



Rada
Európskej únie

V Bruseli 12. decembra 2023
(OR. en)

Medziinštitucionálny spis:
2023/0441(CNS)

16551/23
ADD 4

COCON 51
VISA 243
FREMP 366
FRONT 404

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od: Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie

Dátum doručenia: 7. decembra 2023

Komu: Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie

Č. dok. Kom.: SWD(2023) 942 final

Predmet: PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE
ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU
Sprievodný dokument
Návrh smernice Rady, ktorou sa mení smernica Rady (EÚ) 2015/637 o opatreniach koordinácie a spolupráce na uľahčenie konzulárnej ochrany nezastúpených občanov Únie v tretích krajinách a smernica (EÚ) 2019/997, ktorou sa zavádza náhradný cestovný doklad EÚ

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2023) 942 final.

Príloha: SWD(2023) 942 final

V Bruseli 6. 12. 2023
SWD(2023) 942 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE
ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh smernice Rady,

**ktorou sa mení smernica Rady (EÚ) 2015/637 o opatreniach koordinácie a spolupráce na
uľahčenie konzulárnej ochrany nezastúpených občanov Únie v tretích krajinách
a smernica (EÚ) 2019/997, ktorou sa zavádza náhradný cestovný doklad EÚ**

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

1. POTREBA KONAŤ

1.1 V čom spočíva problém a aké má príčiny a dôsledky?

Občania EÚ majú právo na ochranu poskytovanú diplomatickými a konzulárnymi orgánmi ktoréhokoľvek iného členského štátu za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto iného členského štátu. Toto právo je stanovené v článku 20 ods. 2 písm. c) a v článku 23 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a v článku 46 Charty základných práv Európskej únie. Opatrenia koordinácie a spolupráce potrebné na uľahčenie výkonu tohto práva sú uvedené v smernici Rady (EÚ) 2015/637¹.

Konzulárna ochrana sa každodenne poskytuje obmedzenému počtu nezastúpených občanov EÚ, ktorí potrebujú pomoc v zahraničí. V budúcnosti však bude pravdepodobne konzulárna ochrana nezastúpených občanov EÚ bežnejšia, pretože sa zvýši frekvencia, závažnosť aj trvanie kríz, ktoré zahŕňajú konzulárny prvok. V posledných rokoch vznikla potreba poskytnúť konzulárnu ochranu občanom EÚ v dôsledku niekoľkých rozsiahlych udalostí, ktorými boli najmä: pandémie ochorenia COVID-19, konflikt v Afganistane, útočná vojna Ruska proti Ukrajine a nedávno konflikt v Sudáne a repatriácie z Izraela a Pásm Gazy.

Tieto krízy ukázali potrebu: i) zlepšiť rámec konzulárnej ochrany a ii) posilniť koordináciu a spoluprácu medzi členskými štátmi. Takisto ukázali medzery v existujúcich pravidlách, ktoré môžu vytvárať právnu neistotu a brániť účinnému poskytovaniu konzulárnej pomoci občanom EÚ. V pravidlách sa predovšetkým neodráža čoraz väčšia úloha, ktorú delegácie EÚ zohrávajú pri podpore členských štátov, pokiaľ ide o poskytovanie pomoci nezastúpeným občanom EÚ. Existujúce pravidlá takisto neriešia dôležitý nedávny vývoj týkajúci sa spolupráce medzi členskými štátmi v oblasti pripravenosti na krízy.

Na základe toho sa zistilo niekoľko problémov týkajúcich sa účinného výkonu práva občanov EÚ na konzulárnu ochranu. Medzi tieto problémy patrí: i) nepresné vymedzenie pojmu „nezastúpený občan“; ii) nejasné pridelenie úloh a povinností na zasadnutiach miestnej konzulárnej spolupráce; iii) nedostatočné systematické konzulárne pohotovostné plánovanie; iv) neúčinnosť koncepcie „vedúceho štátu“² a v) právna neistota v súvislosti s úlohou delegácií EÚ pri podpore členských štátov. Okrem toho existujú nezrovnalosti v informáciách o konzulárnej pomoci poskytovanej občanom EÚ a chýbajú spoľahlivé informácie o občanoch EÚ, ktorí žijú v zahraničí alebo cestujú do zahraničia. A napokon postupy úhrady nákladov konzulárnych orgánov na pomoc, ktorú poskytujú, sú zložité, nedostatočne využívané a nevzťahujú sa na delegácie EÚ.

1.2. Čo by sa malo dosiahnuť?

Všeobecným cieľom politickej iniciatívy v tejto oblasti je zlepšiť výkon práva nezastúpených občanov EÚ na konzulárnu ochranu. Dosiahlo by sa to prostredníctvom týchto **špecifických cieľov**: i) zvýšením právnej istoty občanov EÚ, pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti práva na konzulárnu ochranu; ii) zabezpečením jasných úloh a mechanizmov koordinácie a spolupráce medzi členskými štátmi a delegáciami EÚ, a to aj v čase krízy; iii) zlepšením komunikácie s občanmi EÚ a poskytovaním vysokokvalitných informácií občanom EÚ a iv) zvýšením efektívnosti a využívania postupov finančnej úhrady nákladov.

¹ Smernica Rady (EÚ) 2015/637 z 20. apríla 2015 o opatreniach koordinácie a spolupráce na uľahčenie konzulárnej ochrany nezastúpených občanov Únie v tretích krajinách a o zrušení rozhodnutia 95/553/ES (Ú. v. EÚ L 106, 24.4.2015, s. 1).

² Pojem „vedúci štát“ znamená jeden alebo viaceré členské štáty, ktoré majú zastúpenie v danej tretej krajine a ktorých úlohou je koordinovať a viesť pomoc nezastúpeným občanom počas kríz.

2. RIEŠENIA

2.1. Aké sú možnosti dosiahnutia týchto cieľov?

V posúdení vplyvu sa skúmalo niekoľko možností politiky pre každý špecifický cieľ s celou škálou možných opatrení na riešenie problémov.

Účelom možností v rámci prvého cieľa je zabezpečiť, aby sa objasnilo a zlepšilo vymedzenie pojmu „nezastúpený občan EÚ“ s cieľom predchádzať budúcim prípadom, v ktorých nezastúpení občania EÚ nedostanú pomoc z dôvodu nesprávneho výkladu alebo posúdenia situácie zo strany členských štátov. V rámci tohto cieľa je zámerom najmä riešiť situácie, keď je členský štát, ktorého je občan štátnym príslušníkom, v zásade zastúpený v danej tretej krajine veľvyslanectvom alebo konzulátom, ale nie je jasné, či by sa toto veľvyslanectvo alebo konzulát mali považovať za také, ktoré „môže účinne poskytovať konzulárnu ochranu“. **Možnosť politiky 1a)** ponúka nelegislatívne nezáväzné opatrenia, zatiaľ čo v rámci **možnosti politiky 1b)** sa navrhujú legislatívne zmeny s cieľom objasniť vymedzenie uvedené v smernici. V rámci **možnosti politiky 1c)** sa navrhuje zavedenie nového „predpokladu nezastúpenosti“.

V časti, ktorá sa týka druhého špecifického cieľa, sa v posúdení vplyvu skúmali možnosti, ktorými sa riešia problémy súvisiace s hlavnými pojmami a procesmi, prostredníctvom ktorých členské štáty a delegácie EÚ spolupracujú pri poskytovaní konzulárnej pomoci nezastúpeným občanom. Pokiaľ ide o siete miestnej konzulárnej spolupráce, **možnosť politiky 2a)** pozostáva z nelegislatívnych opatrení s cieľom dosiahnuť lepšiu štruktúru jednotlivých zodpovedností v takýchto sieťach, a v rámci **možnosti politiky 2b)** sa navrhuje prideliť delegáciám EÚ úlohu predsedu zasadnutí miestnej konzulárnej spolupráce. **Možnosť politiky 2c)** obsahuje legislatívne zmeny, ktorými sa zreviduje koncepcia „vedúceho štátu“ a rozhodne sa o pridelení jasných úloh v takzvaných spoločných konzulárnych pohotovostných plánoch rôznym zúčastneným subjektom. V rámci možnosti politiky 2c) sa takisto navrhuje zahrnúť ustanovenia o takýchto plánoch a takzvaných spoločných konzulárnych tímoch do smernice (EÚ) 2015/637. **Možnosť politiky 2d)** pozostáva z legislatívnych zmien, ktorých cieľom je objasniť podpornú úlohu delegácií EÚ, najmä zosúladením ustanovení smernice s rozhodnutím Rady 2010/427/EÚ³ o Európskej službe pre vonkajšiu činnosť (ESVČ). Nakoniec **možnosť politiky 2e)** obsahuje legislatívne zmeny, ktorými sa delegáciám EÚ udeľujú nové právomoci, ktoré by im umožnili poskytovať nezastúpeným občanom na ich žiadosť priamu konzulárnu ochranu v tretích krajinách, v ktorých sú prítomné iba delegácie EÚ.

Možnosťami na dosiahnutie tretieho špecifického cieľa sa riešia hlavné príčiny problémov spojených s komunikáciou s občanmi, ktorými sú najmä: i) problémy s informáciami, ktoré členské štáty a EÚ poskytujú občanom, a ii) nedostatok informácií o občanoch cestujúcich do zahraničia alebo žijúcich v zahraničí. Pokiaľ ide o prvý problém, v rámci **možnosti politiky 3a)** sa navrhujú legislatívne zmeny s novými požiadavkami na poskytovanie informácií, zatiaľ čo v rámci **možnosti politiky 3b)** sa navrhuje zriadenie portálu EÚ s cestovnými odporúčaniami. V prípade druhého problému sa v rámci **možnosti politiky 3c)** odporúča celoúnijná komunikačná kampaň a v rámci **možnosti politiky 3d)** sa od členských štátov vyžaduje, aby podporovali opatrenia, ktoré občanom EÚ umožnia informovať vnútroštátne orgány o svojich cestách alebo pobyte v zahraničí.

Možnosti v rámci štvrtého špecifického cieľa sú zamerané na obmedzenie zložitosti a neefektívnosti existujúcich postupov finančnej úhrady nákladov (preplatenie výdavkov, ktoré konzulárne orgány vynaložili na pomoc poskytnutú občanom iného členského štátu), aby boli tieto postupy rýchlejšie a častejšie využívané v prospech občanov EÚ a členských štátov. **Možnosť politiky 4a)** ponúka nelegislatívne opatrenia na objasnenie procesu úhrady nákladov a poskytnutie odbornej prípravy členským štátom, zatiaľ čo v rámci **možnosti politiky 4b)** sa navrhujú legislatívne zmeny na zlepšenie

³ Rozhodnutie Rady 2010/427/EÚ z 26. júla 2010 o organizácii a fungovaní Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (Ú. v. EÚ L 201, 3.8.2010, s. 30).

postupov úhrady nákladov a ich rozšírenie na delegácie EÚ s cieľom zabezpečiť súlad s požiadavkou neutrality nákladov stanovenou v rozhodnutí 2010/427/EÚ.

2.2. Ktorá kombinácia možností je uprednostňovaná?

Výsledkom uprednostňovanej kombinácie možností by boli tieto legislatívne zmeny smernice (EÚ) 2015/637:

- **možnosť 1b):** objasnenie vymedzenia toho, čo pre občana EÚ znamená byť nezastúpený,
- **možnosť 2b):** pravidlo pridelenia úlohy predsedu miestnych koordinačných zasadnutí delegáciám EÚ,
- **možnosť 2c):** formalizovanie spoločných konzulárnych pohotovostných plánov a spoločných konzulárnych tímov a revízia koncepcie „vedúceho štátu“,
- **možnosť 2d):** posilnenie podpornej úlohy delegácií EÚ a zosúladenie znenia s rozhodnutím 2010/427/EÚ,
- **možnosť 3a):** požiadavka pre členské štáty, aby pravidelne poskytovali Komisii a ESVČ informácie o svojich konzulárnych sieťach, honorárnych konzuloch a dvojstranných a praktických dojednaniach o poskytovaní konzulárnej ochrany,
- **možnosť 3d):** požiadavka pre členské štáty, aby podporovali opatrenia, ktoré umožnia občanom EÚ informovať konzulárne orgány o svojich cestách do tretích krajín alebo zaznamenať svoju prítomnosť v tretích krajinách,
- **možnosť 4b):** umožnenie členským štátom, ktoré poskytujú pomoc, aby požadovali od nezastúpených občanov priamu úhradu nákladov, a rozšírenie mechanizmov úhrady nákladov na delegácie EÚ.

3. VPLYVY UPREDNOSTŇOVANEJ MOŽNOSTI

3.1. Prínosy a náklady uprednostňovanej možnosti

Hlavným prínosom uprednostňovanej možnosti by bol účinnejší a efektívnejší výkon práva nezastúpených občanov EÚ na konzulárnu ochranu. Dosiahlo by sa to objasnením vymedzení a postupov, čím by sa zvýšila právna istota pre občanov aj členské štáty. Lepšie opatrenia pripravenosti a koordinácie, ako aj spoľahlivý právny rámec pre úlohu delegácií EÚ budú viesť k lepšej ochrane občanov EÚ, a to najmä v krízových situáciách.

Ďalšími prínosmi by boli napríklad lepšia komunikácia s občanmi EÚ aj vďaka ľahšiemu prístupu k spoľahlivým informáciám a vyššej miere zaznamenávania ciest a pobytu občanov v zahraničí. Uprednostňované opatrenia prinesú aj: i) mierne úspory a zefektívnenie pre vnútroštátne správne orgány a ii) úsporu času a nižšie zaťaženie pre občanov EÚ.

Náklady na uprednostňovanú možnosť, ktoré budú znášať členské štáty a EÚ, sú veľmi nízke.

3.2 Subsidiarita a komplementárnosť opatrenia na úrovni EÚ

Konzulárna ochrana nezastúpených občanov má cezhraničný rozmer vzhľadom na svoju povahu práva vyplývajúceho z občianstva EÚ, ktoré sa uplatňuje voči orgánom iných členských štátov, ako je členský štát, ktorého je daný občan štátnym príslušníkom. Preto ju nemôžu účinne riešiť členské štáty samostatne.