



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.12.2011
KOM(2011) 881 wersja ostateczna
2011/0432 (CNS)

Wniosek

DYREKTYWA RADY

w sprawie ochrony konsularnej obywateli Unii za granicą

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SEK(2011) 1555 wersja ostateczna}

{SEK(2011) 1556 wersja ostateczna}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

1.1 Wprowadzenie

Obywatele UE podróżujący poza granicami Unii do krajów trzecich, w których ich państwo obywatelstwa nie posiada ambasad ani konsulatu lub mieszkający w takich krajach, mają prawo do ochrony konsularnej przez organy konsularne dowolnego innego państwa członkowskiego. Takie państwo członkowskie musi udzielać pomocy obywatelom kraju UE nieposiadającego swojego przedstawicielstwa konsularnego na takich samych warunkach jak w przypadku swoich obywateli.

Niedawne sytuacje kryzysowe dotknęły wielu obywateli UE, na przykład w Libii, w Egipcie i w Bahrajnie po powstaniach demokratycznych wiosną 2011 r. czy po trzęsieniu ziemi w Japonii w marcu 2011 r. Ochrona konsularna jest również często niezbędna w sytuacjach życia codziennego, jak w przypadku ciężkiej choroby lub padnięcia ofiarą przestępstwa.

Niniejszy wniosek ustawodawczy zastępuje decyzję *sui generis* 95/553/WE dotyczącą ochrony konsularnej obywateli UE¹ w obliczu ram prawnych wprowadzonych przez traktat lizboński. Ustanawia on środki współpracy i koordynacji niezbędne w celu ułatwienia zapewnienia ochrony konsularnej niereprezentowanym obywatelom UE i realizuje działanie 8 ze „Sprawozdania na temat obywatelstwa UE z 2010 r. – Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE”, w którym Komisja zobowiązała się do zwiększenia skuteczności prawa obywateli UE, również w sytuacjach kryzysowych, do pomocy konsularnej w państwach trzecich zapewnianej przez organy dyplomatyczne i konsularne wszystkich państw członkowskich, między innymi poprzez zaproponowanie w 2011 r. środków ustawodawczych².

1.2 Kontekst i uzasadnienie wniosku

Traktatowe prawo niereprezentowanych obywateli UE do pomocy konsularnej zapewnianej przez inne państwo członkowskie na takich samych warunkach jak w przypadku obywateli tego państwa, zapisane w art. 20 ust. 2 lit. c) i art. 23 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz w art. 46 Karty praw podstawowych UE, jest jednym ze szczególnych praw nabywanych dzięki obywatelstwu UE. Stanowi ono wyraz solidarności UE i tożsamości Unii w państwach trzecich, a także jest jedną z praktycznych korzyści związanych z posiadaniem obywatelstwa UE.

Pomoc konsularna stanowi integralny element polityki Unii w zakresie praw obywatelskich. W programie sztokholmskim Rada Europejska wezwała Komisję, by „przeanalizowała odpowiednie środki służące ustanowieniu koordynacji i współpracy niezbędnych do ułatwienia ochrony konsularnej zgodnie z art. 23 TFUE”³. W rezolucji z dnia 25 listopada 2009 r. Parlament Europejski opowiedział się za wzmocnieniem koordynacji i pogłębieniem

¹ Dz.U. L 314 z 28.12.1995, s. 73.

² COM(2010) 603 wersja ostateczna.

³ Dz.U. 2010/C 115/01 - Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, dokument Rady nr 17024/09 z dnia 2 grudnia 2009 r.

współpracy w zakresie ochrony konsularnej⁴, uzupełniając w ten sposób swoją rezolucję z dnia 11 grudnia 2007 r., w której zaproponował opracowanie wspólnych koncepcji i wiążących wytycznych oraz zwrócił się o zmianę decyzji 95/553/WE⁵ po wejściu w życie traktatu lizbońskiego.

W „Sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2010 r. – Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE” Komisja zapowiedziała, że zwiększy skuteczność prawa obywateli UE, również w sytuacjach kryzysowych, do pomocy konsularnej w państwach trzecich zapewnianej przez organy dyplomatyczne i konsularne wszystkich państw członkowskich, poprzez zaproponowanie środków ustawodawczych w 2011 r. oraz poprawę dostępu obywateli do informacji za pomocą specjalnej strony internetowej oraz ukierunkowanych działań komunikacyjnych⁶. Komisja powtórzyła to zobowiązanie w swoim komunikacie z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie ochrony konsularnej dla niereprezentowanych obywateli UE i zapowiedziała, że przedłoży wnioski legislacyjne ustanawiające środki w zakresie koordynacji i współpracy niezbędne do ułatwienia ochrony konsularnej niereprezentowanych obywateli UE oraz podejmujące kwestię zwrotu wydatków na pomoc konsularną w sytuacjach kryzysowych⁷.

W dotychczasowym systemie prawnym państwa członkowskie musiały uzgadniać niezbędne reguły pomiędzy sobą. Traktat lizboński daje Komisji prawo składania wniosków w sprawie dyrektyw ustanawiających środki w zakresie koordynacji i współpracy niezbędne do ułatwienia wykonywania prawa do równorzędnej ochrony konsularnej niereprezentowanych obywateli UE na takich samych warunkach jak w przypadku obywateli własnego państwa⁸. Obecnie obowiązujący akt prawa unijnego, decyzja 95/553/WE⁹, przewiduje przeprowadzenie przeglądu po pięciu latach od jego wejścia w życie w 2002 r.

Obecnie możliwe jest uzyskanie dalszej poprawy w zakresie ochrony konsularnej dla niereprezentowanych obywateli UE. Nie osiągnięto wyraźnego porozumienia co do treści art. 23 TFUE oraz obowiązków, jakie pociąga za sobą omawiane prawo. Sformułowanie artykułu traktatu jest na tyle lakoniczne, że nie zapewnia skuteczności tego prawa, nie nadając mu konkretnego znaczenia. Przepisy i praktyki w zakresie ochrony konsularnej w poszczególnych państwach są różne, podobnie jak poglądy na temat podstawowych koncepcji ochrony konsularnej niereprezentowanych obywateli UE.

W szczególności niezbędne wydaje się dalsze wyjaśnienie czterech obszarów:

(1) Zakres podmiotowy

Należy sprecyzować zakres beneficjentów. Obywatel UE jest pozbawiony reprezentacji nie tylko wtedy, gdy jego państwo członkowskie nie ma żadnej ambasady ani konsulatu w danym państwie trzecim, ale również wtedy, gdy taka ambasada lub konsulat są „nieдоступne”¹⁰. Nie

⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: "Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli" – program sztokholmski, Dz. U. C 285E z 21.10.2010, s. 12.

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie zielonej księgi: ochrona dyplomatyczna i konsularna obywateli Unii w krajach trzecich. Dz.U. L 323E z 18.12.2008, s. 120.

⁶ COM(2010) 603 wersja ostateczna.

⁷ COM(2011) 149 wersja ostateczna.

⁸ Artykuł 23 ust. 2 TFUE.

⁹ Dz.U. L 314 z 28.12.1995, s. 73.

¹⁰ Artykuł 1 decyzji 95/553/WE.

ma jednak powszechnej zgody co do tego, kiedy przedstawicielstwo może być uznane za dostępne¹¹. Ponadto należy wyjaśnić, w jakim stopniu podlegają ochronie konsularnej członkowie rodzin niereprezentowanych obywateli UE z państw trzecich.

(2) Dostęp do ochrony konsularnej oraz współpraca/koordynacja

Należy wyjaśnić, które państwo członkowskie ma udzielić pomocy niereprezentowanemu obywatelowi UE oraz w jaki sposób skoordynować pomoc z krajem jego obywatelstwa. Brak jasności w tym zakresie jest przyczyną opóźnień i nie pozwala zapewnić skutecznej ochrony na takich samych warunkach jak w przypadku własnych obywateli. Zgodnie z Traktatem, niereprezentowany obywatel UE ma prawo swobodnego wyboru ambasady lub konsulatu, do której lub do którego chce się zwrócić. W praktyce obowiązują jednak uzgodnienia o podziale obciążeń. Takie porozumienia mogą być akceptowane, o ile zostanie zapewniona sprawna obsługa niereprezentowanych obywateli. Zazwyczaj jednak nie są one podawane do ogólnej wiadomości, w związku z czym obywatelowi trudno się dowiedzieć, która ambasada lub konsulat mu udzielić pomocy.

Należy zwiększyć koordynację i współpracę pomiędzy ambasadą lub konsulem zapewniającym pomoc konsularną a państwem członkowskim pochodzenia. Pomoc niereprezentowanemu obywatelowi UE, w przeciwieństwie do pomocy własnym obywatelom, wymaga sprawnej współpracy z organami konsularnymi państwa członkowskiego tego obywatela. Jaśniejsze zasady współpracy i koordynacji pomiędzy państwem członkowskim udzielającym pomocy, a państwem członkowskim obywatelstwa danego obywatela przyniosłyby korzyści zarówno organom konsularnym, jak i obywatelom. Obejmuje to wyjaśnienia, jakie rodzaje pomocy zapewniane są zazwyczaj w ramach ochrony konsularnej dla niereprezentowanych obywateli UE (np. na wypadek śmierci, dla ofiar przestępstw itp.) oraz sposób koordynacji pomocy pomiędzy państwem członkowskim udzielającym pomocy a państwem członkowskim obywatelstwa.

(3) Koordynacja lokalna

Aby zapewnić koordynację i współpracę w odniesieniu do niereprezentowanych obywateli UE, organy konsularne obecne w danym państwie trzecim muszą współdziałać ze sobą i dysponować określonymi informacjami¹². Informacje istotne dla niereprezentowanych obywateli UE nie są obecnie systematycznie gromadzone. Ponadto według Traktatu o Unii Europejskiej, misje dyplomatyczne i konsularne państw członkowskich oraz delegatury Unii w państwach trzecich i na konferencjach międzynarodowych, a także ich przedstawicielstwa przy organizacjach międzynarodowych, przyczyniają się do realizacji tego prawa¹³. Do tej pory nie określono odpowiednich obszarów kompetencji i zakresów działań. Obecna sytuacja nie sprzyja zatem pełnej spójności działań zewnętrznych Unii i prowadzi do nieoptymalnego wykorzystania zasobów ludzkich i finansowych.

(4) Pomoc w sytuacjach kryzysowych / zwrot poniesionych kosztów

¹¹ Zapytani przedstawiciele państw członkowskich wyrazili różne opinie (np. podróż na odległość do 400 km lub w obrębie wyspy).

¹² Na przykład dane kontaktowe organów niereprezentowanego państwa członkowskiego oraz tłumaczy/prawników/lekarzy posługujących się językiem obywateli niereprezentowanego państwa.

¹³ Artykuł 35 Traktatu o Unii Europejskiej.

Ramy współpracy prawnej powinny jasno określać, kto zapewnia pomoc niereprezentowanym obywatelom UE w sytuacjach kryzysowych, w tym w odniesieniu do roli tzw. państwa wiodącego, które ma podejmować działania w razie kryzysu¹⁴. Planowanie awaryjne nie uwzględnia w szczególności sposobu niereprezentowanych obywateli UE, dlatego w sytuacjach kryzysowych trudno jest ustalić ich liczbę. Zwłaszcza w przypadku poważnych kryzysów lokalny personel potrzebuje wsparcia ze strony ekspertów w zakresie interwencji kryzysowych.

Jak dotąd, przepisy i wytyczne przewidują ogólne procedury zwrotu kosztów pomocy¹⁵, których przeważnie nie wykorzystuje się w sytuacjach kryzysowych, ponieważ nie wydają się być one dostosowane do szczególnych potrzeb występujących w takich sytuacjach¹⁶. Jeżeli podział obciążeń finansowych jest niejasny i w praktyce nie dochodzi do niego, zmniejsza się motywacja do przyjmowania aktywnej postawy, sprzyjającej realizacji obowiązków nie dotyczących własnych obywateli.

Szczegółową ocenę problemów występujących w obecnym systemie oraz skutki różnych rozważanych wariantów rozwiązań można znaleźć w ocenie skutków dołączonej do niniejszego wniosku.

2. KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

Przeprowadzono szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami. W ramach kompleksowych konsultacji społecznych w sprawie praw obywateli UE przeprowadzonych w 2010 r. zwrócono się o opinię do wszystkich obywateli i odpowiednich zainteresowanych podmiotów, zwracając szczególną uwagę na kwestię ochrony konsularnej dla obywateli UE. Te konsultacje społeczne były poprzedzone konsultacjami dotyczącymi Zielonej Księgi z 2007 r. w sprawie ochrony dyplomatycznej i konsularnej obywateli Unii Europejskiej w krajach trzecich¹⁷. Przedstawione pomysły stanowiły wkład w debatę polityczną przeprowadzoną w ramach konferencji poświęconej prawom obywateli UE w dniach 1-2 lipca 2010 r., podczas której omówiono szczegółowo kwestię ochrony konsularnej. Przeprowadzono dalsze konsultacje ze stronami zainteresowanymi sprawami ochrony konsularnej (takimi jak państwa członkowskie, organizacje turystyczne, organizacje pozarządowe i ośrodki akademickie), w tym w formie dwóch specjalnych warsztatów, które odbyły się w dniach 24 września 2010 r. i 23 czerwca 2011 r. Organy konsularne i dyplomatyczne wszystkich państw członkowskich otrzymały informacje na forum Grupy Roboczej do Spraw Konsularnych (COCON) oraz skonsultowano się z nimi za pomocą ankiety internetowej. W ostatnim czasie zewnętrzni doradcy odwiedzili sześć reprezentatywnych państw członkowskich oraz przeprowadzili wizyty kontrolne w czterech wybranych państwach trzecich¹⁸, aby skonsultować się bezpośrednio z personelem

¹⁴ Obecnie w 29 krajach ze 146, w których swoje przedstawicielstwo posiada co najmniej jedno państwo członkowskie wybrano państwa wiodące.

¹⁵ Art. 6 decyzji 95/553/WE, Wytyczne w sprawie ochrony konsularnej obywateli UE w państwach trzecich (dokument Rady 10109/06 z dnia 16 czerwca 2006 r. zmieniony dokumentem Rady 15613/10 z dnia 5 listopada 2010 - nieopublikowanym) oraz wytyczne Rady Europejskiej dotyczące wdrażania koncepcji państwa wiodącego w kwestiach konsularnych (Dz.U. C 317 z 12.12.2008, s. 6).

¹⁶ Zwłaszcza duża presja czasu oraz znacząca liczba obywateli potrzebujących pomocy.

¹⁷ Dz.U. C 30 z 10.2.2007, s. 8

¹⁸ Kazachstan, Sri Lanka, Kuba i Egipt.

konsularnym pracującym na miejscu. Do celów niniejszego wniosku, Komisja uwzględniła wyniki czterech badań różnych aspektów rewizji¹⁹.

Zainteresowane podmioty przeważnie popierają planowaną reformę. Z uwagi na nowy reżim prawny wprowadzony przez traktat lizboński rewizja decyzji 95/553/WE jest niezbędna, co należy ich zdaniem wykorzystać do dalszej poprawy koordynacji i współpracy oraz do wyjaśnienia podstawowych pojęć prawnych. Opinie zainteresowanych stron na temat głównych elementów reformy przedstawiają się następująco. Nie było powszechnej zgody wśród konsultowanych państw członkowskich co do tego, kiedy ambasadę lub konsulat można uznać za „dostępne”²⁰. Jednakże konsultacje z zainteresowanymi podmiotami²¹ pozwoliły ustalić, że ich zdaniem właściwym limitem jest dotarcie do ambasady lub konsulatu, uzyskanie ochrony konsularnej i podróż powrotna w ciągu jednego dnia. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego argumentowali za jasnymi i wiążącymi przepisami. Sygnalizowali, że ważną kwestią jest uwzględnienie członków rodzin z państw trzecich²². Większość państw członkowskich uważała, że powinni oni zostać uwzględnieni co najmniej w miarę możliwości (czasem jednak argumentując, że należy wyjaśnić warunki, na jakich mieliby być uwzględniani)²³. Jeżeli chodzi o dostęp do ochrony konsularnej i koordynację/współpracę, państwa członkowskie i społeczeństwo obywatelskie dostrzegają przeważnie potrzebę zapewnienia większej przejrzystości dwustronnych i miejscowych porozumień w zakresie podziału obciążeń. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego podkreślają, że należy zagwarantować niereprezentowanym obywatelom możliwość uzyskania ochrony konsularnej na takich samych warunkach co obywatelom. Zapewnienie dobrych kanałów komunikacji i jednoznacznych przepisów prawa są uważane przez znaczną większość²⁴ za ważne lub bardzo ważne czynniki umożliwiające dalsze usprawnienie pomocy. Jeżeli chodzi o sytuacje kryzysowe i ich skutki finansowe, przedstawiciele państw członkowskich zdecydowanie popierają koncepcję państwa wiodącego, która powinna dalej rozwinięta, oraz podkreślają korzyści płynące z kompleksowego przygotowania do sytuacji

¹⁹ Badanie (z 2009 r.) przepisów i praktyk obowiązujących w państwach członkowskich, przeprowadzone przez Instituto Europeo de Derecho, polegało na badaniu przepisów i praktyk w dziedzinie ochrony konsularnej w państwach członkowskich. Działania w ramach projektu CARE (Citizens Consular Assistance Regulation in Europe, lata 2009-2011), współfinansowane ze środków programu Komisji Europejskiej „Prawa podstawowe i obywatelstwo”, obejmowały analizę ram prawnych w zakresie ochrony konsularnej i dyplomatycznej w państwach członkowskich. Badanie zewnętrzne (2010) przeprowadzone przez firmę konsultingową GHK pomogło Komisji w analizie wariantów polityki i związanych z nimi kosztów, koncentrując się na sytuacjach kryzysowych i zwrocie poniesionych kosztów. Drugie badanie zewnętrzne (2011), zlecone firmie konsultingowej Matrix Insight, dostarczyło dalszych dowodów, również dzięki wizytom kontrolnym w państwach trzecich, obejmowało ocenę decyzji 95/553/WE oraz badanie możliwości dalszej poprawy.

²⁰ Większość konsultowanych państw członkowskich zaznaczyła, że odległość odpowiadająca 6 godzinom podróży w jedną stronę wydaje się rozsądna (63% odpowiedzi w ankiecie internetowej, 37% państw członkowskich wskazało inny okres podróży, jednak państwa członkowskie podawały często, że w pilnych przypadkach konieczne może okazać się szybsze uzyskanie pomocy).

²¹ Zob. ocena skutków, s. 26.

²² Było to zgłaszane m.in. podczas specjalnych warsztatów, które odbyły się 23 czerwca 2011 r.

²³ Zgodnie z ankietą internetową oraz z wynikami konsultacji i rozmów z ekspertami z państw członkowskich.

²⁴ Według ankiety internetowej przeprowadzonej wśród państw członkowskich, 68,8% respondentów uważa, że przejrzystość wniosków ustawodawczych jest bardzo ważnym (50%) lub ważnym (18%) czynnikiem dla zapewnienia jeszcze sprawniejszej pomocy konsularnej; jeżeli chodzi o przewyżczanie trudności praktycznych (np. zapewnienie przejrzystych kanałów komunikacji) odpowiedzi były podobne (43% odpowiedzi: bardzo ważne, 37% - ważne).

kryzysowych²⁵. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego podkreślali, że również w sytuacjach kryzysowych należy zapewnić niereprezentowanym obywatelom UE równie sprawną pomoc, jak własnym obywatelom.

3. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

3.1 Krótki opis proponowanych działań

Głównym celem niniejszego wniosku jest

- **wyjaśnienie treści i funkcjonowania** prawa niereprezentowanych obywateli UE do ochrony konsularnej na równych warunkach
- **uproszczenie współpracy i koordynacji pomiędzy organami konsularnymi.**

W tym celu we wniosku poruszono następujące zagadnienia:

(1) Zakres podmiotowy

We wniosku wyjaśniono, że obywatela UE uznaje się za niereprezentowanego w szczególności, jeżeli ambasada lub konsulat jego państwa członkowskiego jest „nieдоступne”. Przedstawicielstwo konsularne i dyplomatyczne jest „nieдоступne”, jeżeli obywatel UE nie może dotrzeć do niego i wrócić do miejsca wyjazdu (środkiem transportu powszechnie wykorzystywanym w danym państwie trzecim) przynajmniej w ciągu tego samego dnia. Przewiduje się wyjątek na wypadek, gdyby sprawa była tak pilna, że wymagałaby udzielenia pomocy w jeszcze krótszym czasie. We wniosku wskazano również, że ochrona konsularna obywateli UE obejmuje również ich członków rodzin z państw trzecich. Artykuł 23 TFUE zapewnia niedyskryminacyjne traktowanie, natomiast zgodnie z art. 7 i 24 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości najważniejsze korzyści wynikające z praw obywateli UE rozciągają się również na członków ich rodzin, dla zapewnienia pełnej skuteczności tych praw²⁶. W związku z tym wniosek przewiduje obowiązek zapewniania ochrony członkom rodzin obywateli UE z państw trzecich w takim samym stopniu, w jakim państwa członkowskie zapewniają je członkom rodzin własnych obywateli z państw trzecich²⁷.

(2) Dostęp do ochrony konsularnej oraz współpraca/koordynacja

We wniosku podkreślono, że obywatele UE mogą zwrócić się do „każdej” ambasady lub konsulatu państw członkowskich. Możliwe są też szczególne uzgodnienia między państwami członkowskimi, tak długo jak zagwarantowane zostaną przejrzystość (zgłoszenie a następnie opublikowanie na stronie internetowej Komisji) oraz wydajne rozpatrywanie wniosków.

²⁵ Opinie wyrażane podczas specjalnych warsztatów w dniu 23 czerwca 2011 r. oraz podczas konsultacji dwustronnych.

²⁶ Zob. np. sprawa C-60/00 *Carpenter*.

²⁷ Należy pamiętać o tym, że nie wszystkie usługi konsularne oferowane obywatelom danego kraju lub UE mają zastosowanie do ich członków rodzin z państw trzecich. W szczególności nie można wydać tymczasowych dokumentów podróży (ani członkom rodziny obywateli z państw trzecich ani takim członkom rodziny obywateli UE); zatrzymani członkowie rodziny z państw trzecich mogą być odwiedzani, chyba że sprzeciwia się temu organy konsularne państwa trzeciego.

Wniosek precyzuje ponadto, jakiej pomocy udzielają zazwyczaj państwa członkowskie w najczęstszych przypadkach (np. w razie aresztowania lub zatrzymania, padnięcia ofiarą przestępstwa, w przypadku poważnego wypadku lub ciężkiej choroby, śmierci, udzielenia pomocy i repatriacji osób znajdujących się w ciężkim położeniu oraz potrzeby wydania tymczasowych dokumentów podróży) w oparciu o powszechne praktyki państw członkowskich w dziedzinie ochrony konsularnej²⁸ oraz obowiązujące procedury współpracy i koordynacji działań organów konsularnych w takich przypadkach. W poszanowaniu prawa obywateli do swobodnej decyzji w swoich kwestiach personalnych, wniosek przewiduje pytanie obywateli o zdanie, które powinno być respektowane, między innymi co do tego, czy powiadomić członków rodziny lub inne osoby bliskie (np. o aresztowaniu). Podobnie w przypadku śmierci należy odpowiednio uwzględnić życzenia najbliższej rodziny co do sposobu postąpienia ze zwłokami zmarłego obywatela.

(3) Koordynacja lokalna/Wartość dodana dla UE

We wniosku wskazano, że lokalne spotkania w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsularnej powinny obejmować regularną wymianę informacji o niereprezentowanych obywatelach UE, a przewodniczący takiego spotkania powinien zbierać dane kontaktowe istotne z punktu widzenia pomocy niereprezentowanym obywatelom UE (np. ambasad lub konsulatów niereprezentowanych państw członkowskich odpowiedzialnych za dany region). Stwierdzono, że w określonych warunkach delegatury unijne mogą przewodniczyć takim spotkaniom lub wspomagać je w inny sposób.

(4) Pomoc w sytuacjach kryzysowych / zwrot poniesionych kosztów

Wniosek pociąga za sobą następujące udoskonalenia jeżeli chodzi o sytuacje kryzysowe. Przewiduje on, że miejscowe plany awaryjne muszą systematycznie uwzględniać niereprezentowanych obywateli UE. Wniosek podkreśla znaczenie państwa wiodącego (państw wiodących) dla ochrony niereprezentowanych obywateli UE i określa jego rolę w tym zakresie, tj. fakt, że państwo członkowskie ma za zadanie koordynować pomoc dla niereprezentowanych obywateli UE i kierować tą pomocą. We wniosku wskazano, że państwo członkowskie może starać się o dodatkowe wsparcie w ramach unijnego mechanizmu ochrony ludności oraz struktur zarządzania kryzysowego ESDZ. Wniosek przewiduje również dodatkowe wsparcie oraz pełne wykorzystanie synergii poprzez zapewnienie obecności krajowych ekspertów konsularnych, szczególnie z niereprezentowanych państw członkowskich, w istniejących zespołach interwencyjnych na szczeblu unijnym. Jeżeli chodzi o podział obciążenia finansowego, wprowadzona została procedura ułatwionego zwrotu poniesionych kosztów, dostosowana do sytuacji kryzysowych. Pociąga to za sobą uproszczenie wymiany proceduralnej z udziałem organów konsularnych i obywateli, wprowadzenie ujednoliconych formularzy wniosków oraz prostszego systemu rejestracji kosztów do zwrotu (proporcjonalnie²⁹ lub w kwotach stałych³⁰ - w przypadku, gdy nie ma możliwości obliczenia kosztów). Udoskonalona procedura zwrotu dopełnia pomoc dostępną w ramach unijnego mechanizmu ochrony ludności oraz struktur zarządzania kryzysowego ESDZ.

²⁸ Określone w ramach badania Instituto Europeo de Derecho oraz opisane w ramach Rady za czasów prezydencji hiszpańskiej. Zob. załącznik V do oceny skutków.

²⁹ Zwrot proporcjonalny oznacza proporcjonalny zwrot kosztów zależny od liczby osób, którym udzielono pomocy (koszt całkowity podzielony przez liczbę osób, którym udzielono pomocy).

³⁰ Tj. znormalizowane koszty ewakuacji, ewakuacji medycznej i udzielenia schronienia.

3.2 Podstawa prawna

Na mocy traktatu lizbońskiego art. 23 ust. 2 TFUE nadaje Unii kompetencje do przyjmowania przepisów dotyczących ochrony konsularnej niereprezentowanych obywateli UE. Na mocy tego postanowienia Traktatu Rada może przyjmować dyrektywy ustanawiające środki koordynacji i współpracy niezbędne dla ułatwienia ochrony niereprezentowanych obywateli UE. Postanowienie to ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich.

3.3 Zasada pomocniczości i proporcjonalności

Ochrona konsularna dla niereprezentowanych obywateli UE posiada z definicji wymiar transgraniczny, rozszerzając prawa przysługujące dzięki obywatelstwu Unii poza jej granice. Inicjatywa ta dotyczy szczególnego prawa przyznanego obywatelom UE, tj. prawa do ochrony konsularnej przez organa konsularne i dyplomatyczne innego państwa członkowskiego na tych samych warunkach co ich własni obywatele, które nieodłącznie wiąże się z koncepcją obywatelstwa UE oraz kompetencjami Unii na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W związku z powyższym uznaje się za właściwe włączenie niezbędnych środków koordynacji i współpracy ułatwiających wykonywanie tego prawa do porządku prawnego Unii, a nie do decyzji *sui generis* przedstawicieli rządów państw członkowskich. Wykonalność i spójność tego prawa wzrosną jeszcze dzięki osadzeniu go w porządku prawnym każdego państwa członkowskiego, dzięki prawu sądów krajowych do zwracania się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o wytyczne w zakresie wykładni oraz dzięki uprawnieniom Komisji w zakresie egzekwowania tego prawa.

Wniosek należyć uwzględnić zasadę proporcjonalności, ograniczając się do określenia środków współpracy i koordynacji w przypadku najczęściej spotykanych zdarzeń (np. śmierć, padnięcie ofiarą przestępstwa) i sytuacji kryzysowych. Ponadto wniosek w pełni wykorzystuje i uwzględnia dotychczasowe środki prawne oraz najnowsze zmiany, np. państwo wiodące, wyraźnie koncentrując się na niereprezentowanych obywatelach Unii. Dołączona do wniosku ocena skutków dowodzi, że korzyści płynące z poszczególnych wnioskowanych poprawek przewyższają ich koszty; proponowane środki są zatem proporcjonalne.

3.4 Wpływ na prawa podstawowe

Zgodnie ze szczegółowym opisem zamieszczonym w ocenie skutków towarzyszącej niniejszemu wnioskowi oraz zgodnie ze Strategią skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską³¹, wniosek wzmacnia dbałość o prawa określone w karcie. Reforma ta wzmacnia w szczególności dbałość o podstawowe prawo do pomocy konsularnej na takich samych warunkach jak w przypadku własnych obywateli, określone w art. 46, wyjaśniając treść tego prawa, ułatwiając niezbędne procedury współpracy i koordynacji oraz zapewniając skuteczne stosowanie i przestrzeganie przepisów. Włączenie w te ramy członków rodzin z państw trzecich wzmacnia prawo do życia rodzinnego jak również prawa dziecka (art. 7 i 24 Karty praw podstawowych). Jaśniejszy podział obowiązków i obciążeń w sytuacjach kryzysowych ma zapewnić niedyskryminację również podczas kryzysu, gdy podstawowe prawa są zagrożone. Ponadto dyrektywa wspiera poszanowanie zasad niedyskryminacji, prawa do życia i integralności osobistej, prawa do obrony i do sprawiedliwego procesu (art. 2, 3, 21, 47 i 48 Karty praw podstawowych).

³¹ Komunikat Komisji, COM(2010) 573 wersja ostateczna, 19.10.2010.

Wniosek

DYREKTYWA RADY

w sprawie ochrony konsularnej obywateli Unii za granicą

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 23,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego,

stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Obywatelstwo Unii stanowi podstawowy status obywateli Unii korzystających ze swoich praw traktatowych. Prawo obywateli, których państwo członkowskie nie jest reprezentowane w państwie trzecim przez ambasadę lub konsulat, do uzyskania ochrony dyplomatycznej lub konsularnej od dowolnego państwa członkowskiego na takich samych warunkach jak w przypadku obywateli tego państwa, jest jednym ze szczególnych praw przysługujących obywatelom Unii na mocy traktatu.
- (2) Traktat lizboński wzmocnił status obywatelstwa Unii oraz związane z nim prawa; w kwestii ochrony konsularnej przewiduje on przyjmowanie dyrektyw dotyczących współpracy i koordynacji. Zgodnie z działaniem 8 „Sprawozdania na temat obywatelstwa UE – 2010 r. Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE”, Komisja zobowiązała się do zwiększenia skuteczności prawa obywateli UE do pomocy konsularnej w państwach trzecich, również w sytuacjach kryzysowych, zapewnianej przez organy dyplomatyczne i konsularne wszystkich państw członkowskich, poprzez przedstawienie w 2011 r. wniosku w sprawie środków ustawodawczych oraz poprawę dostępu obywateli do informacji za pomocą specjalnej strony internetowej oraz ukierunkowanych działań komunikacyjnych³².
- (3) Komisja powtórzyła to zobowiązanie w swoim komunikacie z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie ochrony konsularnej dla niereprezentowanych obywateli Unii i zapowiedziała, że przedłoży wnioski legislacyjne ustanawiające środki w zakresie koordynacji i współpracy niezbędne do ułatwienia ochrony konsularnej

³²

COM(2010) 603 wersja ostateczna.

niereprezentowanych obywateli UE oraz podejmujące kwestię zwrotu wydatków na pomoc konsularną w sytuacjach kryzysowych³³.

- (4) Do wartości stanowiących fundament Unii należą solidarność, niedyskryminacja oraz poszanowanie praw człowieka; w swoich stosunkach z resztą świata Unia powinna podtrzymywać te wartości oraz przyczyniać się do ochrony swoich obywateli. Podstawowe prawo niereprezentowanych obywateli Unii do ochrony konsularnej na takich samych warunkach jak w przypadku obywateli państwa zapewniającego ochronę, zapisane w art. 46 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, stanowi wyraz europejskiej solidarności. Nadaje ono koncepcji obywatelstwa Unii zewnętrzny wymiar oraz umacnia wizerunek Unii w państwach trzecich.
- (5) Obecnie obowiązujący instrument prawa unijnego, decyzja 95/553/WE przedstawicieli rządów państw członkowskich spotykających się w ramach Rady z dnia 19 grudnia 1995 r., reguluje ochronę obywateli Unii Europejskiej przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne³⁴ oraz przewiduje przeprowadzenie przeglądu po pięciu latach od wejścia w życie, czyli od 2002 r.
- (6) Celem niniejszej dyrektywy, uchylającej decyzję 95/553/WE, jest ustanowienie środków współpracy i koordynacji niezbędnych dla dalszego ułatwienia ochrony konsularnej niereprezentowanych obywateli Unii. Środki te powinny przyczyniać się do zwiększenia bezpieczeństwa prawnego, sprawniejszej współpracy oraz solidarności organów konsularnych.
- (7) Niereprezentowanym obywatelom wymagającym ochrony w państwach trzecich potrzebna jest sprawna współpraca i koordynacja. Może zaistnieć potrzeba ścisłej współpracy pomiędzy państwem członkowskim obecnym w państwie trzecim i udzielającym pomocy, a państwem członkowskim, z którego pochodzi dany obywatel. W przypadku niereprezentowanych obywateli, lokalna współpraca konsularna może być bardziej złożona, ponieważ wymaga współpracy z organami, które nie posiadają swoich placówek na miejscu. Aby wypełnić tę lukę, należy zapewnić stabilne ramy, które zrekompensują brak ambasady lub konsulatu państwa członkowskiego, z którego pochodzi obywatel.
- (8) Obywatele Unii nie są reprezentowani, jeżeli państwo członkowskie, którego są obywatelami nie posiada w państwie trzecim dostępnej ambasady lub konsulatu. Pojęcie dostępności należy interpretować pod kątem zapewnienia ochrony obywatelom.
- (9) Zgodnie z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego uznanym w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, państwo członkowskie udzielające pomocy powinno zapewnić ochronę członkom rodzin obywateli Unii z państw trzecich na takich samych warunkach jak w przypadku członków rodzin własnych obywateli z państw trzecich. Wszelkie definicje osób zaliczanych do członków rodziny powinny być inspirowane art. 2 i 3 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium

³³ COM(2011) 149 wersja ostateczna.

³⁴ Dz.U. L 314 z 28.12.1995, s. 73.

państw członkowskich³⁵. Państwa członkowskie mogą nie być w stanie dostarczyć wszystkich rodzajów ochrony konsularnej członkom rodziny obywateli z państw trzecich, w szczególności nie są im wydawane tymczasowe dokumenty podróży. Zgodnie z art. 24 Karty, najważniejszym dobrem powinno być najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka, o którym mówi Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.

- (10) Niereprezentowani obywatele powinni mieć możliwość swobodnego wyboru ambasady lub konsulatu, do której lub do którego chcą się zwrócić o ochronę konsularną. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość zawierania porozumień o podziale obciążeń. Powinny one jednak być przejrzyste dla obywateli oraz nie mogą zagrozić skutecznemu udzielaniu ochrony konsularnej. Wszelkie tego rodzaju porozumienia powinny być zgłaszane Komisji i publikowane jej specjalnej stronie internetowej.
- (11) Państwa członkowskie mają różne tradycje, jeżeli chodzi o kompetencje konsulów honorowych. Zazwyczaj mogą oni wykonywać tylko bardzo ograniczoną liczbę zadań konsularnych. Konsulów honorowych należy zatem postrzegać jako odpowiednik dostępnej stałej ambasady i konsulatu w danym państwie trzecim wyłącznie w zakresie kompetencji tych konsulów wynikających z krajowych przepisów i praktyk.
- (12) Ochrony należy udzielić, jeśli osoby o nią wnioskujące dowiodą, że są obywatelami Unii. Niereprezentowani obywatele potrzebujący ochrony konsularnej mogą nie dysponować swoimi dokumentami tożsamości. Podstawowy status obywatelstwa Unii przyznany jest bezpośrednio przez prawo Unii, a dokumenty tożsamości mają jedynie charakter deklaracyjny. Jeżeli osoby wnioskujące o pomoc nie mogą przedłożyć dokumentów tożsamości, powinny mieć zatem możliwość dowiedzenia swojej tożsamości wszelkimi innymi środkami, w razie konieczności po weryfikacji z organami państwa członkowskiego, czy wnioskodawca jest faktycznie jego obywatelem.
- (13) Organy państw członkowskich powinny ściśle współpracować i koordynować swoje działania pomiędzy sobą i w ramach Unii, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i Komisji Europejskiej, w duchu wzajemnego szacunku i solidarności. Aby zapewnić szybką i sprawną współpracę, odpowiednie osoby wyznaczone do kontaktów przez państwa członkowskie powinny być powiadamiane i informowane na bieżąco za pośrednictwem zabezpieczonej strony internetowej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (Consular On-Line)..
- (14) Aby wyjaśnić, jakie środki koordynacji i współpracy są niezbędne, należy szczegółowo określić zakres współpracy i koordynacji. Ochrona konsularna dla niereprezentowanych obywateli obejmuje pomoc w szeregu typowych sytuacji, takich jak areszt lub zatrzymanie, poważny wypadek lub ciężka choroba i śmierć, a także udzielanie pomocy i repatriacja osób znajdujących się w ciężkim położeniu oraz wydawanie dokumentów tymczasowych. Ponieważ zakres niezbędnej ochrony zawsze zależy od faktycznej sytuacji, ochrona konsularna nie powinna ograniczać się do przypadków wyszczególnionych w niniejszej dyrektywie.

³⁵ Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77.

- (15) Zasadniczym warunkiem efektywnej koordynacji i współpracy między organami konsularnymi państw członkowskich jest określenie różnych rodzajów pomocy świadczonej w konkretnych sytuacjach. Te rodzaje pomocy powinny stanowić odzwierciedlenie praktyk powszechnych w państwach członkowskich, bez uszczerbku dla art. 23 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia ochrony na takich samych warunkach jak w przypadku własnych obywateli.
- (16) W poszanowaniu prawa obywateli do samodecydowania, w odpowiednich przypadkach należy odpowiednio uszanować ich życzenia, w tym między innymi co do tego, czy powiadomić członków rodziny lub inne osoby bliskie. Podobnie w przypadku śmierci należy odpowiednio uwzględnić życzenia najbliższej rodziny co do sposobu postąpienia ze zwłokami zmarłego obywatela.
- (17) Wzajemna solidarność i współpraca obejmują również sprawy finansowe. Państwa członkowskie udzielają pomocy finansowej w ostateczności, jedynie w przypadku, gdy obywatel nie może uzyskać środków finansowych w inny sposób, na przykład dzięki przekazom pieniężnym od członków rodziny lub krewnych. Pomoc obywatelom Unii powinna być udzielana sprawnie, niezależnie od ich przynależności państwowej. Należy zapewnić podział obciążeń finansowych oraz dokonywanie odpowiednich zwrotów poniesionych kosztów. Po udzieleniu pomocy finansowej odbiorca może zostać zobowiązany do jej zwrotu.
- (18) Należy zatem wzmocnić solidarność organów konsularnych i uprościć procedury finansowe. Uwzględniając specyfikę sytuacji kryzysowych, taką jak potrzeba szybkiego reagowania w sprawach dotyczących znacznej liczby obywateli, zobowiązanie do spłaty nie powinno być konieczne do tego, by państwo udzielające pomocy mogło się ubiegać o jej zwrot.
- (19) Na wniosek państwa członkowskiego udzielającego pomocy koszty powinny zostać zwrócone przez państwo członkowskie, któremu udzielono pomocy, w odpowiedniej proporcji w sytuacji poważnych kryzysów mających lub mogących mieć negatywne konsekwencje dla znacznej liczby obywateli Unii, poprzez podzielenie łącznych kosztów przez liczbę obywateli, którym udzielono pomocy. W przypadku gdy obliczenie kosztów nie jest możliwe, państwo członkowskie udzielające pomocy może zażądać zwrotu środków obliczonych według stałych kwot określonych w załączniku 2 do niniejszej dyrektywy.
- (20) Jeżeli chodzi o koordynację działań w terenie oraz w sytuacjach kryzysowych, należy wyjaśnić podział kompetencji i związanych z nimi ról, tak aby zapewnić pełną opiekę nad niereprezentowanymi obywatelami. W ramach miejscowej współpracy konsularnej niereprezentowani obywatele powinni być traktowani z należytą uwagą, na przykład gromadząc odpowiednie dane kontaktowe najbliższych regionalnych ambasad i konsulatów państw członkowskich.
- (21) Na wypadek kryzysu niezbędne jest odpowiednie przygotowanie i jasny podział obowiązków. Plany na wypadek zagrożenia kryzysem powinny zatem w pełni uwzględniać niereprezentowanych obywateli, a krajowe plany awaryjne powinny być

ze sobą skoordynowane. W związku z tym należy dalej rozwinąć koncepcję państwa wiodącego³⁶.

- (22) Należy zwiększyć możliwości współpracy pomiędzy ekspertami konsularnymi a innymi ekspertami do spraw reagowania kryzysowego, zwłaszcza poprzez ich uczestnictwo w istniejących multidyscyplinarnych zespołach reagowania kryzysowego, działających na przykład w ramach unijnego mechanizmu ochrony ludności.
- (23) Unia jest reprezentowana w państwach trzecich przez swoje delegatury, które, wraz z misjami dyplomatycznymi i konsularnymi państwa członkowskich, przyczyniają się do realizacji prawa obywateli Unii w zakresie ochrony konsularnej, uszczegółowionego w art. 35 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z Konwencją wiedeńską o stosunkach konsularnych państwa członkowskie mogą zapewniać ochronę konsularną w imieniu innych państw członkowskich, o ile nie sprzeciwi się temu państwo trzecie. Państwa członkowskie powinny podejmować niezbędne środki w stosunku do państw trzecich, aby umożliwić zapewnienie ochrony konsularnej w imieniu innych państw członkowskich.
- (24) Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych³⁷ reguluje przetwarzanie danych osobowych przez państwa członkowskie odbywające się w kontekście niniejszej dyrektywy.
- (25) Niniejsza dyrektywa nie powinna stanowić przeszkody w stosowaniu bardziej korzystnych przepisów krajowych, o ile są one z nią zgodne.
- (26) Niniejsza dyrektywa ma na celu wspieranie ochrony konsularnej uznanej w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Dyrektywa respektuje prawa podstawowe i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w karcie, a zwłaszcza z zasadą niedyskryminacji, z prawem do życia i integralności osobistej, z prawem do życia prywatnego i rodzinnego, z prawami dziecka oraz z prawem do obrony i z prawem do sprawiedliwego procesu sądowego. Niniejsza dyrektywa powinna być wykonywana zgodnie z tymi prawami i zasadami.
- (27) Zgodnie z zakazem dyskryminacji zawartym w karcie państwa członkowskie powinny wykonywać niniejszą dyrektywę nie dyskryminując pod żadnym względem jej beneficjentów, w tym ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wierzenia, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

³⁶ Dz.U. C 317/6 z 12.12.2008 (dokument Rady 2008/C 317/06).

³⁷ Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Artykuł 1

Przedmiot

Niniejsza dyrektywa ustanawia środki współpracy i koordynacji niezbędne do ułatwienia wykonywania prawa obywateli Unii na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo członkowskie, którego są obywatelami nie jest reprezentowane, do ochrony przez organy dyplomatyczne lub konsularne innego państwa członkowskiego na takich samych warunkach co w przypadku obywateli tego państwa członkowskiego.

Artykuł 2

Beneficjenci

1. Każdy obywatel państwa członkowskiego Unii, który nie jest reprezentowany w państwie trzecim przez organy dyplomatyczne lub konsularne, zwany dalej „niereprezentowanym obywatelem”, jest uprawniony do ochrony przez organy dyplomatyczne lub konsularne innego państwa członkowskiego na takich samych warunkach co jego obywatele.
2. Obywatele mający obywatelstwo więcej niż jednego państwa członkowskiego Unii są niereprezentowani, jeżeli żadne z państw członkowskich, których są obywatelami, nie jest reprezentowane w państwie trzecim przez organ dyplomatyczny lub konsularny.
3. Członkowie rodzin niereprezentowanych obywateli niebędący obywatelami Unii są uprawnieni do ochrony konsularnej na takich samych warunkach co członkowie rodzin obywateli państwa członkowskiego udzielającego pomocy, którzy sami nie są jego obywatelami.

Artykuł 3

Brak reprezentacji

1. Państwo członkowskie nie jest reprezentowane w państwie trzecim, jeżeli nie posiada w nim dostępnej ambasady lub konsulatu, ustanowionych na stałe w tym państwie.

2. Ambasada lub konsulat ustanowione na stałe są dostępne, jeżeli mogą faktycznie zapewnić ochronę oraz znajdują się w dogodnej odległości i można do nich dotrzeć bezpiecznie, w rozsądnym czasie.

Obywatele Unii muszą mieć możliwość dotarcia do ambasady lub konsulatu oraz powrotu na miejsce wyjazdu przynajmniej w ciągu tego samego dnia, środkami transportu powszechnie wykorzystywanymi w danym państwie trzecim, chyba że pilny charakter sprawy wymaga uzyskania pomocy w jeszcze krótszym czasie. Ambasada lub konsulat nie są dostępne, jeżeli tymczasowo nie są w stanie faktycznie zapewnić ochrony, a zwłaszcza jeżeli są tymczasowo zamknięte w sytuacji kryzysowej.

3. Konsulów honorowych uznaje się za odpowiednik dostępnych ambasad lub konsulatów w zakresie kompetencji tych konsulów wynikających z praktyk i przepisów krajowych.

Artykuł 4

Dostęp do ochrony konsularnej

1. Niereprezentowani obywatele mają prawo swobodnego wyboru ambasady lub konsulatu państwa członkowskiego, do których zwracają się o ochronę konsularną.
2. Państwo członkowskie może reprezentować inne państwo członkowskie na stałe, a ambasady lub konsulaty państw członkowskich w państwie trzecim mogą zawierać porozumienia w sprawie podziału obciążeń, pod warunkiem zapewnienia sprawnego rozpatrywania wniosków. Państwa członkowskie informują Komisję Europejską o wszelkich tego rodzaju porozumieniach, w celu opublikowania ich na specjalnej stronie internetowej Komisji.

Artykuł 5

Identyfikacja

1. Ambasada lub konsulat odpowiada na wniosek o udzielenie ochrony, jeżeli wnioskodawca dowiedzie, że jest obywatelem Unii, poprzez okazanie ważnego paszportu lub dowodu tożsamości.
2. Jeżeli obywatel Unii nie jest w stanie okazać ważnego paszportu ani dowodu tożsamości, obywatelstwa można dowiedzieć wszelkimi innymi środkami, w razie konieczności po weryfikacji z organami państwa członkowskiego, czy wnioskodawca jest faktycznie jego obywatelem.
3. Artykuł ten stosuje się odpowiednio do członków rodzin obywateli Unii, o których mowa w art. 2 ust. 3 niniejszej dyrektywy, w odniesieniu do kwestii istnienia więzi rodzinnych.

Artykuł 6

Rodzaje pomocy

1. Ambasady lub konsulatory państw członkowskich zapewniają ochronę konsularną niereprezentowanym obywatelom, tak jakby byli oni obywatelami ich własnego państwa członkowskiego.
2. Ochrona konsularna, o której mowa w ust. 1, obejmuje pomoc w następujących sytuacjach:
 - a) aresztowanie lub zatrzymanie;
 - b) padnięcie ofiarą przestępstwa;
 - c) poważny wypadek lub ciężka choroba;
 - d) śmierć;
 - e) udzielenie pomocy i repatriacja osoby znajdującej się w trudnym położeniu;
 - f) wydanie tymczasowych dokumentów podróży³⁸.

ROZDZIAŁ 2

Środki koordynacji i współpracy

Artykuł 7

Zasada ogólna

Organy dyplomatyczne i konsularne państw członkowskich ściśle współpracują i koordynują działania pomiędzy sobą oraz z Unią w celu zapewnienia ochrony niereprezentowanych obywateli na takich samych warunkach co w przypadku własnych obywateli. Jeżeli konsulat lub ambasada pomaga niereprezentowanemu obywatelowi, nawiązywany jest kontakt z najbliższym konsulem lub ambasadą odpowiedzialnymi za dany region lub ministerstwem spraw zagranicznych państwa członkowskiego obywatelstwa. Właściwe osoby z ministerstwa spraw zagranicznych wyznaczone do kontaktów są zgłaszane Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych, która stale aktualizuje ich wykaz na swojej zabezpieczonej stronie internetowej.

³⁸ Zgodnie z decyzją 96/409/WPZiB przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady w sprawie ustanowienia tymczasowego dokumentu podróży. Dz.U. L 168 z 16.7.1996, s. 4.

Artykuł 8

Aresztowanie lub zatrzymanie

1. Z zastrzeżeniem art. 6 ust. 1, w przypadku aresztowania lub zatrzymania niereprezentowanego obywatela, ambasady lub konsulaty państw członkowskich w szczególności:
 - a) na prośbę obywatela pomagają powiadomić członków rodziny obywatela lub inne osoby bliskie;
 - b) odwiedzają obywatela i monitorują przestrzeganie minimalnych norm traktowania w więzieniu;
 - c) udzielają obywatelowi informacji o prawach osób zatrzymanych.
2. Jeżeli ambasada lub konsulat państwa członkowskiego zostaną powiadomione o aresztowaniu lub zatrzymaniu niereprezentowanego obywatela, powiadamiają z kolei państwo członkowskie obywatelstwa i przekazują mu wszelkie istotne informacje, którymi dysponują. Na życzenie obywatela państwo członkowskie obywatelstwa kontaktuje się z członkami jego rodziny lub innymi osobami bliskimi.
3. Ambasada lub konsulat składają sprawozdanie państwu członkowskiemu obywatelstwa z wszelkich odwiedzin u obywatela oraz z kontroli przestrzegania minimalnych norm traktowania w więzieniu. W przypadku jakichkolwiek skarg na złe traktowanie, natychmiast powiadamiają o tym państwo członkowskie obywatelstwa.
4. Ambasada lub konsulat powiadamiają państwo członkowskie obywatelstwa o przekazaniu obywatelowi informacji o przysługujących mu prawach. Działają jako pośrednik, w tym również w zakresie pomocy przy sporządzaniu wniosków o ułaskawienie lub przedterminowe zwolnienie oraz w przypadku, gdy obywatel chce ubiegać się o przeniesienie. W razie potrzeby działają one jako pośrednik w zakresie wszelkiego rodzaju kosztów prawnych uiszczanych za pośrednictwem organów dyplomatycznych lub konsularnych państwa członkowskiego obywatelstwa.

Artykuł 9

Ofiary przestępstw

1. Z zastrzeżeniem art. 6 ust. 1, w przypadku gdy niereprezentowany obywatel padnie ofiarą przestępstwa, ambasady lub konsulaty państw członkowskich w szczególności:
 - a) na prośbę obywatela pomagają powiadomić członków rodziny obywatela lub inne osoby bliskie;
 - b) udzielają obywatelowi informacji lub pomocy w zakresie właściwych kwestii prawnych i opieki zdrowotnej.

2. Ambasada lub konsulat informują państwo członkowskie obywatelstwa o zdarzeniu, jego powadze oraz o udzielonej pomocy i kontaktuje się z członkami rodziny lub innymi osobami bliskimi obywatela, jeżeli obywatel, o ile to możliwe, wyraził na to zgodę.

Artykuł 10

Poważny wypadek lub ciężka choroba

1. Z zastrzeżeniem art. 6 ust. 1, w przypadku gdy niereprezentowany obywatel ucierpi z powodu poważnego wypadku lub zapadnie na ciężką chorobę, ambasady lub konsulatory państw członkowskich w szczególności:
 - a) pomagają powiadomić członków rodziny obywatela lub inne osoby bliskie;
 - b) pomagają w zakresie opieki medycznej, poradnictwa niefinansowego i repatriacji.
2. Ambasada lub konsulat informują państwo członkowskie obywatelstwa o zdarzeniu, jego powadze oraz udzielonej pomocy i, w odpowiednich przypadkach, kontaktuje się z członkami rodziny lub innymi osobami bliskimi ofiary zdarzenia. Jeżeli istnieje potrzeba przeprowadzenia ewakuacji medycznej, informują one o tym państwo członkowskie obywatelstwa. Ewakuacja medyczna wymaga zawsze uprzedniej zgody państwa członkowskiego obywatelstwa, poza szczególnie nagłymi przypadkami.

Artykuł 11

Śmierć

1. Z zastrzeżeniem art. 6 ust. 1, w przypadku śmierci niereprezentowanego obywatela, ambasady lub konsulatory państw członkowskich w szczególności:
 - a) pomagają powiadomić członków rodziny obywatela;
 - b) uzyskują akty zgonu, zaświadczenia lekarskie oraz, w razie potrzeby, zezwolenia na repatriację zwłok.
2. Jeżeli ambasada lub konsulat państwa członkowskiego została poinformowana o śmierci niereprezentowanego obywatela, powiadamia o tym z kolei państwo członkowskie obywatelstwa zmarłego. To ostatnie państwo członkowskie kontaktuje się z członkami rodziny zmarłego obywatela. Ustaliwszy życzenia najbliższej rodziny, w celu pogrzebania zwłok, ich kremacji lub repatriacji do ojczyzny ambasada lub konsulat pomagają przy uzyskaniu aktu zgonu, zaświadczeń lekarskich oraz w razie potrzeby zezwoleń na repatriację.

ROZDZIAŁ 3

Procedury finansowe

Artykuł 12

Zasady ogólne

Z zastrzeżeniem art. 6 ust. 1, w przypadku wniosków niereprezentowanego obywatela o pożyczkę pieniężną lub repatriację obowiązuje następująca procedura:

- a) niereprezentowany obywatel zobowiązuje się do spłacenia swojemu państwu członkowskiemu obywatelstwa pełnej wartości wszelkich pożyczek pieniężnych lub poniesionych kosztów, wraz z ewentualną opłatą konsularną, na standardowym formularzu określonym w załączniku 1;
- b) jeżeli wymaga tego ambasada lub konsulat udzielające pomocy, państwo członkowskie obywatelstwa niezwłocznie przekazuje niezbędne informacje dotyczące wniosku, wskazując czy może obowiązywać jakaś opłata konsularna;
- c) ambasada lub konsulat udzielające pomocy informują państwo członkowskiego obywatelstwa o wszelkich rozpatrzonych wnioskach o pożyczkę finansową lub repatriację;
- d) na pisemny wniosek ambasady lub konsulatu udzielających pomocy złożony w formie określonej w załączniku I, państwo członkowskie obywatelstwa zwraca pełną wartość wszelkich pożyczek pieniężnych lub poniesionych kosztów.

Artykuł 13

Procedura uproszczona w sytuacjach kryzysowych

1. W sytuacjach kryzysowych, ambasada lub konsulat udzielające pomocy koordynują wszelkie działania ewakuacyjne lub inne niezbędne wsparcie zapewniane niereprezentowanemu obywatelowi z jego państwem członkowskim obywatelstwa.

Państwo członkowskie udzielające pomocy kieruje wszelkie wnioski o zwrot kosztów takiej ewakuacji lub wsparcia do ministerstwa spraw zagranicznych państwa członkowskiego obywatelstwa. Państwo członkowskie udzielające pomocy może domagać się zwrotu, nawet jeśli niereprezentowany obywatel nie podpisał zobowiązania do spłaty na mocy art. 12 lit. a).

Powyższy akapit nie wyklucza dochodzenia przez państwo członkowskie obywatelstwa zwrotu na podstawie przepisów krajowych.

2. W sytuacjach poważnego kryzysu koszty ewakuacji lub wsparcia są zwracane przez państwo członkowskie obywatelstwa proporcjonalnie, dzieląc ogólne koszty przez

liczbę obywateli objętych pomocą, o ile zażąda tego państwo członkowskie udzielające pomocy.

3. W przypadku gdy obliczenie kosztów nie jest możliwe, państwo członkowskie udzielające pomocy może żądać zwrotu obliczonego na podstawie stałych kwot odpowiadających rodzajowi udzielonego wsparcia, określonych w załączniku 2.
4. W przypadku gdy państwo członkowskie udzielające pomocy uzyskało na to pomoc finansową w ramach unijnego mechanizmu ochrony ludności wysokość wkładu ze strony państwa członkowskiego obywatelstwa ustala się po odliczeniu kwoty wkładu unijnego.
5. Wnioski o zwrot składane są zgodnie ze wspólnym wzorem, określonym w załączniku 2.

ROZDZIAŁ 4

Współpraca i koordynacja lokalna oraz w sytuacjach kryzysowych

Artykuł 14

Współpraca lokalna

Spotkania w sprawie współpracy lokalnej obejmują regularną wymianę informacji o niereprezentowanych obywatelach w sprawach takich jak bezpieczeństwo obywateli, warunki panujące w więzieniach czy dostęp do służb konsularnych. O ile ministerstwa spraw zagranicznych nie ustalą inaczej na szczeblu centralnym, przewodniczącym jest przedstawiciel państwa członkowskiego lub delegatury unijnej wybrany na szczeblu lokalnym. Przewodniczący gromadzi i regularnie aktualizuje dane kontaktowe, w szczególności dotyczące punktów kontaktowych niereprezentowanych państw członkowskich oraz udostępnia je lokalnym ambasadom i konsulatom oraz delegaturze Unii.

Artykuł 15

Współpraca w sytuacjach kryzysowych

1. Aby zapewnić całkowitą gotowość, lokalne plany awaryjne muszą uwzględniać niereprezentowanych obywateli. Państwa członkowskie reprezentowane w państwie trzecim koordynują plany awaryjne, między sobą oraz z delegaturą Unii. Uzgadniają one odpowiednie zadania w celu zagwarantowania pełnego wsparcia dla niereprezentowanych obywateli na wypadek kryzysu, wyznaczają przedstawicieli do punktów zbiórki oraz informują niereprezentowanych obywateli o ustaleniach dotyczących przygotowań na wypadek kryzysu na tych samych warunkach co własnych obywateli.

2. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej państwa członkowskie i Unia ściśle współpracują w celu zapewnienia sprawnej pomocy niereprezentowanym obywatelom. Państwa członkowskie i Unia szybko informują się wzajemnie o dostępnych możliwościach ewakuacji. Na wniosek państwa członkowskie mogą uzyskać wsparcie istniejących zespołów interwencyjnych na szczeblu unijnym, w tym ekspertów konsularnych, w szczególności z niereprezentowanych państw członkowskich.

Artykuł 16

Państwo wiodące

1. Do celów niniejszej dyrektywy państwem wiodącym (państwami wiodącymi) jest (są) jedno lub więcej państw członkowskich w danym państwie trzecim odpowiedzialne za koordynowanie pomocy i kierowanie nią w kontekście przygotowań do kryzysu oraz w razie jego wystąpienia, co obejmuje szczególną rolę w odniesieniu do niereprezentowanych obywateli.
2. Państwo członkowskie zostaje wyznaczone jako państwo wiodące w danym państwie trzecim, jeżeli zgłosiło taki zamiar za pośrednictwem istniejącej zabezpieczonej sieci komunikacyjnej; chyba że inne państwo członkowskie wyrazi swój sprzeciw w terminie do trzydziestu dni lub proponowane państwo wiodące zrezygnuje z tego zadania za pośrednictwem zabezpieczonej sieci komunikacyjnej. Jeżeli więcej niż jedno państwo członkowskie pragnie wspólnie podjąć się roli państwa wiodącego, wówczas wspólnie zgłaszają swój zamiar za pośrednictwem zabezpieczonej sieci komunikacyjnej. W przypadku sytuacji kryzysowej, jedno lub więcej państw członkowskich może podjąć się tej roli niezwłocznie i dokonać zgłoszenia w ciągu 24 godzin. Państwa członkowskie mogą odrzucić tę ofertę, ale ich obywatele i inni ewentualni beneficjenci zachowują, zgodnie z art. 6 ust. 1, uprawnienia do pomocy ze strony państwa wiodącego. Jeżeli nie ma państwa wiodącego, państwa członkowskie posiadające swoje przedstawicielstwa na miejscu uzgadniają, które państwo członkowskie będzie koordynować pomoc dla niereprezentowanych obywateli.
3. Aby przygotować się na sytuacje kryzysowe, państwo (lub państwa) wiodące zapewniają, by niereprezentowani obywatele zostali należycie uwzględnieni w planach awaryjnych ambasad i konsulatów, by plany awaryjne były ze sobą zgodne, oraz by ambasady i konsulaty, jak również delegatury Unii były należycie poinformowane o tych ustaleniach.
4. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej państwo (lub państwa) wiodące lub państwo członkowskie koordynujące pomoc odpowiada za koordynację i prowadzenie operacji pomocowych i operacji gromadzenia niereprezentowanych obywateli, a w razie potrzeby zapewniają ewakuację w bezpieczne miejsce, korzystając ze wsparcia pozostałych zainteresowanych państw członkowskich. Państwa wiodące zapewniają również punkt kontaktowy dla niereprezentowanych państw członkowskich, za którego pośrednictwem mogą one otrzymywać informacje o swoich obywatelach i koordynować niezbędną pomoc. Państwo (państwa) wiodące lub państwo członkowskie koordynujące pomoc dla niereprezentowanych obywateli

mogą starać się, w odpowiednich przypadkach, o wsparcie w ramach takich instrumentów jak unijny mechanizm ochrony ludności, ze strony struktury zarządzania kryzysowego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych . Państwa członkowskie przekazują państwu wiodącemu (państwom wiodącym) lub państwu członkowskiemu koordynującemu pomoc wszelkie istotne informacje dotyczące swoich niereprezentowanych obywateli obecnych w sytuacji kryzysowej.

ROZDZIAŁ 5

Przepisy końcowe

Artykuł 17

Korzystniejsze traktowanie

Państwa członkowskie mogą wprowadzić lub zachować bardziej korzystne przepisy, o ile są one zgodne z niniejszą dyrektywą.

Artykuł 18

Wdrażanie

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia [...] r. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów oraz tabelę korelacji pomiędzy tymi przepisami a niniejszą dyrektywą.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przekazują Komisji teksty podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 19

Uchylenie

Uchyła się decyzję 95/553/WE ze skutkiem od dnia [...].

Artykuł 20

Monitorowanie i ocena

Państwa członkowskie przekazują Komisji wszelkie istotne informacje dotyczące wykonywania praw niereprezentowanych obywateli oraz praktycznego wdrażania niniejszej dyrektywy, łącznie z rocznym przeglądem statystyki i właściwych spraw. Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów sprawozdanie z wdrażania niniejszej dyrektywy do [...].

Artykuł 21

Wejście w życie

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 22

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

ZAŁĄCZNIK 1

A. Formularz wniosku o zwrot kosztów (art. 12)

1. Ambasada lub konsulat wnioskującego państwa członkowskiego

2. Państwo członkowskie obywatelstwa

(najbliższa ambasada lub konsulat odpowiedzialne za dany region lub Ministerstwo Spraw Zagranicznych)

3. Określenie zdarzenia

(data, miejsce)

4. Dane obywatela (obywateli), któremu (którym) udzielono pomocy (w oddzielnym załączniku)

Imię i nazwisko	Miejsce i data urodzenia	Nazwa i numer dokumentu podróży	Rodzaj udzielonej pomocy	Koszty
-----------------	--------------------------	---------------------------------	--------------------------	--------

5. Koszty ogółem

6. Rachunek bankowy, na który należy dokonać zwrotu

7. Załącznik: zobowiązanie do spłaty (w odpowiednich przypadkach)

B. Wspólny wzór – zobowiązanie do spłaty (pożyczka pieniężna)

WSPÓLNY WZÓR ZOBOWIĄZANIA DO SPŁATY (POŻYCZKA PIENIĘŻNA)

Ja, (imię i nazwisko drukowanymi literami)

.....
posiadacz paszportu nr.....wystawionego
w.....

niniejszym potwierdzam otrzymanie od
Ambasady/Konsulatu.....

.....w.....
kwoty

jako pożyczki na cele
.....(wliczając wszelkie należne opłaty)

oraz obiecuję i zobowiązuję się spłacić na żądanie Ministerstwu Spraw Zagranicznych /
Rządowi.....

.....
zgodnie z obowiązującym w tym kraju prawem równowartość tejże sumy w (waluta)

.....
po kursie wymiany obowiązującym w dniu udzielenia pożyczki.

Mój adres (*) (drukowanymi literami)
(państwo).....

DATA.....PODPIS.....

(*) w razie braku stałego adresu należy podać adres kontaktowy.

C. Wspólny wzór zobowiązania do spłaty (repatriacja)

WSPÓLNY WZÓR ZOBOWIĄZANIA DO SPŁATY (REPATRIACJA)

Ja, (imię i nazwisko drukowanymi literami)

.....
urodzony(-a) w (miasto).....w

(państwo).....

dnia (data).....

posiadacz paszportu nr.....wystawionego w.....

dniao numerze identyfikacyjnym

.....
niniejszym zobowiązuje się spłacić na żądanie Rządowi

.....zgodnie z obowiązującym w tym kraju prawem równowartość wszystkich
kwot zapłaconych w moim imieniu lub pożyczonych mi przez urzędnika konsularnego

.....Rządu w.....

na potrzeby lub w związku z repatriacją do.....

mnie samego i towarzyszących mi członków mojej rodziny, oraz zapłacić wszelkie należne
opłaty konsularne obciążające mnie w związku z repatriacją.

Opłaty te to:

(i) (*) Opłaty za bilety

Koszty utrzymania

Koszty różne

POMNIEJSZONE o mój udział własny

OPŁATY KONSULARNE

Opłata repatriacyjna

Opłata za nadzór

Opłaty paszportowe/pomoc w nagłych wypadkach

(....godzin po....za godzinę....)

(ii) (**) Wszystkie kwoty zapłacone w moim imieniu do celów lub w związku z
repatriacją moją i towarzyszących mi członków mojej rodziny, których wysokość nie może
zostać ustalona w chwili podpisywania przeze mnie tego zobowiązania spłaty.

Mój adres (***) (drukowanymi literami)

(państwo).....

DATA.....PODPIS.....

(*) Niepotrzebne skreślić: każde skreślenie powinno być parafowane na marginesie przez
urzędnika konsularnego i zgłaszającego.

(**) Niepotrzebne skreślić: każde skreślenie powinno być parafowane na marginesie przez
urzędnika konsularnego i zgłaszającego.

(***) w razie braku stałego adresu należy podać adres kontaktowy.

ZAŁĄCZNIK 2

A. Formularz wniosku o zwrot kosztów w sytuacjach kryzysowych (art. 13)

1. Wnioskujące państwo członkowskie

2. Państwo członkowskie obywatelstwa

(Ministerstwo Spraw Zagranicznych)

3. Określenie zdarzenia:

(data, miejsce)

4. Dane obywatela (obywateli), któremu (którym) udzielono pomocy (w oddzielnym załączniku)

Imię i nazwisko	Miejsce i data urodzenia	Nazwa i numer dokumentu podróży	Udzielona pomoc	Koszty

5. Metoda obliczenia

☐ Koszty rzeczywiste

☐ Proporcjonalnie

☐ Stała kwota

6. Koszty ogółem

7. Rachunek bankowy, na który należy dokonać zwrotu

8. Załącznik: zobowiązanie do spłaty (w odpowiednich przypadkach)

B. Stałe kwoty

Rodzaj wsparcia	Stała kwota
Ewakuacja - podróż na dużą odległość	Koszt ostatniego dostępnego w sprzedaży biletu lotniczego z miejsca ewakuacji do miejsca przeznaczenia (LUB 1 000 EUR)
Podróż w granicach danego państwa do bezpiecznego miejsca	150 EUR
Pomoc medyczna	2,500 EUR
Utrzymanie (zakwaterowanie i wyżywienie)	200 EUR (dziennie)