



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 12 de dezembro de 2023
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2023/0441(CNS)**

**16551/23
ADD 4**

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

NOTA DE ENVIO

de: Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora

data de receção: 7 de dezembro de 2023

para: Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.: SWD(2023) 942 final

Assunto: DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que
acompanha o documento Proposta de diretiva do Conselho que altera a
Diretiva (UE) 2015/637 relativa a medidas de coordenação e
cooperação para facilitar a proteção consular dos cidadãos da União
não representados em países terceiros e a Diretiva (UE) 2019/997 que
cria um título de viagem provisório da UE

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2023) 942 final.

Anexo: SWD(2023) 942 final

Bruxelas, 6.12.2023
SWD(2023) 942 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de diretiva do Conselho

que altera a Diretiva (UE) 2015/637 relativa a medidas de coordenação e cooperação para facilitar a proteção consular dos cidadãos da União não representados em países terceiros e a Diretiva (UE) 2019/997 que cria um título de viagem provisório da UE

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

1. NECESSIDADE DE AGIR

1.1 Qual é o problema e quais são as suas causas e consequências?

Os cidadãos da UE têm direito à proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer outro Estado-Membro nas mesmas condições que os nacionais desse Estado-Membro. Este direito está consagrado no artigo 20.º, n.º 2, alínea c), e no artigo 23.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como no artigo 46.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. As medidas de coordenação e cooperação necessárias para facilitar o exercício desse direito estão estabelecidas na Diretiva (UE) 2015/637 do Conselho¹.

Diariamente, é concedida proteção consular a um número limitado de cidadãos da UE não representados que necessitam de assistência no estrangeiro. No entanto, é provável que a proteção consular dos cidadãos da UE não representados se torne mais comum no futuro, uma vez que a frequência, a gravidade e a duração das crises com um elemento consular são suscetíveis de aumentar. Nos últimos anos, vários eventos de grande escala exigiram a concessão de proteção consular aos cidadãos da UE, em especial: a pandemia de COVID-19; o conflito no Afeganistão; a guerra russa de agressão contra a Ucrânia; e, mais recentemente, o conflito no Sudão e os repatriamentos de Israel e Gaza.

Estas crises demonstraram a necessidade de: i) melhorar o quadro de proteção consular; e ii) reforçar a coordenação e a cooperação entre os Estados-Membros. Ilustraram igualmente a forma como as regras em vigor apresentam lacunas que podem criar insegurança jurídica e comprometer a prestação eficaz de assistência consular aos cidadãos da UE. Em especial, as regras não refletem o papel cada vez mais importante das delegações da UE no apoio aos Estados-Membros na prestação de assistência aos cidadãos da União não representados. As regras em vigor também não contemplam importantes desenvolvimentos recentes na cooperação entre os Estados-Membros em matéria de preparação para situações de crise.

Nesta base, foram identificados vários desafios ao exercício efetivo do direito dos cidadãos da UE à proteção consular, que incluem: i) uma definição imprecisa do termo «cidadão não representado»; ii) uma atribuição pouco clara de papéis e tarefas nas reuniões de cooperação consular local; iii) uma falta de planificação de emergência consular sistemática; iv) a ineficácia do conceito de «Estado-líder»²; e v) a insegurança jurídica relacionada com o papel das delegações da UE no apoio aos Estados-Membros. Além disso, existem incoerências nas informações sobre a assistência consular prestadas aos cidadãos da UE e faltam informações fiáveis sobre os cidadãos da UE que vivem ou que viajam no estrangeiro. Por último, os procedimentos de reembolso das autoridades consulares pela assistência que prestam são complexos, subutilizados e não abrangem as delegações da UE.

1.2 Quais são os resultados esperados?

O **objetivo geral** da iniciativa política neste domínio é melhorar o exercício do direito à proteção consular por parte dos cidadãos da UE não representados. Este fim seria prosseguido através dos seguintes **objetivos específicos**: i) aumentar a segurança jurídica para os cidadãos da UE no que respeita ao âmbito do direito à proteção consular; ii) assegurar papéis e mecanismos de coordenação e

¹ Diretiva (UE) 2015/637 do Conselho, de 20 de abril de 2015, relativa a medidas de coordenação e cooperação para facilitar a proteção consular dos cidadãos da União não representados em países terceiros e que revoga a Decisão 95/553/CE (JO L 106, 24.4.2015, p. 1).

² O termo «Estado-líder» refere-se ao Estado-Membro ou aos Estados-Membros representados num determinado país terceiro e que têm a seu cargo a coordenação e a direção da assistência aos cidadãos não representados durante situações de crise.

cooperação claros entre os Estados-Membros e as delegações da UE, nomeadamente em tempos de crise; iii) melhorar a comunicação com os cidadãos da UE e fornecer-lhes informações de elevada qualidade; e iv) aumentar a eficiência e a utilização dos procedimentos de reembolso financeiro.

2. SOLUÇÕES

2.1 Quais são as opções para alcançar esses objetivos?

A avaliação de impacto analisou várias opções políticas para cada objetivo específico, com um conjunto de medidas potenciais para resolver os problemas.

As opções no âmbito do primeiro objetivo visam assegurar que a definição de «cidadão da UE não representado» é clarificada e melhorada, a fim de evitar casos futuros em que os cidadãos da UE não representados não recebem assistência com base numa interpretação ou avaliação incorretas da situação pelos Estados-Membros. Em particular, este objetivo visa abordar as situações em que o Estado-Membro da nacionalidade do cidadão está, em princípio, representado no país terceiro em causa por uma embaixada ou consulado, mas em que não é claro se essa embaixada ou consulado devem ser considerados «efetivamente em condições de conceder proteção consular». A **opção política 1(a)** oferece medidas não vinculativas, enquanto a **opção política 1(b)** propõe alterações legislativas para clarificar a definição constante da diretiva. A **opção política 1(c)** propõe a introdução de uma nova «presunção da inexistência de representação».

Na secção relativa ao segundo objetivo específico, a avaliação de impacto analisou opções que abordam os problemas relacionados com os principais conceitos e processos através dos quais os Estados-Membros e as delegações da UE interagem para prestar assistência consular aos cidadãos não representados. No que respeita às redes de cooperação consular local, a **opção política 2(a)** consiste em medidas não vinculativas para estruturar melhor as diferentes responsabilidades nessas redes, e a **opção política 2(b)** propõe atribuir às delegações da UE o papel de presidente das reuniões de cooperação consular local. A **opção política 2(c)** consiste em alterações legislativas que reveem o conceito de «Estado-líder» e decidem sobre a atribuição de tarefas claras, nos chamados planos conjuntos de emergência consular, aos diferentes intervenientes envolvidos. Esta opção propõe ainda a inclusão de disposições sobre os referidos planos e as chamadas equipas consulares conjuntas na Diretiva (UE) 2015/637. A **opção política 2(d)** consiste em alterações jurídicas destinadas a clarificar o papel de apoio das delegações da UE, nomeadamente alinhando as disposições da diretiva com a Decisão 2010/427/UE do Conselho³ relativa ao Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Por último, a **opção política 2(e)** consiste em alterações jurídicas que conferem novos poderes às delegações da UE, poderes esses que lhes permitiriam conceder proteção consular direta aos cidadãos não representados em países terceiros não cobertos a pedido do cidadão.

As opções que visam concretizar o terceiro objetivo específico abordam as principais causas dos problemas relacionados com a comunicação com os cidadãos, nomeadamente: i) problemas com as informações prestadas aos cidadãos pelos Estados-Membros e pela UE; e ii) a falta de informações sobre os cidadãos que viajam ou residem no estrangeiro. Quanto à primeira questão, a **opção política 3(a)** propõe alterações jurídicas com novos requisitos em matéria de prestação de informações, ao passo que a **opção política 3(b)** propõe criar um portal da UE de recomendações aos viajantes. Em relação à segunda questão, a **opção política 3(c)** recomenda uma campanha de comunicação à escala

³ Decisão 2010/427/UE do Conselho, de 26 de julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa (JO L 201 de 3.8.2010, p. 30).

da UE, e a **opção política 3(d)** exige que os Estados-Membros promovam medidas que permitam aos cidadãos da UE informar as autoridades nacionais das suas viagens ou da sua residência no estrangeiro.

Por último, as opções no âmbito do quarto objetivo específico visam reduzir a complexidade e a ineficácia dos atuais procedimentos de reembolso financeiro (reembolso das autoridades consulares pela assistência que prestam aos cidadãos de outro Estado-Membro) para que estes procedimentos sejam mais rápidos e utilizados com mais frequência em benefício dos cidadãos da UE e dos Estados-Membros. A **opção política 4(a)** oferece medidas não vinculativas para clarificar o processo de reembolso e proporcionar formação aos Estados-Membros, ao passo que a **opção política 4(b)** propõe alterações jurídicas destinadas a melhorar os procedimentos de reembolso e a alargá-los às delegações da UE, a fim de assegurar o cumprimento do requisito de neutralidade em termos de despesas previsto na Decisão 2010/427/UE.

2.2 Qual é a combinação preferida de opções?

A combinação preferida de opções resultaria nas seguintes alterações legislativas à Diretiva (UE) 2015/637:

- **Opção 1(b):** clarificar a definição do que significa para um cidadão da UE não estar representado,
- **Opção 2(b):** atribuir a presidência das reuniões de coordenação local, como regra geral, às delegações da UE,
- **opção 2(c):** formalizar planos conjuntos de emergência consular e equipas consulares conjuntas e rever o conceito de «Estado-líder»,
- **Opção 2(d):** reforçar o papel de apoio das delegações da UE e alinhar o texto com a Decisão 2010/427/UE,
- **Opção 3(a):** exigir que os Estados-Membros forneçam regularmente à Comissão e ao SEAE informações sobre as suas redes consulares, cónsules honorários e acordos bilaterais e de ordem prática para a concessão de proteção consular,
- **Opção 3(d):** exigir que os Estados-Membros promovam medidas que permitam aos cidadãos da UE informar as autoridades consulares das suas viagens para países terceiros ou registar a sua presença em países terceiros,
- **Opção 4(b):** permitir que os Estados-Membros que prestam assistência exijam aos cidadãos não representados o reembolso direto das despesas e alargar os mecanismos de reembolso às delegações da UE.

3. IMPACTOS DA OPÇÃO PREFERIDA

3.1 benefícios e custos da opção preferida

O principal benefício da opção preferida seria um exercício mais eficaz e eficiente do direito à proteção consular pelos cidadãos da UE não representados. Este benefício poderia ser alcançado através da clarificação das definições e dos procedimentos, aumentando assim a segurança jurídica para os cidadãos e para os Estados-Membros. Uma melhor preparação e medidas de coordenação, bem como

um quadro jurídico sólido para o papel das delegações da UE, resultarão numa melhor proteção dos cidadãos da UE, em especial em situações de crise.

Outros benefícios incluiriam uma melhor comunicação com os cidadãos da UE, nomeadamente através de um acesso facilitado a informações fiáveis e de um maior registo das suas viagens e da sua residência no estrangeiro. As medidas preferidas incluem igualmente: i) pequenas poupanças e ganhos de eficiência para as administrações nacionais; e ii) poupança de tempo e redução dos encargos para os cidadãos da UE.

Os custos da opção preferida a suportar pelos Estados-Membros e pela UE são muito limitados.

3.2 Subsidiariedade e complementaridade da ação a nível da UE

A proteção consular dos cidadãos não representados implica, por definição, uma dimensão transfronteiriça, dado ser um direito de que os cidadãos da UE gozam em relação às autoridades de outros Estados-Membros e não às do Estado-Membro da sua nacionalidade. Consequentemente, não pode ser eficazmente abordada pelos Estados-Membros agindo individualmente.