

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 23.3.2011
COM(2011) 149 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО
СЪВЕТА**

**Консулска закрила за гражданите на ЕС в трети държави:
актуално състояние и перспективи**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

Консулска закрила за гражданите на ЕС в трети държави: актуално състояние и перспективи

Гражданин на ЕС, който пътува или живее в държава извън ЕС, където неговата държава-членка няма свое представителство, има право според Договорите на ЕС да се възползва от **закрилата на дипломатическите и консулските органи** на която и да е държава-членка **при същите условия като гражданите** на тази държава-членка.

Правото на получаване на консулска закрила¹ от държава-членка, при същите условия като гражданите на тази държава-членка, е едно от конкретните права, предоставени от Договора на гражданите на ЕС, което придава **външно измерение** на концепцията за **гражданство на Съюза**. То утвърждава идеята за европейска солидарност и идентичността на Съюза в трети държави.

Целта на настоящото съобщение е да се обобщи приносът на ЕС към постигането на ефективна консулска закрила в трети държави, както бе обявено в Плана за действие на Комисията за 2007—2009 г.², и да се представят перспективите на тази политика въз основа на придобития опит и обновената институционална рамка.

Настоящото съобщение е в изпълнение на договорното задължение на Комисията да докладва на всеки три години за прилагането на член 23 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) относно консулската закрила, както Комисията обяви в доклада си по член 25 от ДФЕС относно напредъка към ефективно гражданство на ЕС за периода 2007—2010 г.³.

Съобщението допринася също за изпълнението на действие 8 от „**Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г. — премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС**“⁴, стратегическа инициатива на Комисията, която разглежда пречките, пред които все още са изправени гражданите, най-вече при пресичането на граници, и средствата за премахването им.

Съобщението е също първа реакция по отношение на призива на Европейския съвет, който на 2 декември 2009 г. в Стокхолмската програма прикани Комисията „да разгледа подходящи мерки за установяване на координацията и сътрудничеството, необходими за улесняване на консулската закрила в съответствие с член 23 от ДФЕС“⁵.

¹ Консулска закрила е предоставянето на подкрепа и помощ на граждани в чужбина, които са граждани на въпросната държава или чужди граждани, на които тя се съгласила да предостави помощ.

² COM(2007) 767 окончателен.

³ COM(2010) 602 окончателен.

⁴ COM(2010) 603 окончателен.

⁵ ОВ 2010/С 115/01 — Стокхолмска програма — Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите, Документ на Съвета 17024/09 от 2 декември 2009 г., стр.11.

1. КАКВО Е ПОЛОЖЕНИЕТО ДНЕС

Очаква се през идните години нуждата на европейските граждани от консулска закрила да нарасне. Според статистиката на Евростат⁶ броят пътувания на граждани на ЕС в трети държави е нараснал от над 80 млн. през 2005 г. на над 90 млн. през 2008 г., като се очаква тази цифра да продължава да расте⁷. Счита се, че повече от 30 млн. граждани на ЕС пребивават постоянно в трета държава, но всички 27 държави-членки са представени само в три държави — Съединените щати, Китай и Русия. Неотдавнашните значими международни кризи засегнаха голям брой граждани на ЕС в трети държави (напр. в Либия, Египет и Бахрейн след бунтовете за демокрация през пролетта на 2011 г., в Япония след земетресението през март 2011 г., в Хаити след земетресението през януари 2010 г., облака вулканичен прах от Исландия през пролетта на 2010 г.)⁸ и показаха нуждата от консулска закрила независимо от националността на гражданите на ЕС. Повече от 100 000 граждани на ЕС са се намирали в тези трети държави в момента на кризите. При настоящите обстоятелства изглежда особено навременно ефективността на правото на гражданите на ЕС да бъдат подпомагани в трети държави да се увеличи още повече (напр. практическа помощ, здравословни или транспортни проблеми). Като се има предвид натискът върху публичните бюджети, Европейският съюз и държавите-членки следва да увеличат сътрудничеството си, за да оптимизират ефективното използване на средствата.

⁶ База данни за населението, раздел туризъм; данните включват пътувания с цел туризъм и бизнес с престой от повече от един ден.

⁷ Световната организация за туризма очаква нов значителен растеж за периода 2010-2020 г.

⁸ **Либия** (8 държави-членки имат представителства): около 6000 граждани на ЕС се намираха в страната при започването на кризата; на 9 март 2011 г. 1 345 граждани на ЕС все още са били в страната; оттогава държавите-членки търсят начини да евакуират поне 52 граждани. **Египет** (22 държави-членки имат представителства): поне 100 000 граждани на ЕС (повечето туристи в региона на Червено море). **Бахрейн** (4 държави-членки имат представителства): има поне 8 000 граждани на ЕС. **Япония** (всички държави-членки имат представителства, освен Малта и Кипър): около 37 000 граждани на ЕС. **Хаити** (след земетресението през 2010 г.): около 2 700 граждани на ЕС. **Кризата, причинена от облака вулканичен прах в Исландия** (пролетта на 2010 г.): повече от 100 000 полета бяха анулирани. Данните са приблизително изчислени въз основа на източници от държавите-членки и Комисията.

Вид/равнище на помощта, която посолствата трябва да оказват на граждани на ЕС



Въпрос 5. Ако сте в държава, в която [държавата-членка, на която интервюираният е гражданин] няма посолство, имате право като гражданин на ЕС до получите помощ от посолство на коя да е друга държава-членка на ЕС. Видът/равнището на помощта, която ще получите зависи от посолството, към което се обърнете. С кое твърдение сте най-съгласен:

База: всички отговорили. % EC27

Въпреки разликите в консулската закрила, предоставяна от държавите-членки, по-голямата част от гражданите на ЕС⁹ (62 %) очакват да им бъде оказана една и съща помощ, независимо от това към посолството на коя държава-членка се обръщат. Една трета от европейските граждани (28 %) очакват поне минимално стандартно ниво на помощ, което да се оказва от всички държави-членки.

1.1. Новата правна рамка

Договорът от Лисабон взема предвид **повишената потребност от европейско измерение на консулската закрила**. В него дееспособността на Съюза в тази област се утвърждава и изяснява. Правото на непредставените граждани на Съюза да се възползват от закрилата на консулските и дипломатическите органи на други държави-членки при същите условия, както гражданите на тези държави-членки, е установено в член 20, параграф 2, буква в) и член 23 от ДФЕС и член 46 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Според тези три разпоредби всеки гражданин на ЕС „се ползва от закрилата на дипломатическите и консулските представителства на всяка държава-членка при същите условия, както и гражданите на тази държава“. Този текст предоставя ясно индивидуално право на гражданина¹⁰ на дадена държава-членка да бъде третиран равноправно от консулските органи на друга държава-членка, когато се намира на територията на трета държава, в която собствената му държава-членка няма представителство. Статутът на гражданин на Съюза има за цел да бъде основен за

⁹ Евробарометър, март 2010 г.

¹⁰ Вж. делата Lütticke, 57/65 и Van Gend & Loos, 26/62. Член 23, параграф 2 от ДФЕС вече не съдържа разпоредба, според която държавите-членки установяват необходимите правила помежду си. Член 23, параграфи 1 и 2 от ДФЕС просто дава възможност на държавите-членки да приемат необходимите вътрешни разпоредби.

гражданите на държавите-членки¹¹ и правото на Съюза предоставя индивидуални права и за да гарантира пълното действие на правата, произтичащи от гражданството на ЕС.

Правото на закрила от консулските и дипломатическите органи е записано в член 23 от ДФЕС и **подлежи на съдебен контрол**. Разпоредбите, попадащи в част втора на ДФЕС, подлежат на пълна съдебна проверка от Съда на Европейския съюз. Националните съдилища трябва да прилагат член 23 от ДФЕС като всяка друга разпоредба от правото на Съюза. Правото на съдебен контрол е общ принцип на правото, обвързващ държавите-членки и институциите при прилагането на правото на Съюза¹², който е кодифициран в член 47 от Хартата на основните права. Непредставените граждани на ЕС имат право искането им за консулска защита да бъде разгледано с необходимото внимание. Решение за отказ може да бъде обжалвано пред съда и в съответствие със съдебната практика в областта на отговорността на държавите може да доведе до осъждане за причинени щети.

При предишния правен режим държавите-членки трябваше да установят необходимите правила помежду си¹³. Бяха приети две решения на представителите на правителствата на държавите-членки (Решение 95/553/ЕО относно закрилата на непредставените граждани на Европейския съюз¹⁴ и Решение 96/409/ОВППС относно утвърждаването на временен документ за пътуване)¹⁵. Договорът от Лисабон изоставя предишната логика на междуправителствено *sui generis* вземане на решения. Член 23, параграф 2 от ДФЕС дава **право на Комисията¹⁶ да инициира законодателство**, т.е. да предлага **директиви за установяване на мерките за координиране и сътрудничество, необходими за улесняването на тази закрила**. Съветът, след консултация с Европейския парламент, взема решения с квалифицирано мнозинство¹⁷.

Договорът от Лисабон също предвиди създаването на Европейската служба за външна дейност¹⁸, която започна работа на 1 януари 2011 г. Решението на Съвета за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност¹⁹ предвижда в своя член 5, параграф 10, че делегациите на Съюза, по искане на държавите-членки, ги подпомагат в дипломатическите им отношения и в ролята им за предоставяне на консулска защита на гражданите на Съюза в трети държави, без това да има отражение върху ресурсите.

1.2. Консулската закрила за гражданите на ЕС днес

Понастоящем гражданите не са достатъчно информирани относно правото им, предоставено от Договора, за равноправно третиране по отношение на консулската закрила. Броят на случаите, в които граждани на ЕС са потърсили консулска закрила от друга държава-членка, е малък, а съответните данни и статистика не се събират от всички държави-членки. На 15 юни 2010 г. Комисията приключи **обществена консултация** за гражданството на Съюза, в която бяха включени въпросите за

¹¹ Дело Grzelczyk, C-184/99.

¹² Дело Oleificio Borelli, C-97/91.

¹³ Член 20 от ДЕО.

¹⁴ ОВ L 314, 28.12.1995 г., стр. 73.

¹⁵ ОВ L 168, 16.7.1996 г., стр. 4.

¹⁶ Член 17, параграф 2 от ДЕС.

¹⁷ Член 16, параграф 3 от ДЕС.

¹⁸ Член 27 от ДЕС.

¹⁹ ОВ L 201, 3.8.2010 г., стр. 30 (Документ на Съвета 2010/427/ЕС).

консулската закрила. Тези теми бяха дискутирани по време на конференция за гражданството на 1 и 2 юли 2010 г., на която присъстваха заинтересовани от тези въпроси страни. Представители на гражданското общество и академичните среди изтъкнаха, че по новата институционална рамка Комисията следва да увеличи усилията си за по-ефективното прилагане на член 23 от ДФЕС. Европейският парламент също няколкократно призова Комисията и държавите-членки да положат усилия за практическото прилагане на консулската закрила²⁰.

За да увеличи ефективността, Комисията счита, че са необходими повече усилия за:

- повишаването на информираността на гражданите на ЕС по отношение на правото им да се обръщат към посолства/консулства на държави-членки, различни от собствената им, как да се свързват с тези служби и какъв тип помощ могат да получат;
- повишаването на осведомеността за европейското измерение на консулската закрила сред националните консулски служители;
- подобряването на правната сигурност, като се посочат обхватът, условията и процедурите, свързани с консулската закрила;
- подобряване на начините на споделяне на тежестите и използването на ресурсите, включително в ситуации на криза.

Европейските политики трябва да целят постигането на резултати в полза на гражданите на ЕС. Договорът от Лисабон предоставя нови възможности за доусъвършенстването на консулската закрила на непредставените граждани на ЕС. Комисията ще работи в **тясно сътрудничество** с Европейския парламент, Съвета,

²⁰ Резолюция на Европейския парламент от 25 ноември 2009 г. относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета – Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите – Програма от Стокхолм (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2009-0090&format=XML&language=EN>).

Резолюция на Европейския парламент от 11 декември 2007 г. относно Зелената книга: за дипломатическата и консулска закрила на гражданите на Съюза в трети страни (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0592&language=EN&ring=A6-2007-0454>). В тази резолюция Парламентът „предлага Комисията да предложи незабавно на Съвета – извън нейното задължение за изготвяне на доклад на всеки три години относно гражданството на Съюза в съответствие с член 22 от Договора за ЕО – да бъдат въведени общи понятия и насоки със задължителен характер с оглед установяване на общи стандарти в областта на консулската закрила; отправя към Комисията искане да засили дейността си в областта на комуникацията и информацията, по-специално посредством въвеждане на единен европейски телефонен номер за спешни случаи, който да фигурира в паспортите на гражданите на ЕС, наред с текста на член 20 от Договора за ЕО, и чрез който всеки гражданин на Съюза да може да се свърже с информационен център, предоставящ всички необходими сведения в случай на критична ситуация, която изисква прилагане на процедурата за консулска закрила, и по-специално осъвременен списък с координатите на посолствата и консулствата на държавите-членки, към които съответният гражданин е в правото си да се обърне; обслужването на този телефонен номер би могло да бъде централизирано в Брюксел; отправя искане към Комисията, след ратифицирането на Договора от Лисабон, да представи на Парламента предложение за изменение на Решение 95/553/ЕО с цел изричното включване във въпросното решение на: дипломатическата закрила; установяването на самоличността и репатрирането на тленните останки; опростяването на процедурите за предоставяне на финансова помощ“.

държавите-членки, Европейската служба за външна дейност и другите заинтересовани страни по действията, предложени в третата част на настоящото съобщение.

2. РАВНОСМЕТКА — ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ 2007—2009 г. и СЛЕД ТОВА

В своя план за действие за 2007—2009 г. Комисията предложи серия от мерки за засилване на закрилата от дипломатическите и консулските органи, които могат да бъдат групирани в три категории: 1) информационни мерки, 2) засилване и изясняване на закрилата, 3) увеличаване на съвместните усилия в условия на криза и по отношение на общите ресурси.

2.1. Информационни мерки

2.1.1. Информирание на гражданите на ЕС

За да информира гражданите на ЕС, на 5 декември 2007 г. Комисията прие препоръка, в която държавите-членки се приканват да **възпроизведат текста на първото изречение на член 20 от ДЕО** (съответстващ днес на член 23 от ДФЕС) **в националните паспорти**, издадени след 1 юли 2009 г. Повечето държави-членки реагираха положително и решиха да включат първото изречение на член 20 от ДЕО или парафразиран негов еквивалент в издаваните от тях нови паспорти²¹. Някои държави няма да го направят или още не са взели решение по въпроса²².

Освен това Комисията започна **информационна кампания**. През март 2008 г. плакати, съдържащи лесно разбираеми обяснения относно договорната разпоредба за консулската закрила, бяха изпратени на 35 големи летища във всички държави-членки със съдействието на Международния съвет на летищата (АСІ). През юни 2008 г. информационни материали бяха изпратени на повече от 10 000 пътнически агенции в 15 държави-членки със съдействието на Асоциациите на европейските пътнически агенти и туроператори (ЕСТАА).

2.1.2. Семинари за консулски служители

В изпълнение на плана си за действие Комисията организира съвместно с председателствата на ЕС няколко семинара за обсъждане на общи проблеми и улесняване на обмяната на информация. Тази серия от семинари започна при португалското председателство в **Лисабон** през ноември 2007 г. По отношение на непредставените граждани на ЕС общата практика е сътрудничеството на място да се организира в зависимост от случая и въз основа на неформални контакти. Следващите семинари се проведоха в **Любляна** (юни 2008 г.), **Страсбург** (октомври 2008 г.), **Прага** (април 2009 г.) и **Брюксел** (септември 2010 г.). Семинарите в Любляна, Прага и Брюксел бяха съсредоточени върху консулската закрила при кризи, докато по време на семинара в Страсбург бе разгледана ролята на консулствата на държавите-членки в рамките на ЕС. На семинарите бяха набелязани полетата за по-нататъшно сътрудничество, включително чрез подходящо обучение и възстановяване на направените по време на кризи разходи.

²¹ BE,BG,DE,EL,ES,FR,IT,CY,LV,LT,LU,MT,NL,AT,HU,PL,RO,SI,SE,UK.

²² CZ,DK,EE,IE,PT,SK,FI.

2.2. Определяне на обхвата на консулската защита за гражданите на ЕС

2.2.1. Сравнителен анализ на правилата и практиките

Обхватът на консулската закрила, предоставяна от държавите-членки, не е еднакъв и разликите в него могат да затруднят сътрудничеството и координацията на консулските и дипломатическите органи. Комисията направи **сравнителен анализ** на обхвата и същността на тези разлики²³. В националните разпоредби за консулска закрила могат да се открият значителни разлики (напр. по отношение на нивото на събираните такси), но и доста общи черти и няколко добри практики (напр. свързването на жертвите на тежки престъпления с организации за подкрепа). **Общите практики** включват ситуации от ежедневието, в които всички консулства и представителства на държавите-членки предоставят помощ (напр. в случаи на смърт, тежка злополука или заболяване, задържане под стража) и помощта, предоставяна в тези случаи (напр. в случай на тежка злополука или заболяване всички държави-членки информират семейството на гражданина на ЕС, предоставят информация за наличното медицинско обслужване и т.н.). Бяха установени областите, в които могат да се обменят най-добри практики (напр. предоставяне на помощ в случаи, включващи психични заболявания).

2.2.2. Утвърждаване на обхвата и процедурите

Членовете на семействата на граждани на ЕС, които са граждани на трети държави, често се изключват от консулската помощ. Когато все пак им се предоставя помощ, съществуват разлики в категориите на членовете на семействата, на които се предоставя помощ, както и обстоятелствата, при които тази помощ се предоставя. Изглежда, че решенията се вземат в зависимост от случая и без ясни критерии, въпреки че има тенденция в ситуации на криза правилата за членовете на семейството да се прилагат по-съгласувано.

Граждани на ЕС в затруднено положение могат да се окажат в ситуация, в която са лишени от необходимите финансови средства (напр. вследствие на престъпление, извършено срещу тях). Комисията разгледа процедурите за **финансовите аванси**. Държавите-членки предоставят финансови аванси на граждани в затруднено положение само при ограничени обстоятелства и строги условия. По отношение на възстановяването на средствата, формулярът, включен като приложение към член 6 на Решение 95/553/ЕО, не се използва от всички. По отношение на **установяването на самоличността на починалия и репатрирането на тленните останки** Конвенцията на Съвета на Европа за пренасяне на тленни останки²⁴ от 1973 г. до момента е ратифицирана от 16 държави-членки. Конвенцията опростява формалностите, необходими за международното пренасяне на тленни останки посредством единен пасаван. В съответствие с плана си за действие Комисията прикани държавите-членки да се присъединят към Конвенцията. Все още обаче не е налице значителен напредък в процеса на ратифициране, което е предварително условие за започването на многостранни преговори в тази област.

Според международното право, за да бъде предоставена консулска закрила на гражданин от държава-членка, се изисква **съгласието на приемащата държава**. Счита

²³ Сравнително изследване на законодателството и практиките на държавите-членки в областта на консулската закрила.

²⁴ Споразумение за пренасянето на тленни останки, Страсбург, 26.10.1973 г.

се, че в съответствие с член 8 от Виенската конвенция за консулските отношения²⁵ е достатъчно третата държава да бъде уведомена едностранно, което обаче би довело до необходимостта всички 27 държави-членки да уведомят едностранно третата държава. Комисията също окуражава държавите-членки да включват **клауза за съгласие** в бъдещи двустранни споразумения с трети държави, т.е. клауза, с която трета държава предоставя съгласието си консулските и дипломатическите органи на представена държава-членка да могат да оказват помощ на граждани на непредставени държави-членки при същите условия, както на собствените си граждани. Комисията, като има предвид специфичността на отделните преговори, предложи да включи клауза за съгласие в смесените споразумения с някои трети държави. Преговорите текат в момента.

2.3. Общи усилия – в ситуации на криза и на място

2.3.1. Консулска закрила в ситуации на кризи

По време на неотдавнашните кризи Комисията подкрепи усилията на държавите-членки за подпомагане на гражданите на ЕС по няколко начина. По места делегациите на ЕС предоставяха подкрепа в определени случаи. Договорът предвижда, че дипломатическите и консулските мисии на държавите-членки и делегациите на ЕС допринасят за упражняването на правото на гражданите на ЕС на консулска защита, установено в Договора²⁶. Делегациите на ЕС оказват съдействие на държавите-членки при тяхно поискване, особено в случай на криза. Бе създаден специален бюджетен ред с ограничени средства, който делегациите на ЕС могат да използват за логистична подкрепа, ако бъдат помолени за това. Такъв бе случаят по време на кризата в Газа през януари 2009 г., когато около 100 души бяха евакуирани с бронирани автобуси благодарение на помощта на делегацията на ЕС.

От ноември 2007 г. насам **Механизмът за гражданска защита на ЕС („механизмът“)** може да се използва в подкрепа на консулското подпомагане на граждани на ЕС в трети държави, ако консулските органи на държавите-членки поискат това²⁷. С активирането на механизма Центърът за мониторинг и информация (МІС) на Европейската комисия (оперативният център на механизма) предоставя достъп до широка мрежа от ресурси за гражданска защита от всички 31 държави, участващи в механизма (държави-членки, държавите от ЕИП и Хърватия). Това позволява обединяването и мобилизирането на ресурси (напр. транспортни средства, медицинска помощ и евакуация, временен подслон и т.н.), както и обмяната на информация. След терористичната атака в Бомбай през ноември 2008 г., шведският самолет Medevac, съфинансиран от Комисията със средства на Центъра за мониторинг и информация, евакуира шестима ранени европейци. Механизмът бе отново активиран неотдавна, в контекста на либийската криза, за да подпомогне консулските власти за бързото евакуиране на гражданите на ЕС. Центърът за мониторинг и информация допринесе за текущите операции на държавите-членки, като улесни обединяването на транспортните средства, и осигури

²⁵ „След съответно уведомление до приемащата държава консулство на изпращащата държава може, ако приемащата държава не се противопостави, да изпълнява консулски функции в приемащата държава от името на трета държава“.

²⁶ Тези операции се основават на член 20, параграф 2, буква в) и член 23 от ДФЕС относно закрилата на граждани на ЕС, чиято държава не е представена в трети държави, и на член 35 от ДЕС, предоставящ роля на делегациите на ЕС в прилагането на член 20, параграф 2, буква в) от ДФЕС в сътрудничество с мисиите на държавите-членки.

²⁷ Член 2, параграф 10 от Решение 2007/779/ЕО на Съвета от 8 ноември 2007 г.

допълнителни транспортни средства за целите на евакуирането и участва във финансирането на транспортните разходи за имущество на държавите-членки. Например Унгария предостави самолет, съфинансиран от Центъра за мониторинг и информация, за евакуацията от Триполи на 29 румънци, 27 унгарци, 20 българи, 8 германци, 6 чехи и 6 други граждани на ЕС и на трети държави. Благодарение на тясното сътрудничество с военните сили Центърът служеше за информационна платформа между доставчиците на транспортни услуги и консулските власти.

По време на възникналите в последно време кризи (напр. в Либия, Египет, Хаити, вулканичният облак прах в Исландия) консулската подкрепа бе координирана посредством **телеконференции връзки и защитения уебсайт на ЕС** за обмен на информация от консулските власти на ЕС (**„консулска онлайн система“**), предоставена от Съвместния ситуационен център на ЕС. Този инструмент за координация се оказва полезен и необходим за оценяване на общата ситуация на място, и по-точно що се отнася до присъствието на граждани на ЕС и наличния капацитет на държавите-членки. По-нататъшните действия за засилване на сътрудничеството и солидарността между консулствата в ситуации на кризи, например в случаите, когато движението в рамките на ЕС и извън него на европейските граждани е силно затруднено, са предмет на дискусии в съответните форуми (консулски дела, гражданска защита, транспорт и т.н.). От особена важност е да се гарантира, че всички граждани на ЕС се евакуират навреме, а не само тези, чиито дипломатически представителства присъстват на територията на съответната трета държава. Настоящата криза в Либия, при която държавите-членки евакуират граждани и на други държави-членки на ЕС е добра илюстрация за европейската солидарност и за добавената стойност, която инструментите на Съюза могат да имат. Нито един гражданин на ЕС не трябва да бъде изоставян.

2.3.2. *Пилотен проект за общи офиси*

В плана за действие на Комисията за 2007—2009 г. бе предложено под формата на пилотен проект да се създаде **общ офис** в сътрудничество с държавите-членки. Чрез общите офиси, т.е. договорености за съвместно наемане на помещения, на държави-членки и на делегацията на ЕС в дадена трета държава може потенциално да се спестят разходи, да се засили сътрудничеството между националните консулски служители и да се компенсира ограниченото консулско присъствие. Общите офиси следва да са достъпни за всички граждани на ЕС. При все че изпълнява съвсем други задачи, общият център за подаване на визи в Република Молдова е първа стъпка в тази посока.

3. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ

При приемането на Стокхолмската програма Европейският съвет прикани Комисията да разгледа подходящи мерки за установяване на координацията и сътрудничеството, необходими за улесняване на консулската закрила²⁸.

Ето защо Комисията обмисля действия в областта на консулската закрила за гражданите на ЕС, които ще се основават на **три стълба**:

- повишаване на осведомеността чрез **целенасочени мерки за комуникация**;

²⁸

ОВ 2010/С 115/01 — Стокхолмска програма — Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите, Документ на Съвета 17024/09 от 2 декември 2009 г., стр. 11.

- изготвяне на предложения **по новата правна рамка на Договора от Лисабон**;
- **подобряване на начините за споделяне на тежестите и оптималното използване на ресурсите**, включително по време на криза.

При изготвянето на тези предложения Комисията ще проведе задълбочени консултации с Европейския парламент и Съвета, като има предвид принципа за неутралност на ресурсите по отношение на ролята на делегациите на ЕС.

3.1. Повишаване на осведомеността чрез целенасочени мерки за комуникация

3.1.1. Повишаване на осведомеността на гражданите на ЕС

В Стокхолмската програма Европейският съвет отбеляза, че не се разпространява достатъчно информация относно консулската закрила и че са необходими повече усилия за гарантиране на пълноценното ѝ прилагане²⁹. Ето защо Комисията открива **специализиран уебсайт³⁰ за консулска закрила** на гражданите. Уебсайтът цели да повиши осведомеността на гражданите за това тяхно право и да подобри достъпа до информация, като създаде единен вход за информация. Уебсайтът ще информира гражданите на ЕС за адресите на консулските и дипломатическите мисии извън ЕС, към които могат да се обърнат за закрила. Също така ще предостави достъп до онлайн информация за пътуващите, предоставена от всички държави-членки. Уебсайтът ще улесни достъпа на гражданите до Europe Direct като единна телефонна линия за информация за консулска закрила³¹.

Комисията и държавите-членки си **поделят отговорността** за информирането на гражданите относно правото им да получат консулска закрила от дадена държава-членка при същите условия като гражданите на тази държава-членка. Гражданите трябва да бъдат информирани за това, което могат и това, което не могат да очакват — например държавите-членки обикновено не се намесват в правни спорове. Уебсайтовете на националните външни министерства следва да предоставят информация относно това право и връзка към уебсайта на Комисията. Държавите-членки могат да информират гражданите си относно това право при издаването на нови паспорти. Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество с **държавите-членки** за повишаването на информираността, като започне с организирането на семинар на тази тема, който ще се проведе през юни 2011 г. съвместно с унгарското председателство. Комисията си сътрудничи с пътнически асоциации и асоциации на експатрирани граждани, асоциации на работодателите и неправителствени организации (тъй като много от пътуващите и пребиваващите в трети държави граждани са там по причини, свързани с работата). Комисията ще проучи също така съвместно с издателства възможността да предоставя информация за консулската закрила, както и за правата на пътниците чрез пътеводители и интернет.

На място в третите държави **консулствата и посолствата на държавите-членки и делегациите на ЕС** могат също да разпространяват информация (напр. да качват

²⁹ Idem.

³⁰ <http://ec.europa.eu/consularprotection>.

³¹ Телефонният номер, безплатен от всяка държава в ЕС, е 00 800 67 89 10 11 и +32-2-299 96 96 от останалата част на света. На него можете да получите обща информация за правата си като граждани на ЕС. Това не е номер, който функционира денонощно, 7 дни в седмицата.

информация на уебсайтовете на местните консулства и посолства или да я направят достъпна в своите сгради, да се свържат с местни разпространители като пътнически агенции, големи хотели или местни асоциации на експатрирани граждани). Те биха могли да информират властите на третите държави, които от своя страна следва да предадат информацията на местните органи (напр. полицейски участъци).

Предоставяйки информация за правото на консулска закрила посредством дейности за повишаване на информираността, Комисията ще вземе предвид различията в консулското право на държавите-членки и различните нива на консулска закрила.

3.1.2. Повишаване на осведомеността на консулските служители

Консулските служители все още са частично информирани относно разпоредбите на Договора в областта на консулската закрила. Комисията ще насърчи по-целенасочено обучение. Като първа стъпка службите на Комисията, в сътрудничество с Европейската служба за външна дейност, е в процес на издаване на **наръчник за национални консулски служители**, в който се обясняват основните принципи, които трябва да се знаят и използват от държавите-членки при подготовката на персонала, назначаван в чужбина. Комисията подкрепя идеята за **специални обучения**, които да бъдат предлагани от държавите-членки и ЕС, в съответствие с позицията на Съвета, приета на 22 декември 2010 г. Тези обучения, обхващащи цяла Европа, могат да са под формата на практически насочени семинари и да са икономически ефективни (като се използват например съществуващи структури за обучение). Участниците следва да включват консулски служители, които ще имат отговорността да разпространяват натрупаното знание, като обучават своите колеги („обучение на обучителите“). Установените национални **най-добри практики** следва да бъдат отново обсъдени и насърчени. В допълнение на това консулските служители ще бъдат информирани относно подкрепящата роля, която гражданската защита и Механизмът за гражданска защита на ЕС могат да играят по време на кризи. На 14 февруари 2011 г. се проведе първи по рода си брейнсторминг за изготвянето на обучение на ЕС за консулски служители и експерти по гражданска защита, които отговарят за консулската закрила по време на кризи, който бе организиран заедно с гражданската защита. Като втора стъпка и въз основа на събрания опит Комисията ще обмисли създаването на модули за постоянно обучение.

3.2. По-голяма сигурност по Договора от Лисабон

Решение 95/553/ЕО на представителите на правителствата на държавите-членки в рамките на Съвета бе прието през 1995 г. и влезе в сила през 2002 г. В съответствие с неговия член 7 държавите-членки трябваше да го преразгледат пет години след влизането му в сила.

Консулското законодателство на държавите-членки не е еднакво. Нивото на закрила може да се различава в зависимост от това към коя държава-членка реши да се обърне гражданинът на ЕС. Тези разлики могат да са пречка пред **сътрудничеството и координацията** на консулските и дипломатическите власти. Правната сигурност и предвидимост за гражданите на ЕС в чужбина следва да бъде основна грижа. Обхватът и условията за получаване на консулска закрила на непредставени граждани на ЕС следва да бъде изяснена, а процедурите за координация между консулските и дипломатическите власти — опростени.

Настоящата система на **финансови аванси** изисква широко сътрудничество. Държавата-членка, която оказва помощ, трябва да поиска предварително разрешение от държавата-членка по произход на гражданина, която след това трябва да възстанови средствата, предоставени от оказващата помощ държава-членка, но може да поиска те да ѝ бъдат възстановени от гражданина. Държавите-членки предоставят финансови аванси, основно малки суми (например за полет до вкъщи или хотел) и само в краен случай. В Съюз, който се основава на солидарност, сътрудничеството може да бъде подпомогнато.

Комисията ще проучи как да увеличи сътрудничеството в области, в които могат да бъдат установени допълнителни **най-добри практики**, като помощ в случаи на психични заболявания, непридружени малолетни лица, насилствени бракове, по време на периоди на карантина и по отношение легализацията на документи.

На този фон Комисията **след 12 месеца** смята да **представи законодателни предложения** относно мерките за координация и сътрудничество, необходими за улесняване на консулската закрила и относно решаване на въпроса за финансовата компенсация за консулската закрила в ситуации на кризи³². Комисията също ще предложи предоставянето на консулска помощ на **членове на семействата на граждани на ЕС, които са граждани на трети държави**.

Консулските и дипломатическите власти издават **временни документи за пътуване** на непредставени граждани на ЕС, чийто паспорт или документ за пътуване е изгубен, откраднат, унищожен или временно не е на разположение, в съответствие с Решение 96/409/ОВППС. Някои държави-членки биха искали да се увеличат елементите за сигурност във временните документи за пътуване, а някои трети държави намират за проблематично приемането на сегашните такива документи без биометрични данни. Ще бъде обмислено евентуално обновяване на формата на временните документи за пътуване. Този процес ще е съпроводен от внимателен анализ на ползите и разходите.

За да увеличи правната сигурност Комисията ще продължи да насърчава включването на **клаузи за съгласие** (вж. в точка 2.2.2 по-горе) в смесени и двустранни споразумения и ще обмисли по-задълбочено включването на материални клаузи, например относно достъпа до задържани лица. Комисията ще започне също така дискусии с държавите-членки относно това как да повиши правната сигурност и информираността на трети държави за член 23 от ДФЕС.

3.3. По-добро споделяне на тежестите и оптимизирано използване на ресурсите

3.3.1. В ситуации на криза

Неотдавнашните кризи в Северна Африка и Япония показаха рисковете, на които могат да бъдат изложени гражданите на ЕС³³. Непредставените граждани на ЕС имат право на закрила от дипломатическите и консулските власти на всяка държава-членка при същите условия като гражданите на тази държава-членка. В това задължение влизат и ситуациите на кризи. Тъй като се очаква все повече граждани на ЕС да пътуват в чужбина през идните години, нуждата от закрила може да стане още по-голяма и да натовари значително държавите-членки, оказващи закрила. Комисията е на път да

³² Работна програма на Комисията за 2011 г., (COM (2010) 623 окончателен).

³³ Вж. бележка под линия 8.

приключи изследване, което разглежда начините да бъде **компенсирана консулската закрила** по време на криза, особено що се отнася до евакуационните мерки, предприети спрямо непредставени граждани на ЕС. Едно от заключенията на изследването е, че настоящите правила за компенсация често не се прилагат на практика. По време на операциите за евакуация държавите-членки често предлагат начини за евакуиране като свободни места в самолети на непредставени граждани³⁴. За да осигури еднаква закрила на непредставените граждани на ЕС и за да окуражи държавите-членки да играят още по-активна роля по време на кризи, в които собствените им граждани не са засегнати, Комисията проучва как допълнително да улесни и опрости още повече процедурите за компенсация и да насърчи съвместяването със съществуващи инструменти за финансова подкрепа.

Подобреното споделяне на тежестите и сътрудничеството могат също да бъдат постигнати и ако се обмисли доколко е удачно и каква ще е добавената стойност на създаването на **екипи на ЕС от национални консулски служители**, в сътрудничество със Службата за външна дейност и Комисията, които при необходимост допълват помощта, предоставяна в кризисни ситуации. Тази възможност следва да бъде разгледана, като в същото време се обсъдят и съществуващите инструменти, за да се избегне възможно дублиране със съществуващи структури. Всяка криза е различна. При все това, за ефикасното управление на кризите е от особено важно значение да се предвидят сценарии на кризи посредством планиране на действията **при спешни ситуации**, на място и в столиците на 27-те държави-членки, **като при това планиране се вземат предвид и непредставените граждани на ЕС**. Държавите-членки започват да създават капацитет за локализиране и информиране на консулския персонал и за ранно предупреждение на гражданите на ЕС в ситуации на кризи (например чрез телефонни или електронни съобщения). В момента Комисията финансира проучване в тази област. Тези инструменти могат значително да увеличат сигурността на гражданите на ЕС в чужбина, но трябва да зачитат изцяло правото им на личен живот и законите за защита на данните.

По-доброто използване на наличните средства за гражданска защита и инструментите на ЕС, като Механизма на ЕС за гражданска защита, също ще допринесе за оптимизирането на ресурсите и по-добро подпомагане на гражданите на ЕС по време на кризи. По-нататъшните действия на ЕС в отговор на бедствия са разгледани в съобщението „Към укрепване на реакцията на ЕС при бедствия: ролята на гражданската защита и на хуманитарната помощ“³⁵.

3.3.2. *На място*

Член 35 от ДФЕС предвижда, че дипломатическите и консулските мисии на държавите-членки и делегациите на ЕС допринасят за **упражняването на правото на гражданите на ЕС на консулска защита, установено в ДФЕС**.

Делегациите на ЕС вече са предоставяли логистична помощ в допълнение към консулското подпомагане³⁶. Решението на Съвета за определяне на организацията и

³⁴ Например в Хаити бе оказана помощ на 1300 граждани на ЕС, от които около 250 не бяха представени от дипломатически или консулски органи в Хаити.

³⁵ COM(2010) 600 окончателен.

³⁶ Вж. параграф 2.3.1 по-горе.

функционирането на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД)³⁷ предвижда в своя член 5, параграф 10 делегациите на Съюза, по искане на държавите-членки, да ги подпомагат в дипломатическите им отношения и в ролята им за предоставяне на консулска защита на гражданите на Съюза в трети държави, без това да има отражение върху ресурсите. В член 13, параграф 2 се предвижда, че Върховният представител представя доклад на Европейския парламент, Съвета и Комисията за функционирането на ЕСВД до края на 2011 г. Освен другите въпроси, докладът ще се спре и на консулската закрила. Делегациите на ЕС могат да окажат повече подкрепа като **информират непредставените граждани на ЕС** относно закрилата, предоставяна от консулските и дипломатическите мисии на държавите-членки.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оценката на плана за действие за 2007—2009 г. за консулска закрила показва, че може да се постигне по-голямо координиране и сътрудничество в тази област, особено по отношение на гражданите, които имат проблеми в чужбина и не могат да се обърнат към собствените си дипломатически и консулски власти. Гражданите следва да знаят това свое право. Комисията ще засили усилията си по информиране на гражданите и заинтересованите страни посредством **целенасочени комуникационни мерки**, насочени специално към потенциалните ползватели. На гражданите следва да се помага бързо по време на криза.

След 12 месеца Комисията ще **представи законодателни предложения относно мерките за координация и сътрудничество**, необходими за улесняване на консулската закрила на непредставените граждани на ЕС, и относно решаването на въпроса за финансовата компенсация за консулската закрила в ситуации на криза³⁸. Комисията ще започне дискусия с Европейския парламент, Съвета, държавите-членки, Европейската служба за външна дейност и другите заинтересовани страни по предложените действия. В съответствие с член 25 от ДФЕС Комисията ще докладва относно напредъка, постигнат през 2013 г., в следващия доклад за гражданството на ЕС. Правото на непредставените граждани на ЕС да се обърнат към посолството или консулството на друга държава-членка наравно с гражданите на тази държава-членка е действие на Съюз, основан на взаимна отговорност и солидарност. С влизането в сила на Договора от Лисабон и с оглед на Стокхолмската програма, приета от Европейския съвет³⁹, Съюзът разполага с мандат да вземе по-нататъшни мерки за превръщането на това право в практика.

³⁷ ОВ L 201, 3.8.2010 г., стр. 30 (Документ на Съвета 2010/427/ЕС).

³⁸ Работна програма на Комисията за 2011 г., (COM (2010) 623 окончателен).

³⁹ ОВ 2010/С 115/01 — Стокхолмска програма — Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите, Документ на Съвета 17024/09 от 2 декември 2009 г.