

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.3.2011
KOM(2011) 149 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Ochrona konsularna obywateli UE w państwach trzecich:
Stan aktualny i perspektywy**

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ochrona konsularna obywateli UE w państwach trzecich: Stan aktualny i perspektywy

Obywatel Unii podróżujący do państwa trzeciego lub mieszkający w takim państwie, w którym jego państwo członkowskie nie jest reprezentowane, ma prawo korzystać z **ochrony organów dyplomatycznych i konsularnych** każdego innego państwa członkowskiego, **na takich samych warunkach co obywatele tego państwa**.

Prawo do uzyskania ochrony konsularnej¹ państwa członkowskiego na takich samych warunkach co obywatele tego państwa jest jednym ze szczególnych praw przyznanych w Traktacie obywatelom UE, które nadaje **zewnętrzny wymiar** koncepcji **obywatelstwa Unii**. Wzmacnia ono ideę europejskiej solidarności oraz tożsamość Unii w państwach trzecich.

Niniejszy komunikat służy podsumowaniu wkładu Unii Europejskiej w zapewnienie skutecznej ochrony konsularnej w państwach trzecich, zgodnie z zapowiedzią w planie działania Komisji na lata 2007-2009² oraz przedstawieniu dalszych perspektyw na bazie zdobytych doświadczeń i odnowionych ram instytucjonalnych.

Niniejszy komunikat stanowi wypełnienie zapisanego w Traktacie obowiązku Komisji do składania co trzy lata sprawozdania ze stosowania art. 23 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dotyczącego ochrony konsularnej, zgodnie z zapowiedzią Komisji złożoną w jej sprawozdaniu na mocy art. 25 TFUE w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w latach 2007-2010³.

Niniejszy komunikat przyczynia się również do realizacji działania 8 zapisanego w „**Sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE za rok 2010 – usuwanie przeszkód w korzystaniu przez obywateli UE z ich praw**”⁴, które jest strategiczną inicjatywą Komisji skoncentrowaną na przeszkodach, z którymi nadal borykają się obywatele, w szczególności przemieszczając się zagranicę, oraz przedstawiającą odpowiednie środki zaradcze.

Komunikat stanowi również pierwszą odpowiedź dla Rady Europejskiej, która w dniu 2 grudnia 2009 r. w programie sztokholmskim zwróciła się o „przeanalizowanie odpowiednich środków służących ustanowieniu koordynacji i współpracy niezbędnych do ułatwienia ochrony konsularnej zgodnie z art. 23 TFUE”⁵.

¹ Ochrona konsularna polega na zapewnieniu wsparcia i pomocy przez dane państwo przebywającym za granicą obywatelom tego państwa lub obywatelom innych państw, którym zgodziło się ono udzielić pomocy.

² COM(2007) 767 wersja ostateczna.

³ COM(2010) 602 wersja ostateczna.

⁴ COM(2010) 603 wersja ostateczna.

⁵ Dz. U. C 115 z 2010 r., s. 1. –Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, dokument Rady 17024/09 z 2 grudnia 2009 r., s. 11.

1. STAN OBECNY

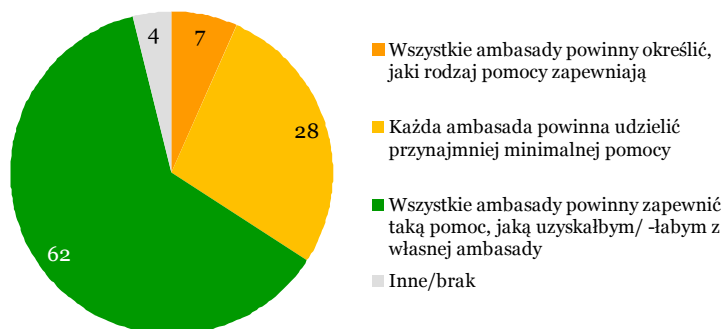
Oczekuje się, że w nadchodzących latach wzrośnie zapotrzebowanie obywateli UE na ochronę konsularną. Jak wynika ze statystyk Eurostatu⁶, liczba podróży podejmowanych przez obywateli UE do państw trzecich wzrosła z ponad 80 mln w 2005 r. do ponad 90 mln w 2008 r., a aktywność w tym zakresie ma ulec dalszemu zwiększeniu⁷. Jak się szacuje, 30 mln obywateli UE stale zamieszkuje w państwie trzecim, jednak jedynie w Stanach Zjednoczonych, Chinach i Rosji reprezentowane są wszystkie państwa członkowskie. Niedawne poważne kryzysy dotknęły znaczną liczbę obywateli UE w państwach trzecich (np. w Libii, Egipcie i Bahrajnie po demokratycznych powstaniach wiosną 2011 r.; w Japonii po trzęsieniu ziemi w marcu 2011 r.; na Haiti po trzęsieniu ziemi w styczniu 2010 r.; oraz w związku z chmurą pyłu wulkanicznego na Islandii wiosną 2010 r.)⁸, ukazując potrzebę zapewnienia ochrony konsularnej niezależnie od obywatelstwa danego obywatela UE. Ponad 100 000 obywateli UE przebywało w państwach trzecich kiedy doszło do kryzysu. W obecnych okolicznościach szczególnie istotne wydaje się dalsze zwiększenie skuteczności prawa obywateli UE od uzyskania pomocy w państwach trzecich w zaspokojeniu różnych potrzeb (np. praktycznego wsparcia, pomocy zdrowotnej, w transporcie). Ze względu na trudną sytuację budżetową Unia Europejska i państwa członkowskie powinny zacieśnić współpracę w celu optymalizacji efektywnego korzystania z zasobów.

⁶ Baza danych na temat ludności, dział poświęcony turystyce. W danych ujęto podróże prywatne i służbowe trwające dłużej niż jeden dzień.

⁷ Światowa Organizacja Turystyki spodziewa się dalszego znaczącego wzrostu w latach 2010-2020.

⁸ **Libia** (gdzie reprezentowanych jest 8 państw członkowskich): w momencie rozpoczęcia kryzysu przebywało tam ok. 6000 obywateli UE; w dniu 9 marca 2011 r. było tam nadal 1 345 obywateli UE, od tego czasu państwa członkowskie szukały możliwości ewakuacji przynajmniej 52 obywateli UE. **Egipt** (gdzie reprezentowanych jest 22 państw członkowskich): co najmniej 100 000 obywateli UE (większość to turyści w regionie Morza Czerwonego). **Bahrajn** (gdzie reprezentowane są 4 państwa członkowskie): przebywa tam co najmniej 8 800 obywateli UE. **Japonia** (gdzie reprezentowane są prawie wszystkie państwa członkowskie, oprócz Malty i Cypru): ok. 37 000 obywateli UE. **Haiti** po trzęsieniu ziemi w 2010 r.): ok. 2 700 obywateli UE. **Kryzys wywołany przez chmurę pyłu wulkanicznego z Islandii** (wiosna 2010 r.): anulowano ponad 100 000 lotów. Podane liczby zostały oszacowane na podstawie źródeł państw członkowskich i Komisji.

Rodzaj pomocy, jaką ambasady powinny zapewnić obywatelom UE



P5. Jeżeli znajdujesz się w państwie, w którym [państwo, którego respondent jest obywatelem] nie posiada ambasady, masz prawo, jako obywatel UE, uzyskać pomoc z ambasady każdego innego państwa członkowskiego. Rodzaj uzyskanej pomocy zależy od danej ambasady. Z którym zdaniem bardziej się Pan/Pani zgadza?

Podstawa: wszyscy respondenci, % UE27

Chociaż ochrona konsularna zapewniana przez państwa członkowskie jest zróżnicowana, większość obywateli UE⁹ (62%) oczekiwałaby tego samego rodzaju pomocy niezależnie od tego, do ambasady którego państwa by się o tę pomoc zwrócili. Jedna trzecia obywateli UE (28%) oczekuje od innych państw członkowskich przynajmniej minimalnego standardu pomocy.

1.1. Nowe ramy prawne

W traktacie lizbońskim uwzględniono **zwiększoną potrzebę zapewnienia europejskiego wymiaru ochrony konsularnej** – zwiększa on możliwości działania przez Unię i wyraźnie je określa. Prawo niereprezentowanych obywateli UE do korzystania z ochrony organów dyplomatycznych i konsularnych pozostałych państw członkowskich na takich samych warunkach co obywatele tych państw członkowskich jest zapisane w art. 20 ust. 2 lit. c) oraz art. 23 TFUE i art. 46 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Zgodnie z treścią tych trzech postanowień, obywatele UE „mają prawo korzystać [...] z ochrony dyplomatycznej i konsularnej na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa”. Nadaje to obywatelom państw członkowskich wyraźne indywidualne uprawnienie¹⁰ do równego traktowania przez organy konsularne innego państwa członkowskiego na terytorium państwa trzeciego, gdzie jego własne państwo członkowskie nie jest reprezentowane. Status obywatela Unii ma być podstawowym statusem obywateli państw

⁹ Eurobarometr z marca 2010 r.

¹⁰ Zob. sprawy Lütticke, 57/65 oraz Van Gend & Loos, 26/62. Artykuł 23 ust. 2 TFUE nie nakazuje już państwom członkowskim uzgodnienia między sobą potrzebnych przepisów. Artykuł 23 ust. 1 zdanie drugie TFUE umożliwia jedynie państwom członkowskim przyjęcie niezbędnych przepisów wewnętrznych.

członkowskich¹¹ i prawo unijne przyznaje indywidualne prawa między innymi w celu zagwarantowania możliwości pełnego korzystania z uprawnień przysługujących obywatelom.

Prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej nadane w art. 23 TFUE **podlega kontroli sądowej**. Postanowienia części drugiej TFUE poddane są w całości kontroli Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Sądy krajowe muszą stosować art. 23 TFUE tak jak wszelkie pozostałe przepisy unijnego prawa – prawo do kontroli sądowej należy go zasad ogólnych prawa wiążących państwa członkowskie i instytucje w toku wykonywania unijnego prawa¹² i jest formalnie zapisane w art. 47 Karty praw podstawowych. Niereprezentowani obywatele UE mają prawo do należytego rozpatrzenia ich wniosku o ochronę konsularną. Decyzja odmowna podlega kontroli sądowej i, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w zakresie odpowiedzialności państwa, może być źródłem odpowiedzialności za poniesione szkody.

Zgodnie z poprzednim reżimem prawnym państwa członkowskie zobowiązane były uzgodnić między sobą potrzebne przepisy¹³. Przyjęto dwie decyzje przedstawicieli rządów państw członkowskich (decyzja 95/553/WE o ochronie konsularnej niereprezentowanych obywateli UE¹⁴ oraz decyzja 96/409/WPZiB dotycząca tymczasowych dokumentów podróży¹⁵). W traktacie lizbońskim zrezygnowano z uprzedniego modelu przyjmowania międzyrządowych decyzji *sui generis*. Artykuł 23 ust. 2 TFUE nadaje Komisji¹⁶ **prawo inicjatywy ustawodawczej**, tzn. prawo do proponowania **dyrektyw ustanawiających środki w zakresie koordynacji i współpracy niezbędne dla ułatwienia tej ochrony**. Po konsultacji Parlamentu Europejskiego są one przyjmowane przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną¹⁷.

Traktat lizboński przewidywał również stworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ)¹⁸, która została uruchomiona w dniu 1 stycznia 2011 r. Decyzja Rady określająca organizację i funkcjonowanie ESDZ¹⁹ przewiduje w art. 5 ust. 10, że na wniosek państw członkowskich delegatury Unii wspierają państwa członkowskie w ich stosunkach dyplomatycznych i wypełnianiu zadania polegającego na zapewnianiu obywatelom Unii ochrony konsularnej w państwach trzecich, nie angażując w tym celu żadnych dodatkowych zasobów.

1.2. Ochrona konsularna obywateli UE dzisiaj

Obecnie obywatele UE nie mają dostatecznej świadomości ich traktatowego prawa do równego traktowania w zakresie ochrony konsularnej. Liczba przypadków, w których obywatele UE zwrócili się o ochronę konsularną do innego państwa członkowskiego jest niska i nie wszystkie państwa członkowskie gromadzą odpowiednie dane i statystyki. W dniu 15 czerwca 2010 r. Komisja zakończyła **publiczne konsultacje** na temat obywatelstwa Unii, w tym w zakresie ochrony konsularnej. Poruszone kwestie zostały omówione na konferencji w sprawie obywatelstwa w dniach 1 i 2 lipca 2010 r., na której zebrali się zainteresowane podmioty. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i środowisk akademickich

¹¹ Sprawa Grzelczyk, C-184/99.

¹² Sprawa Oleificio Borelli, C-97/91.

¹³ Art. 20 TWE.

¹⁴ Dz.U. L 314 z 28.12.1995, s. 73.

¹⁵ Dz.U. L 168 z 16.7.1996, s. 4.

¹⁶ Artykuł 17 ust. 2 TEU.

¹⁷ Artykuł 16 ust. 3 TUE.

¹⁸ Art. 27 TUE.

¹⁹ Dz. U. L 201 z 3.8.2010, s. 30 (dokument Rady 2010/427/UE).

argumentowali, że w nowych ramach instytucjonalnych Komisja powinna zintensyfikować wysiłki na rzecz nadania art. 23 TFUE większej skuteczności. Także Parlament Europejski wielokrotnie wzywał Komisję i państwa członkowskie do poprawy praktycznego udzielania ochrony konsularnej²⁰.

Komisja uważa, że zwiększenie skuteczności wymaga nasilenia wysiłków potrzebnych do:

- pogłębiania świadomości obywateli UE w zakresie prawa do zwrócenia się ambasad/konsulatów innych państw członkowskich, sposobu dotarcia do tych placówek oraz rodzaju możliwej do uzyskania pomocy;
- pogłębienia świadomości na temat unijnego wymiaru ochrony konsularnej wśród krajowych urzędników konsularnych;
- poprawy pewności prawnej co do zakresu, warunków i procedur dotyczących ochrony konsularnej;
- lepszego rozłożenia ciężarów i wykorzystanie zasobów, także w sytuacjach kryzysowych.

Europejskie polityki muszą zmierzać do osiągnięcia rezultatów przynoszących korzyści obywatelom UE. Traktat lizboński przewiduje nowe możliwości dalszej poprawy ochrony konsularnej dla niereprezentowanych obywateli UE. Komisja będzie pracować w **ściśłym partnerstwie** z Parlamentem Europejskim, Radą, państwami członkowskimi, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych i innymi zainteresowanymi podmiotami nad działaniami zaproponowanymi w trzeciej części niniejszego komunikatu.

2. PODSUMOWANIE – PLAN DZIAŁANIA NA LATA 2007-2009 I PÓŹNIEJ

W swoim planie działania na lata 2007-2009 Komisja zaproponowała zestaw środków mających wzmocnić prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej, które można

²⁰ 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(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2009-0090&format=XML&language=PL>).
Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie zielonej księgi: ochrona dyplomatyczna i konsularna obywateli Unii w krajach trzecich (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0592&language=PL&ring=A6-2007-0454>). W rezolucji tej Parlament między innymi zasugerował „aby Komisja niezwłocznie zaproponowała Radzie – poza jej obowiązkiem przygotowania co trzy lata sprawozdania na temat obywatelstwa Unii zgodnie z art. 22 Traktatu WE – przyjęcie wspólnych koncepcji i wiążących wytycznych umożliwiających stworzenie wspólnych norm w zakresie ochrony konsularnej; zwrócił się do Komisji o zwiększenie wysiłków w dziedzinie komunikacji i informacji, w szczególności poprzez: uruchomienie ogólnoeuropejskiego numeru alarmowego, umieszczonego, zgodnie z art. 20 traktatu WE, w paszportach obywateli Unii Europejskiej, dzięki któremu każdy obywatel Unii mógłby połączyć się z centrum informacyjnym, gdzie mógłby uzyskać wszystkie potrzebne informacje w nagłych sytuacjach uruchamiających proces ochrony konsularnej, w szczególności aktualny wykaz danych adresowych ambasad i konsulatów państw członkowskich, do których ma prawo się zwrócić; w Brukseli mogłoby istnieć biuro centralne dla tego numeru; zwrócił się do Komisji, by po ratyfikacji Traktatu z Lizbony, przedstawiła Parlamentowi projekt zmiany decyzji 95/553/WE celem wyraźnego uwzględnienia w jej treści: ochrony dyplomatycznej, identyfikacji i repatriacji zwłok, uproszczenia procedur zaliczek pieniężnych”.

zaklasyfikować do trzech kategorii: 1) środki informacyjne, 2) wzmocnienie i przejrzyste określenie ochrony, 3) intensyfikacja wspólnych wysiłków w sytuacjach kryzysowych i w odniesieniu do wspólnych zasobów.

2.1. Środki informacyjne

2.1.1. Informowanie obywateli UE

W celu poinformowania obywateli o ich prawach Komisja przyjęła w dniu 5 grudnia 2007 r. zalecenie, w którym zwróciła się do obywateli o **zamieszczenie pierwszego zdania art. 20 TWE** (odpowiadającego art. 23 TFUE) oraz odniesienia do strony informacyjnej UE w **paszportach krajowych** wydanych po 1 lipca 2009 r. Większość państw członkowskich zareagowała na to pozytywnie i zdecydowała się zamieścić pierwsze zdanie art. 20 TWE lub jego sparafrazowaną wersję w swoich nowych paszportach²¹. Niektóre państwa członkowskie nie uczynią tego kroku lub nie podjęły jeszcze decyzji w tej sprawie²².

Komisja uruchomiła również **kampanię informacyjną**. Plakaty wyjaśniające w przystępnej formie postanowienia Traktatu o ochronie konsularnej zostały wysłane do 35 głównych portów lotniczych we wszystkich państwach członkowskich, we współpracy z Organizacją Międzynarodowych Portów Lotniczych (ACI) w marcu 2008 r. W czerwcu 2008 r. przesłano materiały informacyjne do ponad 10 000 biur podróży w 15 państwach członkowskich, we współpracy z Europejską Organizacją Związków Biur Podróży (ECTAA).

2.1.2. Seminaria dla urzędników konsularnych

W nawiązaniu do planu działania Komisja zorganizowała wspólnie z prezydencjami UE szereg seminariów celem omówienia wspólnych problemów i ułatwienia wymiany informacji. Seminaria te rozpoczęły się w czasie portugalskiej prezydencji w **Lizbonie** w listopadzie 2007 r. Jeżeli chodzi o niereprezentowanych obywateli UE, wspólnym wątkiem była kwestia współpracy na miejscu, która opiera się w dużej mierze na doraźnych rozwiązaniach i nieformalnych kontaktach. Kolejne seminaria odbyły się w **Ljublanie** (czerwiec 2008 r.), **Strasburgu** (październik 2008 r.) **Pradze** (kwiecień 2009 r.) oraz **Brukseli** (wrzesień 2010 r.). Seminaria w Ljublanie i Pradze oraz to w Brukseli skoncentrowane były na ochronie konsularnej w sytuacjach kryzysowych, podczas gdy seminarium w Strasburgu poświęcone było roli konsulatów państw członkowskich na terytorium UE. Seminaria ukazały pole do dalszej współpracy, w tym poprzez odpowiednie szkolenia i zwrot kosztów poniesionych w sytuacjach kryzysowych.

2.2. Określenie zakresu ochrony konsularnej obywateli UE

2.2.1. Analiza porównawcza przepisów i praktyk

Zakres ochrony konsularnej udzielanej przez poszczególne państwa członkowskie jest zróżnicowany, a te różnice mogą utrudnić współpracę i koordynację między organami konsularnymi i dyplomatycznymi. Komisja podjęła **analizę porównawczą** co do zakresu i charakteru różnic²³. Krajowe przepisy dotyczące ochrony konsularnej wykazują znaczące

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.

²³ Analiza porównawcza dotycząca przepisów i praktyk państw członkowskich w zakresie ochrony konsularnej.

zróżnicowanie (np. co do poziomu opłat), lecz także wspólne cechy oraz szereg dobrych praktyk (np. kontaktowanie ofiar brutalnych przestępstw z organizacjami pomagającymi takim ofiarom). **Wspólne praktyki** obejmują zdarzenia losowe, w których konsulatory i misje wszystkich państw członkowskich udzielają pomocy (np. śmierć, poważny wypadek lub choroba, zatrzymanie lub aresztowanie) oraz pomoc udzielaną w takich przypadkach (np. w razie poważnego wypadku lub choroby wszystkie państwa członkowskie informują rodzinę obywatela UE, dostarczają informacje o dostępnej opiece medycznej itp.). Ustalono również dziedziny, w których mogłaby nastąpić wymiana najlepszych praktyk (np. pomoc w przypadkach związanych z chorobą psychiczną).

2.2.2. *Zwiększony zakres i udoskonalone procedury*

Członkowie rodziny obywateli UE będący obywatelami państw trzecich często nie kwalifikują się do uzyskania pomocy konsularnej. Jeżeli pomoc taka jest im udzielana, kategorie członków rodziny objętych pomocą wydają się być zróżnicowane, podobnie jak okoliczności, w których pomoc jest udzielana. Jak się wydaje decyzje podejmowane są na podstawie analizy każdego indywidualnego przypadku i w braku jasnych kryteriów, chociaż w sytuacjach kryzysowych reguły dotyczące członków rodziny są zazwyczaj stosowane bardziej elastycznie.

Obywatele UE w trudnej sytuacji mogą stanąć w obliczu braku niezbędnych środków finansowych (np. dlatego, że padli ofiarą przestępstwa). Komisja przyjrzała się procedurze wypłacania **pomocy finansowej**. Państwa członkowskie wypłacają pomoc finansową obywatelom w trudnej sytuacji wyłącznie w ograniczonej liczbie przypadków i na ściśle określonych warunkach. Jeżeli chodzi o zwrot, formularz dołączony jako załącznik do art. 6 decyzji 95/553/WE nie jest zbyt często stosowany. Z kolei w kwestii **identyfikacji i repatriacji osób zmarłych**, na dzień dzisiejszy 16 państw członkowskich ratyfikowało konwencję Rady Europy o przewozie zwłok²⁴. Konwencja upraszcza formalności wymagane do międzynarodowego przewozu zwłok dzięki jednolitemu dokumentowi „laissez-passer”. Zgodnie ze swoim planem działania Komisja zwróciła się do państw członkowskich o przystąpienie do konwencji. Nie odnotowano jednak znaczących postępów w procesie ratyfikacji, które są warunkiem wstępnym rozpoczęcia wielostronnych negocjacji w tej dziedzinie.

Zgodnie z prawem międzynarodowym ochrona konsularna obywatela przez jedno państwo wymaga **zgody państwa przyjmującego**. Podnosi się argument, że zgodnie z art. 8 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych²⁵ wystarczy jednostronna notyfikacja państwu trzeciemu, co jednak wymagałoby dokonania określonego państwu trzeciemu takiej jednostronnej notyfikacji przez wszystkie 27 państw członkowskich. Komisja zachęcała również państwa członkowskie do wprowadzania w przyszłych umowach dwustronnych z państwami trzecimi **klauzuli zgody**, tzn. klauzuli zawierającej zgodę państwa trzeciego na zapewnianie przez organy dyplomatyczne i konsularne reprezentowanego państwa trzeciego ochrony konsularnej obywatelom niereprezentowanych państw trzecich na takich samych warunkach, jak swoim własnym obywatelom. Komisja – uwzględniając należycie specyfikę każdych negocjacji – proponuje zawarcie klauzuli zgody w umowach mieszanych z niektórymi państwami trzecimi. Trwają negocjacje w tej sprawie.

²⁴ Umowa o przewozie zwłok, Strasburg, 26.10.1973 r.

²⁵ „Po odpowiedniej notyfikacji państwu przyjmującemu i w braku jego sprzeciwu urząd konsularny państwa wysyłającego może wykonywać w państwie przyjmującym funkcje konsularne na rzecz państwa trzeciego”.

2.3. Wspólne wysiłki – w sytuacjach kryzysowych i na miejscu

2.3.1. *Ochrona konsularna w sytuacjach kryzysowych*

W czasie ostatnich kryzysów Komisja na liczne sposoby wspierała udzielanie przez państwa członkowskie pomocy obywatelom UE. Na miejscu przedstawicielstwa UE udzielały wsparcia w konkretnych przypadkach. Traktat przewiduje, że misje dyplomatyczne i konsularne państw członkowskich oraz delegatury UE przyczyniają się do realizacji prawa obywateli UE do ochrony konsularnej, o którym mowa w Traktacie²⁶. Delegatury UE wspierają państwa członkowskie w odpowiedzi na ich wniosek, w szczególności w przypadku kryzysu. Ustanowiono niewielką, specjalną pozycję w budżecie dla delegatur UE, by mogły one udzielać, jeżeli zostaną o to poproszone, wsparcia logistycznego. Stało się tak podczas kryzysu w Gazie w styczniu 2009 r., kiedy to blisko 100 osób zostało ewakuowanych w opancerzonych autobusach dzięki wsparciu delegatury UE.

Od listopada 2007 r. na wniosek organów konsularnych państw członkowskich można uruchomić **unijny mechanizm ochrony ludności (mechanizm)** by wesprzeć udzielanie pomocy konsularnej obywatelom UE w państwach trzecich w zakresie działań związanych z ochroną ludności²⁷. W przypadku uruchomienia mechanizmu, centrum monitorowania i informacji (CMI) Komisji Europejskiej, będące ośrodkiem operacyjnym tego mechanizmu, zapewnia dostęp do szerokiego zakresu zasobów z zakresu ochrony ludności udostępnianych przez 31 uczestniczących państw (państwa członkowskie, państwa EOG i Chorwacja), co umożliwia połączenie i mobilizację zasobów (np. środków transportu, pomocy medycznej i środków ewakuacji, środków zapewniających tymczasowe schronienie itd) oraz wymianę informacji. Po ataku terrorystycznym w Bombaju w listopadzie 2008 r. szwedzki medyczny samolot ewakuacyjny współfinansowany przez Komisję poprzez CMI ewakuował sześciu rannych Europejczyków. Niedawno mechanizm został ponownie uruchomiony w kontekście kryzysu libijskiego, by wesprzeć organy konsularne w szybkiej ewakuacji obywateli UE. CMI przyczynił się do trwających operacji państw członkowskich, ułatwiając połączenie zasobów transportowych, znajdując dodatkowe środki transportu na potrzeby ewakuacji oraz współfinansując koszty transportu w przypadku niektórych aktywów państw członkowskich. Przykładowo Węgry udostępniły samolot, który był współfinansowany przez CMI, w celu ewakuacji 29 Rumunów, 27 Węgrów, 20 Bułgarów, 8 Niemców, 6 Czechów oraz 6 obywateli innych państw UE i państw trzecich z Trypolisu. Bliska współpraca z wojskiem pozwoliła zagwarantować możliwość występowania przez CMMI w roli przekaźnika informacji między dostawcami usług transportowych i organami konsularnymi.

W czasie ostatnich kryzysów (np. w Libii, Egipcie, na Haiti, oraz kryzysie związanym z islandzką chmurą pyłu wulkanicznego), pomoc konsularna była koordynowana za pośrednictwem **telekonferencji oraz zabezpieczonej strony internetowej UE** umożliwiającej wymianę informacji między organami konsularnymi UE („**Consular On-Line**”), które zapewniło Wspólne Centrum Sytuacyjne UE. Takie narzędzie koordynacji okazało się użyteczne, umożliwiając oceną ogólnej sytuacji na miejscu jeżeli chodzi o obecność obywateli UE oraz dostępne zasoby państw członkowskich. Dalsze działania na rzecz wzmocnienia współpracy i solidarności między konsulatami w sytuacjach kryzysowych,

²⁶ Operacje te opierają się na art. 20 ust. 2 lit. c) oraz art. 23 TFUE dotyczącym ochrony obywateli UE niereprezentowanych w państwach trzecich przez ich państwa członkowskie, oraz na art. 35 TUE, przewidującym odgrywanie przez delegatury UE roli w wykonywaniu art. 20 ust. 2 lit. c) we współpracy z misjami państw członkowskich.

²⁷ Art. 2 ust. 10 decyzji Rady 2007/779/WE z dnia 8 listopada 2007 r.

takich jak te, w których mobilność obywateli UE w skali międzynarodowej lub wewnątrzunijnej zostaje poważnie ograniczona, stanowią przedmiot dyskusji na odpowiednich forach (spraw konsularnych, ochrony ludności, transportu itd.). Istotne jest zapewnienie, by szybka ewakuacja objęła wszystkich obywateli UE, a nie tylko tych, których państwa mają przedstawicielstwo dyplomatyczne w danym państwie trzecim. Obecny kryzys w Libii, gdzie państwa członkowskie ewakuowały obywateli UE z innych państw członkowskich, stanowi dobrą ilustrację europejskiej solidarności oraz wartości dodanej zapewnianej przez unijne instrumenty. Żaden obywatel UE nie powinien zostać pozostawiony bez pomocy.

2.3.2. *Pilotażowe wspólne urzędy*

W planie działania na lata 2007-2009 zasugerowano utworzenie we współpracy z państwami członkowskimi **wspólnego urzędu** jako projektu pilotażowego. Wspólne urzędy, tzn. umieszczenie w jednym budynku przedstawicielstw państw członkowskich i delegatury UE w określonym państwie trzecim pozwoliłyby oszczędzić koszty, poprawić wzajemną współpracę między krajowym personelem konsularnym oraz zrekompenzować ograniczoną obecność konsularną. Urzędy te powinny być dostępne dla wszystkich obywateli UE. Wspólny ośrodek wizowy w Republice Mołdowy, chociaż realizuje bardzo różne zadania, jest pierwszym krokiem w tym kierunku.

3. PERSPEKTYWY

Rada Europejska przyjmując program sztokholmski, zwróciła się do Komisji o rozważanie odpowiednich środków zapewniających koordynację i współpracę niezbędne do ułatwienia ochrony konsularnej²⁸.

Dlatego też Komisja rozważa przeprowadzenie działań w dziedzinie ochrony konsularnej obywateli UE, które zostaną oparte na **trzech filarach**:

- pogłębianie świadomości poprzez **specjalnie ukierunkowane środki komunikacyjne**;
- propozycje **wysunięte w nowych ramach prawnych traktatu lizbońskiego**;
- **lepsze rozłożenie ciężarów i wykorzystanie zasobów**, w tym w sytuacjach kryzysowych.

Przygotowując te propozycje, Komisja będzie ściśle konsultować się z Parlamentem Europejskim i Radą, uwzględniając w pełni zasadę neutralności pod względem zasobów w kontekście roli delegatur UE.

3.1. **Pogłębianie świadomości poprzez specjalnie ukierunkowane środki komunikacyjne**

3.1.1. *Pogłębianie świadomości obywateli UE*

Rada Europejska zwróciła w programie sztokholmskim uwagę na fakt, że obywatele nie zostali odpowiednio poinformowani o ochronie konsularnej oraz że należy zintensyfikować wysiłki w celu zagwarantowania jej pełnego stosowania²⁹. Dlatego też Komisja uruchamia dla

²⁸ Dz. U. C 115 z 2010 r., s. 1 – Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, dokument Rady 17024/09 z 2 grudnia 2009 r., s. 11.

²⁹ Tamże.

obywateli **specjalną stronę internetową**³⁰ **o ochronie konsularnej**. Strona służy pogłębieniu świadomości obywateli w zakresie tego prawa oraz poprawie dostępu do informacji poprzez stworzenie jednego punktu wyszukiwania takich informacji. Dostarczy ona obywatelom UE informacji o adresach misji dyplomatycznych lub konsularnych w każdym państwie trzecim, w których mogą oni poszukiwać ochrony. Zapewni ona również dostęp do zaleceń dotyczących podróżowania wydanych przez wszystkie państwa członkowskie. Strona internetowa ułatwi obywatelom dostęp do serwisu „Europe Direct” jako jednej linii telefonicznej, za pośrednictwem której można uzyskać informacje o ochronie konsularnej³¹.

Obowiązek informowania o prawie obywateli UE do uzyskania od państwa członkowskiego ochrony konsularnej na takich samych warunkach co obywatele tego państwa **spoczywa łącznie** na Komisji i państwach członkowskich. Obywatele muszą zostać poinformowani o tym czego mogą, a czego nie mogą oczekiwać, np. o tym, że większość państw członkowskich nie podejmuje interwencji w sporach prawnych. Strony internetowe krajowych ministerstw spraw zagranicznych powinny dostarczać informacji na temat tego prawa oraz zawierać link do strony internetowej Komisji. Państwa członkowskie powinny informować swoich obywateli o tym prawie przy okazji wydawania nowych paszportów. Komisja będzie kontynuować, w ścisłym partnerstwie z **państwami trzecimi**, prace nad pogłębieniem świadomości, poczynając od specjalnego seminarium organizowanego w czerwcu 2011 r. wspólnie z węgierską prezydentką. Komisja zintensyfikuje współpracę z organizacjami turystycznymi oraz organizacjami expatriantów, jak również zrzeszeniami pracodawców i organizacjami pozarządowymi (ponieważ wielu podróżnych i osób zamieszkałych w państwach trzecich przebywa tam w celach biznesowych). Komisja zbada również, wespół z wydawcami, możliwość przekazywania informacji o ochronie konsularnej oraz o prawach pasażera za pośrednictwem przewodników i Internetu.

Na miejscu w państwach trzecich również **ambasady i konsulaty państw członkowskich** oraz **delegatury Unii** powinny rozpowszechniać informacje (np. dostarczając informacje na lokalnych stronach internetowych ambasad i konsulatów lub w ich siedzibach, kontaktując się z miejscowymi podmiotami mogącymi pośredniczyć w przekazywaniu informacji, takimi jak kluby podróżnicze, większe hotele lub lokalne zrzeszenia expatriantów). Mogą one również pogłębiać świadomość i zrozumienie problemu wśród organów centralnych państw trzecich, które następnie przekazałyby informacje swoim organom lokalnym (np. komisariatom policji).

Zapewniając informacje o prawie do ochrony konsularnej poprzez działania w zakresie pogłębiania świadomości, Komisja należycie uwzględni zróżnicowanie przepisów konsularnych w państwach członkowskich oraz poziomu ochrony konsularnej.

3.1.2. Pogłębianie świadomości urzędników konsularnych

Urzędnicy konsularni nadal nie mają pełnej wiedzy na temat postanowień Traktatu dotyczących ochrony konsularnej. Komisja będzie wspierać bardziej specjalistyczne szkolenia. Jako pierwszy krok w tym kierunku służby Komisji, we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, wydają **zestaw szkoleniowy dla krajowego personelu**

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

³¹ Z terytorium UE można połączyć się bezpłatnie z numerem telefonu 00 800 67 89 10 11, natomiast z dowolnego miejsca na świecie można dzwonić na numer: 0032-2-299 96 96. Pod tym numerem będzie można uzyskać ogólne informacje o unijnych prawach. Nie jest on dostępny całodobowo przez siedem dni w tygodniu.

konsularnego, w którym skoncentrowano się na potrzebnych informacjach podstawowych, i który powinien zostać wykorzystany przez państwa członkowskie w szkoleniach przygotowawczych dla personelu placówek zagranicznych. Komisja podziela opinię, że państwa członkowskie i UE powinny zaoferować **specjalne szkolenia**, zgodnie z ustaleniami Rady z dnia 22 grudnia 2010 r. Te ogólnoeuropejskie szkolenia powinny mieć formę warsztatów rozwijających praktyczne umiejętności oraz być niedrogie (tzn. z wykorzystaniem istniejącego zaplecza szkoleniowego). Wziąć w nich udział powinni między innymi pracownicy konsularni odpowiedzialni za szkolenie, by pomóc w pomnożeniu zdobytej wiedzy („szkolenia dla szkoleniowców”). Należy także dokładniej omówić i promować zidentyfikowane **najlepsze praktyki** krajowe. Obok tego personel konsularny uzyska wiedzę o tym, jakie wsparcie można otrzymać w ramach ochrony ludności i unijnego mechanizmu ochrony ludności w razie kryzysu. Pierwsze debaty na temat unijnych szkoleń zarówno dla ekspertów konsularnych, jak i w dziedzinie ochrony ludności, dotyczące ochrony konsularnej podczas kryzysów w połączeniu z ochroną ludności, odbyły się w dniu 14 lutego 2011 r. Kolejnym krokiem Komisji będzie rozważenie, na bazie uzyskanych doświadczeń, wspierania modułów doskonalenia zawodowego.

3.2. Większa pewność dzięki traktatowi lizbońskiemu

Decyzja 95/553/WE przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie została przyjęta w 1995 r. i weszła w życie w 2002 r. Zgodnie z jej art. 7 powinna ona być zostać poddana przeglądowi pięć lat po wejściu w życie.

Przepisy konsularne państw członkowskich różnią się między sobą. W zależności od tego, do którego państwa członkowskiego obywatel UE zwróci się, może otrzymać różny poziom ochrony. Różnice te mogą stwarzać wyzwania w zakresie **współpracy i koordynacji** organów konsularnych i dyplomatycznych. Głównym przedmiotem troski powinna być pewność prawa i przewidywalność dla obywateli UE przebywających zagranicą. Zakres i warunki ochrony konsularnej dla niereprezentowanych obywateli UE powinny zostać wyjaśnione, a procedury koordynacji między organami konsularnymi i dyplomatycznymi – uproszczone.

Obecny system **pomocy finansowej** wymaga szeroko zakrojonej współpracy. Państwo członkowskie udzielające pomocy musi wystąpić o uprzednie zezwolenie państwa członkowskiego pochodzenia obywatela, które z kolei musi później zwrócić tę pomoc państwu, które jej udzieliło, jednak może domagać się jej zwrotu od swojego obywatela. Państwa członkowskie przyznają pomoc finansową głównie w niewielkich kwotach (np. na lot powrotny do domu lub na hotel) oraz tylko w ostateczności. W Unii opartej na wzajemnej solidarności współpraca może zostać ułatwiona.

Komisja zbada możliwość zacieśnienia współpracy w dziedzinach, w których można ustanowić dalsze **najlepsze praktyki**, takich jak pomoc w przypadkach związanych z chorobą psychiczną, małoletnimi bez opieki, małżeństwami przymusowymi, w okresie kwarantanny oraz w odniesieniu do legalizacji dokumentów.

W tym kontekście Komisja zamierza **przedstawić wnioski legislacyjne** ustanawiające środki na rzecz koordynacji i współpracy niezbędne do ułatwienia ochrony konsularnej oraz wyjaśniające kwestie finansowego wyrównania kosztów poniesionych w ramach pomocy

konsularnej **w terminie 12 miesięcy**³². Komisja rozważy również kwestię udzielania ochrony konsularnej **członkom rodziny obywateli UE będącym obywatelami państw trzecich**.

Organy dyplomatyczne i konsularne wydają **tymczasowe dokumenty podróży** niereprezentowanym obywatelom UE, których paszporty lub dokumenty podróży zostały zgubione, ukradzione, zniszczone lub są tymczasowo niedostępne, zgodnie z decyzją 96/409/WPZiB. Część państw członkowskich pragnęłaby poprawić elementy zabezpieczające w tymczasowych dokumentach podróży, a niektóre państwa trzecie uznają za problematyczne akceptowanie obecnych tymczasowych dokumentów, nieposiadających zabezpieczeń biometrycznych. Rozważona zostanie ewentualna aktualizacja formatu tych dokumentów. Powinna temu towarzyszyć dokładna analiza kosztów i korzyści.

W celu zwiększenia bezpieczeństwa prawnego Komisja będzie nadal propagować koncepcję wprowadzania **klauzul zgody** (zob. powyżej w pkt 2.2.2) w umowach mieszanych lub dwustronnych oraz podda dalszej analizie kwestię wprowadzania klauzul dotyczących konkretnych sytuacji, np. dostępu do osób zatrzymanych. Komisja podejmie dyskusje z państwami członkowskimi na temat sposobów dalszego zwiększenia pewności prawnej i widoczności art. 23 TFUE w stosunkach z państwami trzecimi.

3.3. Lepsze rozłożenie obciążeń i zoptymalizowane wykorzystanie zasobów

3.3.1. W sytuacjach kryzysowych

Niedawne kryzysy w Afryce Północnej i Japonii ukazały zagrożenia, na jakiego mogą być wystawieni obywatele UE³³. Niereprezentowani obywatele UE uprawnieni są do ochrony dyplomatycznej lub konsularnej dowolnego państwa członkowskiego na takich samych warunkach jak obywatele tych państw. Obowiązek ten obejmuje sytuacje kryzysowe. W nadchodzących latach ilość obywateli UE podróżujących zagranicę ma się zwiększyć, a wraz z nią może wzrosnąć jeszcze bardziej zapotrzebowanie na ochronę, co z kolei stanie się istotnym obciążeniem dla państw członkowskich udzielających pomocy. Komisja finalizuje analizę dotyczącą **zwracania kosztów ochrony konsularnej** w okresie kryzysu, w szczególności w odniesieniu do środków służących ewakuacji niereprezentowanych obywateli UE. Pozwoliła ona ustalić m.in., że obecne przepisy o zwrocie wydatków nie są często stosowane w praktyce. W trakcie operacji związanych z ewakuacją państwa członkowskie zazwyczaj oferują niereprezentowanym obywatelom odpowiednie środki, takie jak miejsca w samolocie³⁴. W celu zagwarantowania pomocy niereprezentowanym obywatelom UE i zachęcenia państw członkowskich do jeszcze bardziej aktywnego świadczenia pomocy w trakcie kryzysów, które nie dotyczą ich własnych obywateli, Komisja bada sposoby dalszego ułatwienia i uproszczenia procedur zwrotu wydatków oraz zachęcania do wykorzystania synergii z istniejącymi narzędziami wsparcia finansowego.

Lepsze rozłożenie ciężarów i koordynacja mogą także zostać osiągnięte dzięki rozważeniu możliwości i wartości dodanej ustanowienia **unijnych zespołów personelu konsularnego**, w koordynacji, stosownie do potrzeb, z ESDZ i Komisją, pomagających w sytuacjach kryzysowych. Możliwość tę należy rozważyć na tle istniejących narzędzi, by zapobiec jakimukolwiek ewentualnemu powielaniu istniejących struktur. Każdy kryzys jest odmienny.

³² Program prac Komisji 2011 (COM(2010) 623 wersja ostateczna).

³³ Zob. przypis 8.

³⁴ Przykładowo na Haiti udzielono pomocy 1300 obywatelom UE, z których 250 nie było tam reprezentowanych przez organy dyplomatyczne ani konsularne.

Tym niemniej zasadniczym warunkiem skutecznego zarządzania kryzysowego jest przewidywanie scenariuszy kryzysowych poprzez stałe **planowanie awaryjne** na miejscu i w stolicach przez 27 państw członkowskich, **z uwzględnieniem także niereprezentowanych obywateli UE**. Państwa członkowskie ustanawiają mechanizmy pozwalające zlokalizować i poinformować personel konsularny oraz ostrzec obywateli UE na wczesnym etapie o sytuacjach kryzysowych (np. poprzez wiadomości sms lub elektroniczne). Komisja finansuje obecnie badania w tej dziedzinie. Narzędzia te mogłyby znacząco zwiększyć bezpieczeństwo obywateli UE zagranicą, ale muszą one pozostawać w pełnej zgodności z prawem do prywatności i przepisami o ochronie danych.

Także lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów w zakresie ochrony ludności oraz instrumentów UE, takich jak unijny mechanizm ochrony ludności, przyczynią się do optymalizacji wykorzystania zasobów oraz lepszej pomocy obywatelom UE podczas kryzysów. Dalsze działania UE w sprawie unijnych środków reagowania na wypadek klęsk żywiołowych zostały omówione w komunikacie „Wzmacnianie europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof: rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej”.³⁵

3.3.2. *Na miejscu*

Artykuł 35 TUE przewiduje, że misje dyplomatyczne i konsularne państw członkowskich oraz **delegatury Unii przyczyniają się do wprowadzania w życie prawa obywateli Unii do ochrony konsularnej, o którym mowa w TFUE**.

Już w przeszłości delegatury UE udzielały wsparcia logistycznego, by wesprzeć udzielanie pomocy konsularnej³⁶. Decyzja Rady określająca organizację i funkcjonowanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ)³⁷ przewiduje, w art. 5 ust. 10, że na wniosek państw członkowskich delegatury Unii wspierają państwa członkowskie w ich stosunkach dyplomatycznych i wypełnianiu zadania polegającego na zapewnianiu obywatelom Unii ochrony konsularnej w państwach trzecich, nie angażując w tym celu żadnych dodatkowych zasobów. Artykuł 13 ust. 2 przewiduje, że do końca 2011 r. Wysoki Przedstawiciel przedstawia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji sprawozdanie z funkcjonowania ESDZ. Obok innych punktów, sprawozdanie dotyczyć ma także ochrony konsularnej. Delegatury UE powinny w większym stopniu wspomagać **udzielanie niereprezentowanym obywatelom UE** informacji o ochronie zapewnianej przez misje konsularne i dyplomatyczne państw członkowskich.

³⁵ COM(2010) 600 wersja ostateczna.

³⁶ Zob. wyżej pkt 2.3.1.

³⁷ Dz.U. L 201 z 3.8.2010, s. 30 (dokument Rady 2010/427/UE).

4. WNIOSKI

Ocena planu działania na lata 2007-2009 w sprawie ochrony konsularnej pokazała, że istnieje pole do dalszej poprawy koordynacji i współpracy w dziedzinie ochrony konsularnej, mianowicie na rzecz tych obywateli, którzy mają trudności zagranicą i nie mogą zwrócić się do swoich własnych organów dyplomatycznych i konsularnych. Obywatele powinni znać swoje prawa. Komisja będzie dążyć do pogłębienia świadomości obywateli i zainteresowanych podmiotów przez **specjalnie ukierunkowane środki komunikacyjne** nakierowane na potencjalnych beneficjentów. W czasie kryzysu obywatele powinni uzyskiwać szybką pomoc.

Komisja 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 kryzysowych w okresie 12 miesięcy³⁸. Komisja podejmie dyskusję nad zaproponowanymi działaniami z Parlamentem Europejskim, Radą, państwami członkowskimi, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych i innymi zainteresowanymi podmiotami. Zgodnie z art. 25 TFUE Komisja złoży sprawozdanie z osiągniętych postępów w 2013 r., w ramach następnego sprawozdania na temat obywatelstwa UE. Prawo niereprezentowanych obywateli UE do zwrócenia się do ambasad i konsulatów innych państw członkowskich na takich samych warunkach co obywatele tego państwa stanowi wyraz Unii opartej na wzajemnej odpowiedzialności i solidarności. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego i świetle programu sztokholmskiego przyjętego przez Radę Europejską³⁹ Unia dysponuje mandatem, by kontynuować wysiłki na rzecz praktycznej realizacji tego prawa.

³⁸ Program prac Komisji na rok 2011 (COM(2010) 623 wersja ostateczna).

³⁹ Dz. U. C 115 z 2010 r., s. 1. –Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, dokument Rady 17024/09 z 2 grudnia 2009 r.