



Euroopa Liidu  
Nõukogu

Brüssel, 12. detsember 2023  
(OR. en)

---

---

Institutsioonidevaheline  
dokument:  
2023/0441(CNS)

---

---

16551/23  
ADD 4

COCON 51  
VISA 243  
FREMP 366  
FRONT 404

### SAATEMÄRKUSED

---

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	7. detsember 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2023) 942 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: Nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/637, mis käsitleb koordineerimis- ja koostöömeetmeid, millega hõlbustatakse liidu esindamata kodanike konsulaarkaitset kolmandates riikides, ning direktiivi (EL) 2019/997, millega kehtestatakse ELi tagasipöördumistunnistus

---

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2023) 942 final.

Lisatud: SWD(2023) 942 final

Brüssel, 6.12.2023  
SWD(2023) 942 final

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**  
**MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**

*Lisatud dokumendile:*

**Ettepanek: Nõukogu direktiiv,**

**millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/637, mis käsitleb koordineerimis- ja koostöömeetmeid, millega hõlbustatakse liidu esindamata kodanike konsulaarkaitset kolmandates riikides, ning direktiivi (EL) 2019/997, millega kehtestatakse ELi tagasipöördumistunnistus**

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

## 1. VAJADUS MEETMETE JÄRELE

### 1.1 Mis on probleem ning mis on selle põhjused ja tagajärjed?

ELi kodanikel on õigus saada kaitset iga muu liikmesriigi diplomaatiliselt ja konsulaarasutustelt samadel tingimustel kui seda saavad selle liikmesriigi kodanikud. See õigus on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 punktis c ja artiklis 23 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 46. Selle hõlpsamaks kasutamiseks vajalikud koordineerimis- ja koostöömeetmed on sätestatud nõukogu direktiivis (EL) 2015/637<sup>1</sup>.

Iga päev pakutakse konsulaarkaitset mõnele esindamata ELi kodanikule, kes vajab välismaal abi. Tulevikus selle tegevuse ulatus aga tõenäoliselt laieneb, sest konsulaarsete sugemetega kriisid aina sagedanevad, raskenevad ja pikenevad. Viimasel paaril aastal on tulnud ELi kodanikele konsulaarkaitset anda mitmes ulatuslikus kriisis: COVID-19 pandeemia, konflikt Afganistanis, Venemaa agressioonisõda Ukrainas ning hiljuti veel konflikt Sudaanis ning repatrieerimine Iisraelist ja Gazast.

Need kriisid on toonud esile vajaduse i) parandada konsulaarkaitse raamistikku ning ii) tugevdada liikmesriikidevahelist koordineerimist ja koostööd. Samuti on need näidanud, et kehtivates normides on lünki, mis võivad põhjustada õiguskindlusetust ega lase ELi kodanikele tõhusalt konsulaarabi anda. Eelkõige ei kajasta need normid ELi delegatsioonide kasvavat rolli esindamata ELi kodanikke abistavate liikmesriikide toetamisel. Lisaks ei ole kehtivates normides arvesse võetud viimase aja suundumusi liikmesriikidevahelises kriisiks valmisoleku alases koostöös.

Kindlaks on tehtud mitu probleemi, mis takistavad ELi kodanikel kasutada reaalselt oma õigust konsulaarkaitsele. Need probleemid on järgmised: i) mõiste „esindamata kodanik“ ei ole täpselt määratletud; ii) kohaliku konsulaarkoostöö koosolekutel ei ole ülesanded ja rollid selgelt jaotatud; iii) puuduvad süsteemsed plaanid konsulaarsete erandolukordade lahendamiseks; iv) juhtriigi kontsept<sup>2</sup> ei toimi tõhusalt ning v) valitseb õiguskindlusetus seoses ELi delegatsioonide rolliga liikmesriikide toetamisel. Peale selle on ELi kodanikele osutatavat konsulaarabi käsitlev teave vastuoluline ning puudub usaldusväärne teave välismaal elavate või reisivate ELi kodanike kohta. Lisaks on konsulaarasutuste antud abi hüvitamise kord keeruline, seda kasutatakse harva ning see ei hõlma ELi delegatsioone.

### 1.2 Mis tuleks saavutada?

Poliitikaalgatuse **üldeesmärk** selles valdkonnas on parandada esindamata ELi kodanike konsulaarkaitse saamise õiguse kasutamist. See saavutatakse järgmiste **erieesmärkide** abil: i) suurendada ELi kodanike õiguskindlust seoses konsulaarkaitse saamise õiguse ulatusega, ii) tagada selge rollijaotus ning selged koordineerimis- ja koostöömehhanismid liikmesriikide ja ELi delegatsioonide vahel, sealhulgas kriisi ajal, iii) parandada suhtlust ELi kodanikega ja anda neile kvaliteetset teavet ning iv) tõhustada rahalise hüvitamise korda ja laiendada selle kasutamist.

<sup>1</sup> Nõukogu 20. aprilli 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/637, mis käsitleb koordineerimis- ja koostöömeetmeid, millega hõlbustatakse liidu esindamata kodanike konsulaarkaitset kolmandates riikides ning tunnistatakse kehtetuks otsus 95/553/EÜ (ELT L 106, 24.4.2015, lk 1).

<sup>2</sup> Mõiste „juhtriik“ osutab ühele või mitmele liikmesriigile, kes on asjaomases kolmandas riigis esindatud ning kes vastutab/vastutavad esindamata kodanikele antava abi koordineerimise ja juhtimise eest kriisi ajal.

## 2. LAHENDUSED

### 2.1 Millised on poliitikavariandid nende eesmärkide saavutamiseks?

Mõjuhinnangu raames kaaluti iga erieesmärgi puhul mitut poliitikavarianti ja võimalikke meetmeid probleemide lahendamiseks.

Variantidega, mida kaaluti esimese eesmärgi saavutamiseks, püütakse tagada, et mõiste „esindamata ELi kodanik“ määratlust täpsustataks ja täiustataks, vältimaks tulevikus juhtumeid, kus esindamata kodanike abistamisest keeldutakse seetõttu, et liikmesriigid ei tõlgenda või ei hinda olukorda õigesti. Eelkõige püütakse tegeleda olukordadega, kus isiku kodakondsusjärgsel liikmesriigil on asjaomasel kolmandas riigis esindus saatkonna või konsulaadina olemas, kuid ei ole selge, kas seda saatkonda või konsulaati saab käsitada sellise saatkonna või konsulaadina, mis oleks „reaalselt võimeline konsulaarkaitset pakkuma“. **Poliitikavariandiga 1a** pakutakse pehmeid, mittesiduvaid meetmeid, **variant 1b** sisaldab aga seadusandlikke muudatusi, mis peaksid aitama muuta selgemaks direktiivis sisalduva määratluse. **Poliitikavariandiga 1c** soovitakse sisse tuua „esindamatuse eeldus“.

Teise erieesmärgi raames vaadeldi mõjuhinnangus variante, mille abil lahendada probleeme, mis on seotud peamiste suhtluspõhimõtete ja -protsessidega liikmesriikide ja ELi delegatsioonide vahel, kui neil on tarvis võtta üksteisega ühendust, et pakkuda esindamata kodanikele konsulaarabi. **Poliitikavariant 2a** koosneb pehmetest meetmetest, mille abil paremini struktureerida eri kohustusi kohaliku konsulaarkoostöö võrgustikes, ning **poliitikavariandiga 2b** pannakse ette anda kohalike koostöökoosolekute juhutamise ülesanne ELi delegatsioonidele. **Poliitikavariant 2c** kätkeb seadusandlikke muudatusi, mille alusel vaadatakse läbi juhtriigi mõiste ning määratakse nn ühistes konsulaarse erandolukorra lahendamise plaanides kindlaks selge ülesannete jaotus eri osalejate vahel. Ühtlasi tehakse poliitikavariandi 2c raames ettepanek lisada direktiivi (EL) 2015/637 teksti sätted selliste plaanide ja nn ühiste konsulaarrühmade kohta. **Poliitikavariant 2d** sisaldab õiguslikke muudatusi, mille eesmärk on selgitada ELi delegatsioonide toetavat rolli, viies direktiivi sätted kooskõlla Euroopa välisteenistust käsitleva nõukogu otsuse 2010/427/EL<sup>3</sup> sätetega. **Poliitikavariant 2e** seisneb õiguslikes muudatustes, millega antakse ELi delegatsioonidele uued volitused, mis võimaldaksid neil pakkuda esindamata kodanikele taotluse korral kolmandates riikides konsulaarkaitset otse.

Kolmanda erieesmärgi saavutamiseks kavandatud poliitikavariandid on suunatud kodanikega suhtlemisega seotud probleemide peamistele põhjustele: i) probleemid teabega, mida liikmesriigid ja EL kodanikele jagavad, ning ii) puudulik teave välismaal reisivate või elavate kodanike kohta. Esimesele punktile on suunatud **poliitikavariant 3a**, mille õiguslike muudatustega on kavas kehtestada uued teavitamisnõuded, ning **poliitikavariant 3b**, millega on kavas seada sisse ELi reisinõustamisportaal. Teises punktis soovitatakse **poliitikavariandi 3c** raames korraldada kogu ELi hõlmav teavituskampaania ning **variandiga 3d** nõutakse, et liikmesriigid edendaksid meetmeid, mis võimaldaksid ELi kodanikel oma riigi ametiasutustele välismaale reisimisest või seal elamisest teatada.

Neljanda erieesmärgi saavutamiseks pakutud poliitikavariantide abil püütakse vähendada rahalise hüvitamise korra (konsulaarasutustele nende poolt teise liikmesriigi kodanikele antud abi hüvitamine) keerukust ja suurendada selle tõhusust, et hüvitamismenetlused oleksid kiiremad ja neid kasutatakse sagedamini ELi kodanike ja liikmesriikide hüvanguks. **Poliitikavariandiga 4a** pakutakse pehmeid meetmeid hüvitamisprotsessi täpsustamiseks ja liikmesriikide koolitamiseks, **variandiga 4b** aga

<sup>3</sup> Nõukogu 26. juuli 2010. aasta otsus 2010/427/EL, millega määratakse kindlaks Euroopa välisteenistuse korraldus ja toimimine (ELT L 201, 3.8.2010, lk 30).

õiguslikke muudatusi, millega on kavas parandada hüvitamismenetlusi ja laiendada neid ELi delegatsioonidele, et tagada otsuses 2010/427/EL sätestatud eelarve neutraalsuse nõude täitmine.

## 2.2 Missugune on eelistatud variantide kombinatsioon?

Eelistatud variantide kombinatsioon eeldab, et direktiivis (EL) 2015/637 tehtaks seadusandlikud muudatused, mis põhinevad järgmistel poliitikavariantidel:

- **variant 1b**, mille alusel täpsustatakse esindamata ELi kodaniku määratlust;
- **variant 2b**, mille alusel määratakse kindlaks, et kohalikke koostöökoosolekuid juhatavad reeglina ELi delegatsioonid;
- **variant 2c**, millega formaliseeritakse konsulaarse erandolukorra lahendamise plaanid ja ühised konsulaarrühmad ning vaadatakse läbi juhtriigi mõiste;
- **variant 2d**, millega tugevdatakse ELi delegatsioonide toetavat rolli ja viiakse direktiivi tekst kooskõlla otsuse 2010/427/EL tekstiga;
- **variant 3a**, millega nõutakse, et liikmesriigid annaksid komisjonile ja Euroopa välis teenistusele korrapäraselt teavet oma konsulaarvõrgustike ja aukonsulite ning konsulaarkaitse pakkumist käsitlevate kahepoolsete ja praktiliste kokkulepete kohta;
- **variant 3d**, millega nõutakse, et liikmesriigid edendaksid meetmeid, mis võimaldaksid ELi kodanikel teatada konsulaarasutustele välismaale reisimisest või registreerida oma välismaal viibimine;
- **variant 4b**, millega võimaldatakse abi andvatel liikmesriikidel nõuda kulud tagasi otse esindamata kodanikelt ja laiendatakse hüvitamismehhanismi ELi delegatsioonidele.

## 3. EELISTATUD POLIITIKAVARIANDI MÕJU

### 3.1 Eelistatud poliitikavariandi eelised ja kulud

Eelistatud variandi peamine pluss oleks see, et esindamata ELi kodanikud saaksid oma õigust konsulaarkaitsele tõhusamalt ja tulemuslikumalt kasutada. See saavutatakse mõistete ja menetluste täpsustamisega, mis omakorda suurendaks kodanike ja liikmesriikide õiguskindlust. Paremad valmisoleku- ja koordineerimismeetmed ning ELi delegatsioonide rolli käsitlev tugev õigusraamistik aitavad ELi kodanikke paremini kaitsta, iseäranis kriisiolukordades.

Muud eelised seisneksid paremas suhtluses ELi kodanikega, kellele pakutaks muu hulgas lihtsamat juurdepääsu usaldusväärsele teabele ning kelle jaoks suurendatakse võimalust registreerida oma reisiid ja välismaal elamine. Eelistatud meetmetega kaasneb ka i) mõningane kokkuhoid ja liikmesriikide haldusasutuste tõhusam tegevus ning ii) ajasääst ja väiksem koormus ELi kodanike jaoks.

Eelistatud poliitikavariandi kulud, mida kannavad liikmesriigid ja EL, on väga piiratud.

### 3.2 Meetme subsidiaarsus ja vastastikune täiendavus ELi tasandil

Esindamata kodanikele antaval konsulaarkaitasel on oma olemuse tõttu piiriülene mõõde, sest tegemist on ELi kodakondsusest tuleneva õigusega, mida aitavad teostada muu kui kodaniku enda liikmesriigi ametiasutused. Seetõttu ei saa liikmesriigid eraldi tegutsedes eesmärki tulemuslikult saavutada.