



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 14.12.2011  
SEC(2011) 1555 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*придружаваща*

**Предложение за ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА**

**относно консулската закрила на граждани на Съюза в чужбина**

{COM(2011) 881 окончателен}

{SEC(2011) 1556 окончателен}

*Настоящата оценка на въздействието се отнася до мерките за координация и сътрудничество във връзка с консулската закрила на непредставените граждани на Съюза.*

*Всеки гражданин на Съюза, който пътува или живее на територията на трета страна, където държавата-членка, чийто гражданин е той, няма посолство или консулско представителство, има право на закрила от дипломатическите и консулските представителства на всяка държава-членка при същите условия, които се прилагат за гражданите на тази държава. Това право на гражданите на Съюза е залегнало в член 20, параграф 2, буква в) и чл. 23 от ДФЕС и в член 46 от Хартата на основните права на Европейския съюз.*

## 1. КОНТЕКСТ И ПРОЦЕДУРА

Неотдавнашните сериозни кризи засегнаха значителен брой граждани на Съюза в трети държави (например в Либия и Египет след демократичните въстания през пролетта на 2011 г. или в Япония през март 2011 г.). Но помощта, предоставяна от консулските служби, често е незаменима и в ежедневни ситуации, например когато някой се разболее тежко или ако стане жертва на престъпление.

В Стокхолмската програма Европейският съвет прикани Комисията „да разгледа подходящи мерки за установяване на координацията и сътрудничеството, необходими за улесняване на консулската закрила в съответствие с член 23 от ДФЕС”<sup>1</sup>. Съгласно действие 8 от Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г.<sup>2</sup>, Комисията възнамерява да повиши ефективността на правото на граждани на ЕС да получават помощ в трети държави от дипломатическите и консулските служби на всички държави-членки, включително по време на криза, като предложи законодателни мерки през 2011 г.. Комисията потвърди това поето задължение в своето Съобщение от 23 март 2011 г. относно консулската закрила на непредставените граждани на Съюза<sup>3</sup>.

Договорът от Лисабон изоставя предишната логика на вземане на решения на междуправителствено равнище и дава право на Комисията да предлага директиви, в които се превиждат мерки за установяване на координацията и сътрудничеството, необходими за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза<sup>4</sup>.

За целите на настоящата оценка на въздействието бяха проведени активни консултации със заинтересованите страни, включително публична консултация, две работни срещи, проучвания и мисии в избрани държави-членки и трети държави<sup>5</sup>. Принос към настоящата оценка на въздействието имат и четири проведени неотдавна външни изследвания.

---

<sup>1</sup> ОВ 2010/С 115/01 (Документ на Съвета 17024/09).

<sup>2</sup> СОМ(2010) 603 окончателен.

<sup>3</sup> СОМ(2011) 149 окончателен.

<sup>4</sup> Член 23, параграф 2 от ДФЕС.

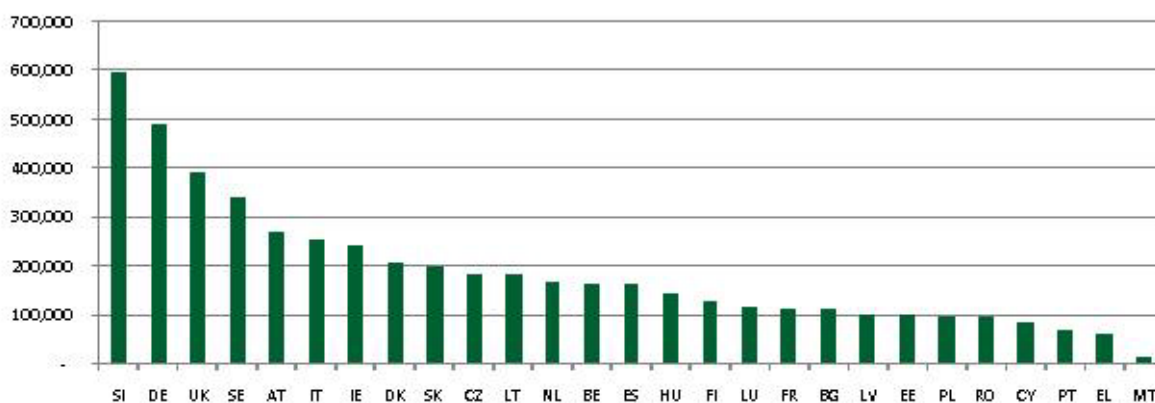
<sup>5</sup> Мисии на място в Казахстан, Шри Ланка, Куба и Египет от външни консултантите.

## 2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

### 2.1. Важност на проблема

Според информацията, предадена от държавите-членки, през 2009 г. е предоставена консулска закрила общо в около 300.000 случая<sup>6</sup>. От докладваните данни е видно, че в сравними ситуации представените граждани на ЕС много по-често от непредставените търсят и получават консулска закрила. Ако допуснем, че представените и непредставените граждани на ЕС попадат еднакво често в ситуации, в които биха могли да потърсят консулска закрила (например стават жертва на кражба), около 7.300 непредставени граждани на ЕС биха могли да получат консулска закрила<sup>7</sup>. На практика само 16% тези граждани действително са ползвали консулска закрила, независимо че според едно неотдавнашно изследване на Евробарометър 79% от гражданите на ЕС знаят за съществуването на това право<sup>8</sup>, което, обаче, все още не е напълно установено<sup>9</sup>. Все по-голям брой граждани ще се оказват в ситуации, когато имат право на консулска закрила от друга държава-членка, а гражданите на ЕС в чужбина все по-често са изложени на кризисни ситуации (от 1975 г. насам регистрираният годишен брой на кризите е нараснал пет пъти и вероятно ще продължи да се увеличава)<sup>10</sup>.

**Фигура: Оценка на общия брой случаи на пътуващи граждани на ЕС, непредставени в трети държави (2009 г.)**



### 2.2. Анализ на проблема

Прилагането на гражданството на ЕС като конкретна реалност, осигуряваща равно третиране по отношение на консулската закрила, понастоящем не е гарантирано. Липсва ясен консенсус по съдържанието на чл. 23 от ДФЕС, както и относно отговорностите, които това право поражда.

За да бъде то ефективно като право с конкретен смисъл, кратката формулировка на съответния член от Договора не е достатъчна. Понастоящем съществуват значителни различия между националните законодателства и практики, както и между гледните

<sup>6</sup> Тъй като не всички държави-членки са докладвали случаи, тази цифра се базира частично на екстраполации.

<sup>7</sup> В сравнение с това колко често представените граждани са търсили консулска закрила.

<sup>8</sup> Евробарометър (2010), Флаш Евробарометър № 294, Гражданство на Европейския съюз.

<sup>9</sup> За различните причини, вж. по-нататък.

<sup>10</sup> СОМ(2010)600 окончателен, 26.10.2010 г.

точки за съществените понятия. Въпросът придобива още по-голямо значение, тъй като когато непредставените граждани на ЕС и техните роднини търсят консулска закрила, те се намират в много трудни житейски ситуации (смърт, тежко заболяване, престъпление). В много случаи консулската закрила е единственият начин да се получи помощ (например при евакуация или задържане) или поне значително облекчава положението. За разлика от случаите, когато се помага на свои граждани, за оказването на помощ на непредставени граждани се изисква сътрудничество между оказващата помощ държава-членка, която има представителство на място, и държавата-членка на произход. Понастоящем сътрудничеството и координацията често се осъществяват *ad hoc* и зависят до голяма степен от участващите лица.

По-конкретно, понастоящем не е ясно кой е непредставен гражданин. Гражданин на ЕС е непредставен не само когато неговата държава-членка няма посолство или консулска служба в дадена трета страна, но също и когато това представителство не е „достъпно“<sup>11</sup>. Няма общо разбиране по въпроса кога едно представителство не е достъпно<sup>12</sup>, както и по това доколко граждани на трета държава, членове на семейството на непредставени граждани на ЕС, дългосрочно пребиваващи и признати за бежанци, се третират равнопоставено с непредставените граждани на ЕС. Не е ясно също коя държава-членка трябва да окаже помощ на непредставен гражданин на ЕС и как следва да се координира помощта. Това води до забавяне и не гарантира ефективна закрила при равноправни условия. Съгласно Договора непредставен гражданин на ЕС може свободно да избира към кое посолство/консулство предпочита да се обърне, но на практика съществуват изключения. Не са установени в достатъчна степен процедурите за координация и сътрудничество. На практика в много случаи консулските служители първо се обръщат към собствените си органи в столицата, за да търсят конкретни указания. Понастоящем не са предвидени опростени форми на легализация на документи, издадени от трети държави, нито опростени нотариални услуги<sup>13</sup>. Ролята на делегациите на Съюза не е еднозначна и зависи от лицата и гледните точки, представени на място. Поради това сегашното положение не създава благоприятни условия за напълно съгласувано действие от страна на Съюза и води до неоптимално използване на ресурсите.

Настоящата рамка за правно сътрудничество не установява в достатъчна степен кой оказва помощ на непредставените граждани на ЕС при кризисни ситуации, включително ролята на така наречената водеща държава. В планове на действията при извънредни обстоятелства не се вземат изрично под внимание непредставените граждани на ЕС. Понякога дейностите са фрагментирани,<sup>14</sup> а информацията за нуждите и за наличните ресурси (без допълнителната подкрепа от кризисни екипи) не винаги е достатъчна. Действащото законодателство и насоките относно правилата за компенсирание на помощта съдържат доста общи и обременителни процедури, които като цяло не се прилагат, тъй като не са пригодени за конкретните нужди по време на

---

<sup>11</sup> Член 1 от Решение 95/553/ЕО.

<sup>12</sup> Представителите на консултираните държави-членки изразиха различни мнения (например пътуване на разстояние до 400 км или на остров).

<sup>13</sup> Тези услуги може би не се отнасят до спешни случаи, изискващи незабавна реакция, но необходимостта да се пътува до трета държава, за да се ползва тази услуга, често е обременителна.

<sup>14</sup> Става дума за индивидуални действия, предназначени повече за собствените граждани, а не за координиран подход.

криза<sup>15</sup>. Ако споделянето на финансовата тежест не е ясно и не се осъществява на практика, няма достатъчно стимули за възприемането на проактивен подход, включващ отговорности, които не са свързани със собствените граждани.

### 3. СУБСИДИАРНОСТ

По определение помощта за непредставени граждани на ЕС има трансгранично измерение, което разширява правата, предоставени от гражданството на ЕС, извън границите на ЕС. Тази инициатива се отнася до конкретно право, предоставено на гражданина на ЕС. Това право е свързано по своята същност с концепцията за Съюза и с неговите компетенции. Действието на ЕС следва да води до икономии от мащаба. Рационализацията на процедурите за координация и сътрудничество и по-ясната роля на участниците на местно равнище, включително делегациите на Съюза, ще намалят необходимостта от вземането на решения *ad hoc* и необходимостта от конкретни указания. Освен това действието на ЕС по Договора от Лисабон ще даде възможност за ефективен мониторинг на изпълнението и ще улесни постигане на съответствие.

### 4. ЦЕЛИ

Всяка предприета мярка следва да постигне следните цели.

<b>ЦЕЛИ</b>	
<b>ОБЩИ ЦЕЛИ</b>	Насърчаване прилагането на гражданството на ЕС, осигуряващо равноправно третиране на непредставените граждани на ЕС, високо равнище на защита на основните права на гражданите и популяризиране на ценностите на ЕС като недискриминацията и взаимната солидарност.
<b>КОНКРЕТНИ ЦЕЛИ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поясняване на съдържанието и оперативните аспекти на това право.</li> <li>• Опростяване на сътрудничеството и координацията между консулските органи.</li> </ul>
<b>ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ</b>	<p>Полагане на основите на стабилна рамка за сътрудничество и координация, като се определи:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• кой е непредставен гражданин на ЕС;</li> <li>• коя държава-членка, представена в дадена трета държава, трябва да окаже помощ на непредставен гражданин на ЕС и как следва да бъде координирана помощта с държавата на произход на гражданина;</li> <li>• как органите, присъстващи в дадена трета държава, следва да си сътрудничат и да осъществяват координация помежду си и в</li> </ul>

<sup>15</sup> Изключително кратки срокове и голям брой граждани, на които трябва да бъде оказана помощ.

	<p>какво се състои ролята на Европейския съюз;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• как и кой следва да оказва помощ на непредставени граждани на Съюза и как следва да функционира механизмът за възстановяване на разходите.</li> </ul>
--	---

## 5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКИ

- **Вариант 1:** Запазване на статуквото: без допълнително действие на равнище ЕС.
- **Вариант 2:** директива за установяване на мерките за координация и сътрудничество, необходими за улесняването на консулската закрила за непредставени граждани на ЕС, подкрепена с целеви мерки за повишаване на информираността.

Този вариант ще обхване четирите оперативни цели и ще осигури ефективно прилагане, подкрепено от целево повишаване на информираността на гражданите и изпълнителите.

- **Вариант 3:** допълнителни и по-строги мерки за сътрудничество.

Този вариант ще допълни вариант 2 и освен това ще гарантира, че консулската закрила се предоставя на равнопоставена основа също и на дългосрочно пребиваващи и признати за бежанци. В този вариант ще се предвиждат и опростени форми на легализация и нотариални услуги и засилване на възстановяването на разходи при кризисни ситуации чрез установяване на механизъм за възстановяване и/или разширено съфинансиране от ЕС специално за непредставени граждани на ЕС.

## 6. ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Оценката на въздействието на вариантите е следната.

### Ефективност при постигането на целите

- **Вариант 1:** този вариант няма да допринесе за допълнително улесняване на сътрудничеството и координацията в полза на непредставения гражданин на ЕС. Правото на консулска закрила ще остане неясно и тази неяснота ще пречи на пълната му ефективност. Няма да се реализира в пълна степен целият спектър от механизми за изпълнение.
- **Вариант 2:** приемането на директива ще насърчи прилагането на гражданството на ЕС като конкретна реалност, като поясни съдържанието на това право, рационализира сътрудничеството и процедурите за сътрудничество и предвиди механизми за прилагане. Това ще бъде постигнато чрез следните мерки:
  1. **Индивидуално приложно поле:** с предложението ще се поясни кога един гражданин е непредставен (по-конкретно при какви обстоятелства дипломатическото или консулското представителство на неговата държава-

членка на произход не е „достъпно”) и в каква степен закрилата обхваща граждани на трети държави, членове на семейството на непредставените граждани на ЕС.

2. **Достъп до консулска закрила и сътрудничество/координация:** в предложението се посочва коя държава-членка трябва да окаже помощ на даден гражданин на ЕС и как тази помощ следва да се координира с неговата държава-членка на произход.
  3. **Координация на местно равнище/добавена стойност от намесата на ЕС:** в предложението ще се предвижда, че сътрудничеството на местно равнище следва да включва системно събиране на уместна информация и да се поясни ролята на делегациите на Съюза (логистична и оперативна подкрепа, улесняване обмена на информация и др.).
  4. **Помощ при кризисни ситуации/възстановяване на разходите:** в предложението ще се предвижда непредставените граждани на ЕС да бъдат изцяло взети предвид в плановете за действия при извънредни обстоятелства, ще се пояснят отговорностите по време на криза (по-специално по отношение на ролята на водещата държава), опростяване на финансовите процедури за компенсация.
  5. **Повишаване на информираността на гражданите и изпълнителите** за подпомагане прилагането на директивата.
- **Вариант 3:** допълнителните мерки, предвидени по този вариант, ще имат по-специално следното отражение:
    1. **Индивидуално приложно поле:** третирането на бежанците и дългосрочно пребиваващите лица като непредставени граждани на ЕС ще насърчи прилагането на гражданството на ЕС в широкия смисъл. Като се има предвид обаче, че държавите-членки не са законово задължени да предоставят помощ, в настоящия момент определянето на фиксирани правила би било прекалено амбициозно.
    2. **Мерки за установяване на сътрудничество и координация:** Включването на мерки за сътрудничество и координация, отнасящи се до опростени форми на легализация и нотариални услуги, ще засили услугите за гражданите и ще повиши взаимното доверие. При все това все още съществуват значителни различия между правилата на отделните държави-членки, а приемането на законодателство на ЕС се предвижда през 2013 г.
    3. **Помощ при кризисни ситуации/възстановяване на разходите:** държавите-членки вероятно ще са по-склонни да искат възстановяване на разходите, ако могат да направят това чрез механизъм за компенсация/ клиринг на равнище ЕС. Някои заинтересовани участници изтъкнаха обаче риска един такъв механизъм да не се използва в достатъчна степен. Засилването на финансовата подкрепа на равнище ЕС ще намали неравенствата между оказващите и получаващите помощ държави-членки, но следва да се използват в пълна степен полезните взаимодействия със съществуващите инструменти на ЕС.

## Социално въздействие и основни права

- **Вариант 1:** основното право на консулска закрила няма да бъде напълно ефективно, тъй като основните понятия, отговорности и процедури не са достатъчно ясни и няма да бъде осигурено ефективно изпълнение и прилагане. Това от своя страна нарушава доверието в Хартата за основните права и възприемането на ЕС като Съюз, основан на солидарност и недискриминация.
- **Вариант 2:** този вариант ще укрепи основното право на консулска закрила. Включването в нея на гражданите на трети държави, членове на семейството, ще укрепи правото на семеен живот, както и правата на детето. По-ясните отговорности и по-доброто споделяне на тежестта при кризисни ситуации ще осигури недискриминация и по време на криза, когато основните права са чувствителен въпрос. Правото на живот и на неприкосновеност на личността, както и правото на защита и справедлив процес ще бъдат укрепени.
- **Вариант 3:** в общи линии ще има положително отражение върху социалната сфера и основните права. Ще бъде допълнително заздравена консулската закрила (например чрез въвеждане на услуги за легализация). По-лесното възстановяване на разходите чрез механизъм за компенсация/клиринг и/или финансиране от ЕС ще гарантира по-добре третирането на непредставените граждани на ЕС без дискриминация.

## Финансово и икономическо въздействие

- **Вариант 1:** този вариант не води до нови преки финансови разходи. При все това, ще се увеличат загубите по отношение на ефективността и няма да има подобрения в използването на наличните ресурси. Ще се запазят сегашните неравенства в поетите финансови задължения при кризисни ситуации.
- **Вариант 2:** финансовото въздействие на правните мерки възлиза на около 750 000 EUR годишно за оказващите помощ държави-членки<sup>16</sup>. Няма да са необходими никакви допълнителни ресурси за делегациите на Съюза<sup>17</sup>. Разходите за по-лесното възстановяване на разходите се оценяват на 89 610 EUR за всички държави-членки. Икономии, които ще реализират оказващите помощ държави-членки, ще зависят от отделния случай. Допълнителната финансова тежест за непредставените държави-членки ще бъде ограничена, а поради икономии от мащаба все пак ползата ще бъде по-голяма, отколкото ако всяка държава-членка организира отделно помощта за своите непредставени граждани. Разходите за всеобхватно повишаване на осведомеността ще възлизат на около 1 млн. EUR за информационна кампания, обхващаща целия Европейски съюз. Този вариант на политика ще има също положително икономическо въздействие за непредставените граждани, които може би са по-малко склонни да търсят сами подкрепа от неоптимални

---

<sup>16</sup> Поради очакваното увеличение на броя на случаите, свързани с непредставени граждани на ЕС.  
<sup>17</sup> Необходимото участие се оценява на около 10 работни дни на служител на ЕС в делегация на Съюза (няма да са необходими допълнителни човешки ресурси).



алтернативни източници, и ще спести време<sup>18</sup> (икономиите ще възлязат на повече от 1,8 млн. EUR).

- **Вариант 3:** с оглед на необходимостта от допълнителни човешки и финансови ресурси, този вариант ще породи значително по-големи разходи в сравнение с вариант 2, както за ЕС, така и за отделните държави-членки. По-специално, един механизъм за компенсация/клиринг ще доведе до допълнителни разходи за ЕС (най-малко 112.000 EUR годишно плюс допълнителни разходи за създаване на електронни файлове поддръжка), финансирането от ЕС ще доведе до разходи в размер на около 16—31 млн. EUR за период на финансиране от 6—7 години<sup>19</sup>. Допълнителните разходи за управлението на фонда на равнище ЕС се оценяват на 780 000 EUR.

## 7. СЪПОСТАВКА НА ВАРИАНТИТЕ

Цели/ разходи:	Ефективност при постигнето на целите	Социално въздействие и основни права	Финансово и икономическо въздействие
<b>Вариант 1:</b> Статукво	0	0	0
<b>Вариант 2:</b> Директива на ЕС относно мерките за сътрудничество и координация и повишаване на	++	++	Слабо

<sup>18</sup> Ползите за непредставените граждани на Съюза, намиращи се в ежедневни ситуации, бяха оценени спрямо два елемента: 1) спестяване на време за гражданите, които преди това не са получавали помощ, или по-бързо получаване на помощ от гражданите, които вече са получавали помощ – оценката се извършва на база средната дневна надница, която се оценява на €60; 2) избягване на разходите, произтичащи от причиненото неудобство, свързани с получаването на неоптимална помощ или необходимостта да се търсят други форми на помощ. При оценката на този вид разходи е използвана като отправна точка системата за компенсиране на пътниците във въздушния транспорт, като се допуска, че гражданин, нуждаещ се от консулска помощ, и блокиран пътник във въздушния транспорт, се намират в сходна ситуация.

<sup>19</sup> В зависимост от това дали ще бъдат финансирани 50% или по-голям процент от дейностите.

информираността			
<b>Вариант 3:</b> Мерки на ЕС за определяне на допълнителни правила и засилване на правата на гражданите на ЕС	++(+/-) <sup>20</sup>	++(+/-) <sup>21</sup>	Средно/ силно <sup>22</sup>

След съпоставяне вариантите на политики по отношение на разходите за прилагането им и тяхната ефективност при постигането на поставените цели, **вариант 2** (Директива на ЕС относно мерките за сътрудничество и координация) беше определен като най-добрият и следователно е **предпочитаният вариант**. Една директива, съдържаща предложените елементи, ще постави основата на стабилна рамка за сътрудничество и координация. Тя ще осигури равнаправна закрила, като предостави право с ясно и надеждно съдържание, на основата на опростени процедури за координация и сътрудничество. Възможно е да се стигне до леко увеличение на броя на молбите, но те ще бъдат насочени по-добре предвид по-голямата яснота по отношение на съдържанието на това право. В сравнение с общите разходи за оказване на помощ, допълнителните разходи за оказване на помощ на непредставени граждани на ЕС все пак ще представляват незначителен дял, защото ще бъде предвидена система за възстановяване на разходите за по-скъпите евакуации. За да се постигне максимална ефективност на този вариант, следва да бъдат включени мерки за повишаване на информираността. С оглед на финансовото въздействие прилагането на директивата следва да бъде съпроводено от многостранна кампания за повишаване на осведомеността. Пълното разбиране на съдържанието на това право се явява задължително условие.

Вариант 3 позволява да бъдат постигнати поставените цели, но ефективността на вариант 2 е съвсем малко по-слаба. При все това, включването на бежанците и дългосрочно пребиваващите лица, както и опростената легализация на документи ще представляват значително отклонение от настоящата рамка и на този етап се приемат за

<sup>20</sup> В зависимост от мярката: 1. Регламентирането на понятието „достъпност“ чрез установяване на конкретен брой километри може дори да намали ефективността, тъй като няма да бъдат взети под внимание в необходимата степен местните обстоятелства (качество на транспортните мрежи). 2. Включването на дългосрочно пребиваващите лица, бежанците и на законодателството ще повиши допълнително ефективността (но ще доведе до доста голямо отклонение от сегашната рамка). 3. Механизъм за възстановяване няма да повиши ефективността, ако се използва рядко от държавите-членки. 4. Финансирането от ЕС ще има ползотворен ефект, тъй като държавите-членки ще бъдат по-склонни да оказват проактивно помощ на непредставените граждани на ЕС.

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> В зависимост от това дали по отношение на компенсацията при кризисни ситуации ще бъде избран само механизъм за компенсация/клиринг или ще бъде включено и финансиране от ЕС. Вж. приложение VI за допълнителни подробности.

преждевременни<sup>23</sup>. Разходите, свързани с вариант 3, ще бъдат значително по-големи от тези, които вероятно ще са необходими за вариант 2<sup>24</sup>, а полезните взаимодействия с Европейския механизъм за гражданска защита няма да бъдат използвани в пълна степен.

## 8. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Предвиденият краен срок за транспониране на директивата ще бъде две години след влизането ѝ в сила. Като се има предвид, че директивата отразява поне отчасти съществуващите практики, двете години се приемат за достатъчен срок.

С цел да се гарантира правилното спазване на разпоредбите на директивата, ще бъде предвиден функционален механизъм за мониторинг и оценка. За са се преодолее настоящият проблем с липсата на изчерпателни данни, в директивата ще се изисква от държавите-членки да информират Комисията за прилагането на това право, включително чрез годишен общ преглед на статистическите данни и по-важните случаи. От 2 до 5 години след въвеждането на директивата ще бъде публикуван доклад, в който следва да бъде включено специално изследване, посветено на събирането на данни.

---

<sup>23</sup> За допълнителни подробности вж. по-горе (анализ на въздействието на конкретните елементи на вариант 3).

<sup>24</sup> По-специално, ако се избере вариант със съфинансиране от ЕС.