



Bruxelles, 12 decembrie 2023
(OR. en)

Dosar interinstituțional:
2023/0441(CNS)

16551/23
ADD 4

COCON 51
VISA 243
FREMP 366
FRONT 404

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	7 decembrie 2023
Destinatar:	Dna Thérèse BLANCHET, Secretară Generală a Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	SWD(2023) 942 final
Subiect:	DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI care însoțește documentul Propunere de directivă a Consiliului de modificare a Directivei (UE) 2015/637 privind măsurile de coordonare și cooperare pentru facilitarea protecției consulare a cetățenilor nereprezentați ai Uniunii în țările terțe și a Directivei (UE) 2019/997 de instituire a unui document de călătorie provizoriu al UE

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul SWD(2023) 942 final.

Anexă: SWD(2023) 942 final



Bruxelles, 6.12.2023
SWD(2023) 942 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI
REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de directivă a Consiliului

de modificare a Directivei (UE) 2015/637 privind măsurile de coordonare și cooperare pentru facilitarea protecției consulare a cetățenilor nereprezentați ai Uniunii în țările terțe și a Directivei (UE) 2019/997 de instituire a unui document de călătorie provizoriu al UE

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

1. NEVOIA DE ACȚIUNE

1.1 Care este problema și care sunt cauzele și consecințele acesteia?

Cetățenii UE au dreptul la protecție din partea autorităților diplomatice sau consulare ale oricărui alt stat membru, în aceleași condiții ca și resortisanții respectivului stat membru. Acest drept este prevăzut la articolul 20 alineatul (2) litera (c) și la articolul 23 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și la articolul 46 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Măsurile de coordonare și cooperare necesare pentru facilitarea exercitării acestui drept sunt stabilite în Directiva (UE) 2015/637 a Consiliului¹.

Zilnic, se furnizează protecție consulară unui număr limitat de cetățeni nereprezentați ai UE care au nevoie de asistență în străinătate. Cu toate acestea, protecția consulară a cetățenilor nereprezentați ai UE va deveni probabil mai frecventă în viitor, odată cu probabila creștere a frecvenței, a gravității și a duratei crizelor cu un element consular. În ultimii ani au existat mai multe evenimente pe scară largă în care a fost necesar să se furnizeze protecție consulară cetățenilor UE, în special pandemia de COVID-19, conflictul din Afganistan, războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și, mai recent, conflictul din Sudan și repatrierile din Israel și Gaza.

Aceste crize au demonstrat că este necesar (i) să se aducă îmbunătățiri cadrului de protecție consulară și (ii) să se consolideze coordonarea și cooperarea în rândul statelor membre. Ele au ilustrat, de asemenea, modul în care lacunele din normele existente pot să creeze insecuritate juridică și să submineze furnizarea efectivă de asistență consulară în favoarea cetățenilor UE. Mai precis, normele nu reflectă rolul tot mai important pe care îl au delegațiile UE pentru sprijinirea statelor membre în furnizarea de asistență în favoarea cetățenilor nereprezentați ai UE. Mai mult, normele existente nu abordează importante evoluții recente din cadrul cooperării în rândul statelor membre în ceea ce privește pregătirea pentru situații de criză.

În acest context, au fost identificate o serie de provocări în ceea ce privește exercitarea efectivă a dreptului cetățenilor UE la protecție consulară. Printre aceste provocări se numără (i) definiția imprecisă a termenului „cetățean nereprezentat”, (ii) atribuirea neclară a rolurilor și sarcinilor în cadrul reuniunilor de cooperare consulară locală, (iii) lipsa unei planificări sistematice pentru situații de criză consulară, (iv) ineficacitatea conceptului de „stat-pilot”² și (v) insecuritatea juridică legată de rolul delegațiilor UE în sprijinirea statelor membre. În plus, există neconcordanțe în ceea ce privește informațiile referitoare la asistența consulară furnizată cetățenilor UE și nu există informații fiabile cu privire la cetățenii UE care trăiesc sau călătoresc în străinătate. În final, procedurile de rambursare a costurilor protecției consulare furnizate de autoritățile consulare sunt complexe, nu sunt utilizate suficient și nu acoperă delegațiile UE.

1.2 Care este rezultatul urmărit?

Obiectivul general al inițiativei de politică din acest domeniu este să se îmbunătățească exercitarea dreptului la protecție consulară de către cetățenii nereprezentați ai UE. Acest obiectiv general ar fi realizat prin intermediul următoarelor **obiective specifice**: (i) sporirea securității juridice a cetățenilor UE în ceea ce privește domeniul de aplicare al dreptului la protecție consulară, (ii) asigurarea unor roluri și a unor mecanisme de coordonare și de cooperare clare între statele membre și delegațiile UE,

¹ Directiva (UE) 2015/637 a Consiliului din 20 aprilie 2015 privind măsurile de coordonare și cooperare pentru facilitarea protecției consulare a cetățenilor nereprezentați ai Uniunii în țările terțe și de abrogare a Deciziei 95/553/CE (JO L 106, 24.4.2015, p. 1).

² Termenul „stat-pilot” se referă la unul sau mai multe state membre reprezentate într-o anumită țară terță, responsabile de coordonarea și organizarea asistenței pentru cetățenii nereprezentați în situații de criză.

inclusiv în perioade de criză, (iii) îmbunătățirea comunicării cu cetățenii UE și punerea la dispoziția acestora a unor informații de înaltă calitate și (iv) sporirea gradului de eficiență și de utilizare a procedurilor de rambursare financiară.

2. SOLUȚII

2.1 Care sunt opțiunile disponibile pentru atingerea obiectivelor?

În evaluarea impactului s-au examinat, pentru fiecare obiectiv specific, mai multe opțiuni de politică, însoțite de o serie de măsuri potențiale de soluționare a problemelor.

Prin opțiunile pentru primul obiectiv se urmărește să se asigure clarificarea și îmbunătățirea definiției „cetățeanului nereprezentat al UE”, astfel încât să se evite viitoare cazuri în care cetățenii nereprezențați ai UE nu primesc asistență ca urmare a unei interpretări sau evaluări incorecte a situației de către statele membre. Mai concret, acest obiectiv constă în abordarea situațiilor în care statul membru de cetățenie al cetățeanului este, în principiu, reprezentat în țara terță în cauză de o ambasadă sau un consulat, dar în care nu este clar dacă ar trebui să se considere că ambasada sau consulatul în cauză este „efectiv în măsură să furnizeze protecție consulară”. În cadrul **opțiunii** de politică **1(a)** se oferă măsuri fără caracter obligatoriu, în timp ce în cadrul **opțiunii** de politică **1(b)** se propun modificări legislative prin care se clarifică definiția din directivă. În cadrul **opțiunii** de politică **1(c)** se propune introducerea unei noi „prezumții de nereprezentativitate”.

În secțiunea referitoare la al doilea obiectiv specific din evaluarea impactului s-au examinat opțiuni de soluționare a problemelor legate de principalele concepte și procese prin care statele membre și delegațiile UE interacționează pentru furnizarea de asistență consulară cetățenilor nereprezențați. În ceea ce privește rețelele locale de cooperare consulară, **opțiunea** de politică **2(a)** constă în măsuri fără caracter obligatoriu pentru o mai bună structurare a diferitelor responsabilități în cadrul unor astfel de rețele, iar în cadrul **opțiunii** de politică **2(b)** se propune ca reuniunile de cooperare locală să fie prezidate de delegațiile UE. **Opțiunea** de politică **2(c)** constă în modificări legislative pentru revizuirea conceptului de „stat-pilot” și pentru utilizarea așa-numitelor „planuri comune pentru situații de criză consulară” la stabilirea unor sarcini clare de atribuit diferiților actori implicați. În cadrul opțiunii de politică **2(c)** se propune să se includă în Directiva (UE) 2015/637 și dispoziții referitoare la astfel de planuri și la așa-numitele „echipe consulare comune”. **Opțiunea** de politică **2(d)** constă în modificări juridice prin care se clarifică rolul de sprijin al delegațiilor UE, în special prin alinierea dispozițiilor din directivă la Decizia 2010/427/UE a Consiliului³ referitoare la Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE). În final, **opțiunea** de politică **2(e)** constă în modificări juridice prin care delegațiile UE primesc noi competențe, pentru a putea să furnizeze protecție consulară directă cetățenilor nereprezențați din țări terțe neacoperite, la cererea acestora.

În cadrul opțiunilor de îndeplinire a celui de al treilea obiectiv specific se abordează principalele cauze ale problemelor legate de comunicarea cu cetățenii, și anume: (i) problemele legate de informațiile furnizate de către statele membre și Uniune și (ii) lipsa de informații cu privire la cetățenii care călătoresc sau locuiesc în străinătate. În ceea ce privește prima serie de probleme, în cadrul **opțiunii** de politică **3(a)** se propun modificări juridice constând în noi cerințe cu privire la furnizarea de informații, iar în cadrul **opțiunii** de politică **3(b)** se propune crearea unui portal cu recomandări de călătorie al Uniunii. În ceea ce privește a doua serie de probleme, **opțiunea** de politică **3(c)** constă într-o recomandare de campanie de comunicare la nivelul UE, iar în cadrul **opțiunii** de politică **3(d)** statele

³ Decizia 2010/427/UE a Consiliului din 26 iulie 2010 privind organizarea și funcționarea Serviciului European de Acțiune Externă (JO L 201, 3.8.2010, p. 30).

membre ar avea obligația de a promova măsuri prin care cetățenii UE să poată informa autoritățile naționale cu privire la călătoriile sau reședința lor în străinătate.

În final, opțiunile din cadrul celui de al patrulea obiectiv specific constau în reducerea complexității și a ineficienței procedurilor existente de rambursare financiară (rambursarea costurilor suportate de autoritățile consulare pentru asistența furnizată cetățenilor altui stat membru), astfel încât aceste proceduri să fie mai rapide și utilizate mai frecvent în beneficiul cetățenilor UE și al statelor membre. În cadrul **opțiunii** de politică **4(a)** se oferă măsuri fără caracter obligatoriu pentru clarificarea procesului de rambursare și asigurarea de formare pentru statele membre, în timp ce în cadrul **opțiunii** de politică **4(b)** se propun modificări juridice pentru îmbunătățirea procedurilor de rambursare și pentru extinderea acestora la delegațiile UE, astfel încât să se asigure respectarea cerinței de impact neutru al costurilor, prevăzută în Decizia 2010/427/UE.

2.2 Care este combinația preferată de opțiuni?

Combinația preferată de opțiuni ar antrena următoarele modificări legislative ale Directivei (UE) 2015/637:

- **Opțiunea 1(b):** clarificarea definiției termenului „cetățean nereprezentat al UE”;
- **Opțiunea 2(b):** prezidarea, de regulă, a reuniunilor de coordonare locală de către delegațiile UE;
- **Opțiunea 2(c):** oficializarea planurilor comune pentru situații de criză consulară și a echipelor consulare comune și revizuirea conceptului de „stat-pilot”;
- **Opțiunea 2(d):** consolidarea rolului de sprijin pe care îl au delegațiile UE și alinierea textului la Decizia 2010/427/UE;
- **Opțiunea 3(a):** impunerea obligației ca statele membre să furnizeze cu regularitate Comisiei și SEAE informații cu privire la rețelele lor consulare, la consulii onorifici și la acordurile bilaterale și practice de furnizare a protecției consulare;
- **Opțiunea 3(d):** impunerea obligației ca statele membre să promoveze măsuri prin care cetățenii UE să poată să informeze autoritățile consulare cu privire la călătoriile lor sau să își înregistreze prezența în țări terțe;
- **Opțiunea 4(b):** autorizarea statelor membre care oferă asistență să solicite cetățenilor nereprezențați să ramburseze costurile în mod direct și extinderea mecanismelor de rambursare la delegațiile UE.

3. IMPACTUL OPȚIUNII PREFERATE

3.1. Beneficiile și costurile opțiunii preferate

Principalul beneficiu al opțiunii preferate ar fi exercitarea mai eficace și mai eficientă a dreptului la protecție consulară de către cetățenii nereprezențați ai UE. Acest beneficiu ar fi obținut prin clarificarea definițiilor și a procedurilor, sporindu-se astfel securitatea juridică a cetățenilor și a statelor membre. Îmbunătățirea măsurilor de pregătire și coordonare, precum și un cadru juridic solid pentru rolul delegațiilor UE vor avea ca rezultat o mai bună protecție a cetățenilor UE, în special în situații de criză.

Printre alte beneficii s-ar număra îmbunătățirea comunicării cu cetățenii UE, care ar urma, printre altele, să aibă mai ușor acces la informații fiabile și mai des posibilitatea de a-și înregistra călătoriile și reședința în străinătate. Măsurile preferate implică, de asemenea, (i) o serie de mici economii și eficiențe pentru administrațiile naționale și (ii) o reducere a timpului alocat și a eforturilor depuse de cetățenii UE.

Costurile opțiunii preferate care urmează să fie suportate de statele membre și de UE sunt foarte limitate.

3.2 Subsidiaritatea și complementaritatea acțiunii la nivelul UE

Protecția consulară a cetățenilor nereprezentați are, prin definiție, o dimensiune transfrontalieră, dată fiind natura sa de drept care decurge din cetățenia UE, de care titularii beneficiază în fața autorităților altor state membre decât cele de cetățenie. Drept urmare, ea nu poate fi asigurată cu eficacitate prin acțiuni individuale ale statelor membre.