

Bruselj, 12. december 2023
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2023/0441(CNS)

16551/23
ADD 4

COCON 51
VISA 243
FREMP 366
FRONT 404

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj: za generalno sekretarko Evropske komisije:
direktorica Martine DEPREZ

Datum prejema: 7. december 2023

Prejemnik: Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije

Št. dok. Kom.: SWD(2023) 942 final

Zadeva: DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA
Spremní dokument
k
Predlogu DIREKTIVE SVETA o spremembi Direktive (EU) 2015/637 o ukrepih za usklajevanje in sodelovanje, potrebnih za lažje zagotavljanje konzularne zaščite državljanom Unije brez predstavništva v tretjih državah, ter Direktive (EU) 2019/997 o vzpostavitvi potne listine EU za vrnitev

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2023) 942 final.

Priloga: SWD(2023) 942 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 6.12.2023
SWD(2023) 942 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k Predlogu DIREKTIVE SVETA

**o spremembi Direktive (EU) 2015/637 o ukrepih za usklajevanje in sodelovanje,
potrebnih za lažje zagotavljanje konzularne zaščite državljanom Unije brez
predstavništva v tretjih državah, ter Direktive (EU) 2019/997 o vzpostavitvi potne listine
EU za vrnitev**

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

1. NUJNOST UKREPANJA

1.1 V čem je težava ter kakšni so njeni vzroki in posledice?

Državljeni EU so upravičeni do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katere koli druge države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane te države članice. Ta pravica je določena v členu 20(2)(c) in členu 23 Pogodbe o delovanju Evropske unije ter členu 46 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Ukrepi za usklajevanje in sodelovanje, potrebni za lažje uresničevanje te pravice, so določeni v Direktivi Sveta (EU) 2015/637¹.

Konzularna zaščita se vsakodnevno zagotavlja omejenemu številu državljanov EU brez predstavnštva, ki potrebujejo pomoč v tujini. Vendar bo konzularna zaščita državljanov EU brez predstavnštva v prihodnosti verjetno postala pogostejša, saj bodo verjetno pogostejše, resnejše in daljše tudi krize s konzularno razsežnostjo. V zadnjih nekaj letih je bilo treba državljanom EU zagotoviti konzularno zaščito zaradi več obsežnih dogodkov, zlasti: pandemije COVID-19, konflikta v Afganistanu, ruske vojne agresije proti Ukrajini, nedavno pa tudi konflikta v Sudanu ter repatriacij iz Izraela in Gaze.

Te krize so pokazale, da je treba: (i) izboljšati okvir konzularne zaščite ter (ii) okrepiti usklajevanje in sodelovanje med državami članicami. Pokazale so tudi, da v obstoječih pravilih obstajajo vrzeli, ki lahko privedejo do pravne negotovosti in ogrozijo učinkovito zagotavljanje konzularne pomoči državljanom EU. Pravila zlasti ne odražajo vse večje vloge delegacij EU pri podpiranju držav članic pri zagotavljanju pomoči državljanom EU brez predstavnštva. Obstoječa pravila prav tako ne upoštevajo pomembnega nedavnega razvoja sodelovanja med državami članicami na področju pripravljenosti na krize.

Na podlagi tega so bili ugotovljeni številni izzivi za učinkovito uveljavljanje pravice državljanov EU do konzularne zaščite. Ti izzivi vključujejo: (i) nenatančno opredelitev pojma „državljan brez predstavnštva“, (ii) nejasno razdelitev vlog in nalog na srečanjih o lokalnem konzularnem sodelovanju, (iii) neobstoj sistematičnega konzularnega kontingenčnega načrtovanja, (iv) neučinkovitost koncepta „vodilne države“² ter (v) pravno negotovost v zvezi z vlogo delegacij EU pri podpori državam članicam. Poleg tega obstajajo nedoslednosti v informacijah o konzularni pomoči, ki se zagotavlja državljanom EU, in pomanjkanje zanesljivih informacij o državljanih EU, ki živijo v tujini ali potujejo v tujino. Nazadnje, postopki za povračilo stroškov konzularnim organom za pomoč, ki jo zagotovijo, so zapleteni, se premalo uporabljajo in ne veljajo za delegacije EU.

1.2 Kaj bi bilo treba doseči?

Splošni cilj politične pobude na tem področju je izboljšati uveljavljanje pravice državljanov EU brez predstavnštva do konzularne zaščite. To bi se doseglo z naslednjimi **specifičnimi cilji**: (i) povečati pravno varnost za državljane EU v zvezi s področjem uporabe pravice do konzularne zaščite, (ii) zagotoviti jasno razdelitev vlog ter mehanizme usklajevanja in sodelovanja med državami članicami in delegacijami EU, tudi v kriznih razmerah, (iii) izboljšati komunikacijo z državljani EU in jim zagotavljati visokokakovostne informacije ter (iv) povečati učinkovitost in uporabo postopkov za finančno povračilo stroškov.

¹ Direktiva Sveta (EU) 2015/637 z dne 20. aprila 2015 o ukrepih za usklajevanje in sodelovanje, potrebnih za lažje zagotavljanje konzularne zaščite državljanom Unije brez predstavnštva v tretjih državah, in o razveljavitvi Sklepa 95/553/ES (UL L 106, 24.4.2015, str. 1).

² Izraz „vodilna država“ pomeni eno ali več držav članic s predstavnštvom v dani tretji državi, ki je pristojna za usklajevanje in vodenje nudenja pomoči državljanom brez predstavnštva v primeru kriz.

2. REŠITVE

2.1 Kakšne so možnosti za doseganje navedenih ciljev?

V oceni učinka je bilo preučenih več možnosti politike za vsak specifični cilj in različni možni ukrepi za reševanje težav.

Namen možnosti v okviru prvega cilja je zagotoviti, da se pojasni in izboljša opredelitev pojma „državljan EU brez predstavništva“, da državljani EU brez predstavništva v prihodnje ne bi ostali brez pomoči na podlagi nepravilne razlage ali ocene razmer s strani držav članic. Namen tega cilja je zlasti reševati primere, ko država članica, katere državljanstvo ima državljan, načeloma ima diplomatsko-konzularno predstavništvo v zadevni tretji državi, vendar ni jasno, ali bi moralo veljati, da bi to diplomatsko-konzularno predstavništvo „dejansko lahko zagotovilo konzularno zaščito“. **Možnost politike 1(a)** ponuja mehke in nezavezujoče ukrepe, medtem ko so v okviru **možnosti politike 1(b)** predlagane zakonodajne spremembe za pojasnitev opredelitve iz Direktive. **Možnost politike 1(c)** predvideva uvedbo nove „domneve, da je oseba brez predstavništva“.

V razdelku v zvezi z drugim specifičnim ciljem so bile v oceni učinka preučene možnosti za reševanje težav, povezanih z glavnimi koncepti in postopki, po katerih poteka interakcija med državami članicami in delegacijami EU pri zagotavljanju konzularne pomoči državljanom brez predstavništva. V zvezi z mrežami za lokalno konzularno sodelovanje **možnost politike 2(a)** sestavljajo mehki ukrepi za boljše strukturiranje različnih odgovornosti v takih mrežah, **možnost politike 2(b)** pa predvideva določitev, da se vlogo predsedujočega srečanjem o lokalnem konzularnem sodelovanju dodeli delegacijam EU. **Možnost politike 2(c)** zajema zakonodajne spremembe za pregled koncepta „vodilna država“ in opredelitev dodelitve jasnih nalog v tako imenovanih skupnih konzularnih kontingenčnih načrtih različnim udeleženiim akterjem. Poleg tega možnost politike 2(c) obsega tudi predlog vključitve določb o takih načrtih in tako imenovanih skupnih konzularnih skupinah v Direktivo (EU) 2015/637. **Možnost politike 2(d)** vključuje pravne spremembe za pojasnitev podporne vloge delegacij EU, zlasti z uskladitvijo določb Direktive s Sklepom Sveta 2010/427/EU³ o Evropski službi za zunanje delovanje (ESZD). Nazadnje pa **možnost politike 2(e)** zajema pravne spremembe, ki bi delegacijam EU podelile nove pristojnosti, ki bi jim omogočile, da državljanom brez predstavništva v tretjih državah, ki niso krite, na zahtevo državljana zagotavljajo neposredno konzularno zaščito.

Možnosti za uresničevanje tretjega specifičnega cilja se navezujejo na glavne vzroke težav, povezanih s komunikacijo z državljani, in sicer: (i) težave pri informiranju državljanov s strani držav članic in EU ter (ii) pomanjkanje informacij o državljanih, ki potujejo v tujino ali v tujini prebivajo. V zvezi s prvo točko **možnost politike 3(a)** predvideva pravne spremembe z novimi zahtevami glede predložitve informacij in informiranja, **možnost politike 3(b)** pa vzpostavitev portala EU z nasveti glede potovanj. V zvezi z drugo točko **možnost politike 3(c)** vključuje priporočilo o komunikacijski kampanji na ravni EU, **možnost politike 3(d)** pa od držav članic zahteva, da spodbujajo ukrepe, ki bi državljanom EU omogočali obveščanje nacionalnih organov o svojih potovanjih v tujino ali bivanju v tujini.

Možnosti v okviru četrtega specifičnega cilja so usmerjene v zmanjšanje zapletenosti in neučinkovitosti obstoječih postopkov za finančno povračilo stroškov (povračilo konzularnim organom za pomoč, ki jo zagotovijo državljanom druge države članice), da bi bili ti postopki hitrejši in bi se pogosteje uporabljali, kar bi koristilo državljanom EU in državam članicam. **Možnost politike 4(a)** ponuja mehke ukrepe za pojasnitev postopka in zagotavljanje usposabljanja državam članicam, medtem ko **možnost politike 4(b)** predvideva pravne spremembe za izboljšanje postopkov za

³ Sklep Sveta 2010/427/EU z dne 26. julija 2010 o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje (UL L 201, 3.8.2010, str. 30).

povračilo stroškov in njihovo razširitev na delegacije EU, da se zagotovi skladnost z zahtevo glede stroškovne nevtralnosti iz Sklepa Sveta 2010/427/EU.

2.2 Katera je prednostna kombinacija možnosti?

Prednostna kombinacija možnosti bi privedla do naslednjih zakonodajnih sprememb Direktive (EU) 2015/637:

- **možnost 1(b):** pojasnitev opredelitve, kaj pomeni, da je državljan EU brez predstavništva;
- **možnost 2(b):** srečanjem o lokalnem usklajevanju praviloma predsedujejo delegacije EU;
- **možnost 2(c):** formalizacija skupnih konzularnih kontingenčnih načrtov in skupnih konzularnih skupin ter pregled koncepta „vodilne države“;
- **možnost 2(d):** okrepitev podporne vloge delegacij EU in uskladitev besedila s Sklepom Sveta 2010/427/EU;
- **možnost 3(a):** od držav članic se zahteva, da Komisiji in ESZD redno predlagajo informacije o svojih konzularnih mrežah, častnih konzulih ter dvostranskih in praktičnih ureditvah za zagotavljanje konzularne zaščite;
- **možnost 3(d):** od držav članic se zahteva spodbujanje ukrepov, ki državljanom EU omogočajo obveščanje konzularnih organov o svojih potovanjih v tretje države ali evidentiranje njihove prisotnosti v tretjih državah;
- **možnost 4(b):** omogočanje državam članicam, ki nudijo pomoč, da od državljanov brez predstavništva zahtevajo neposredno povračilo stroškov, in razširitev mehanizmov povračil na delegacije EU.

3. UČINKI PREDNOSTNE MOŽNOSTI

3.1 Koristi in stroški prednostne možnosti

Glavna korist prednostne možnosti bi bilo uspešnejše in učinkovitejše uveljavljanje pravice državljanov EU brez predstavništva do konzularne zaščite. To bi dosegli s pojasnitvijo opredelitve in postopkov, s čimer bi se povečala pravna varnost za državljane in države članice. Boljša pripravljenost in usklajevalni ukrepi ter trden pravni okvir za vlogo delegacij EU bodo prinesli boljšo zaščito državljanov EU, zlasti v kriznih razmerah.

Med ostalimi koristmi bi bilo tudi boljše komuniciranje z državljani in državljkami EU, vključno z zagotavljanjem lažjega dostopa do zanesljivih informacij ter boljšim evidentiranjem njihovih potovanj v tujino in prebivanja v tujini. Prednostni ukrepi prinašajo tudi: (i) majhne prihranke in nekoliko večjo učinkovitost za nacionalne uprave ter (ii) prihranek časa in manjše breme za državljane EU.

Stroški prednostne možnosti, ki naj bi jih krile države članice in EU, so zelo omejeni.

3.2 Subsidiarnost in dopolnjevanje ukrepov na ravni EU

Konzularna zaščita državljanov brez predstavništva ima že po definiciji čezmejno razsežnost, saj gre za pravico iz državljanstva EU pred organi držav članic, ki niso država, katere državljanstvo ima zadevni državljan. Zato se ne more učinkovito urejati s posamičnim ukrepanjem držav članic.