



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2023. december 12.
(OR. en)

**Intézményközi referenciaszám:
2023/0441(CNS)**

**16551/23
ADD 4**

**COCON 51
VISA 243
FREMP 366
FRONT 404**

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2023. december 7.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	SWD(2023) 942 final
Tárgy:	BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA amely a következő dokumentumot kíséri Javaslat A TANÁCS IRÁNYELVE a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről szóló (EU) 2015/637 irányelv és az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról szóló (EU) 2019/997 irányelv módosításáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a következő dokumentumot: SWD(2023) 942 final.

Melléklet: SWD(2023) 942 final

Brüsszel, 2023.12.6.
SWD(2023) 942 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat
A TANÁCS IRÁNYELVE

a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről szóló (EU) 2015/637 irányelv és az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról szóló (EU) 2019/997 irányelv módosításáról

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

1. A FELLÉPÉS SZÜKSÉGESSÉGE

1.1 Mi a probléma, és milyen okai és következményei vannak?

Az uniós polgárok ugyanolyan feltételek mellett jogosultak bármely más tagállam diplomáciai és konzuli hatóságainak védelmére, mint az adott tagállam állampolgárai. Ezt a jogot az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 20. cikke (2) bekezdésének c) pontja és 23. cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 46. cikke is megállapítja. Az e jog gyakorlásának megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket az (EU) 2015/637 tanácsi irányelv¹ határozza meg.

Napi szinten korlátozott a száma azoknak a külföldön segítségre szoruló, képvisellel nem rendelkező uniós polgároknak, akik konzuli védelemben részesülnek. A képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelme azonban valószínűleg általánosabbá válik a jövőben, mivel a konzuli vonatkozású válságok gyakorisága, súlyossága és időtartama valószínűleg növekedni fog. Az elmúlt néhány évben számos súlyos esemény szükségessé tette az uniós polgárok konzuli védelmét, konkrétan: a Covid19-világjárvány, az afganisztáni konfliktus, Oroszország Ukrajna ellen folytatott agressziós háborúja és legutóbb a szudáni konfliktus és az Izraelből és Gázából történő hazaszállítások.

Ezek a válságok rámutattak arra, hogy a következőkre van szükség: i. a konzuli védelmi keret javítása és ii. a tagállamok közötti koordináció és együttműködés megerősítése. Azt is megmutatták, hogy a meglévő szabályokban vannak olyan hiányosságok, amelyek jogbizonytalanságot teremthetnek, és alááshatják az uniós polgároknak nyújtott konzuli segítségnyújtás hatékonyságát. A szabályok különösen nem tükrözik azt, hogy az Unió küldöttségei egyre nagyobb szerepet játszanak abban, hogy támogassák a tagállamokat a képvisellel nem rendelkező uniós polgároknak történő segítségnyújtásban. A meglévő szabályok nem foglalkoznak a tagállamok között a válsághelyzetekre való felkészültség terén folytatott együttműködés közelmúltbeli fontos fejleményeivel sem.

Ennek alapján számos kihívás került azonosításra az uniós polgárok konzuli védelemhez való jogának hatékony gyakorlásával kapcsolatban. E kihívások közé tartoznak a következők: i. a „képviselettel nem rendelkező polgár” fogalmának pontatlan meghatározása, ii. a szerepek és feladatok nem egyértelmű kijelölése a helyi konzuli együttműködési üléseken, iii. a rendszerszintű konzuli vészhelyzeti tervezés hiánya, iv. a „vezető állam” fogalmának nem hatékony volta²; valamint v. jogbizonytalanság az Unió küldöttségeinek a tagállamok támogatásában betöltött szerepével kapcsolatban. Emellett következtelenségek tapasztalhatók az uniós polgároknak nyújtott konzuli segítségnyújtásra vonatkozó információkban, és hiányoznak a külföldön élő vagy külföldre utazó uniós polgárokra vonatkozó megbízható adatok. Végezetül, a konzuli hatóságok által nyújtott segítség költségeinek részükre történő megtérítésére vonatkozó eljárások összetettek, kihasználatlanok, és nem terjednek ki az Unió küldöttségeire.

1.2. Mit kellene elérni?

A szakpolitikai kezdeményezés **általános célkitűzése** e területen a konzuli védelemhez való jog a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok általi gyakorlásának javítása. Ez a következő **konkrét célkitűzéseken** keresztül valósulna meg: i. az uniós polgárok jogbiztonságának fokozása a konzuli

¹ A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 106., 2015.4.24., 1. o.).

² A „vezető állam” fogalma az adott harmadik országban diplomáciai képvisellel rendelkező azon egy vagy több tagállamra vonatkozik, amely vagy amelyek a képvisellel nem rendelkező polgároknak válsághelyzetekben nyújtandó támogatás koordinálásáért és irányításáért felel vagy felelnek.

védelemhez való jog hatályát illetően; ii. egyértelmű szerepek, koordinációs és együttműködési mechanizmusok biztosítása a tagállamok és az Unió küldöttségei között, válság idején is; iii. az uniós polgárokkal folytatott kommunikáció javítása és magas színvonalú tájékoztatásuk; valamint iv. a pénzügyi visszatérítési eljárások hatékonyságának és alkalmazásának növelése.

2. MEGOLDÁSOK

2.1. Milyen alternatívák kínálóznak e célok elérésére?

A hatásvizsgálat az egyes konkrét célkitűzésekre vonatkozóan több szakpolitikai alternatívát vizsgált meg, a problémák kezelésére irányuló lehetséges intézkedésekkel együtt.

Az első célkitűzés keretében vizsgált alternatívák célja annak biztosítása, hogy a „képvislettel nem rendelkező uniós polgár” fogalommeghatározását pontosítsák és javítsák azon jövőbeli esetek elkerülése érdekében, hogy a képvislettel nem rendelkező uniós polgárok nem kapnak segítséget a helyzetnek a tagállamok általi téves értelmezése vagy értékelése alapján. Ez a célkitűzés különösen azokat a helyzeteket kívánja kezelni, amikor a polgár állampolgársága szerinti tagállamot főszabály szerint nagykövetség vagy konzulátus képviseli az érintett harmadik országban, de nem egyértelmű, hogy az adott nagykövetséget vagy konzulátust úgy kell-e tekinteni, mint amely „ténylegesen képes konzuli védelmet nyújtani”. Az **1. a) szakpolitikai alternatíva** „puha”, nem kötelező erővel bíró intézkedéseket, míg az **1. b) szakpolitikai alternatíva** jogszabályi változtatásokat javasol az irányelvben található fogalommeghatározás egyértelművé tétele céljából. Az **1. c) szakpolitikai alternatíva** egy új „képvisletnélküliségre vonatkozó vélelem” bevezetését foglalja magában.

A második konkrét célkitűzésre vonatkozó szakasz alatt a hatásvizsgálat megvizsgálta azokat az alternatívákat, amelyek azokkal a fő koncepciókkal és folyamatokkal kapcsolatos problémákkal foglalkoznak, amelyeken keresztül a tagállamok és az uniós küldöttségek együttműködnek annak érdekében, hogy konzuli segítséget nyújtsanak a képvislettel nem rendelkező polgároknak. Ami a helyi konzuli együttműködési hálózatokat illeti, a **2. a) szakpolitikai alternatíva** „puha” intézkedéseket tartalmaz az ilyen hálózatokon belüli különböző felelősségi körök jobb strukturálása érdekében, a **2. b) szakpolitikai alternatíva** pedig azt javasolja, hogy a helyi konzuli együttműködési ülések elnöki tisztét az Unió küldöttségeire ruházzák. A **2. c) szakpolitikai alternatíva** a „vezető állam” fogalmát felülvizsgáló jogszabály-módosításokból áll, és a különböző érintett szereplők számára az ügynevezett közös konzuli vészhelyzeti tervekben egyértelmű feladatok kijelöléséről való döntést foglalja magában. A **2. c) szakpolitikai alternatíva** javasolja továbbá, hogy az ezekre a tervekre és az ügynevezett közös konzuli csoportokra vonatkozó rendelkezéseket foglalják bele az (EU) 2015/637 irányelvbe. A **2. d) szakpolitikai alternatíva** jogszabály-módosításokból áll, amelyek egyértelművé teszik az Unió küldöttségeinek támogató szerepét, különösen azért, hogy az irányelv rendelkezéseit összhangba hozzák az Európai Külügyi Szolgálatról (EKSZ) szóló 2010/427/EU tanácsi határozattal³. Végezetül a **2. e) szakpolitikai alternatíva** jogszabály-módosításokból áll, amelyek új hatásköröket ruháznak az Unió küldöttségeire, lehetővé téve számukra, hogy közvetlen konzuli védelmet nyújtsanak a képvislettel nem rendelkező polgárok számára olyan harmadik országokban, ahol nincs képvisletük, ez utóbbiak kérésére.

A harmadik konkrét célkitűzés megvalósítására irányuló alternatívák a polgárokkal való kommunikációval kapcsolatos problémák fő kiváltó okaival foglalkoznak, nevezetesen: i. problémák a tagállamok és az EU által a polgároknak nyújtott tájékoztatással kapcsolatban; valamint ii. a külföldre utazó vagy ott tartózkodó polgárokra vonatkozó információk hiánya. Ami az első kérdést illeti, a **3. a)**

³ A Tanács 2010/427/EU határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (HL L 201., 2010.8.3., 30. o.).

szakpolitikai alternatíva jogszabálmódosításokat javasol, amelyek új tájékoztatási követelményeket tartalmaznak, míg a **3. b) szakpolitikai alternatíva** egy uniós utazási tanácsadó portál létrehozását javasolja. Ami a második kérdést illeti, a **3. c) szakpolitikai alternatíva** uniós szintű kommunikációs kampányt javasol, a **3. d) szakpolitikai alternatíva** pedig arra kötelezi a tagállamokat, hogy mozdítsanak elő olyan intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik az uniós polgárok számára, hogy külföldi utazásaikról vagy tartózkodásukról tájékoztassák a nemzeti hatóságokat.

Végezetül a negyedik konkrét célkitűzés szerinti alternatívák célja a meglévő pénzügyi visszatérítési eljárások (a konzuli hatóságok részére a más tagállamok állampolgárainak nyújtott segítség megtérítése) összetettségének és eredménytelenségének csökkentése annak érdekében, hogy ezek az eljárások gyorsabbak legyenek, és gyakrabban alkalmazzák azokat az uniós polgárok és a tagállamok javára. A **4. a) szakpolitikai alternatíva** a visszatérítési eljárás egyértelművé tételéből és a tagállamoknak szánt képzésből álló „puha” intézkedéseket kínál, míg a **4. b) szakpolitikai alternatíva** az érintett eljárások javítását és az Unió küldöttségeire való kiterjesztését célzó jogszabálmódosításokat javasol a 2010/427/EU határozatban előírt költségsemlegességi követelménynek való megfelelés biztosítása érdekében.

2.2. Mi az alternatívák előnyben részesített kombinációja?

Az alternatívák előnyben részesített kombinációja az (EU) 2015/637 irányelv következő jogszabályi módosításait eredményezné:

- **1. b) alternatíva:** annak pontosítása, hogy mi értendő az alatt, hogy egy uniós polgár nem rendelkezik képvisellel;
- **2. b) alternatíva:** a helyi koordinációs ülések elnöki tisztét főszabály szerint az Unió küldöttségei látják el;
- **2. c) alternatíva:** a közös konzuli vészhelyzeti tervek és közös konzuli csoportok hivatalossá tétele, valamint a „vezető állam” koncepciójának felülvizsgálata;
- **2. d) alternatíva:** az Unió küldöttségei támogató szerepének megerősítése és a szöveg összehangolása a 2010/427/EU határozattal;
- **3. a) alternatíva:** a tagállamok kötelezése arra, hogy rendszeresen tájékoztassák a Bizottságot és az EKSZ-t konzuli hálózataikról, tiszteletbeli konzuljaikról, valamint a konzuli védelem biztosítására vonatkozó kétoldalú és gyakorlati megállapodásaikról;
- **3. d) alternatíva:** a tagállamok kötelezése arra, hogy mozdítsanak elő olyan intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik az uniós polgárok számára, hogy külföldi utazásaikról tájékoztassák a konzuli hatóságokat, vagy harmadik országbeli tartózkodásukat nyilvántartásba vetessék.
- **4. b) alternatíva:** a tagállamok segítése abban, hogy előírják a képvisellel nem rendelkező polgárok számára a költségek közvetlen visszafizetését, valamint a visszatérítési mechanizmusok kiterjesztése az Unió küldöttségeire.

3. AZ ELŐNYBEN RÉSZESÍTETT ALTERNATÍVA HATÁSAI

3.1. Az előnyben részesített alternatíva hasznai és költségei

Az előnyben részesített alternatíva fő haszna, hogy javítja a konzuli védelemhez való jog a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok általi gyakorlását. Erre a fogalommeghatározások és eljárások pontosítása révén kerülne sor, ezáltal növelve a jogbiztonságot a polgárok és a tagállamok számára. A jobb felkészültségi és koordinációs intézkedések, valamint az Unió küldöttségei szerepének szilárd jogi kerete javítani fogja az uniós polgárok védelmét, különösen válsághelyzetekben.

Az egyéb előnyök közé tartozna az uniós polgárokkal folytatott kommunikáció javítása, többek között a megbízható információkhoz való könnyebb hozzáférés révén, valamint azáltal, hogy a polgárok külföldi utazásait és tartózkodását fokozottabban regisztrálják. Az előnyben részesített intézkedések emellett i. a nemzeti közigazgatások számára kismértékű megtakarításokat, és ii. az uniós polgárok számára időmegtakarítást és terheik csökkenését eredményezik.

Az előnyben részesített alternatíva tagállamok és az Unió által viselendő költségei nagyon korlátozottak.

3.2 Az uniós szintű fellépés szubszidiaritása és kiegészítő jellege

A képvisellel nem rendelkező polgárok konzuli védelme értelemszerűen határokon átnyúló dimenzióval jár, tekintettel arra, hogy jellegét tekintve uniós polgársághoz fűződő jog, amelyet az adott személy az állampolgárságától eltérő tagállamok hatóságaival szemben élvez. Következésképpen a tagállamok önállóan eljárva nem tudják hatékonyan kezelni ezt a kérdést.