



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 12 декември 2023 г.
(OR. en)

Междуинституционално досие:
2023/0441(CNS)

16551/23
ADD 4

COCON 51
VISA 243
FREMP 366
FRONT 404

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 7 декември 2023 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.: SWD(2023) 942 final

Относно: РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,
придружаващ Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2015/637 относно мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети държави и Директива (ЕС) 2019/997 за временния документ за пътуване на ЕС

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2023) 942 final.

Приложение: SWD(2023) 942 final



Брюксел, 6.12.2023 г.
SWD(2023) 942 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

придружаващ

Предложение за директива на Съвета

за изменение на Директива (ЕС) 2015/637 относно мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети държави и Директива (ЕС) 2019/997 за временния документ за пътуване на ЕС

{COM(2023) 930 final} - {SEC(2023) 930 final} - {SWD(2023) 940 final} -
{SWD(2023) 941 final}

1. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ДЕЙСТВИЯ

1.1 Какъв е проблемът и какви са неговите причини и последици?

Гражданите на ЕС имат право на закрила от дипломатическите и консулските служби на всяка друга държава членка при същите условия като гражданите на тази друга държава членка. Това право е залегнало в член 20, параграф 2, буква в) и член 23 от Договора за функционирането на Европейския съюз и в член 46 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Мерките за координация и сътрудничество, необходими за улесняване на упражняването на това право, са предвидени в Директива (ЕС) 2015/637 на Съвета¹.

Ежедневно консулска закрила се предоставя на ограничен брой непредставени граждани на ЕС, нуждаещи се от помощ в чужбина. Въпреки това консулската закрила на непредставените граждани на ЕС вероятно ще стане по-честа практика в бъдеще, тъй като честотата, сложността и продължителността на кризите с елемент, който засяга консулските служби, вероятно ще се увеличават. През последните години няколко мащабни по своя характер събития наложиха предоставянето на консулска закрила на гражданите на ЕС, а именно: пандемията от COVID-19; конфликтът в Афганистан; военната агресия на Русия срещу Украйна; а неотдавна и конфликтът в Судан и репатрирането от Израел и Газа.

Тези кризи разкриха необходимостта от: i) подобряване на рамката на консулската закрила; и ii) засилване на координацията и сътрудничеството между държавите членки. Те също така показаха, че в съществуващите правила има пропуски, които могат да създадат правна несигурност и да подкопаят ефективното предоставяне на консулска помощ на гражданите на ЕС. По-специално правилата не отразяват нарастващата роля на делегациите на ЕС при подпомагането на държавите членки в предоставянето на помощ на непредставените граждани на ЕС. Съществуващите правила също така не отразяват важни неотдавнашни промени в сътрудничеството между държавите членки в областта на готовността за действия при криза.

Въз основа на това бяха установени редица предизвикателства пред ефективното упражняване на правото на гражданите на ЕС на консулска закрила. Сред тези предизвикателства са: i) неточното определение на понятието „непредставен гражданин“; ii) неясното разпределение на ролите и задачите по време на срещите на местното консулско сътрудничество; iii) липсата на систематично планиране от страна на консулските служби на действията при извънредни ситуации; iv) неефективността на концепцията „пилотна държава“²; и v) правната несигурност, свързана с ролята на делегациите на ЕС при подпомагането на държавите членки. Освен това съществуват несъответствия в информацията относно консулската помощ, предоставяна на гражданите на ЕС, и липсва надеждна информация за гражданите на ЕС, които живеят или пътуват в чужбина. И накрая, процедурите за възстановяване на разходите на консулските служби за предоставяната от тях помощ са сложни, недостатъчно използвани и не обхващат делегациите на ЕС.

¹ Директива (ЕС) 2015/637 на Съвета от 20 април 2015 г. относно мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети държави и за отмяна на Решение 95/553/ЕО (ОВ L 106, 24.4.2015 г., стр. 1)

² Терминът „пилотна държава“ се отнася до една или повече държави членки, представени в дадена трета държава, които отговарят за координацията и ръководят помощта за непредставените граждани по време на криза.

1.2 Какво следва да бъде постигнато?

Общата цел на инициативата на политиката в тази област е непредставените граждани на ЕС да упражняват по-добре правото си на консулска закрила. Това ще бъде постигнато чрез следните **конкретни цели**: i) повишаване на правната сигурност за гражданите на ЕС по отношение на обхвата на правото на консулска закрила; ii) осигуряване на ясни роли, механизми за координация и сътрудничество между държавите членки и делегациите на ЕС, включително по време на криза; iii) по-добра комуникация с гражданите на ЕС и предоставяне на висококачествена информация; и iv) повишаване на ефективността и използването на процедурите за възстановяване на финансови разходи.

2. РЕШЕНИЯ

2.1 Какви са вариантите за постигането на тези цели?

В оценката на въздействието бяха разгледани няколко варианта на политиката за всяка конкретна цел с набор от потенциални мерки за справяне с проблемите.

С вариантите в рамките на първата цел се цели да се гарантира, че определението за „непредставен гражданин на ЕС“ е пояснено и подобро, за да се избегнат бъдещи случаи, при които непредставени граждани на ЕС не получават помощ въз основа на невярно тълкуване или оценка на ситуацията от страна на държавите членки. По-специално тази цел е насочена към ситуации, при които държавата членка, чийто гражданин е лицето, по принцип има посолство или консулство в съответната трета държава, но не е ясно дали това посолство или консулство следва да се счита за „действително в състояние да предостави консулска закрила“. **Вариант на политиката 1, буква а)** предлага незаконодателни мерки с незадължителен характер, докато при **вариант на политиката 1, буква б)** се предлагат законодателни промени за изясняване на определението, съдържащо се в директивата. **Вариант на политиката 1, буква в)** предлага въвеждането на нова „презумпция за непредставеност“.

В оценката на въздействието при втората конкретна цел бяха разгледани варианти за решаване на проблемите, свързани с основните концепции и процеси, чрез които държавите членки и делегациите на ЕС си сътрудничат, за да предоставят консулска помощ на непредставени граждани. По отношение на мрежите за консулско сътрудничество на местно равнище **вариант на политиката 2, буква а)** се състои от незаконодателни мерки за по-добро структуриране на различните отговорности в тези мрежи, а **вариант на политиката 2, буква б)** предлага възлагане на ролята на председател на срещите на местното консулско сътрудничество на делегациите на ЕС. **Вариант на политиката 2, буква в)** се състои от законодателни изменения, с които се преразглежда концепцията за „пилотна държава“ и се взема решение относно възлагането на различните участници на ясни задачи в т.нар. съвместни планове на консулските служби за действие при извънредни ситуации. **Вариант на политиката 2, буква в)** предлага също така в Директива (ЕС) 2015/637 да бъдат включени разпоредби относно такива планове и така наречените съвместни екипи на консулските служби. **Вариант на политиката 2, буква г)** се състои от правни изменения за изясняване на подкрепящата роля на делегациите на ЕС, по-специално чрез привеждане на разпоредбите на директивата в съответствие с Решение № 2010/427/ЕС на Съвета³ относно Европейската служба за външна дейност (ЕСВД). И накрая, **вариант 2, буква д)** се състои от правни изменения, с които на делегациите на ЕС се

³ Решение (2010/427/ЕС) на Съвета от 26 юли 2010 г. за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност (ОВ L 201, 3.8.2010 г., стр. 30).

предоставят нови правомощия, които им дават възможност да предоставят пряка консулска закрила на непредставени граждани в необхванати трети държави по искане на тези граждани.

Вариантите, които се отнасят до третата конкретна цел, са насочени към основните фактори за проблемите на комуникацията с гражданите, а именно: i) проблемите с предоставянето на информация от страна на държавите членки и ЕС; и ii) липсата на информация за гражданите, когато пътуват или пребивават в чужбина. По отношение на първия въпрос с **вариант на политиката 3, буква а)** се предлагат правни изменения за въвеждането на нови изисквания относно предоставянето на информация, докато с **вариант на политиката 3, буква б)** се предлага създаването на портал на ЕС за съвети за пътуване. По отношение на втория въпрос във **вариант на политиката 3, буква в)** се препоръчва провеждането на комуникационна кампания за целия ЕС, а с **вариант на политиката 3, буква г)** се иска от държавите членки да насърчават мерки, позволяващи на гражданите на ЕС да информират националните органи относно своите пътувания или пребиваване в чужбина.

И накрая, вариантите по отношение на четвъртата конкретна цел са насочени към намаляване на сложността и неефективността на процедурите за възстановяване на финансови разходи (възстановяване на разходите на консулските служби за помощ, която предоставят на граждани на друга държава членка), така че тези процедури да бъдат по-бързи и по-често използвани в полза на гражданите и държавите членки на ЕС. С **вариант на политиката 4, буква а)** се предлагат незаконодателни мерки за изясняване на процеса на възстановяване на разходите и предоставяне на обучение на държавите членки, докато с **вариант на политиката 4, буква б)** се предлагат правни изменения за подобряване на процедурите за възстановяване на разходите и разширяване на приложното им поле, така че да обхванат делегациите на ЕС, за да се гарантира спазването на изискването за неутралност по отношение на разходите в Решение 2010/427/ЕС.

2.2 Какво е предпочитаното съчетание от варианти?

Предпочитаното съчетание от варианти би довело до следните законодателни изменения на Директива (ЕС) 2015/637:

- **вариант 1, буква б):** изясняване на определението за непредставен гражданин на ЕС;
- **вариант 2, буква б):** делегациите на ЕС по правило председателстват срещите на местното консулско сътрудничество;
- **вариант 2, буква в):** формализиране на съвместните планове на консулските служби за действие при извънредни ситуации и съвместните екипи на консулските служби и преразглеждане на концепцията за „пилотна държава“;
- **вариант 2, буква г):** засилване на подкрепящата роля на делегациите на ЕС и привеждане на текста в съответствие с Решение № 2010/427/ЕС;
- **вариант 3, буква а):** изискване към държавите членки редовно да предоставят на Комисията и ЕСВД информация относно своите консулски мрежи, почетни консули и двустранни и практически договорености за предоставяне на консулска закрила;
- **вариант 3, буква г):** изискване към държавите членки да насърчават мерки, които дават възможност на гражданите на ЕС да информират консулските служби за пътуванията си до трети държави или да регистрират присъствието си в трети държави;

- **вариант 4, буква б):** предоставяне на възможност на оказващите помощ държави членки да изискват директно от непредставените граждани възстановяване на разходите и разширяване на механизмите за възстановяване, така че да обхванат и делегациите на ЕС.

3. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ПРЕДПОЧИТАНИЯ ВАРИАНТ

3.1 Ползи и разходи, свързани с предпочитания вариант

Основната полза на предпочитания вариант ще бъде непредставените граждани на ЕС да упражняват по-ефективно и ефикасно правото си на консулска закрила. Това ще бъде постигнато чрез изясняване на определенията и процедурите, като по този начин ще се повиши правната сигурност за гражданите и държавите членки. По-добрите мерки за готовност за действия и за координация, както и стабилната правна рамка за ролята на делегациите на ЕС, ще доведат до по-добра защита на гражданите на ЕС, по-специално по време на криза.

Сред другите ползи ще бъдат по-добрата комуникация с гражданите на ЕС чрез по-лесен достъп до надеждна информация и по-доброто регистриране на техните пътувания и пребиваване в чужбина. Предпочитаните мерки включват също: i) малки икономии и ефективност за националните администрации; и ii) спестяване на време и по-малко трудности за гражданите на ЕС.

Разходите за предпочитания вариант, които трябва да бъдат поети от държавите членки и ЕС, са много малки.

3.2 Субсидиарност и взаимно допълване на действията на равнище ЕС

Консулската закрила на непредставени граждани по дефиниция има трансгранично измерение, като се има предвид естеството ѝ на право, произтичащо от гражданството на ЕС, което се упражнява във връзка с органите на държавите членки, различни от държавата, чиито граждани са тези лица. В резултат на това държавите членки, действащи поотделно, не могат ефективно да се справят с този проблем.