



Vijeće  
Europske unije

Bruxelles, 12. prosinca 2023.  
(OR. en)

---

---

Međuinstitucijski predmet:  
2023/0441(CNS)

---

---

16551/23  
ADD 4

COCON 51  
VISA 243  
FREMP 366  
FRONT 404

### POP RATNA BILJEŠKA

---

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine  
DEPREZ

Datum primitka: 7. prosinca 2023.

Za: Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije

---

Br. dok. Kom.: SWD(2023) 942 final

---

Predmet: RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE  
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA  
priložen dokumentu  
Prijedlog direktive Vijeća  
o izmjeni Direktive (EU) 2015/637 o mjerama koordinacije i suradnje za  
olakšavanje pružanja konzularne zaštite građanima Unije bez  
predstavništva u trećim zemljama i Direktive (EU) 2019/997 o  
uspostavljanju privremene putne isprave EU-a

---

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2023) 942 final.

---

Priloženo: SWD(2023) 942 final



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 6.12.2023.  
SWD(2023) 942 final

**RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE**  
**SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA**

*priložen dokumentu*

**Prijedlog direktive Vijeća**

**o izmjeni Direktive (EU) 2015/637 o mjerama koordinacije i suradnje za olakšavanje pružanja konzularne zaštite građanima Unije bez predstavnštva u trećim zemljama i Direktive (EU) 2019/997 o uspostavljanju privremene putne isprave EU-a**

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

## 1. POTREBA ZA DJELOVANJEM

### 1.1. O kakvom je problemu riječ i koji su njegovi uzroci i posljedice?

Građani EU-a imaju pravo na zaštitu diplomatskih i konzularnih tijela bilo koje druge države članice pod istim uvjetima kao i državljani te države članice. To je pravo utvrđeno u članku 20. stavku 2. točki (c) i članku 23. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i u članku 46. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Mjere koordinacije i suradnje koje su potrebne kako bi se olakšalo ostvarivanje tog prava utvrđene su u Direktivi Vijeća (EU) 2015/637<sup>1</sup>.

Konzularna zaštita svakodnevno se pruža ograničenom broju građana EU-a bez predstavništva kojima je potrebna pomoć u inozemstvu. Međutim, u budućnosti će konzularna zaštita građana EU-a bez predstavništva vjerojatno postati raširenija jer postoji vjerojatnost da će se povećati učestalost, ozbiljnost i trajanje kriza s konzularnim elementom. Posljednjih nekoliko godina pružanje konzularne zaštite građanima EU-a bilo je potrebno u više situacija velikih razmjera, posebice za vrijeme: pandemije bolesti COVID-19, sukoba u Afganistanu, agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine i nedavno sukoba u Sudanu te repatrijacija iz Izraela i Gaze.

Te su krize pokazale da je potrebno: i. poboljšati okvir konzularne zaštite i ii. ojačati koordinaciju i suradnju među državama članicama. Pokazale su i da u postojećim pravilima postoje nedostaci koji mogu uzrokovati pravnu nesigurnost i ugroziti učinkovito pružanje konzularne pomoći građanima EU-a. Konkretnije, pravila ne odražavaju sve važniju ulogu delegacija EU-a u podupiranju država članica pri pružanju pomoći građanima EU-a bez predstavništva. Postojeća pravila također ne uključuju važne nedavne promjene u suradnji među državama članicama u području pripravnosti za krizne situacije.

Na osnovi toga utvrđen je niz prepreka učinkovitim ostvarivanju prava građana EU-a na konzularnu zaštitu. Među njima su: i. neprecizna definicija pojma „građanin bez predstavništva”; ii. nejasna dodjela uloga i zadaća na sastancima u okviru konzularne suradnje na lokalnoj razini; iii. nedostatak sustavnog konzularnog planiranja za slučaj nužde; iv. neučinkovitost koncepta „vodeće države”<sup>2</sup> i v. pravna nesigurnost povezana s ulogom delegacija EU-a u podupiranju država članica. Osim toga, postoje nedosljednosti u informacijama o konzularnoj pomoći za građane EU-a i nema pouzdanih informacija o građanima EU-a koji žive u inozemstvu ili putuju u inozemstvo. Naposljetku, postupci naknade troškova za pomoć koju pružaju konzularna tijela složeni su, nedovoljno se primjenjuju i ne obuhvaćaju delegacije EU-a.

### 1.2. Što bi trebalo postići?

**Opći cilj** političke inicijative u ovom području jest poboljšati ostvarivanje prava građana EU-a bez predstavništva na konzularnu zaštitu. To bi se postiglo ostvarenjem sljedećih **specifičnih ciljeva**: i. povećanjem pravne sigurnosti za građane EU-a u smislu područja primjene prava na konzularnu zaštitu; ii. osiguranjem jasnih uloga te mehanizama koordinacije i suradnje među državama članicama i delegacijama EU-a, među ostalim za vrijeme kriza; iii. poboljšanjem komunikacije s građanima EU-a i osiguranjem visokokvalitetnih informacija za građane EU-a i iv. povećanjem učinkovitosti i primjene postupaka financijske naknade.

<sup>1</sup> Direktiva Vijeća (EU) 2015/637 od 20. travnja 2015. o mjerama koordinacije i suradnje za olakšavanje pružanja konzularne zaštite građanima Unije bez predstavništva u trećim zemljama te o stavljanju izvan snage Odluke 95/553/EZ (SL L 106, 24.4.2015., str. 1.).

<sup>2</sup> Izraz „vodeća država” odnosi se na jednu ili više država članica s predstavništvom u određenoj trećoj zemlji, koja je zadužena za koordiniranje i vođenje pružanja pomoći građanima bez predstavništva za vrijeme kriza.

## 2. RJEŠENJA

### 2.1. Koje se opcije razmatraju za postizanje tih ciljeva?

U okviru procjene učinka istražilo se više opcija politike za svaki specifični cilj s različitim potencijalnim mjerama za rješavanje problemâ.

Opcijama povezanim s prvim ciljem nastoji se osigurati pojašnjenje i poboljšanje definicije „građanina EU-a bez predstavnštva” kako bi se izbjegle buduće situacije u kojima građani EU-a bez predstavnštva ne mogu dobiti pomoć zbog toga što su države članice netočno protumačile ili procijenile situaciju. Konkretnije, tim se ciljem nastoje urediti situacije u kojima država članica državljanstva građanina u načelu ima predstavnštvo u predmetnoj trećoj zemlji u obliku veleposlanstva ili konzulata, ali nije jasno može li smatrati da je to veleposlanstvo ili konzulat „stvarno u stanju pružiti konzularnu zaštitu”. **Opcija politike 1(a)** obuhvaća neobvezujuće mjere, a **opcijom politike 1(b)** predlažu se zakonodavne izmjene kako bi se pojasnila definicija iz Direktive. **Opcijom politike 1(c)** predlaže se uvođenje nove „pretpostavke nedostatka predstavnštva”.

U sklopu odjeljka o drugom specifičnom cilju u okviru procjene učinka istražile su se opcije kojima se rješavaju problemi povezani s glavnim konceptima i postupcima s pomoću kojih države članice i delegacije EU-a zajednički djeluju kako bi pružile konzularnu pomoć građanima bez predstavnštva. Kad je riječ o mrežama konzularne suradnje na lokalnoj razini, **opcija politike 2(a)** sastoji se od neobvezujućih mjera za bolje strukturiranje različitih odgovornosti u tim mrežama, a **opcijom politike 2(b)** predlaže se da se uloga predsjedatelja na sastancima u okviru konzularne suradnje na lokalnoj razini dodjeli delegacijama EU-a. **Opcija politike 2(c)** sastoji se od zakonodavnih izmjena kojima se preispituje koncept „vodeće države” i odlučuje o dodjeli jasnih zadaća različitim uključenim akterima u okviru takozvanih zajedničkih konzularnih planova za slučaj nužde. Opcijom politike 2(c) predlaže se i da se odredbe o tim planovima i takozvanim zajedničkim konzularnim skupinama uključe u Direktivu (EU) 2015/637. **Opcija politike 2(d)** sastoji se od pravnih izmjena kako bi se pojasnila potporna uloga delegacija EU-a, prvenstveno usklađivanjem odredbi Direktive s Odlukom Vijeća 2010/427/EU<sup>3</sup> o Europskoj službi za vanjsko djelovanje (ESVD). Naposljetku, **opcija politike 2(e)** sastoji se od pravnih izmjena kojima se delegacijama EU-a dodjeljuju nove ovlasti koje bi im omogućile da pruže izravnu konzularnu zaštitu građanima bez predstavnštva u nepokrivenim trećim zemljama na zahtjev građanina.

Opcijama povezanim s trećim specifičnim ciljem otklanjaju se glavni uzroci problema povezanih s komunikacijom s građanima, odnosno: i. problemi s informacijama koje države članice i EU dostavljaju građanima i ii. nedostatak informacija o građanima koji putuju u inozemstvo ili žive u inozemstvu. Kad je riječ o prvom pitanju, **opcijom politike 3(a)** predlažu se pravne izmjene s novim zahtjevima o dostavljanju informacija, a **opcijom politike 3(b)** predlaže se uspostava portala EU-a za savjete o putovanjima. Kad je riječ o drugom pitanju, **opcijom politike 3(c)** preporučuje se kampanja informiranja na razini EU-a, a **opcijom politike 3(d)** zahtijeva se da države članice promiču mjere kojima se građanima EU-a omogućuje da obavijeste nacionalna tijela o putovanju u inozemstvo ili boravku u inozemstvu.

Naposljetku, opcijama u okviru četvrtog specifičnog cilja nastoji se smanjiti složenost i neučinkovitost postojećih postupaka financijske naknade (naknada troškova konzularnim tijelima za pomoć koju pružaju građanima druge države članice) kako bi ti postupci bili brži i kako bi se češće primjenjivali u korist građana EU-a i država članica. **Opcija politike 4(a)** obuhvaća neobvezujuće

<sup>3</sup> Odluka Vijeća 2010/427/EU od 26. srpnja 2010. o utvrđivanju ustroja i rada Europske službe za vanjsko djelovanje (SL L 201, 3.8.2010., str. 30.).

mjere za pojašnjenje postupka naknade troškova i osposobljavanje država članica, a **opcijom politike 4(b)** predlažu se pravne izmjene za poboljšanje postupaka naknade troškova i njihovo proširenje na delegacije EU-a kako bi se osigurala usklađenost sa zahtjevom troškovne neutralnosti iz Odluke 2010/427/EU.

## 2.2. Koja je kombinacija opcija najpoželjnija?

Najpoželjnija kombinacija opcija dovela bi do sljedećih zakonodavnih izmjena Direktive (EU) 2015/637:

- **opcija 1(b):** pojasnila bi se definicija građanina EU-a bez predstavnništva,
- **opcija 2(b):** delegacije EU-a predsjedale bi sastancima o suradnji na lokalnoj razini,
- **opcija 2(c):** formalizirali bi se zajednički konzularni planovi za slučaj nužde i zajedničke konzularne skupine te bi se preispitao koncept „vodeće države”,
- **opcija 2(d):** ojačala bi se potporna uloga delegacija EU-a i tekst bi se uskladio s Odlukom 2010/427/EU,
- **opcija 3(a):** države članice morale bi Komisiji i ESVD-u redovito dostavljati informacije o svojim konzularnim mrežama, počasnim konzulima te bilateralnim i praktičnim aranžmanima za pružanje konzularne zaštite,
- **opcija 3(d):** države članice morale bi promicati mjere kojima se građanima EU-a omogućuje da obavijeste konzularna tijela o svojim putovanjima ili evidentiraju svoju prisutnost u trećim zemljama,
- **opcija 4(b):** državama članicama koje pružaju pomoć omogućilo bi se da od građana bez predstavnništva zahtijevaju da im izravno isplate troškove te bi se mehanizmi naknade troškova proširili na delegacije EU-a.

## 3. UČINCI NAJPOŽELJNIJE OPCIJE

### 3.1. Koristi i troškovi najpoželjnije opcije

Glavna korist najpoželjnije opcije djelotvornije je i učinkovitije ostvarivanje prava građana EU-a bez predstavnništva na konzularnu zaštitu. To bi se postiglo pojašnjenjem definicija i postupaka, čime bi se povećala pravna sigurnost za građane i države članice. Građani EU-a bit će bolje zaštićeni, posebice u kriznim situacijama, zahvaljujući boljim mjerama pripravnosti i koordinacije te čvrstom pravnom okviru za ulogu delegacija EU-a.

Druge koristi uključivale bi bolju komunikaciju s građanima EU-a, među ostalim lakši pristup pouzdanim informacijama i bolju evidenciju o putovanjima građana u inozemstvo i njihovu boravku u inozemstvu. Najpoželjnije mjere podrazumijevaju i: i. male uštede i povećanja učinkovitosti za nacionalne uprave i ii. uštedu vremena i manje opterećenje za građane EU-a.

Troškovi najpoželjnije opcije koje bi morale snositi države članice i EU vrlo su ograničeni.

### **3.2. Supsidijarnost i komplementarnost djelovanja na razini EU-a**

Konzularna zaštita za građane bez predstavnštva po definiciji uključuje prekogranični element s obzirom na njezinu prirodu kao pravo građanstva EU-a koje se ostvaruje preko tijelâ država članica koje nisu države državljanstva građanina. Stoga to pitanje države članice ne mogu djelotvorno riješiti pojedinačnim djelovanjem.