



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 12 grudnia 2023 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2023/0441(CNS)

16551/23
ADD 4

COCON 51
VISA 243
FREMP 366
FRONT 404

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 7 grudnia 2023 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

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

Dotyczy: DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE
SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW Towarzyszący dokumentowi:
Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę
(UE) 2015/637 w sprawie środków koordynacji i współpracy mających
ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii
w państwach trzecich oraz dyrektywę (UE) 2019/997 ustanawiającą
unijny tymczasowy dokument podróży

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2023) 942 final.

Zał.: SWD(2023) 942 final

Bruksela, dnia 6.12.2023 r.
SWD(2023) 942 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący dyrektywy Rady

zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/637 w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz dyrektywę (UE) 2019/997 ustanawiającą unijny tymczasowy dokument podróży

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

1. ZASADNOŚĆ DZIAŁAŃ

1.1 Na czym polega problem oraz jakie są jego przyczyny i konsekwencje?

Obywatele UE mają prawo do ochrony ze strony organów dyplomatycznych i konsularnych każdego innego państwa członkowskiego na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa członkowskiego. Prawo to jest zapisane w art. 20 ust. 2 lit. c) i art. 23 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w art. 46 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Środki koordynacji i współpracy niezbędne do ułatwienia korzystania z tego prawa określono w dyrektywie Rady (UE) 2015/637¹.

Ochroną konsularną na bieżąco obejmowana jest ograniczona liczba niereprezentowanych obywateli UE przebywających za granicą i potrzebujących pomocy. Prawdopodobne jest jednak, że ochrona konsularna niereprezentowanych obywateli UE stanie się w przyszłości bardziej powszechna, ponieważ częstotliwość, dotkliwość i czas trwania kryzysów, w których występuje element konsularny, może wzrosnąć. W ciągu ostatnich kilku lat wystąpił szereg zdarzeń o dużym zasięgu, które wymagały zapewnienia obywatelom UE ochrony konsularnej; były to w szczególności: pandemia COVID-19; konflikt w Afganistanie; wojna napastnicza Rosji przeciwko Ukrainie oraz, w niedawnym czasie, konflikt w Sudanie i repatriacje z Izraela i ze Strefy Gazy.

Kryzysy te wskazały na potrzebę: (i) udoskonalenia ram ochrony konsularnej oraz (ii) wzmocnienia koordynacji i współpracy między państwami członkowskimi. Pokazały one również, iż istniejące przepisy zawierają luki, które mogą prowadzić do niepewności prawa i utrudniać skuteczne udzielanie obywatelom UE pomocy konsularnej. W szczególności przepisy nie odzwierciedlają rosnącego znaczenia, jakie delegatury UE mają we wspieraniu państw członkowskich udzielających pomocy niereprezentowanym obywatelom UE. Obowiązujące przepisy nie uwzględniają ponadto istotnych zmian, jakie zaszły w ostatnim czasie we współpracy państw członkowskich realizowanej w zakresie gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej.

Na tej podstawie stwierdzono występowanie szeregu kwestii związanych ze skutecznym korzystaniem przez obywateli UE z prawa do ochrony konsularnej. Kwestie te są następujące: (i) nieprecyzyjna definicja terminu „niereprezentowany obywatel”; (ii) niejasny podział ról i zadań podczas posiedzeń w ramach lokalnej współpracy konsularnej; (iii) brak systematycznego konsularnego planowania ewentualnościowego; (iv) nieskuteczność koncepcji państwa wiodącego² oraz (v) niepewność prawa związaną z rolą delegatur UE we wspieraniu państw członkowskich. Co więcej, w informacjach dotyczących pomocy konsularnej udzielanej obywatelom UE występują niespójności. Brakuje także wiarygodnych informacji o obywatelach UE mieszkających lub podróżujących za granicą. I wreszcie, procedury zwracania organom konsularnym kosztów udzielonej pomocy są złożone, niedostatecznie stosowane i nie obejmują delegatur UE.

1.2 Co należy osiągnąć?

Ogólnym celem inicjatywy politycznej w tym obszarze jest usprawnienie korzystania przez niereprezentowanych obywateli UE z prawa do ochrony konsularnej. Cel ten zostanie zrealizowany za pośrednictwem następujących **celów szczegółowych**: (i) zwiększenie pewności prawa dla obywateli

¹ Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE (Dz.U. L 106 z 24.4.2015, s. 1).

² Pojęcie „państwo wiodące” odnosi się do jednego lub więcej państw członkowskich reprezentowanych w danym państwie trzecim, odpowiedzialnych za koordynowanie pomocy niereprezentowanym obywatelom w sytuacji kryzysowej i kierowanie nią.

Unii w odniesieniu do zakresu prawa do ochrony konsularnej; (ii) zapewnienie jasnych ról, mechanizmów koordynacji i współpracy między państwami członkowskimi a delegaturami UE, w tym w okresie kryzysu; (iii) udoskonalenie komunikacji z obywatelami UE i dostarczanie im wysokiej jakości informacji oraz (iv) zwiększenie skuteczności oraz stosowania procedury zwrotu kosztów.

2. ROZWIĄZANIA

2.1 Jakie są warianty działań służących osiągnięciu celów?

W ocenie skutków przeanalizowano kilka wariantów strategicznych w odniesieniu do każdego celu szczegółowego, uwzględniając szereg potencjalnych środków zmierzających do rozwiązania tych problemów.

Warianty w ramach pierwszego celu mają zagwarantować, aby definicja „niereprezentowanego obywatela UE” była jasno i jasno i precyzyjnie sformułowana, co pozwoli uniknąć w przyszłości sytuacji, w których niereprezentowani obywatele UE nie otrzymują pomocy w wyniku błędnej interpretacji lub oceny sytuacji przez państwa członkowskie. W szczególności cel ten ma zaradzić sytuacjom, w których państwo członkowskie obywatelstwa danego obywatela jest zasadniczo reprezentowane w danym państwie trzecim przez ambasadę lub konsulat, ale nie jest jasne, czy tę ambasadę lub konsulat należy uznać za będące „w stanie skutecznie zapewnić ochronę konsularną”.

Wariant strategiczny 1(a) przewiduje tzw. miękkie i niewiążące środki, natomiast **wariant strategiczny 1(b)** przewiduje zmiany legislacyjne w celu doprecyzowania definicji zawartej w dyrektywie. W **wariacie strategicznym 1(c)** zaproponowano wprowadzenie nowego „domniemania braku reprezentacji”.

Jeżeli chodzi o sekcję prezentującą drugi cel szczegółowy, w ocenie skutków przeanalizowano warianty, które stanowią rozwiązanie problemów dotyczących głównych koncepcji i procesów, za pośrednictwem których państwa członkowskie i delegatury UE współdziałają na rzecz zapewnienia niereprezentowanym obywatelom pomocy konsularnej. W odniesieniu do lokalnych sieci współpracy konsularnej, **wariant strategiczny 2(a)** obejmuje tzw. miękkie środki, które są ukierunkowane na udoskonalenie struktury różnych obowiązków w takich sieciach, zaś w **wariacie strategicznym 2(b)** zaproponowano powierzenie delegaturom UE roli przewodniczącego posiedzeń odbywających się w ramach lokalnej współpracy konsularnej. **Wariant strategiczny 2(c)** obejmuje zmiany legislacyjne, za pośrednictwem których dokonuje się przeglądu koncepcji „państwa wiodącego” oraz decyduje o przydzieleniu poszczególnym zaangażowanym podmiotom jasno określonych zadań w tzw. wspólnych konsularnych planach ewentualnościowych. W wariacie strategicznym 2(c) zaproponowano także włączenie takich planów i tzw. wspólnych zespołów konsularnych do dyrektywy (UE) 2015/637. **Wariant strategiczny 2(d)** przewiduje zmiany prawne ukierunkowane na wyjaśnienie wspierającej roli delegatur UE, w szczególności poprzez dostosowanie przepisów dyrektywy do decyzji Rady 2010/427/UE³ w sprawie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). I wreszcie, w **wariacie strategicznym 2(e)** określono zmiany prawne przyznające delegaturom UE nowe uprawnienia, które umożliwiałyby im udzielanie niereprezentowanym obywatelom bezpośredniej ochrony konsularnej w państwach trzecich na wniosek tych obywateli.

Warianty służące realizacji trzeciego celu szczegółowego dotyczą głównych czynników leżących u źródła problemów związanych z komunikacją z obywatelami, a mianowicie: (i) problemów z informacjami udzielanymi obywatelom przez państwa członkowskie i UE oraz (ii) braku informacji o obywatelach podróżujących lub mieszkających za granicą. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, w

³ Decyzja Rady 2010/427/UE z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (Dz.U. L 201 z 3.8.2010, s. 30).

wariancie strategicznym 3(a) zaproponowano zmiany prawne oraz nowe wymogi odnośnie do udostępniania informacji, natomiast w **wariancie strategicznym 3(b)** proponuje się utworzenie unijnego portalu zawierającego porady dla podróżnych. Jeśli chodzi o drugą kwestię, w **wariancie strategicznym 3(c)** zaleca się przeprowadzenie ogólnounijnej kampanii informacyjnej, zaś w wariancie **strategicznym 3(d)** zawarto wymóg, zgodnie z którym państwa członkowskie musiałyby promować środki umożliwiające obywatelom UE informowanie organów krajowych o podróży lub pobycie za granicą.

W wariantach odnoszących się do czwartego celu szczegółowego skoncentrowano się na ograniczeniu złożoności i nieskuteczności obowiązujących procedur zwrotu kosztów (zwrócenie organom konsularnym kosztów pomocy, jakiej udzieliły one obywatelom innego państwa członkowskiego), tak aby procedury te przebiegały szybciej i były częściej stosowane, z korzyścią dla obywateli UE i państw członkowskich. W **wariancie strategicznym 4(a)** przedstawiono tzw. miękkie środki służące wyjaśnieniu procesu zwrotu kosztów oraz zapewnieniu państwom członkowskim szkoleń, natomiast w **wariancie strategicznym 4(b)** zaproponowano zmiany prawne w celu udoskonalenia procedur zwrotu kosztów i rozszerzenia ich na delegatury Unii, co miałyby zagwarantować zgodność z wymogiem neutralności kosztowej przewidzianym w decyzji 2010/427/UE.

2.2 Jakie jest preferowane połączenie wariantów?

Preferowane połączenie wariantów prowadziłyby do następujących zmian legislacyjnych w dyrektywie (UE) 2015/637:

- **Wariant 1(b):** doprecyzowanie definicji niereprezentowanego obywatela UE;
- **Wariant 2(b):** przewodniczenie lokalnym posiedzeniom koordynacyjnym, co do zasady, przez delegatury UE;
- **Wariant 2(c):** sformalizowanie wspólnych konsularnych planów ewentualnościowych oraz wspólnych zespołów konsularnych, a także przegląd koncepcji państwa wiodącego;
- **Wariant 2(d):** wzmocnienie wspierającej roli delegatur UE i dostosowanie tekstu do decyzji 2010/427/UE;
- **Wariant 3(a):** zobowiązanie państw członkowskich do regularnego przekazywania Komisji i ESDZ informacji na temat ich sieci konsularnych, konsulów honorowych oraz dwustronnych i praktycznych ustaleń dotyczących udzielania ochrony konsularnej;
- **Wariant 3(d):** zobowiązanie państw członkowskich do promowania środków umożliwiających obywatelom UE informowanie organów konsularnych o ich podróży do krajów trzecich lub rejestrowanie ich pobytu w państwach trzecich;
- **Wariant 4(b):** umożliwienie państwom członkowskim udzielającym pomocy zwrócenia się do niereprezentowanych obywateli o bezpośredni zwrotu kosztów oraz rozszerzenie mechanizmów zwrotu kosztów na delegatury UE.

3. SKUTKI WDROŻENIA PREFEROWANEGO WARIANTU

3.1. Korzyści i koszty związane z preferowanym wariantem?

Główną korzyścią, jaka wiąże się z preferowanym wariantem, to usprawnienie korzystania przez niereprezentowanych obywateli UE z prawa do ochrony konsularnej. Cel ten zostałby osiągnięty poprzez doprecyzowanie definicji i procedur, a tym samym zwiększenie pewności prawa dla obywateli i państw członkowskich. Lepsza gotowość i środki koordynacji, a także solidne ramy prawne określające rolę delegatur UE przyczynią się do lepszej ochrony obywateli UE, w szczególności w sytuacjach kryzysowych.

Inne korzyści obejmują udoskonalenie komunikacji z obywatelami UE, między innymi dzięki łatwiejszemu dostępowi do wiarygodnych informacji oraz powszechniejszemu rejestrowaniu przez obywateli podróży oraz pobyków za granicą. Preferowane środki oznaczają również: (i) niewielkie oszczędności i zwiększenie wydajności administracji krajowych oraz (ii) oszczędność czasu i zmniejszenie obciążeń dla obywateli UE.

Koszty preferowanego wariantu, jakie musiałyby ponieść państwa członkowskie i UE, są bardzo ograniczone.

3.2 Pomocniczość i komplementarność działań na szczeblu UE

Ochrona konsularna niereprezentowanych obywateli ma, z definicji, wymiar transgraniczny z uwagi na wynikające z obywatelstwa UE prawo, z którego dany obywatel korzysta w relacjach z organami państw członkowskich innych niż te, których obywatelstwo posiada. W związku z tym kwestia ta nie może zostać skutecznie rozwiązana przez państwa członkowskie działające indywidualnie.