



Eiropas Savienības
Padome

Briselē, 2023. gada 12. decembrī
(OR. en)

**Starpiestāžu lieta:
2023/0441(CNS)**

**16551/23
ADD 4**

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

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs: Eiropas Komisijas ģenerālsekretāre, parakstījusi direktore *Martine DEPREZ*

Saņemšanas datums: 2023. gada 7. decembris

Saņēmējs: Eiropas Savienības Padomes ģenerālsekretāre *Thérèse BLANCHET*

K-jas dok. Nr.: SWD(2023) 942 final

Temats: KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS Pavaddokuments dokumentam Priekšlikums Padomes direktīvai, ar kuru groza Direktīvu (ES) 2015/637 par koordinācijas un sadarbības pasākumiem, ar ko veicina nepārstāvēto Savienības pilsoņu konsulāro aizsardzību trešās valstīs, un Direktīvu (ES) 2019/997, ar ko izveido ES pagaidu ceļošanas dokumentu

Pielikumā ir pievienots dokuments SWD(2023) 942 *final*.

Pielikumā: SWD(2023) 942 *final*



Briselē, 6.12.2023.
SWD(2023) 942 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS
IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums Padomes direktīvai,

ar kuru groza Direktīvu (ES) 2015/637 par koordinācijas un sadarbības pasākumiem, ar ko veicina nepārstāvēto Savienības pilsoņu konsulāro aizsardzību trešās valstīs, un Direktīvu (ES) 2019/997, ar ko izveido ES pagaidu ceļošanas dokumentu

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

1. RĪCĪBAS NEPIECIEŠAMĪBA

1.1 Kāda ir problēma, un kādi ir tās cēloņi un sekas?

ES pilsoņiem ir tiesības uz jebkuras citas dalībvalsts diplomātisko un konsulāro iestāžu aizsardzību ar tādiem pašiem nosacījumiem kā attiecīgās dalībvalsts pilsoņiem. Šīs tiesības ir noteiktas Līguma par Eiropas Savienību darbību 20. panta 2. punkta c) apakšpunktā un 23. pantā, kā arī ES Pamattiesību hartas 46. pantā. Koordinācijas un sadarbības pasākumi, kas vajadzīgi, lai atvieglotu minēto tiesību īstenošanu, ir noteikti Padomes Direktīvā (ES) 2015/637¹.

Ikdienā konsulārā aizsardzība tiek nodrošināta ierobežotam skaitam nepārstāvētu ES pilsoņu, kuriem vajadzīga palīdzība ārvalstīs. Tomēr nepārstāvētu ES pilsoņu konsulārās aizsardzības gadījumu skaits nākotnē, visticamāk, palielināsies, jo krīžu ar konsulāro elementu biežums, smagums un ilgums, visticamāk, palielināsies. Dažu pēdējo gadu laikā bijušas vairākas liela mēroga situācijas, kad ES pilsoņiem bija nepieciešama konsulārā aizsardzība, piemēram, Covid-19 pandēmija, konflikts Afganistānā, Krievijas agresijas karš pret Ukrainu, un pavisam nesen — konflikts Sudānā un repatriācija no Izraēlas un Gazas.

Šīs krīzes ir parādījušas, ka ir nepieciešams i) uzlabot konsulārās aizsardzības sistēmu un ii) stiprināt koordināciju un sadarbību starp dalībvalstīm. Tās ir arī uzskatāmi parādījušas, ka spēkā esošajos noteikumos ir nepilnības, kas var radīt juridisko nenoteiktību un apdraudēt faktisku konsulārās palīdzības sniegšanu ES pilsoņiem. Jo īpaši, noteikumi neatspoguļo ES delegāciju pieaugošo lomu, ko tās ieguvušas, atbalstot dalībvalstis palīdzības sniegšanā nepārstāvētiem ES pilsoņiem. Spēkā esošie noteikumi neattiecas arī uz svarīgām jaunākajām norisēm dalībvalstu sadarbībā attiecībā uz sagatavotību krīzēm.

Pamatojoties uz to, ir konstatētas vairākas problēmas, kas saistītas ar ES pilsoņu tiesību uz konsulāro aizsardzību efektīvu īstenošanu. Citstarp šīs problēmas ir šādas: i) neprecīza termina “nepārstāvēts pilsonis” definīcija; ii) neskaidrs funkciju un uzdevumu sadalījums vietējās konsulārās sadarbības sanāksmēs; iii) sistemātiskas konsulārās ārkārtas rīcības plānošanas trūkums; iv) “vadītājvalsts” koncepcijas neefektivitāte² un v) juridiskā nenoteiktība saistībā ar ES delegāciju lomu dalībvalstu atbalstīšanā. Turklāt pastāv nekonsekvenca informācijā par konsulāro palīdzību, ko sniedz ES pilsoņiem, un trūkst uzticamas informācijas par ES pilsoņiem, kuri dzīvo ārvalstīs vai turp ceļo. Visbeidzot, procedūras, kas jāveic, lai atlīdzinātu par konsulāro iestāžu sniegto palīdzību, ir sarežģītas, netiek pietiekami izmantotas un neattiecas uz ES delegācijām.

1.2. Sasniedzamie mērķi

Politikas iniciatīvas **vispārīgais mērķis** šajā jomā ir uzlabot nepārstāvēto ES pilsoņu tiesību uz konsulāro aizsardzību īstenošanu. Tas tiktu sasniegts, sasniedzot šādus **konkrētus mērķus**: i) palielināt juridisko noteiktību ES pilsoņiem par tiesību uz konsulāro aizsardzību tvērumu; ii) nodrošināt skaidrus uzdevumus, koordinācijas un sadarbības mehānismus starp dalībvalstīm un ES delegācijām, tostarp krīzes laikā; iii) uzlabot saziņu ar ES pilsoņiem un sniegt viņiem kvalitatīvu informāciju un iv) palielināt finansiālās atlīdzināšanas procedūru efektivitāti un izmantošanu.

¹ Padomes Direktīva (ES) 2015/637 (2015. gada 20. aprīlis) par koordinācijas un sadarbības pasākumiem, ar ko veicina nepārstāvēto Savienības pilsoņu konsulāro aizsardzību trešās valstīs, un ar ko atceļ Lēmumu 95/553/EK (OV L 106, 24.4.2015., 1. lpp.).

² Termins “vadītājvalsts” apzīmē vienu vai vairākas dalībvalstis, kas ir pārstāvētas konkrētā trešā valstī un atbild par nepārstāvētiem pilsoņiem paredzētas palīdzības koordinēšanu un vadīšanu krīžu laikā.

2. RISINĀJUMI

2.1. Kādi ir risinājumi, lai sasniegtu izvirzītos mērķus?

Ietekmes novērtējumā tika izskatīti vairāki politikas risinājumi katram konkrētajam mērķim ar virkni iespējamu pasākumu problēmu risināšanai.

Pirmā mērķa sasniegšanai ierosinātie risinājumi tiecas nodrošināt, ka “nepārstāvēta ES pilsoņa” definīcija tiek precizēta un uzlabota, lai turpmāk izvairītos no gadījumiem, kad nepārstāvētiem ES pilsoņiem netiek sniegta palīdzība, pamatojoties uz to, ka dalībvalstis nepareizi interpretē vai novērtē situāciju. Jo īpaši ar šo mērķi tiecas risināt situācijas, kad pilsoņa valstspiederības dalībvalsti attiecīgajā trešā valstī principā pārstāv vēstniecība vai konsulāts, bet nav skaidrs, vai minētā vēstniecība vai konsulāts būtu jāuzskata par tādu, kas “faktiski spēj sniegt konsulāro aizsardzību”. Neobligātus, nesaistošus pasākumus piedāvā **1.a politikas risinājums**, savukārt **1.b politikas risinājumā** ir ierosinātas leģislatīvas izmaiņas, lai precizētu direktīvā iekļauto definīciju. Jaunu “pārstāvības neesamības prezumpciju” ierosināts ieviest **1.c politikas risinājumā**.

Otrā konkrētā mērķa iedaļā ietekmes novērtējumā tika izskatīti risinājumi, ar ko vēršas pret problēmām, kuras saistītas ar galvenajām koncepcijām un procesiem, ko dalībvalstis un ES delegācijas izmanto sadarbojoties, lai sniegtu konsulāro palīdzību nepārstāvētiem pilsoņiem. Attiecībā uz vietējiem konsulārās sadarbības tīkliem **2.a politikas risinājums** ietver “neobligātus” pasākumus, ar ko labāk strukturētu dažādos pienākumus šādos tīklos, un **2.b politikas risinājumā** ierosināts uzticēt ES delegācijām vietējo konsulārās sadarbības sanāksmju vadītāja pienākumu. **2.c politikas risinājums** ietver leģislatīvus grozījumus, ar kuriem pārskata “vadītājvalsts” koncepciju un lemj par skaidru uzdevumu uzticēšanu dažādiem iesaistītajiem dalībniekiem tā dēvētajos kopīgajos konsulārajos ārkārtas rīcības plānos. **2.c politikas risinājumā** arī ierosināts Direktīvā (ES) 2015/637 iekļaut noteikumus par šādiem plāniem un tā dēvētajām kopīgajām konsulārajām vienībām. **2.d politikas risinājums** ietver juridiskus grozījumus, ar ko precizētu ES delegāciju kā atbalstītāju lomu, jo īpaši saskaņojot direktīvas noteikumus ar Padomes Lēmumu 2010/427/ES³ par Eiropas Ārējās darbības dienestu (EĀDD). Visbeidzot, **2.e politikas risinājums** ietver juridiskus grozījumus, ar kuriem ES delegācijām piešķir jaunas pilnvaras, kas ļautu tām pēc pilsoņa pieprasījuma sniegt tiešu konsulāro aizsardzību nepārstāvētiem pilsoņiem neapvertās trešās valstīs.

Risinājumi, kuru nolūks ir sasniegt trešo konkrēto mērķi, ir vērsti uz to problēmu galvenajiem virzītājspēkiem, kas saistītas ar saziņu ar iedzīvotājiem, proti: i) problēmas ar informāciju, ko dalībvalstis un ES sniedz pilsoņiem, un ii) informācijas trūkums par pilsoņiem, kas ceļo uz ārvalstīm vai tur uzturas. Attiecībā uz pirmo jautājumu **3.a politikas risinājumā** ir ierosināti juridiski grozījumi ar jaunām prasībām par informācijas sniegšanu, savukārt **3.b politikas risinājumā** ierosināts izveidot ES ceļojumu konsultāciju portālu. Attiecībā uz otro jautājumu **3.c politikas risinājumā** ieteikta ES mēroga komunikācijas kampaņa, un **3.d politikas risinājums** paredz, ka dalībvalstīm jāveicina pasākumi, kas ļauj ES pilsoņiem informēt valsts iestādes par ceļošanu uz ārvalstīm vai uzturēšanos tajās.

Visbeidzot, ceturrtā konkrētā mērķa risinājumi tiecas samazināt pašreizējo finansiālās atlīdzināšanas procedūru (atlīdzināt konsulārajām iestādēm par palīdzību, ko tās sniedz citas dalībvalsts pilsoņiem) sarežģītību un neefektivitāti, lai šīs procedūras būtu ātrākas un biežāk tiktu izmantotas ES pilsoņu un dalībvalstu labā. **4.a politikas risinājums** piedāvā neobligātus pasākumus, ar ko precizētu atlīdzināšanas procesu un nodrošinātu apmācību dalībvalstīm, savukārt **4.b politikas risinājumā** ir

³ Padomes Lēmums 2010/427/ES (2010. gada 26. jūlijs), ar ko nosaka Eiropas Ārējās darbības dienesta organizatorisko struktūru un darbību (OV L 201, 3.8.2010., 30. lpp.).

ierosināti juridiski grozījumi, ar kuriem uzlabotu atlīdzināšanas procedūras un tās attiecinātu arī uz ES delegācijām, lai nodrošinātu atbilstību Lēmumā 2010/427/ES noteiktajai izmaksu neitralitātes prasībai.

2.2. Kāda ir vēlamā risinājumu kombinācija?

Vēlamās risinājumu kombinācijas rezultātā Direktīvā (ES) 2015/637 tiktu izdarīti šādi leģislatīvi grozījumi:

- **1.b risinājums** – precizēta definīcija, ko nozīmē tas, ka ES pilsonis nav pārstāvēts;
- **2.b risinājums** – noteikts, ka vietējās koordinācijas sanāksmes parasti vada ES delegācijas;
- **2.c risinājums** – formalizēti kopīgi konsulārie ārkārtas rīcības plāni un kopīgas konsulārās vienības un pārskatīta “vadītājvalsts” koncepcija;
- **2.d risinājums** – stiprināta ES delegāciju kā atbalstītāju loma un saskaņots teksts ar Lēmumu 2010/427/ES;
- **3.a risinājums** – noteikta prasība dalībvalstīm regulāri sniegt Komisijai un EĀDD informāciju par to konsulārajiem tīkliem, goda konsuliem un divpusējiem un praktiskiem pasākumiem konsulārās aizsardzības nodrošināšanai;
- **3.d risinājums** – noteikta prasība dalībvalstīm veicināt pasākumus, kas ļauj ES pilsoņiem informēt konsulārās iestādes par to, ka viņi ceļo uz trešām valstīm, vai reģistrēt savu klātbūtni trešās valstīs;
- **4.b risinājums** – sniegta atļauja dalībvalstīm pieprasīt nepārstāvētiem pilsoņiem segt izmaksas tieši un paplašināt atlīdzināšanas mehānismus, attiecinot tos arī uz ES delegācijām.

3. VĒLAMĀ POLITIKAS RISINĀJUMA IETEKME

3.1. Vēlamais risinājums: ieguvumi un izmaksas

Galvenais ieguvums no vēlamā risinājuma būtu nepārstāvētu ES pilsoņu tiesību uz konsulāro aizsardzību efektīvāka un iedarbīgāka īstenošana. To panāktu, precizējot definīcijas un procedūras un tādējādi palielinot juridisko noteiktību pilsoņiem un dalībvalstīm. Labākas sagatavotības un koordinācijas pasākumi, kā arī stabils ES delegāciju uzdevumu tiesiskais regulējums ļaus labāk aizsargāt ES pilsoņus, jo īpaši krīzes situācijās.

Citi ieguvumi būtu labāka saziņa ar ES pilsoņiem, kas panākta, citustarp atvieglot piekļuvi uzticamai informācijai un aptverošāk reģistrējot pilsoņu ceļošanu uz ārvalstīm un uzturēšanos tajās. Vēlamie pasākumi ietver arī i) nelielus ietaupījumus un lietderību valstu pārvaldes iestādēm un ii) laika ietaupījumu un samazinātu slogu ES pilsoņiem.

Vēlamā risinājuma izmaksas, kas jāsedz dalībvalstīm un ES, ir ļoti ierobežotas.

3.2 Rīcības ES līmenī subsidiaritāte un papildināmība

Nepārstāvēto pilsoņu konsulārā aizsardzība pēc definīcijas ietver pārrobežu dimensiju, ņemot vērā tās būtību, kas saistīta ar ES pilsonības tiesībām, kādas ir attiecībā pret citu dalībvalstu iestādēm. Līdz ar to dalībvalstis, rīkojoties atsevišķi, nevar efektīvi risināt šo jautājumu.