo približno 82 % anketirancev. Poleg tega se je povečala tudi pogostost prošenj, saj je približno 30 % delegacij EU navedlo, da prošnje dobivajo vsak teden.

⁴³ Raziskava Flash Eurobarometer 485: Državljanstvo in demokracija EU, februar/marec 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=sl.

da se v okviru teh srečanj države članice po potrebi dogovorijo o praktičnih ureditvah iz člena 7, da bi zagotovile učinkovito zaščito državljanov brez predstavnštva v zadevni tretji državi. Razen če se države članice ne dogovorijo drugače, tem srečanjem predseduje predstavnik države članice, ki tesno sodeluje z delegacijo EU.

Na splošno so srečanja o lokalnem sodelovanju uporabna in uspešno organizirana, čeprav se lahko raven in uspešnost takih srečanj med posameznimi tretjimi državami razlikujeta. Od izbruha pandemije COVID-19 so srečanja o lokalnem sodelovanju večinoma potekala na daljavo. V praksi se zdi, da ni jasne hierarhije ali načina imenovanja predsedujočega srečanju (pri čemer se predsedovanje vedno bolj ponuja delegacijam EU).

Za države članice, ki imajo v predstavnštvih malo osebja, je lokalno usklajevanje ključno, saj je vir informacij in praktično orodje za reševanje vprašanj, ki se pojavljajo pri zagotavljanju konzularne zaščite. Kot poročajo delegacije EU, pa udeležba na srečanjih o lokalnem konzularnem sodelovanju ni enakomerna (zlasti v običajnih časih in ko ni kriznih razmer). To je mogoče pojasniti s tem, da nekatera predstavnštva z malo osebja težko sodelujejo na vseh razpravah ali da države članice brez predstavnštva težko dostopajo do teh mrež za lokalno sodelovanje (saj glede na naravo razprav oddaljena udeležba ni vedno mogoča ali zaželena).

Državam članicam, ki nimajo lokalnega predstavnštva, informacije, o katerih se je razpravljalo med srečanj o lokalnem konzularnem sodelovanju, niso vedno na voljo ali dostopne. Čeprav se zapisniki sestankov zaradi olajšanja razprav in povratnih informacij naložijo na konzularno spletno platformo ESZD (CoOL), bi lahko delegacije EU države članice brez predstavnštva vnaprej obveščale o dnevnem redu takih srečanj, da se zagotovi stalen pretok informacij. Čeprav stalna udeležba držav članic brez predstavnštva, ki imajo v zadevni tretji državi malo državljanov, in njihova udeležba na daljavo morda ni vedno nujna in mogoča, pa je njihova udeležba v času krize bistvena.

Glede na navedeno bi bilo mogoče v okviru lokalnega konzularnega sodelovanja predvideti dodatne ukrepe za okrepitev izmenjave informacij z državami članicami brez predstavnštva in njihovo sodelovanje. Koliko državljanov brez predstavnštva je v tretji državi, je mogoče najzanesljiveje vedeti prek nacionalnih organov (vsaj za osebe s stalnim prebivališčem). Države članice bi bilo treba spodbujati, naj svojim državljanom zagotovijo možnost, da se med potovanjem ali bivanjem v državah, v katerih nimajo predstavnštva, registrirajo pri organih države članice, katere državljanstvo imajo.

5.2.4. Pripravljenost na krizo in krizno sodelovanje (člen 13)

Države članice s predstavnštvom v tretji državi morajo načrte nujnih kriznih ukrepov usklajevati med seboj in z delegacijo EU, da bi zagotovile, da bi državljani brez predstavnštva v primeru krize prejeli celovito pomoč. EU in države članice morajo v primeru izrednih razmer ali krize tesno sodelovati za zagotovitev učinkovite pomoči državljanom brez predstavnštva ter se morajo, če je mogoče, pravočasno obveščati o razpoložljivih zmogljivostih glede evakuacije.

Člen 13(3) Direktive določa, da so „vodilna država“ ali država članica oziroma države članice, ki usklajujejo pomoč, pristojne za usklajevanje pomoči, ki jo prejmejo državljani brez predstavnštva, ob pomoči drugih zadevnih držav članic, delegacije EU in sedeža ESZD. Poleg tega določa, da morajo države članice vodilni državi ali državi članici oziroma državam članicam, ki usklajujejo pomoč, zagotoviti vse ustrezne informacije v zvezi s svojimi državljani brez predstavnštva, ki so navzoči v krizi. Vodilna država ali država članica oziroma države članice, ki usklajujejo pomoč za državljane brez

predstavništva, lahko po potrebi zaprosijo za pomoč iz instrumentov, kot so strukture kriznega upravljanja ESZD in mehanizem Unije na področju civilne zaščite.

Pripravljenost na krizo in krizno sodelovanje sta zelo pomembna, zlasti po nedavnih krizah, saj omogočata, da se združene zmogljivosti EU in njenih držav članic uporabijo za operacije evakuacije/repatriacije, da se izmenjujejo analize in informacije ter zagotavlja podpora državljanom EU s predstavništvom in brez predstavništva. Med pandemijo COVID-19, rusko vojno agresijo proti Ukrajini in drugimi primeri političnih kriz ali (naravnih) nesreč so bile za podpiranje sodelovanja med državami članicami bistvene odzivnost, učinkovitost in pomoč ESZD, ustreznih delegacij EU in ERCC Komisije.

Člen 13 v okviru pripravljenosti na krizo in kriznega sodelovanja poziva k načrtovanju skupnih nujnih kriznih ukrepov (v nadaljnjem besedilu: **skupni okviri**), izmenjavi informacij med državami članicami, dodelitvi usklajevalne vloge vodilni državi (ali kateri koli drugi državi članici, ki usklajuje pomoč), oblikovanju skupnih konzularnih skupin ter morebitni podpori ESZD (vključno z delegacijami EU) in mehanizma Unije na področju civilne zaščite. Delegacije EU imajo vodilno vlogo pri usklajevanju priprave skupnih okvirov.

ESZD ocenjuje, da je po svetu vzpostavljenih približno 94 skupnih okvirov, do konca leta 2022 pa naj bi jih bilo sprejetih še približno 20 več⁴⁴. Skupni okviri so bili posebej koristni že zgolj zato, ker ozaveščajo, da se je treba na krize pripraviti. Vendar za vsako tretjo državo še ne obstajajo in jih je treba pogosto posodabljati, da bi bili koristni v času krize. Skupni odziv EU in njenih držav članic na koronavirusno krizo je prispeval h krepitvi sodelovanja med državami članicami. Po izbruhu COVID-19 se je večji poudarek namenil izmenjavi informacij in posodabljanju načrtovanja skupnih nujnih kriznih ukrepov. Vendar se obseg, v katerem tako načrtovanje ukrepov vključuje posodobljene informacije o državljanih držav članic brez predstavništva na ozemlju, v vsaki tretji državi razlikuje.

V oceni pridobljenih spoznanj med pandemijo COVID-19 se je okrepila zamisel o večji vlogi delegacij EU v krizah, vključno z njihovo vlogo pri ocenjevanju kriznih razmer. Glede na lokalne izkušnje, pridobljene med koronavirusno krizo, se je poudarila tudi potreba po pregledu skupnih okvirov na lokalni ravni⁴⁵. Poleg tega so v tretjih državah, ki nimajo predstavništva države članice, za pripravo skupnih okvirov odgovorne predvsem delegacije EU. Delegaciji v Esvatiniju in Lesotu sta na primer že pripravili skupne okvire. Podobno je delegacija EU na Barbadosu pripravila osnutek skupnega okvira za celotno Vzhodnokaribsko regijo, zdaj pa morajo prispevek zagotoviti še države članice.

„**Vodilne države**“ so prisotne v 22 tretjih državah. Čeprav je koncept vodilne države na splošno deležen podpore, zlasti s strani držav članic, ki običajno nimajo predstavništva, ima praktične omejitve, saj je lahko vodilna država v neposredni krizi preobremenjena. Koncept je v smislu pripravljenosti na krize tudi manj celovit od naknadno sprejetega koncepta skupnih okvirov⁴⁶. Poleg tega delegacije EU včasih prevzamejo usklajevalno vlogo, ki je podobna vlogi vodilne države. Taka prekrivanja lahko povzročijo zmedo.

⁴⁴ Notranji podatki ESZD.

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Glej smernice EU o izvajanju koncepta vodilne države za konzularne zadeve (2008/C 317/06).

V oceni pridobljenih spoznanj med pandemijo COVID-19 je navedeno, da je treba glede na pomanjkljivosti, opažene med krizo, koncept „vodilne države“ ponovno proučiti⁴⁷. Ugotovljeno je bilo zlasti, da bi se v primeru ohranitve koncepta lahko proučila inovativna sredstva za podpiranje vodilnih držav, da bi se zagotovila pravična porazdelitev bremena. To bi lahko vključevalo povečanje vloge delegacij EU, da bi skupaj z vodilno državo usklajevale odziv EU.

Nekatere države članice so v prejšnjih krizah uporabljale **skupne konzularne skupine**. Koncept se je na primer izkazal za zelo učinkovitega v zgodnjih fazah pandemije COVID-19, zlasti z zmanjšanjem bremena za države članice s predstavnštvom. Take skupine so bile vzpostavljene med svetovnim nogometnim prvenstvom leta 2018 v Rusiji in po potresu v Indoneziji leta 2018. Vendar bi se lahko koncept bolje vključil v Direktivo, tudi z določitvijo jasnih pravil in postopkov za države članice brez predstavnštva, da bi dejavneje medsebojno sodelovale v času krize in uravnotežile breme odgovornosti.

V uvodnih izjavah Direktive je navedeno, da se je mogoče na **mehanizem Unije na področju civilne zaščite** zanašati kot na pomožno sredstvo, kar je prepuščeno presoji držav članic. Med koronavirusno krizo so za pomoč v okviru mehanizma Unije na področju civilne zaščite zaprosili največkrat doslej (408 letov, 100 313 potnikov, vrnjenih v domovino na letih, financiranih v okviru navedenega mehanizma)⁴⁸. Čeprav mehanizem Unije na področju civilne zaščite ponuja priložnosti za podpiranje drugih konzularnih dejavnosti med krizami, se je pred tem izjemnim dogodkom redko uporabljal za konzularno podporo. Ko so potrebne repatriacije, je treba omogočiti njegovo nadaljnjo uporabo in zagotoviti nasvete o njem. Države članice se morajo zavedati možnosti in postopka aktivacije tega mehanizma.

Obseg in način uporabe različnih konceptov za pripravljenost na krizo in krizno sodelovanje iz člena 13 Direktive se med tretjimi državami razlikujeta. Načrtovanje skupnih nujnih kriznih ukrepov ni vzpostavljeno v vseh tretjih državah, njegova kakovost in vsebina pa se razlikujeta. Vloga vodilne države se je podobno začela uporabljati v dokaj omejenem številu tretjih držav. Poleg tega se zdi, da države članice niso povsem seznanjene z aktivacijo mehanizma Unije na področju civilne zaščite za konzularne namene, kar bi lahko kazalo na potrebo po nadaljnjih smernicah o načinih uporabe in nadaljnji prilagoditvi za odzivanje na praktične potrebe⁴⁹. Čeprav je bila uporaba skupnih konzularnih skupin do zdaj omejena, se te zdijo uspešno in učinkovito orodje za zmanjšanje bremena držav članic s predstavnštvom v času krize. Čeprav Direktiva vsebuje sklic na ta koncept, bi bilo treba spodbujati njegovo uporabo in ga po potrebi nadalje pojasniti.

Glede na navedeno je treba v zvezi z morebitnim pregledom konceptov iz člena 13 upoštevati rezultat nedavnih izkušenj na lokalni ravni, vključno z možnostjo, da se delegacijam EU v okviru pripravljenosti na krize podeli večja vloga. V vseh državah članicah zlasti niso skladni mehanizmi za pripravljenost na krize: v nekaterih državah članicah so v skupnih okvirih opredeljene usklajevalne odgovornosti, v drugih pa se še vedno uporablja koncept vodilne države, in ko so skupni okviri vzpostavljeni, niso na

⁴⁷ ST 13613/20.

⁴⁸ Mehanizem Unije na področju civilne zaščite je bil pred tem izjemnim dogodkom redko uporabljen za konzularno podporo (do desetkrat v dvajsetih letih).

⁴⁹ ERCC Komisije končuje pripravo smernic o uporabi mehanizma Unije na področju civilne zaščite za konzularno pomoč.

enaki ravni kakovosti. V nekaterih tretjih državah, v katerih so edina predstavništva EU delegacije EU, so za pripravo skupnih okvirov odgovorne predvsem te delegacije. Poleg tega niso dobro znane okoliščine, kdaj in kako se lahko aktivira mehanizem Unije na področju civilne zaščite. Prav tako ni nobene skladnosti glede tega, kdo predseduje srečanjem o lokalnem konzularnem sodelovanju, obseg, v katerem so države članic brez predstavništva v njih udeležene, pa se razlikuje. In nazadnje, ni jasno, kako si izmenjevati informacije o državljanih EU brez predstavništva v skladu s splošno uredbo o varstvu podatkov (GDPR) in uredbo o varstvu podatkov za institucije EU.

5.3. Finančni postopki (člena 14 in 15)

Državljan brez predstavništva se zaveže, da bo državi članici, katere državljanstvo ima, povrnil stroške konzularne zaščite, ki bi jih imeli pod enakimi pogoji državljani države članice, ki nudi pomoč. V skladu s členom 14(2) lahko država članica, ki nudi pomoč, zahteva povrnitev stroškov od države članice, katere državljanstvo ima državljan brez predstavništva, ti stroški pa se morajo povrniti v razumnem roku, ki ni daljši od 12 mesecev. Država članica, katere državljanstvo ima državljan brez predstavništva, lahko od zadevnega državljanu brez predstavništva zahteva, da te stroške povrne. Člen 14(3) nadalje določa, da lahko država članica, ki nudi pomoč, od države članice, katere državljanstvo ima državljan brez predstavništva, zahteva povrnitev neobičajno visokih, vendar nujnih in upravičenih stroškov, povezanih s pomočjo, zagotovljeno v primerih odvzema prostosti ali pridržanja.

Člen 15 določa, da lahko v kriznih razmerah država članica, ki nudi pomoč, vse zahtevke za povrnitev stroškov zaradi podpore, ki jo je zagotovila državljanu brez predstavništva, pošlje državi članici, katere državljanstvo ima državljan brez predstavništva, tudi, če državljan brez predstavništva ni podpisal zaveze o povrnitvi stroškov. Država članica, ki nudi pomoč, lahko od države članice, katere državljanstvo ima državljan brez predstavništva, zahteva, da takšne stroške povrne v sorazmernem znesku, tako da se celoten znesek dejanskih stroškov deli s številom državljanom, ki so prejeli pomoč. Če je država članica, ki je nudila pomoč, prejela finančno podporo za nudenje pomoči iz mehanizma Unije na področju civilne zaščite, je treba pri vsakem prispevku države članice, katere državljanstvo ima državljan brez predstavništva, upoštevati odbitek prispevka EU.

Člena 14 in 15 je v nacionalno zakonodajo prenesla večina držav članic⁵⁰.

Kot so poročale države članice, se pravila o povrnitvi stroškov v praksi redko uporabljajo. O uporabi zahtevane povrnitve stroškov od druge države članice so poročale le štiri države članice.

Direktiva izrecno ne določa možnosti, da mora država članica, ki nudi pomoč, povrnitev stroškov zahtevati neposredno od državljanov EU brez predstavništva, čeprav države članice to metodo uporabljajo v praksi. Približno 12 držav članic je določilo možnost, da morajo stroške konzularne zaščite povrniti neposredno državljani brez predstavništva, ki so prejeli pomoč. Več teh držav članic poskuša povrnitev stroškov najprej zahtevati neposredno od državljanu brez predstavništva, če to ne uspe, pa jo lahko zahteva od države članice, katere državljanstvo ima državljan brez predstavništva.

⁵⁰ Komisija nadaljuje dialog z državami članicami, da bi preverila popolno izvajanje Direktive.

Glede na navedeno je morda treba bolje pojasniti postopke finančnega povračila iz Direktive. Poleg tega bi se lahko v okviru morebitnega pregleda, katerega namen je vključitev primerov, v katerih so se države članice odločile, da državljanom brez predstavništva pomagajo prostovoljno, proučilo, ali je treba spremeniti obrazce zahtevka za povrnitev stroškov iz prilog k Direktivi, da bi vključevali povrnitev stroškov za državljane EU brez predstavništva in s predstavništvom.

6. Ugotovitve

Ocena uporabe Direktive, ki so jo izvedle države članice, je pokazala, da je bila pri doseganju svojega cilja, tj. poenostaviti uresničevanje pravic državljanov EU v zvezi s konzularno zaščito v državah nečlanicah EU, v katerih država članica, katere državljani so, nima predstavništva, večinoma učinkovita.

Vendar so krize, zaradi katerih se zaprosi za konzularno zaščito, vse številčnejše in obsežnejše. Zlasti pandemija COVID-19 (najobsežnejša in najzapletenejša doslej), kriza v Afganistanu, ruska agresija proti Ukrajini in posledična konzularna kriza so zagotovile okvir za opredelitev vrzeli in premislek o tem, kako okrepiti pravice državljanov EU v zvezi s konzularno zaščito ter nadalje olajšati njihovo uresničevanje.

Ukrepe bi bilo mogoče pojasniti in poenostaviti, da se nadalje olajša zagotavljanje konzularne zaščite državljanom EU brez predstavništva, vključno s povečanjem pravne varnosti glede upravičencev in zagotavljanjem take zaščite ne glede na to, kje na svetu so. Poleg tega bi se lahko razmislilo o boljšem zagotavljanju informacij in usklajevanju obveščanja. Ugotovljeno je bilo tudi, da je treba za našo pripravljenost na krizo bolj uporabljati mehanizme predvidevanja, zlasti ob upoštevanju škode za posameznika, ki je lahko posledica neuspešne konzularne zaščite. Nadalje, uradna vloga delegacij EU ter njihovo usklajevanje in sodelovanje z državami članicami bi lahko bolje izražali dejansko stanje njihovega dela na terenu, kar bi zagotavljalo večjo pravno varnost.

Primarna obveznost za zagotavljanje konzularne zaščite ostaja v pristojnosti držav članic. Vendar pa bi se lahko proučil argument, da se v dobro opredeljenih okoliščinah delegacije EU pooblastijo, naj na prošnjo držav članic bolj neposredno sodelujejo z državljani EU. Na primer v primerih pomoči z repatriacijo, zlasti z izdajo potne listine za vrnitev, ko so delegacije EU edine sposobne to zagotoviti, in učinkovitejšim usklajevanjem odziva EU pri podpri državljanov brez predstavništva in s predstavništvom, zlasti med kriznimi razmerami. Spremljati bo treba uporabo nove oblike potnih listin EU za vrnitev, kar bo lahko vplivalo na možnost zagotavljanja tovrstne pomoči v okviru konzularne zaščite v krajih, kjer je prisotnost držav članic omejena. S tako okrepitevijo vloge delegacij EU bi se lahko bolje porazdelilo breme, s čimer bi se prispevalo k učinkovitejši uporabi splošnega nabora razpoložljivih virov EU v tretjih državah.

Taka okrepljena vloga delegacij EU bi pomenila uporabo premostitvene klavzule na podlagi člena 25 PDEU. Člen 25 PDEU določa poenostavljen postopek za razširitev pravic, ki izhajajo iz državljanstva EU, pri čemer Svet po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme določbe za okrepitev ali dopolnitev pravic državljanov EU, vključno s pravico v zvezi s konzularno zaščito državljanov brez predstavništva. Svet bi s sprejetjem takega sklepa naredil prvi korak k ustvarjanju pravne podlage, potrebne, da se v drugem koraku sprejme pravni okvir, ki krepi vlogo delegacij EU na področju konzularne zaščite.