



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 12 Δεκεμβρίου 2023
(OR. en)

Διοργανικός φάκελος:
2023/0441(CNS)

16551/23
ADD 4

COCON 51
VISA 243
FREMP 366
FRONT 404

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	7 Δεκεμβρίου 2023
Αποδέκτης:	κα Thérèse BLANCHET, Γενική Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2023) 942 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει το έγγραφο πρόταση για οδηγία του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2015/637 περί των μέτρων συντονισμού και συνεργασίας προς διευκόλυνση της προξενικής προστασίας για μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της Ένωσης σε τρίτες χώρες και της οδηγίας (ΕΕ) 2019/997 για τη θέσπιση προσωρινού ταξιδιωτικού εγγράφου της ΕΕ

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο SWD(2023) 942 final.

σνημμ.: SWD(2023) 942 final

Βρυξέλλες, 6.12.2023
SWD(2023) 942 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

πρόταση για οδηγία του Συμβουλίου

για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2015/637 περί των μέτρων συντονισμού και συνεργασίας προς διευκόλυνση της προξενικής προστασίας για μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της Ένωσης σε τρίτες χώρες και της οδηγίας (ΕΕ) 2019/997 για τη θέσπιση προσωρινού ταξιδιωτικού εγγράφου της ΕΕ

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

1. ΑΝΑΓΚΗ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

1.1 Ποιο είναι το πρόβλημα και ποιες είναι οι αιτίες και οι συνέπειές του;

Οι πολίτες της ΕΕ δικαιούνται την προστασία των διπλωματικών και των προξενικών αρχών οποιουδήποτε άλλου κράτους μέλους υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους υπηκόους του κράτους μέλους αυτού. Το εν λόγω δικαίωμα κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παράγραφος 2 στοιχείο γ) και στο άρθρο 23 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και στο άρθρο 46 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα μέτρα συντονισμού και συνεργασίας που απαιτούνται για τη διευκόλυνση της άσκησης του εν λόγω δικαιώματος καθορίζονται στην οδηγία (ΕΕ) 2015/637 του Συμβουλίου¹.

Σε καθημερινή βάση, παρέχεται προξενική προστασία σε περιορισμένο αριθμό μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών της ΕΕ που χρειάζονται συνδρομή στο εξωτερικό. Ωστόσο, η προξενική προστασία σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ είναι πιθανό να καταστεί συχνότερη στο μέλλον, καθώς η συχνότητα, η σοβαρότητα και η διάρκεια των κρίσεων με προξενική διάσταση ενδέχεται να αυξηθούν. Τα τελευταία χρόνια, απαιτήθηκε η παροχή προξενικής προστασίας στους πολίτες της ΕΕ σε αρκετά γεγονότα μεγάλης κλίμακας, και ειδικότερα: στην πανδημία COVID-19· στη σύγκρουση στο Αφγανιστάν· στον επιθετικό πόλεμο της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας· και, πιο πρόσφατα, στη σύγκρουση στο Σουδάν και στους επαναπατρισμούς από το Ισραήλ και τη Γάζα.

Οι κρίσεις αυτές κατέδειξαν την ανάγκη: i) βελτίωσης του πλαισίου προξενικής προστασίας· και ii) ενίσχυσης του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Έχουν επίσης καταδείξει ότι οι υφιστάμενοι κανόνες παρουσιάζουν κενά που μπορούν να δημιουργήσουν ανασφάλεια δικαίου και να υπονομεύσουν την αποτελεσματική παροχή προξενικής συνδρομής στους πολίτες της ΕΕ. Ειδικότερα, οι κανόνες δεν αντικατοπτρίζουν τον αυξανόμενο ρόλο των αντιπροσωπειών της ΕΕ στην υποστήριξη των κρατών μελών στο πλαίσιο της παροχής συνδρομής σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ. Οι υφιστάμενοι κανόνες επίσης δεν λαμβάνουν υπόψη σημαντικές πρόσφατες εξελίξεις στη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την ετοιμότητα για την αντιμετώπιση κρίσεων.

Σε αυτή τη βάση, εντοπίστηκαν ορισμένες προκλήσεις όσον αφορά την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος προξενικής προστασίας των πολιτών της ΕΕ. Μεταξύ αυτών των προκλήσεων συγκαταλέγονται οι εξής: i) ασαφής ορισμός του όρου «μη αντιπροσωπευόμενος πολίτης»· ii) ασαφής ανάθεση ρόλων και καθηκόντων στις συνεδριάσεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της τοπικής προξενικής συνεργασίας· iii) έλλειψη συστηματικού σχεδιασμού αντιμετώπισης προξενικών έκτακτων καταστάσεων· iv) αναποτελεσματικότητα του θεσμού του «ηγετικού κράτους»²· και v) ανασφάλεια δικαίου σχετικά με τον ρόλο των αντιπροσωπειών της ΕΕ στην υποστήριξη των κρατών μελών. Επιπλέον, υπάρχουν ανακολουθίες στις πληροφορίες σχετικά με την προξενική συνδρομή που παρέχεται στους πολίτες της ΕΕ, ενώ υπάρχει και έλλειψη αξιόπιστων πληροφοριών όσον αφορά τους πολίτες της ΕΕ που ζουν ή ταξιδεύουν στο εξωτερικό. Τέλος, οι διαδικασίες επιστροφής εξόδων στις προξενικές αρχές για τη συνδρομή που παρέχουν είναι πολύπλοκες, δεν αξιοποιούνται επαρκώς και δεν καλύπτουν τις αντιπροσωπειές της ΕΕ.

¹ Οδηγία (ΕΕ) 2015/637 του Συμβουλίου, της 20ής Απριλίου 2015, περί των μέτρων συντονισμού και συνεργασίας προς διευκόλυνση της προξενικής προστασίας για μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της Ένωσης σε τρίτες χώρες και την κατάργηση της απόφασης 95/553/ΕΚ (ΕΕ L 106 της 24.4.2015, σ. 1).

² Ο όρος «ηγετικό κράτος» αναφέρεται σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη που αντιπροσωπεύονται σε δεδομένη τρίτη χώρα και που αναλαμβάνουν να συντονίζουν και να καθοδηγούν τη συνδρομή προς τους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες κατά τη διάρκεια κρίσεων.

1.2 Τι θα πρέπει να επιτευχθεί;

Ο γενικός στόχος της πρωτοβουλίας πολιτικής στον τομέα αυτόν είναι η βελτίωση της άσκησης του δικαιώματος προξενικής προστασίας από μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ. Αυτό θα επιτευχθεί μέσω των ακόλουθων ειδικών στόχων: i) ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου για τους πολίτες της Ένωσης σχετικά με το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος προξενικής προστασίας· ii) διασφάλιση σαφών ρόλων και μηχανισμών συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των αντιπροσωπειών της ΕΕ, μεταξύ άλλων σε περιόδους κρίσης· iii) βελτίωση της επικοινωνίας με τους πολίτες της ΕΕ και παροχή πληροφοριών υψηλής ποιότητας· και iv) αύξηση της αποτελεσματικότητας και της χρήσης των διαδικασιών επιστροφής εξόδων.

2. ΛΥΣΕΙΣ

2.1 Ποιες είναι οι επιλογές για την επίτευξη αυτών των στόχων;

Η εκτίμηση επιπτώσεων εξέτασε διάφορες επιλογές πολιτικής για κάθε ειδικό στόχο με μια σειρά πιθανών μέτρων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων.

Οι επιλογές στο πλαίσιο του πρώτου στόχου επιδιώκουν να διασφαλίσουν την αποσαφήνιση και τη βελτίωση του ορισμού του «μη αντιπροσωπευόμενου πολίτη της ΕΕ» ώστε στο μέλλον να αποφεύγονται περιπτώσεις στις οποίες οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες της ΕΕ δεν τυγχάνουν συνδρομής βάσει εσφαλμένης ερμηνείας ή εκτίμησης της κατάστασης από τα κράτη μέλη. Ειδικότερα, ο στόχος αυτός αποσκοπεί στην αντιμετώπιση καταστάσεων στις οποίες το κράτος μέλος ιθαγένειας του πολίτη καταρχήν αντιπροσωπεύεται στην οικεία τρίτη χώρα από πρεσβεία ή προξενείο, αλλά δεν είναι σαφές αν η εν λόγω πρεσβεία ή προξενείο θα πρέπει να θεωρείται ότι «είναι πράγματι σε θέση να παράσχει προξενική προστασία». Η **επιλογή πολιτικής 1 α)** προσφέρει «ήπια», μη δεσμευτικά μέτρα, ενώ η **επιλογή πολιτικής 1 β)** προτείνει νομοθετικές αλλαγές για την αποσαφήνιση του ορισμού που περιέχεται στην οδηγία. Η **επιλογή πολιτικής 1 γ)** προτείνει την εισαγωγή ενός νέου «τεκμηρίου μη αντιπροσώπευσης».

Στην ενότητα για τον δεύτερο ειδικό στόχο, η εκτίμηση επιπτώσεων εξέτασε επιλογές για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που σχετίζονται με τις κύριες έννοιες και διαδικασίες μέσω των οποίων τα κράτη μέλη και οι αντιπροσωπείες της ΕΕ αλληλεπιδρούν για την παροχή προξενικής συνδρομής σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες. Όσον αφορά τα τοπικά δίκτυα προξενικής συνεργασίας, η **επιλογή πολιτικής 2 α)** συνίσταται σε «ήπια» μέτρα για την καλύτερη διάρθρωση των διαφόρων αρμοδιοτήτων στα δίκτυα αυτά, και η **επιλογή πολιτικής 2 β)** προτείνει να ανατεθεί ο ρόλος του προέδρου των συνεδριάσεων τοπικής προξενικής συνεργασίας στις αντιπροσωπείες της ΕΕ. Η **επιλογή πολιτικής 2 γ)** συνίσταται σε νομοθετικές τροποποιήσεις που επανεξετάζουν την έννοια του «ηγαιτικού κράτους» και αποφασίζουν σχετικά με την ανάθεση σαφών καθηκόντων, στο πλαίσιο των λεγόμενων κοινών προξενικών σχεδίων έκτακτης ανάγκης, στους διάφορους εμπλεκόμενους φορείς. Η **επιλογή πολιτικής 2 γ)** προτείνει επίσης να συμπεριληφθούν στην οδηγία (ΕΕ) 2015/637 διατάξεις σχετικά με τα εν λόγω σχέδια και τις λεγόμενες μεικτές προξενικές ομάδες. Η **επιλογή πολιτικής 2 δ)** συνίσταται σε νομικές τροποποιήσεις για την αποσαφήνιση του υποστηρικτικού ρόλου των αντιπροσωπειών της ΕΕ, ιδίως με την ευθυγράμμιση των διατάξεων της οδηγίας με την απόφαση 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου³ σχετικά με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ). Τέλος, η **επιλογή πολιτικής 2 ε)** συνίσταται σε νομικές τροποποιήσεις που παρέχουν στις αντιπροσωπείες της ΕΕ νέες εξουσίες που θα τους επιτρέψουν να παρέχουν άμεση προξενική

³ Απόφαση 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου 2010, για τον καθορισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΕ L 201 της 3.8.2010, σ. 30).

προστασία σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες σε τρίτες χώρες που δεν καλύπτονται, κατόπιν αιτήματος του πολίτη.

Οι επιλογές που επιδιώκουν τον τρίτο ειδικό στόχο αντιμετωπίζουν τις κύριες αιτίες των προβλημάτων που συνδέονται με την επικοινωνία με τους πολίτες, και συγκεκριμένα: i) προβλήματα όσον αφορά τις πληροφορίες που παρέχονται στους πολίτες από τα κράτη μέλη και την ΕΕ· και ii) έλλειψη πληροφοριών σχετικά με τους πολίτες που ταξιδεύουν ή διαμένουν στο εξωτερικό. Όσον αφορά το πρώτο ζήτημα, η επιλογή **πολιτικής 3 α)** προτείνει νομικές τροποποιήσεις με νέες απαιτήσεις για την παροχή πληροφοριών, ενώ η **επιλογή πολιτικής 3 β)** προτείνει τη δημιουργία πύλης της ΕΕ για τις ταξιδιωτικές συμβουλές. Όσον αφορά το δεύτερο ζήτημα, η επιλογή **πολιτικής 3 γ)** συνιστά μια επικοινωνιακή εκστρατεία σε επίπεδο ΕΕ και η **επιλογή πολιτικής 3 δ)** απαιτεί από τα κράτη μέλη να προωθήσουν μέτρα που θα επιτρέπουν στους πολίτες της ΕΕ να ενημερώνουν τις εθνικές αρχές σχετικά με το ταξίδι ή τη διαμονή τους στο εξωτερικό.

Τέλος, οι επιλογές στο πλαίσιο του τέταρτου ειδικού στόχου αποσκοπούν στη μείωση της πολυπλοκότητας και της αναποτελεσματικότητας των υφιστάμενων διαδικασιών επιστροφής εξόδων (επιστροφή εξόδων στις προξενικές αρχές για τη συνδρομή που παρέχουν σε πολίτες άλλου κράτους μέλους), ώστε οι διαδικασίες αυτές να είναι ταχύτερες και να χρησιμοποιούνται συχνότερα προς όφελος των πολιτών της ΕΕ και των κρατών μελών. Η **επιλογή πολιτικής 4 α)** προσφέρει «ήπια» μέτρα για την αποσαφήνιση της διαδικασίας επιστροφής εξόδων και την παροχή κατάρτισης στα κράτη μέλη, ενώ η **επιλογή πολιτικής 4 β)** προτείνει νομοθετικές τροποποιήσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών επιστροφής και την επέκτασή τους στις αντιπροσωπείες της ΕΕ, ώστε να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με την απαίτηση ουδετερότητας ως προς το κόστος που προβλέπεται στην απόφαση 2010/427/ΕΕ.

2.2 Ποιος είναι ο προτιμώμενος συνδυασμός επιλογών;

Ο προτιμώμενος συνδυασμός επιλογών θα έχει ως αποτέλεσμα τις ακόλουθες νομοθετικές τροποποιήσεις στην οδηγία (ΕΕ) 2015/637:

- **Επιλογή 1 β):** αποσαφήνιση του ορισμού της έννοιας του μη αντιπροσωπευόμενου πολίτη της ΕΕ·
- **Επιλογή 2 β):** άσκηση της προεδρίας των τοπικών συντονιστικών συνεδριάσεων, κατά κανόνα, από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ·
- **Επιλογή 2 γ):** επισημοποίηση κοινών προξενικών σχεδίων έκτακτης ανάγκης και μεικτών προξενικών ομάδων και επανεξέταση της έννοιας του «ηγετικού κράτους»·
- **Επιλογή 2 δ):** ενίσχυση του υποστηρικτικού ρόλου των αντιπροσωπειών της ΕΕ και ευθυγράμμιση του κειμένου με την απόφαση 2010/427/ΕΕ·
- **Επιλογή 3 α):** υποχρέωση των κρατών μελών να παρέχουν τακτικά στην Επιτροπή και την ΕΥΕΔ πληροφορίες σχετικά με τα προξενικά τους δίκτυα, τους επίτιμους προξένους και τις διμερείς και πρακτικές ρυθμίσεις για την παροχή προξενικής προστασίας·
- **Επιλογή 3 δ):** υποχρέωση των κρατών μελών να προωθούν μέτρα που θα δίνουν τη δυνατότητα στους πολίτες της ΕΕ να ενημερώνουν τις προξενικές αρχές για τα ταξίδια τους σε τρίτες χώρες ή να καταγράφουν την παρουσία τους σε τρίτες χώρες·

- **Επιλογή 4 β):** παροχή συνδρομής στα κράτη μέλη ώστε να απαιτούν από τους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες να επιστρέφουν απευθείας τα έξοδα και επέκταση των μηχανισμών επιστροφής εξόδων στις αντιπροσωπείες της ΕΕ.

3. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΡΟΤΙΜΩΜΕΝΗΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ

3.1 Οφέλη και κόστος της προτιμώμενης επιλογής

Το κύριο όφελος της προτιμώμενης επιλογής θα είναι η αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη άσκηση του δικαιώματος προξενικής προστασίας από μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της ΕΕ. Αυτό θα επιτευχθεί μέσω της αποσαφήνισης των ορισμών και των διαδικασιών, και, συνακόλουθα, της αύξησης της ασφάλειας δικαίου για τους πολίτες και τα κράτη μέλη. Η βελτίωση των μέτρων ετοιμότητας και συντονισμού, καθώς και ένα ισχυρό νομικό πλαίσιο για τον ρόλο των αντιπροσωπειών της ΕΕ, θα έχουν ως αποτέλεσμα την καλύτερη προστασία των πολιτών της ΕΕ, ιδίως σε καταστάσεις κρίσης.

Άλλα οφέλη θα είναι η βελτίωση της επικοινωνίας με τους πολίτες της ΕΕ, μεταξύ άλλων μέσω της διευκόλυνσης της πρόσβασης σε αξιόπιστες πληροφορίες και της αυξημένης καταγραφής των ταξιδιών και της διαμονής των πολιτών στο εξωτερικό. Τα προτιμώμενα μέτρα περιλαμβάνουν επίσης: i) μικρές εξοικονομήσεις και βελτιώσεις της αποδοτικότητας για τις εθνικές διοικήσεις· και ii) εξοικονόμηση χρόνου και μείωση του φόρτου για τους πολίτες της ΕΕ.

Το κόστος της προτιμώμενης επιλογής που θα βαρύνει τα κράτη μέλη και την ΕΕ είναι πολύ περιορισμένο.

3.2 Επικουρικότητα και συμπληρωματικότητα της δράσης σε επίπεδο ΕΕ

Η προξενική προστασία για τους μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες ενέχει, εξ ορισμού, διασυνοριακή διάσταση, δεδομένης της φύσης της ως δικαιώματος που απορρέει από την ιθαγένεια της ΕΕ, και του οποίου απολαύουν οι πολίτες έναντι των αρχών κρατών μελών άλλων από εκείνα της ιθαγένειάς τους. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά εάν τα κράτη μέλη δράσουν μεμονωμένα.