

КОНСУЛСКА ЗАКРИЛА ЗА ГРАЖДАНИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

Доц. д-р Катерина Йочева, НБУ

CONSULAR PROTECTION FOR EUROPEAN UNION CITIZENS IN THIRD COUNTRIES

Associate Prof. Katerina Yocheva, PhD

„[...] Съветът прие Директивата за консулската закрила. В нея се изяснява кога и по какъв начин гражданите на ЕС, които се намират в държава извън ЕС, имат право да се обърнат към посолствата или консулствата на други държави членки за помощ.“¹

Abstract: *The article presents the evolution of the legal regulation in the EU legislation of the issue concerning the consular protection of Union citizens in third countries in which the Member State of which they are nationals does not have an embassy or a consular post. There is also an overview of the so far attempts to transpose Directive 2015/637 in the national legislation of Bulgaria.*

Keywords: *Consular Protection, Citizenship of the EU, Directive 2015/637, Third Countries, Unrepresented EU Citizens*

Въведение

Почти 7 милиона граждани на Европейския съюз (ЕС) пътуват или живеят извън ЕС на места, където тяхната собствена държава няма посолство или консулство². Всички 28 държави членки са представени само в три държави — Китайската народна република, Руската федерация и Съединените американски щати³.

В почти всички държави в света поне една държава от ЕС не е представена⁴. В 18 страни нито една държава членка не е представена, в 17 — само една държава членка и в 11 страни има представителства на две държави членки. В това число влизат страни, които са популярни туристически дестинации за гражданите на Съюза (Барбадос, Мадагаскар, Малдивските острови и Сейшелските острови). Особено ограничени са дипломатическите и консулските представителства на държавите членки в Централна Америка и Карибския басейн, в Централна Азия и в Централна и Западна Африка. Смята се, че 8,7 % от гражданите на ЕС, които пътуват извън Съюза, отиват в страни, където тяхната държава членка няма консулско или дипломатическо представителство. Въз основа на броя годишни пътувания на граждани на ЕС до трети държави се смята, че всяка година поне 7 млн. „непредставени“⁵ граждани на ЕС пътуват в чужбина. Счита се, че около 2 млн. напуснали родината си граждани на ЕС живеят в страни, в които тяхната държава членка не е представена.

¹ ЕС през 2015 г. – Общ доклад за дейността на Европейския съюз, <http://europa.eu/general-report/bg>, стр. 66.

² Съгласно Директива (ЕС) 2015/637, цитирана по-долу в бел. под линия 32, тези държави извън ЕС се означават като „трети държави“.

³ Документ 16838/1/06 на Съвета от 23 март 2007 г. относно дипломатическото представителство на Председателството в трети държави, непубликуван.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-355_bg.htm#footnote-1

⁵ Съгласно членове 4 и 6 от Директива (ЕС) 2015/637 „непредставен гражданин“ означава всеки гражданин, който притежава гражданство на държава членка, която не е представена в трета държава с посолство, консулство или почетен консул.

По време на своя престой те могат да се нуждаят от помощ от консулските власти, например ако паспортът им е изгубен или откраднат, ако са жертви на злополука или ако се озоват в центъра на политическа криза, което налага евакуирането им.

Правото на получаване на консулска закрила⁶ от държава членка, при същите условия като гражданите на тази държава членка, е едно от конкретните права, предоставени от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)⁷ на гражданите на ЕС, което придава външно измерение на концепцията за гражданство на Съюза. То утвърждава идеята за европейска солидарност и идентичността на Съюза в трети държави.

Според международното право, за да бъде предоставена консулска закрила на гражданин от държава членка, се изисква съгласието на приемащата държава. Счита се, че в съответствие с член 8 от Виенската конвенция за консулските отношения⁸ е достатъчно третата държава да бъде уведомена едностранно, което обаче би довело до необходимостта всички 28 държави членки да уведомят едностранно третата държава. Ето защо Комисията също окуражава държавите членки да включват клауза за съгласие в бъдещи двустранни споразумения с трети държави, т. е. клауза, с която трета държава предоставя съгласието си консулските и дипломатическите органи на представена държава членка да могат да оказват помощ на граждани на непредставени държави членки при същите условия както на собствените си граждани. Комисията, като има предвид специфичността на отделните преговори, предложи да включи клауза за съгласие в смесените споразумения с някои трети държави. Преговорите текат и в момента.

Всеки гражданин на ЕС, който се намира в държава, която не е членка на ЕС и в която неговата страна няма представителство, има право на закрила от дипломатическите или консулските служби на всяка друга държава от ЕС.

Гражданите на ЕС в такова положение имат право на закрила при същите условия като гражданите на съответната държава от Съюза.

Когато гражданин на ЕС в такава ситуация иска помощ от посолството или консулството на друга държава от Съюза, той трябва да представи паспорт или лична карта като доказателство за своето гражданство. Ако тези документи са откраднати или изгубени, посолството може да приеме всяко друго доказателство.

Дипломатическите и консулските представителства, които оказват закрила, трябва да третират молителя като гражданин на страната членка, която представляват.

Предшестваща правна уредба

С Договора от Маастрихт от 1992 г. се въвежда понятието „гражданство на Съюза“. С член 8в от Договора за създаване на Европейската общност се предвижда, че всеки гражданин на Съюза на територията на трета страна, където държавата членка, чийто гражданин е той, няма представителство, се ползва от закрилата на дипломатическите и консулските представителства на всяка държава членка при същите условия, както и гражданите на тази държава. В срок до 31 декември 1993 г. държавите членки следва да установят помежду си необходимите правила и да започнат необходимите международни преговори за осигуряване на тази закрила.

В изпълнение на текста на член 8в Съветът приема Решение 95/553/ЕО на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на

⁶ Консулска закрила е предоставянето на подкрепа и помощ на граждани в чужбина, които са граждани на въпросната държава или чужди граждани, на които тя се е съгласила да предостави помощ. Тази помощ може да бъде предоставена от консулски или дипломатически органи.

⁷ ОВ С 202 от 7.6.2016 г.

⁸ „След съответно уведомление до приемащата държава консулство на изпращащата държава може, ако приемащата държава не се противопостави, да изпълнява консулски функции в приемащата държава от името на трета държава“.

Съвета от 19 декември 1995 г. относно закрилата на гражданите на ЕС, осигурявана от дипломатическите и консулските представителства⁹.

Консулската закрила се предоставя в случаите, когато собствената държава не притежава на територията на държавата, в която се търси закрилата, постоянно представителство или почетен консул.

По принцип закрилата, предоставяна от посолства/консулства на държави от ЕС, включва:

- помощ в случай на смърт;
- помощ в случай на злополука или тежко заболяване;
- помощ в случай на арестуване или задържане;
- помощ за жертвите на насилие;
- помощ и репатриране на граждани на Европейския съюз, намиращи се в затруднено положение¹⁰.

Посоченият по-горе списък не е изчерпателен. В Решение 95/553/ЕО се посочва, че всеки гражданин може да кандидатства за закрила и при други обстоятелства, при които и доколкото е от компетентността на държавата трябва да се предостави непосредствена помощ на гражданин на ЕС в затруднено положение¹¹.

Това решение не е всеобхватно и не включва изрично други случаи, при които гражданите на Съюза биха имали нужда от помощ. Решение 96/409/ОВППС¹² предоставя на непредставените граждани на Съюза, които са изгубили документа си за пътуване, правото на временен документ за пътуване, издаден от която и да е друга държава членка, която разполага с представителство на съответното място.

Държавите членки са изготвили също в рамките на Съвета незадължителни насоки за консулска закрила¹³.

Още на този етап е сигурно, че призивите за подобряване на консулската закрила ще се умножат за в бъдеще, тъй като гражданите на ЕС ще бъдат все по-осведомени за правата си по тогавашния член 20 от Договора за създаване на Европейската общност и в резултат от нарастването на международните пътувания. Други причини за безпокойство са природните бедствия, терористичните атаки и политическата нестабилност.

През ноември 2006 г. Европейската комисия прие **зелена книга**¹⁴ относно дипломатическата и консулската закрила на граждани на ЕС в държави извън Съюза, в която са изложени идеи за укрепване на това право на гражданите. Реакциите на зелената книга разкриват значителен интерес в тази област¹⁵.

В тази книга се посочва, че дипломатическата и консулската закрила може да засяга отделни лица или групи от хора.

По време на общественото допитване става ясно, че член 20 от Договора за създаване на Европейската общност се тълкува по различен начин. Някои смятат, че той включва както дипломатическа, така и консулска закрила, докато други твърдят, че обхватът му е ограничен до консулската закрила. Дипломатическата закрила се състои в позоваването от страна на дадена държава на отговорността на друга държава за вреда, причинена на физическо или юридическо лице с гражданство на първата държава¹⁶. Изглежда, че повечето случаи, в които граждани на ЕС се нуждаят от помощ в трети

⁹ ОВ L 314/73 от 28.12.1995 г., Специално издание на български език, 2007 г., глава 20, том 1, стр. 15.

¹⁰ Сrv. текста на член 5, параграф 1 от цитираното Решение.

¹¹ Сrv. текста на член 5, параграф 2 от цитираното Решение.

¹² ОВ L 168, 16.7.1996 г., стр. 4.

¹³ Документ № 10109/06 на Съвета на Европейския съюз от 2.6.2006 г.

¹⁴ Брюксел, 28.11.2006 г., COM (2006) 712 окончателен.

¹⁵ Отговорите на зелената книга могат да се намерят на уебсайта: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm

¹⁶ Вж. пълния текст на проекта на член 1 от Доклада на Комисията по международно право на ООН от 2006 г. (A/61/10).

държави, се отнасят до консулска закрила, каквато съгласно международното право може да се предоставя от дипломатически или консулски представителства.

Като следствие от общественото допитване, стартирало на 28 ноември 2006 г. с публикуването на зелената книга по тези въпроси, се изготвя **план за действие**, който е неизчерпателна пътна карта за мерките, които Комисията възнамерява да предложи през периода 2007—2009 г. Този план е оповестен в Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Ефективна консулска закрила в трети държави: приносът на Европейския съюз, план за действие 2007—2009 г.“¹⁷. В него се посочва, че „Закрилата на гражданите на Съюза в трети държави от страна на дипломатическите и консулските органи е една от стратегическите политически цели на Комисията през 2007 година“. Третира се и въпросът за слабата информираност на гражданите за правата им по член 20 от Договора за създаване на Европейската общност, на което вероятно се дължи и относително малкият брой молби за консулска закрила. Разглежда се и договореността между държавите членки за т. нар. „водеща държава“¹⁸ — тази нова форма на консулско сътрудничество е създадена с цел засилване на консулското сътрудничество и подобряване на закрилата по време на криза на граждани на ЕС в трети държави, в които малко държави членки са представлявани. Една или повече държави членки се посочват за „водещи държави“ в трети държави, за да гарантират закрилата на непредставените граждани на Съюза от името на другите държави членки. При евакуация „водещата държава“ отговаря за евакуацията на всички граждани на Съюза на безопасно място. В контекста на член 20 от Договора за създаване на Европейската общност Комисията разглежда механизма на „водеща държава“ като положителна стъпка напред за по-ефективно споделяне на тежестта на задачите при кризисни ситуации.

Още в това Съобщение Комисията предлага следния план за действие за периода 2007—2009 г., включително серия от законодателни и незаконодателни мерки:

- Препоръка към държавите членки да отпечатат текста на член 20 от Договора за създаване на Европейската общност в паспортите¹⁹,
- Комисията да предостави плакат за консулската закрила за разпространяване на стратегически места в партньорство с държавите членки,
- Създаване на уебсайт на ЕС за консулската закрила, в който ще публикува информация за консулската закрила,
- Публикуване на информация относно представителствата на държавите членки в трети държави,
- Публикуване на мерките за прилагане на член 20 от Договора за създаване на Европейската общност,
- Обсъждане на възможността за създаване на телефонен номер на ЕС за консулската закрила.

Правна уредба след Договора от Лисабон

Договорът от Лисабон²⁰ взема предвид повишената необходимост от европейско измерение на консулската закрила. В него дееспособността на Съюза в тази област се утвърждава и изяснява. Правото на непредставените граждани на Съюза да се възползват от закрилата на консулските и дипломатическите органи на други държави членки при същите условия както гражданите на тези държави членки е установено в

¹⁷ Брюксел, 5.12.2007 г., COM (2007) 767 окончателен.

¹⁸ В Директива (ЕС) 2015/637 тази държава вече се нарича „пилотна“, срв. текста на член 13, параграф 3 от Директивата.

¹⁹ 20 държави членки вече са решили да следват този подход. Това са Австрия, Белгия, България, Германия, Гърция, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Обединеното кралство, Полша, Румъния, Словения, Унгария, Франция и Швеция.

²⁰ Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, подписан в Лисабон на 13 декември 2007 г., ОВ С 306, 17.12.2007 г.

член 20, параграф 2, буква в) и член 23 от ДФЕС и член 46 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

<p>Разпоредби от Договорите относно консулската закрила</p> <p>Член 20 от ДФЕС</p> <p>1. Създава се гражданство на Съюза. Всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното гражданство.</p> <p>2. Гражданите на Съюза се ползват с правата и имат задълженията, предвидени от Договорите.</p> <p>Те имат, <i>inter alia</i>:</p> <p>(...)</p> <p>в) правото да се ползват на територията на трета страна, в която държавата членка, на която те са граждани, няма представителство, от закрилата на дипломатическите и консулските власти на всяка държава членка при същите условия, както и гражданите на тази държава;</p> <p>(...)</p> <p>Тези права се упражняват при условията и в границите, определени от Договорите и от мерките, приети по тяхното прилагане.</p>
<p>Член 23 от ДФЕС</p> <p>Всеки гражданин на Съюза на територията на трета страна, където държавата членка, чийто гражданин е той, няма представителство, се ползва от закрилата на дипломатическите и консулските представителства на всяка държава членка при същите условия както и гражданите на тази държава. Държавите членки вземат необходимите мерки и започват необходимите международни преговори за осигуряване на тази закрила.</p> <p>Съветът, като действа в съответствие със специална законодателна процедура и след консултация с Европейския парламент, може да приема директиви за установяване на мерките за координиране и сътрудничество, необходими за улесняването на тази закрила.</p>
<p>Член 46 от Хартата на основните права на ЕС</p> <p>Дипломатическа и консулска закрила</p> <p>Всеки гражданин на Съюза се ползва от закрилата на дипломатическите и консулските власти на всяка друга държава членка на територията на трети страни, в които държавата членка, чийто гражданин е, няма представителство, при същите условия, както гражданите на тази държава.</p>

Според тези три разпоредби всеки гражданин на ЕС „се ползва от закрилата на дипломатическите и консулските представителства на всяка държава членка при същите условия както и гражданите на тази държава“. Този текст предоставя ясно индивидуално право на граждани²¹ на дадена държава членка да бъде третиран равноправно от консулските органи на друга държава членка, когато се намира на територията на трета държава, в която собствената му държава членка няма представителство. Статутът на гражданин на Съюза има за цел да бъде основен за гражданите на държавите членки²² и

²¹ Вж. делата *Lütticke*, 57/65 и *Van Gend & Loos*, 26/62. Член 23, параграф 2 от ДФЕС вече не съдържа разпоредба, според която държавите членки установяват необходимите правила помежду си. Член 23, параграфи 1 и 2 от ДФЕС просто дава възможност на държавите членки да приемат необходимите вътрешни разпоредби.

²² Дело *Grzelczyk*, C-184/99.

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

Правото на закрила от консулските и дипломатическите органи е записано в член 23 от ДФЕС и подлежи на съдебен контрол. Разпоредбите, попадащи в част втора на ДФЕС, подлежат на пълна съдебна проверка от Съда на Европейския съюз. Националните съдилища трябва да прилагат член 23 от ДФЕС като всяка друга разпоредба от правото на Съюза. Правото на съдебен контрол е общ принцип на правото, обвързващ държавите членки и институциите при прилагането на правото на Съюза²³, който е кодифициран в член 47 от Хартата на основните права. Непредставените граждани на ЕС имат право искането им за консулска закрила да бъде разгледано с необходимото внимание. Решение за отказ може да бъде обжалвано пред съда и в съответствие със съдебната практика в областта на отговорността на държавите може да доведе до осъждане за причинени щети.

При предишния правен режим държавите членки трябваше да установят необходимите правила помежду си²⁴. Бяха приети две решения на представителите на правителствата на държавите членки (Решение 95/553/ЕО относно закрилата на непредставените граждани на Европейския съюз и Решение 96/409/ОВППС относно утвърждаването на временен документ за пътуване), споменати по-горе. Договорът от Лисабон изоставя предишната логика на междуправителствено *sui generis* вземане на решения. Член 23, параграф 2 от ДФЕС дава право на Комисията²⁵ да инициира законодателство, т. е. да предлага **директиви** за установяване на мерките за координиране и сътрудничество, необходими за улесняването на тази закрила. Съветът, след консултация с Европейския парламент, взема решения с квалифицирано мнозинство²⁶.

Договорът от Лисабон също предвиди създаването на Европейската служба за външна дейност²⁷, която започна работа на 1 януари 2011 г. Решението на Съвета за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност²⁸ предвижда в своя член 5, параграф 10, че делегациите на Съюза по искане на държавите членки ги подпомагат в дипломатическите им отношения и в ролята им за предоставяне на консулска закрила на гражданите на Съюза в трети държави, без това да има отражение върху ресурсите.

Директивата относно консулската закрила

На 23 март 2011 г. Комисията публикува ново Съобщение относно консулската закрила, в което се прави равностойна на плана за действие за 2007—2009 г. и се представят мерките за следващите години.

Съобщението от март 2011 г. последва плана за действие на Комисията от декември 2007 г., съдържащ предложените мерки за 2007—2009 г. Планът бе насочен към засилване на консулската закрила и повишаване на осведомеността за това право сред гражданите. Това съобщение е в изпълнение на договорното задължение на Комисията да докладва на всеки три години за прилагането на член 23 от ДФЕС относно консулската закрила, както Комисията обяви в доклада си по член 25 от ДФЕС относно напредъка към ефективно гражданство на ЕС за периода 2007—2010 г.

В това Съобщение Комисията отчита значението на неотдавнашните значими международни кризи, които засегнаха голям брой граждани на ЕС в трети държави (напр. в Либия, Египет и Бахрейн след бунтовете за демокрация през пролетта на 2011 г., в Япония след земетресението през март 2011 г., в Хаити след земетресението през януари

²³ Дело *Oleificio Borelli*, C-97/91.

²⁴ Член 20 от Договора за създаване на Европейската общност.

²⁵ Член 17, параграф 2 от ДЕС.

²⁶ Член 16, параграф 3 от ДЕС.

²⁷ Член 27 от ДЕС.

²⁸ O V L 201, 3.8.2010 г., стр. 30 (Документ на Съвета 2010/427/ЕС).

2010 г., облака вулканичен прах от Исландия през пролетта на 2010 г.)²⁹ и показаха нуждата от консулска закрила независимо от гражданството на гражданите на ЕС. Повече от 100 000 граждани на ЕС са се намирали в тези трети държави в момента на кризите.

Въпреки разликите в консулската закрила, предоставяна от държавите членки, по-голямата част от гражданите на ЕС³⁰ (62 %) очакват да им бъде оказана една и съща помощ, независимо от това към посолството на коя държава членка се обръщат. Почти една трета от европейските граждани (28 %) очакват поне минимално стандартно ниво на помощ, което да се оказва от всички държави членки.

Комисията също така създаде уебсайт³¹ за консулската закрила за граждани. На него са предоставени полезна информация и данни за контакти с посолствата/консулствата на държавите от ЕС в страни извън Съюза.

На 20 април 2015 г. държавите членки на ЕС приеха **директивата относно консулската закрила** за гражданите на ЕС, които живеят или пътуват извън ЕС³². В директивата се изяснява кога и как граждани на ЕС, които имат проблеми в държава извън Съюза, имат право да получават помощ от посолства или консулства на други държави — членки на ЕС. Целта е да се улесни сътрудничеството между консулските служби и да се укрепи правото на европейските граждани на консулска закрила.

С директивата се определя кога и как гражданите на ЕС, които са в бедствено положение в държава извън ЕС, имат правото да се ползват от закрилата на посолствата или консулствата на други държави от ЕС, ако тяхната собствена държава не е представена.

Сред **основните характеристики** на директивата са:

1. Недискриминационна консулска закрила

Другите държави от ЕС трябва да предоставят на непредставените граждани на ЕС всяка помощ, която те биха предоставили на своите собствени граждани, като:

- помощ в случай на смърт;
- помощ в случай на тежка злополука или тежко заболяване;
- помощ в случай на арестуване или задържане;
- помощ на жертви на престъпление;
- помощ и репатриране при извънредна ситуация.

С директивата се пояснява до каква степен членовете на семействата на граждани на държави извън ЕС могат да получат помощ.

2. Мерки за координация и сътрудничество

С новата директива се поясняват също така правилата за координиране на помощта между държавите от ЕС и ролята на делегациите на ЕС.

Държавата, от която съответният гражданин на държава от ЕС иска помощ, винаги ще се консултира с неговата собствена държава, като собствената държава може по всяко време да реши да се погрижи за своите граждани дори когато тя няма посолство

²⁹ Либия (8 държави членки имат представителства): около 6000 граждани на ЕС се намираха в страната при започването на кризата; на 9 март 2011 г. 1 345 граждани на ЕС все още са били в страната; оттогава държавите членки търсят начини да евакуират поне 52 граждани. Египет (22 държави членки имат представителства): поне 100 000 граждани на ЕС (повечето туристи в региона на Червено море). Бахрейн (4 държави членки имат представителства): има поне 8 000 граждани на ЕС. Япония (всички държави членки имат представителства, освен Малта и Кипър): около 37 000 граждани на ЕС. Хаити (след земетресението през 2010 г.): около 2 700 граждани на ЕС. Кризата, причинена от облака вулканичен прах в Исландия (пролетта на 2010 г.): повече от 100 000 полета бяха анулирани. Данните са приблизително изчислени въз основа на източници от държавите членки и Комисията.

³⁰ Евробарометър, март 2010 г.

³¹ <http://ec.europa.eu/consularprotection>

³² Директива (ЕС) 2015/637 на Съвета от 20 април 2015 година относно мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети държави и за отмяна на Решение 95/553/ЕО, ОВ L 106, 24.4.2015 г., стр. 1—13.

или консулство във въпросната държава (например чрез предоставяне на информация по телефона, чрез установяване на връзка със семейството или приятели или чрез онлайн консулски услуги).

Съответният гражданин може да бъде пренасочен от едно посолство към друго, тъй като държавите от ЕС, представени във въпросната държава, могат да се договорят на местно равнище за това кой ще оказва помощ на кого с цел гарантиране на ефективна закрила на гражданите на ЕС. Тези договорености ще трябва да бъдат публикувани.

Гражданите могат да получат информация за наличната помощ и сключените споразумения между консулствата, като се свържат с делегацията на ЕС във въпросната държава.

3. Кризисни ситуации

С директивата се определят правила, с които се гарантира, че непредставените граждани ще получат нужното внимание и пълна помощ при кризисни ситуации. При такива случаи е необходимо ясно разпределение на отговорностите и координация, за да се избегне пренебрегване на гражданите на ЕС.

4. Финансови процедури

Ако предоставената помощ включва разходи или такси, непредставените граждани на ЕС следва да не плащат повече от гражданите на държавата от ЕС, която им оказва помощ.

От гражданите, които не са в състояние да заплатят на място тези разходи, ще бъде изискано да подпишат формуляр, с който те поемат задължение да възстановят тези разходи на властите на своята собствена държава.

Предвижда се Директивата да се прилага от 1 май 2018 г. С нея се отменя предишния правен режим, който бе установен с Решение 95/553/ЕО на Съвета относно консулската закрила за непредставени граждани на ЕС. Целта е по-нататъшно улесняване на сътрудничеството и координацията между консулските власти и засилване на правото на гражданите на ЕС на консулска закрила.

Транспониране на Директива (ЕС) 2015/637

До момента на настоящото изследване само две от 28-те държави членки са приели необходимите законодателни мерки за транспонирането на директивата и са ги съобщили на Комисията. Това са Чешката република³³ и Кипър³⁴.

В България към момента не са известни никакви законодателни действия по транспониране на директивата. Сведения за такива действия не се откриват нито на интернет страницата на Министерство на външните работи³⁵, нито на страницата на Министерския съвет за обществени консултации www.strategy.bg, нито на страницата на Народното събрание за внесени законопроекти³⁶.

През 2013 г. от Министерство на външните работи е изработен проект за Закон за консулски услуги и консулско съдействие³⁷, който трябваше да урежда консулските услуги и съдействие, които българската държава предоставя на българските граждани, българските юридически лица и гражданите на държавите — членки на ЕС в чужбина.

³³ Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)

Официална публикация: Sbirka Zakonu CR; Дата на публикуване: 2017-05-22

Vyhláška č. 186/2017 Sb., o stanovení formulářů pro závazek k úhradě nákladů na konzulární ochranu a formuláře žádosti o náhradu výdajů

Официална публикация: Sbirka Zakonu CR; Дата на публикуване: 2017-06-30

³⁴ Ο Περί των Μέτρων Συντονισμού και Συνεργασίας μεταξύ των Κρατών Μελών της ΕΕ προς Διευκόλυνση της Προξενικής Προστασίας για μη Αντιπροσωπευόμενους Πολίτες της Ένωσης σε Τρίτες Χώρες Νόμος του 2017.

Официална публикация: Cyprus Gazette; Брой на ОВ: 4594; Дата на публикуване: 2017-03-20; Страница: 00249-00256

³⁵ <http://www.mfa.bg/>

³⁶ <http://www.parliament.bg/bg/bills>

³⁷ Концепция за Закон за консулски услуги и консулско съдействие, 16.01.2013 г., <http://www.mfa.bg/events/73/11/1325/index.html>

В първоначалната редакция на този проект за закон се предвиждаше глава шеста – съдействие на граждани на държавите — членки на ЕС³⁸. В публикувания за обществени консултации на страницата на Министерския съвет www.strategy.bg³⁹ проект за закон вече е предвидено:

„Глава шеста. Съдействие на граждани на държава — членка на Европейския съюз

Чл. 54. Дипломатическото или консулското представителство на Република България предоставя консулско съдействие на гражданин на държава — членка на Европейския съюз, по негова молба съгласно процедурата, описана в акт на Европейския съюз или по силата на двустранно споразумение между Република България и държавата членка, със съгласието на приемащата страна, ако държавата — членка на Европейския съюз, на която лицето е гражданин, няма представителство в приемащата страна“.

Очевидно е от тези предходни действия, че замисълът на правителството е да транспонира разпоредбите на директивата в нов закон, а не в подзаконен или административен акт. Остава да проследим какъв точно ще бъде той и кога ще бъде изработен. До крайния срок за транспониране на директивата остават само няколко месеца. След изтичане на срока за транспониране и при неизпълнение на задълженията на България може да последва наказателна процедура от страна на Комисията за неизпълнение на задължения от държава членка по силата на член 258 (предишен член 226 от ДЕО) от ДФЕС.

³⁸ Със следната забележка: „съдържанието на тази глава е обусловено от бъдещото приемане на Директивата на Съвета на ЕС по консулска защита на непредставени граждани на ЕС в трети страни, като все още не е уточнен финансовият механизъм на възстановяване на средствата между държавите членки. Затова до приемането на директивата тази глава няма да бъде разработвана от работната група“.

³⁹ <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=844>