



Europos Sąjungos  
Taryba

Briuselis, 2023 m. gruodžio 12 d.  
(OR. en)

---

---

Tarpinstitucinė byla:  
2023/0441(CNS)

---

---

16551/23  
ADD 4

COCON 51  
VISA 243  
FREMP 366  
FRONT 404

### PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

---

nuo: Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo  
direktorė Martine DEPRez

gavimo data: 2023 m. gruodžio 7 d.

kam: Europos Sąjungos Tarybos generalinei sekretorei Thérèse BLANCHET

---

Komisijos dok. Nr.: SWD(2023) 942 final

---

Dalykas: KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS  
POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA  
pridedamas prie dokumento  
Pasiūlymas dėl Tarybos direktyvos  
kuria iš dalies keičiama Direktyva (ES) 2015/637 dėl koordinavimo ir  
bendradarbiavimo priemonių, skirtų neatstovaujамų Sąjungos piliečių  
konsulinei apsaugai trečiosiose šalyse palengvinti, ir Direktyva (ES)  
2019/997/EB, kuria nustatomas ES laikinasis kelionės dokumentas

---

Delegacijoms pridedamas dokumentas SWD(2023) 942 final.

Pridedama: SWD(2023) 942 final



Bruselis, 2023 12 06  
SWD(2023) 942 final

**KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS**  
**POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA**

*pridedamas prie dokumento*

**Pasiūlymas dėl Tarybos direktyvos**

**kuria iš dalies keičiama Direktyva (ES) 2015/637 dėl koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonių, skirtų neatstovaujamų Sąjungos piliečių konsulinei apsaugai trečiosiose šalyse palengvinti, ir Direktyva (ES) 2019/997/EB, kuria nustatomas ES laikinasis kelionės dokumentas**

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

## 1. BŪTINYBĖ IMTIS VEIKSMŲ

### 1.1 Kokia yra problema, kokios jos priežastys ir pasekmės?

ES piliečiai turi teisę į bet kurios kitos valstybės narės diplomatinių ir konsulinių įstaigų apsaugą tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir tos valstybės narės piliečiai. Ši teisė nustatyta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 20 straipsnio 2 dalies c punkte ir 23 straipsnyje, taip pat Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 46 straipsnyje. Koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonės, kurios būtinos, kad būtų sudarytos palankesnės sąlygos ta teise naudotis, nustatytos Tarybos direktyva (ES) 2015/637<sup>1</sup>.

Kasdienė konsulinė apsauga teikiama ribotam skaičiui neatstovaujамų ES piliečių, kuriems reikia pagalbos užsienyje. Tačiau tikėtina, kad ateityje konsulinė apsauga neatstovaujamiems ES piliečiams taps vis labiau įprasta, nes tikėtina, kad krizių, turinčių konsulinį elementą, daugės, jos bus sudėtingesnės ir tęsis ilgiau. Per pastaruosius kelerius metus ES piliečiams prireikė konsulinės apsaugos dėl kelių didelio masto įvykių, visų pirma dėl: COVID-19 pandemijos, konflikto Afganistane, Rusijos agresijos karo prieš Ukrainą, o pastaruoju metu – dėl konflikto Sudane ir repatriacijos iš Izraelio ir Gazos.

Per šias krizes paaiškėjo, kad reikia: i) gerinti konsulinės apsaugos sistemą; ii) stiprinti valstybių narių veiklos koordinavimą ir bendradarbiavimą. Jos taip pat parodė, kad galiojančios taisyklės turi spragų, kurios gali lemti teisinį netikrumą ir trukdyti veiksmingai teikti konsulinę pagalbą ES piliečiams. Visų pirma taisyklėse neatsispindi tai, kad ES delegacijos vis dažniau padeda valstybėms narėms teikti pagalbą neatstovaujamiems ES piliečiams. Galiojančios taisyklės taip pat neapima svarbių pastarojo meto pokyčių, susijusių su valstybių narių bendradarbiavimu pasirengimo krizėms srityje.

Tuo remiantis nustatyta keletas problemų, trukdančių veiksmingai naudotis ES piliečių teise į konsulinę apsaugą. Iššūkiai yra tokie: i) netiksli termino „neatstovaujamas pilietis“ apibrėžtis; ii) neaiškus funkcijų ir užduočių paskirstymas vietos konsulinio bendradarbiavimo posėdžiuose; iii) sistemingo konsulinio nenumatytų atvejų planavimo trūkumas; iv) vadovaujančios valstybės koncepcijos<sup>2</sup> neveiksmingumas; v) teisinis netikrumas, susijęs su ES delegacijų vaidmeniu remiant valstybes nares. Be to, informacija apie ES piliečiams teikiamą konsulinę pagalbą yra nenuosekli, trūksta patikimos informacijos apie užsienyje gyvenančius ar keliaujančius ES piliečius. Galiausiai, konsulinių įstaigų išlaidų už jų teikiamą pagalbą atlyginimo procedūros yra sudėtingos, nepakankamai naudojamos ir netaikomos ES delegacijoms.

### 1.2. Ką reikėtų pasiekti?

**Bendras** šios srities politikos iniciatyvos **tikslas** – pagerinti neatstovaujамų ES piliečių naudojimąsi teise į konsulinę apsaugą. Tai būtų įgyvendinta siekiant šių **konkrečių tikslų**: i) didinti ES piliečių teisinį tikrumą dėl teisės į konsulinę apsaugą taikymo srities; ii) nustatyti aiškias valstybių narių ir ES delegacijų funkcijas, koordinavimo ir bendradarbiavimo mechanizmus, be kita ko, krizės metu; iii) gerinti bendravimą su ES piliečiais ir jiems teikti kokybišką informaciją; iv) didinti finansinių išlaidų kompensavimo procedūrų veiksmingumą ir naudojimą.

<sup>1</sup> 2015 m. balandžio 20 d. Tarybos direktyva (ES) 2015/637 dėl koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonių, skirtų neatstovaujамų Sąjungos piliečių konsulinei apsaugai trečiosiose šalyse palengvinti ir kuria panaikinimas Sprendimas 95/553/EB (OL L 106, 2015 4 24, p. 1).

<sup>2</sup> Terminas „vadovaujanti valstybė“ reiškia vieną ar daugiau valstybių narių, kurioms atstovaujama tam tikroje trečiojoje šalyje ir kurios atsakingos už paramos neatstovaujamiems piliečiams krizės metu koordinavimą bei vadovavimą ją teikiant.

## 2. SPRENDIMAI

### 2.1. Kokių yra galimybių pasiekti tuos tikslus?

Poveikio vertinime išnagrinėtos kelios kiekvieno konkretaus tikslo politikos galimybės ir įvairios galimos priemonės problemoms spręsti.

Pagal pirmąjį tikslą nustatytais galimybėmis siekiama užtikrinti, kad terminas „neatstovaujamas ES pilietis“ būtų patikslintas ir patobulintas, kad ateityje pagalba neatstovaujamiems piliečiams nebūtų grindžiama neteisingu valstybių narių pateiktu padėties aiškinimu ar įvertinimu. Visų pirma šiuo tikslu siekiama priimti sprendimus situacijose, kai piliečio pilietybės valstybei narei atitinkamoje trečiojoje šalyje iš esmės atstovauja ambasada arba konsulas, tačiau neaišku, ar turėtų būti laikoma, kad ta ambasada ar konsulas „faktiškai gali suteikti konsulinę apsaugą“. Pagal **1a politikos galimybę** siūlomos neprivalomos priemonės, o pagal **1b politikos galimybę** siūlomi teisės aktų pakeitimai, kuriais patikslinama direktyvoje pateikta apibrėžtis. Pagal **1c politikos galimybę** siūloma nauja neatstovavimo prezumpcija.

Pagal skirsnį, skirtą antrajam konkrečiam tikslui, poveikio vertinime nagrinėtos galimybės, kuriomis sprendžiamos problemos, susijusios su pagrindiniais principais ir procesais, kurių pagrindu valstybės narės ir ES delegacijos sąveikauja teikdamos konsulinę pagalbą neatstovaujamiems piliečiams. Kalbant apie vietos konsulinio bendradarbiavimo tinklus, **2a politikos galimybė** apima neprivalomas priemones, kuriomis siekiama geriau susisteminti skirtingą atsakomybę tokiuose tinkluose, o pagal **2b politikos galimybę** siūloma vietos konsulinio bendradarbiavimo susitikimų pirmininko vaidmenį pavesti ES delegacijoms. **2c politikos galimybė** – teisės aktų pakeitimai, kuriais peržiūrima vadovaujančios valstybės koncepcija ir sprendžiama dėl aiškių užduočių skyrimo skirtingiems susijusiems subjektams vadinamuosiuose bendruose konsulinuose nenumatyty atvejų planuose. Pagal **2c politikos galimybę** taip pat siūloma nuostatas dėl tokių planų ir vadinamųjų jungtinių konsulinių grupių įtraukti į Direktyvą (ES) 2015/637. **2d politikos galimybė** – tai teisiniai pakeitimai, kuriais patikslinamas ES delegacijų pagalbinis vaidmuo, visų pirma suderinant direktyvos nuostatas su Tarybos sprendimu 2010/427/ES<sup>3</sup> dėl Europos išorės veiksmų tarnybos (EIVT). Be to, pagal **2e politikos galimybę** numatyti teisiniai pakeitimai, kuriais ES delegacijoms suteikiami nauji įgaliojimai, kad, kai to paprašo pilietis, jos galėtų teikti tiesioginę konsulinę apsaugą neatstovaujamiems piliečiams trečiosiose šalyse, kuriose tokia pagalba neteikiama.

Galimybės, kuriomis siekiama trečiojo konkretaus tikslo, yra susijusios su pagrindiniais veiksniais, kurie lemia bendravimo su piliečiais srities problemas: i) problemas, susijusias su valstybių narių ir ES piliečiams teikiama informacija; ii) informacijos apie užsienyje keliaujančius ar gyvenančius piliečius trūkumą. Pirmuoju klausimu pagal **3a politikos galimybę** siūlomi teisiniai pakeitimai, kuriais nustatomi nauji informacijos teikimo reikalavimai, o pagal **3b politikos galimybę** siūloma sukurti ES kelionių rekomendacijų portalą. Antruoju klausimu pagal **3c politikos galimybę** rekomenduojama vykdyti ES masto komunikacijos kampaniją, o pagal **3d politikos galimybę** reikalaujama, kad valstybės narės skatintų priemones, leidžiančias ES piliečiams informuoti nacionalines institucijas apie savo keliones ar gyvenimą užsienyje.

Be to, pagal ketvirto konkretaus tikslo galimybės siekiama sumažinti esamų finansinių išlaidų kompensavimo procedūrų sudėtingumą ir neveiksmingumą (konsulinėms įstaigoms kompensuojant už pagalbą, kurią jos teikia kitos valstybės narės piliečiams), kad šios procedūros būtų greitesnės ir dažniau taikomos ES piliečių ir valstybių narių labui. Pagal **4a politikos galimybę** siūlomos

<sup>3</sup> 2010 m. liepos 26 d. Tarybos sprendimas 2010/427/ES, kuriuo nustatoma Europos išorės veiksmų tarnybos struktūra ir veikimas (OL L 201, 2010 8 3, p. 30).

neprivalomos priemonės, kuriomis būtų siekiama paaiškinti atlyginimo procesą ir rengti mokymus valstybėms narėms, o pagal **4b politikos galimybę** siūlomi teisiniai pakeitimai, kuriais būtų siekiama patobulinti atlyginimo procedūras ir jas taikyti ES delegacijoms, siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi Sprendime 2010/427/ES nustatyto išlaidų neutralumo reikalavimo.

## 2.2. Koks yra tinkamiausias galimybių derinys?

Pasirinkus tinkamiausią galimybių derinį būtų padaryti toliau išvardyti Direktyvos (ES) 2015/637 teisės aktų pakeitimai.

- **1b galimybė:** būtų aiškiau apibrėžta, ką reiškia, kad ES piliečiui neatstovaujama;
- **2b galimybė:** ES delegacijos paprastai pirmininkautų vietos koordinaciniams posėdžiams;
- **2c galimybė:** būtų įforminti bendri konsulinių nenumatytų atvejų planai ir jungtines konsulinės grupės ir peržiūrėta vadovaujančios valstybės koncepcija;
- **2d galimybė:** būtų sustiprintas ES delegacijų pagalbinis vaidmuo, o tekstas suderintas su Sprendimu 2010/427/ES;
- **3a galimybė:** būtų reikalaujama, kad valstybės narės Komisijai ir EIVT reguliariai teiktų informaciją apie savo konsulinius tinklus, garbės konsulus ir dvišalius bei praktinius konsulinės apsaugos teikimo susitarimus;
- **3d galimybė:** būtų reikalaujama, kad valstybės narės skatintų priemones, pagal kurias ES piliečiai galėtų informuoti konsulines įstaigas apie savo keliones į trečiąsias šalis arba registruoti savo buvimą trečiojoje šalyje;
- **4b galimybė:** būtų sudaromos sąlygos padėti valstybėms narėms reikalauti, kad neatstovaujami piliečiai tiesiogiai kompensuotų išlaidas, o atlyginimo mechanizmai būtų pradėti taikyti ES delegacijoms.

## 3. TINKAMIAUSIOS GALIMYBĖS POVEIKIS

### 3.1. Tinkamiausios galimybės nauda ir sąnaudos

Pagrindinė tinkamiausios galimybės nauda būtų veiksmingesnis ir efektyvesnis neatstovaujama ES piliečių naudojimas teise į konsulinę apsaugą. Tai būtų pasiekta išaiškinus apibrėžtis ir procedūras, taip padidinant teisinį tikrumą piliečiams ir valstybėms narėms. Geresnės parengties ir koordinavimo priemonės, taip pat tvirta ES delegacijų funkcijoms taikytina teisinė sistema padės geriau apsaugoti ES piliečius, visų pirma krizinėse situacijose.

Kita nauda būtų geresnis bendravimas su ES piliečiais, palengvinant prieigą prie patikimos informacijos ir dažniau registruojant piliečių keliones ir gyvenamąją vietą užsienyje. Tinkamiausios priemonės taip pat padėtų: i) nacionalinėms administracijoms šiek tiek sutaupyti, taip pat užtikrinti veiksmingumą; ii) taupyti laiką ir sumažinti našta ES piliečiams.

Tinkamiausios galimybės taikymo sąnaudos, kurias turėtų padengti valstybės narės ir ES, yra labai nedidelės.

### **3.2 Veiksmų subsidiarumas ir papildomumas ES lygmeniu**

Neatstovaujamų piliečių konsulinė apsauga iš esmės apima tarpvalstybinį aspektą, atsižvelgiant į tai, kad tai yra ES pilietybės teisė, kuria naudojasi ne asmens pilietybės valstybės narės valdžios institucijos. Todėl valstybės narės, veikdamos pavieniui, šio klausimo negali spręsti veiksmingai.