

Brusel 2. září 2022
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Příjemce:	Generální sekretariát Rady
Č. dok. Komise:	COM(2022) 437 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o provádění a uplatňování směrnice Rady (EU) 2015/637 ze dne 20. dubna 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2022) 437 final.

Příloha: COM(2022) 437 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 2.9.2022
COM(2022) 437 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění a uplatňování směrnice Rady (EU) 2015/637 ze dne 20. dubna 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES

1. Úvod

Občanství Evropské unie, které je „předurčeno být základním statusem státních příslušníků členských států“¹ Unie, poskytuje občanům Unie ochranu při cestování nebo pobytu v zahraničí. Ustanovení čl. 20 odst. 2 písm. c) a článek 23 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) jako součást práv občanů Unie stanoví, že každý občan Unie má na území třetí země (tj. země mimo EU), kde členský stát, jehož je tento občan státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoli členským státem, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto členského státu.

Základní právo nezastoupených občanů na konzulární ochranu ze strany zastoupených členských států za stejných podmínek jako vlastní státní příslušníci těchto států² je výrazem vnějšího rozměru občanství Unie a projevem solidarity členských států a posiluje identitu EU ve třetích zemích. Chrání občany Unie, kteří se v zahraničí ocitnou v nesnázích. Jeho význam je nejzřetelnější v souvislosti s rozsáhlými krizovými situacemi, ať už přírodními, nebo způsobenými lidskou činností, které mohou vyžadovat naléhavou pomoc a repatriaci velkého počtu občanů Unie.

Dne 20. dubna 2015 přijala Rada směrnici (EU) 2015/637 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích (dále jen „směrnice“)³, jež je prvním sekundárním právním předpisem EU přijatým v této oblasti⁴. Účelem směrnice je: i) stanovit v právu Unie příslušná opatření v oblasti koordinace a spolupráce nezbytná pro usnadnění běžné konzulární ochrany nezastoupených občanů Unie; ii) posílit právní jistotu, pokud jde o rozsah, podmínky a postupy související s konzulární ochranou; a iii) optimalizovat využívání zdrojů členských států a EU, a to i v dobách krize. Členské státy měly povinnost provést tuto směrnici ve vnitrostátním právu do dne 1. května 2018.

V posledních letech došlo k několika událostem, které přinesly výzvy související s konzulární ochranou, zejména jde o pandemii COVID-19, krizi v Afghánistánu a ruskou

¹ Bod 38 rozsudku ze dne 18. ledna 2022, Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, a citovaná judikatura.

² Viz článek 46 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

³ Úř. věst. L 106, 24.4.2015, s. 1.

⁴ Až do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se právo související s konzulární ochranou řídilo článkem 20 Niceské smlouvy a předtím článkem 8c Maastrichtské smlouvy, které ponechávaly na členských státech, aby pro zajištění této ochrany „sjednaly nezbytná pravidla mezi sebou“. S cílem vyhovět článku 8c a vzhledem k tomu, že společná ochranná opatření by „posílila identitu Unie vnímanou ve třetích zemích“ a „myšlenku evropské solidarity“, přijaly členské státy rozhodnutí zástupců vlád členských států zasedajících v Radě 95/553/ES ze dne 19. prosince 1995 o ochraně občanů Evropské unie prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení (Úř. věst. L 314, 28.12.1995). Lisabonská smlouva tento způsob provádění nahradila. Podle nového přístupu byla Rada zmocněna, aby v souladu se zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem přijímala směrnice, které stanoví opatření v oblasti koordinace a spolupráce, nezbytná pro usnadnění diplomatické nebo konzulární ochrany občanů Unie poskytované kterýmkoli členským státem na území třetí země, v níž členský stát, jehož je daná osoba státním příslušníkem, nemá své zastoupení. S ohledem na právní rámec stanovený Lisabonskou smlouvou tato směrnice rovněž zrušila rozhodnutí 95/553/ES.

útočnou válku proti Ukrajině. Tyto krize ukázaly přínosy konzulární ochrany pro občany Unie jako součásti práv vyplývajících z občanství Unie⁵.

Konzulární ochrana bude v budoucnu pravděpodobně ještě důležitější, jelikož by se mohla zvyšovat četnost, závažnost i trvání krizí, obzvláště krizí souvisejících s globálním oteplováním, které způsobují neodvratitelná vícenásobná klimatická rizika a představují vícenásobná nebezpečí pro ekosystémy i lidi⁶. Z uvedeného plyne potřeba zajistit existenci infrastruktury, která umožní uplatňování práv občanů Unie souvisejících s konzulární ochranou v praxi. Také to ukazuje potřebu posílit právní rámec konzulární ochrany EU, a to zvláště s cílem zlepšit připravenost na krize a zohlednit snížené celkové konzulární zastoupení členských států EU v důsledku vystoupení Spojeného království z EU.

V tomto ohledu mělo vystoupení Spojeného království z EU vliv i na územní působnost směrnice, neboť vznikla nová třetí země, která je domovem nejméně 5,5 milionu občanů Unie⁷.

Jak se uvádí ve zprávě o občanství EU za rok 2020⁸, v pracovním programu Komise na rok 2021⁹ byl oznámen přezkum pravidel EU pro konzulární ochranu s cílem zlepšit připravenost a schopnost EU a členských států chránit a podporovat občany Unie v době krize. To by zahrnovalo posílení podpůrné role EU a co nejlepší využití jedinečné sítě delegací Unie¹⁰.

Kromě toho se ve strategickém kompasu pro bezpečnost a obranu¹¹, který předložil vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku / místopředseda Komise (vysoký představitel / místopředseda) a který schválily hlavy států a předsedové vlád EU¹², uvádí, že „[r]ovněž budou přezkoumány a posíleny mechanismy ESVČ pro reakci na krize, naše konzulární podpora a bezpečnost v terénu s cílem lépe pomáhat

⁵ Podrobné informace viz článek „Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad (Pozitivní příběhy konzulární podpory poskytnuté občanům Unie uvízlým v zahraničí)“ na adrese https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en.

⁶ Viz zpráva Mezivládního panelu pro změnu klimatu „Změna klimatu 2022, Dopady, adaptace a zranitelnost“, strana 15.

⁷ Berou-li se v úvahu pouze poživatelé práv z dohody o vystoupení Spojeného království (tj. občané Unie, kteří ve Spojeném království žili před 31. prosincem 2020 a žijí v něm i nadále), s vyloučením občanů Unie, kteří se do Spojeného království přistěhovali po 31. prosinci 2020. Ve Spojeném království jsou zastoupeny všechny členské státy a působí zde delegace Unie: možnost, že občané Unie nebudou zastoupeni, je velmi omezená. Na místní úrovni jsou pravidelně svolávána zasedání věnovaná místní konzulární spolupráci a dále probíhá konzulární krizové plánování. Opatření přijatá s cílem přizpůsobit se skutečnosti, že Spojené království se z hlediska směrnice stává třetí zemí, zahrnují úpravu společných rámců. Dohoda o vystoupení Spojeného království ani dohoda o obchodu a spolupráci mezi EU a Spojeným královstvím se na konzulární ochranu nevztahuje.

⁸ [Zpráva o občanství EU 2020](#) – Posílení postavení občanů a ochrana jejich práv (EU Citizenship Report 2020 – Empowering citizens and protecting their rights).

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Tato iniciativa podléhá příslušným požadavkům na zlepšování právní úpravy a dosud nebyla předložena.

¹¹ Strategický kompas pro bezpečnost a obranu – Za Evropskou unií, která chrání své občany, hodnoty a zájmy a přispívá k mezinárodnímu míru a bezpečnosti, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹² EU 7371/22.

členským státům v jejich úsilí o ochranu a záchranu jejich občanů v zahraničí, jakož i v zájmu podpory našich delegací EU v situacích, kdy potřebují evakuovat personál“¹³.

Komise navíc ve svém sdělení o opatřeních navazujících na konferenci o budoucnosti Evropy z června 2022 oznámila, že zváží nové oblasti činnosti, jako je „přiblížení evropského občanství občanům, mimo jiné posílením práv s ním spojených a poskytováním spolehlivých a snadno dostupných informací o něm“¹⁴.

2. Rozsah zprávy o provedení a uplatňování

Podle čl. 19 odst. 1 směrnice¹⁵ Komise do 1. května 2021 předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu o jejím provedení a uplatňování. Předložení této zprávy bylo odloženo, aby bylo možné zohlednit nedávné události, které mají zásadní dopad na konzulární ochranu, například zkušenosti získané z rozsáhlých repatriací, které si vyžádalo vypuknutí pandemie COVID-19, krize v Afghánistánu a ruská útočná válka proti Ukrajině¹⁶.

Popis a analýza obsažené v této zprávě vycházejí především z informací poskytnutých členskými státy, službou ESVČ a delegacemi Unie, doplněných o externí studie¹⁷ a přímou zpětnou vazbu od občanů Unie¹⁸.

Zpráva se zaměřuje na opatření, která členské státy přijaly za účelem provedení a uplatňování směrnice. Posuzuje, zda členské státy směrnicí provedly ve stanovené lhůtě a zda vnitrostátní právní předpisy a praxe dosahují cílů a splňují požadavky směrnice. Kromě toho se tato zpráva podle čl. 19 odst. 2 směrnice zabývá také potenciální nutností zavést dodatečná opatření, mimo jiné ve vhodných případech i změn upravujících směrnicí za účelem dalšího usnadnění výkonu práv občanů Unie souvisejících s konzulární ochranou¹⁹.

3. Účel a hlavní prvky směrnice

Směrnice stanoví opatření v oblasti koordinace a spolupráce nezbytná k usnadnění výkonu práva občanů Unie požívat na území třetí země, kde členský stát, jehož jsou

¹³ V návaznosti na tuto výzvu bylo v červenci 2022 vytvořeno Centrum ESVČ pro reakci na krize (CRC), jako stálý nástroj reakceschopnosti služby ESVČ v případech krize, který úzce spolupracuje s krizovými jednotkami všech orgánů EU, členských států a partnerů.

¹⁴ Příloha dokumentu COM(2022) 404 final.

¹⁵ Všechny následující odkazy na články se týkají směrnice, není-li uvedeno jinak.

¹⁶ Období, za které se zpráva podává, tedy trvá od 1. května 2018, kdy měly členské státy povinnost provést směrnicí do vnitrostátního práva, do data zveřejnění této zprávy.

¹⁷ Přípravované studie „*Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection* (Studie na podporu přípravy posouzení dopadů možné politické iniciativy EU týkající se opatření v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit výkon práva občanů Unie na konzulární ochranu)“, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis and VVA, a „*Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU* (Účinnost konzulární ochrany nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a budoucnost unijního občanského práva na konzulární ochranu mimo EU)“, EU-CITIZEN: Academic Network on European Citizenship Rights (Akademická síť pro evropská občanská práva).

¹⁸ Bleskový průzkum Eurobarometr 485: *EU Citizenship and Democracy* (Občanství Unie a demokracie), únor/březen 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=en.

¹⁹ Každý legislativní návrh by podléhal příslušným požadavkům na zlepšování právní úpravy, jako je případné hodnocení a posouzení dopadů.

státními příslušníky, nemá zastoupení (tj. v případě, že jsou „nezastoupení“), diplomatické a konzulární ochrany kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto členského státu, jak je stanoveno v čl. 20 odst. 2 písm. c) SFEU²⁰. Směrnice zejména upravuje definice a postupy nezbytné k provádění tohoto práva.

V souladu s článkem 23 SFEU směrnice uvádí, že zastoupené členské státy poskytují nezastoupeným občanům Unie konzulární ochranu ve třetích zemích „za stejných podmínek“ jako svým vlastním státním příslušníkům. To znamená, že směrnice neharmonizuje úroveň pomoci, kterou jsou členské státy povinny nezastoupeným občanům poskytnout. Lépe řečeno, nezastoupení občané Unie mají nárok na *rovné zacházení*, tj. na stejnou úroveň ochrany, jakou by členský stát poskytující pomoc poskytl svým vlastním státním příslušníkům ve stejné situaci. V praxi to znamená, že nezastoupeným občanům Unie se může dostat různých druhů ochrany a různých úrovní služeb v závislosti na členském státě, od něž ochranu žádají, a to v důsledku rozdílné ochrany, kterou členské státy poskytují svým vlastním státním příslušníkům.

Směrnice obsahuje tyto prvky:

- Obecnou zásadu konzulární ochrany poskytované nezastoupeným občanům Unie členskými státy za stejných podmínek jako jejich vlastním státním příslušníkům (článek 2).
- Možnost, že členský stát, jehož je nezastoupený občan státním příslušníkem, požádá členský stát, jež nezastoupený občan žádá o konzulární ochranu nebo od něj ochranu přijímá, o předání daného případu členskému státu, jehož je občan státním příslušníkem, přičemž dožádaný členský stát by se měl tohoto případu vzdát (článek 3).
- Osobní rozsah ochrany určující, kdo má na konzulární ochranu nárok (články 4, 5 a 6).
- Podmínky přístupu k této ochraně, konkrétně to, který členský stát a u jakého orgánu mohou nezastoupení občané Unie o ochranu požádat (článek 7).
- Pravidla pro identifikaci nezastoupených občanů Unie (článek 8).
- Demonstrativní výčet typů situací, kvůli nimž může být konzulární ochrana třeba (článek 9).
- Pravidla pro spolupráci a koordinaci mezi členskými státy navzájem a s EU, a to s cílem zajistit ochranu nezastoupených občanů (článek 10).
- Přesnější vymezení týkající se úlohy delegací Unie (článek 11).
- Požadavky na místní spolupráci mezi členskými státy (článek 12) a na připravenost na krizi a spolupráci členských států a delegací Unie ve třetích zemích (článek 13).
- Pravidla pro úhradu nákladů na konzulární ochranu (články 14 a 15).

4. Obecné posouzení

4.1. Provedení směrnice ve vnitrostátním právu

Podle článku 17 byly členské státy povinny provést směrnici ve vnitrostátním právu do 1. května 2018.

²⁰ 4. bod odůvodnění a čl. 1 odst. 1 směrnice.

Ke dni uplynutí lhůty pro provedení nesdělilo Komisi nezbytná opatření deset členských států. S cílem zajistit úplné provedení směrnice Komise s příslušnými členskými státy spolupracovala a stále s členskými státy vede dialog o provádění konkrétních prvků směrnice.

Komise bude situaci nadále pečlivě sledovat a podnikne nezbytné kroky k zajištění dodržování směrnice v celé EU, v případě nutnosti včetně vyvolání řízení pro porušení povinnosti podle článku 258 SFEU.

4.2. Uplatňování směrnice a potenciální nedostatky

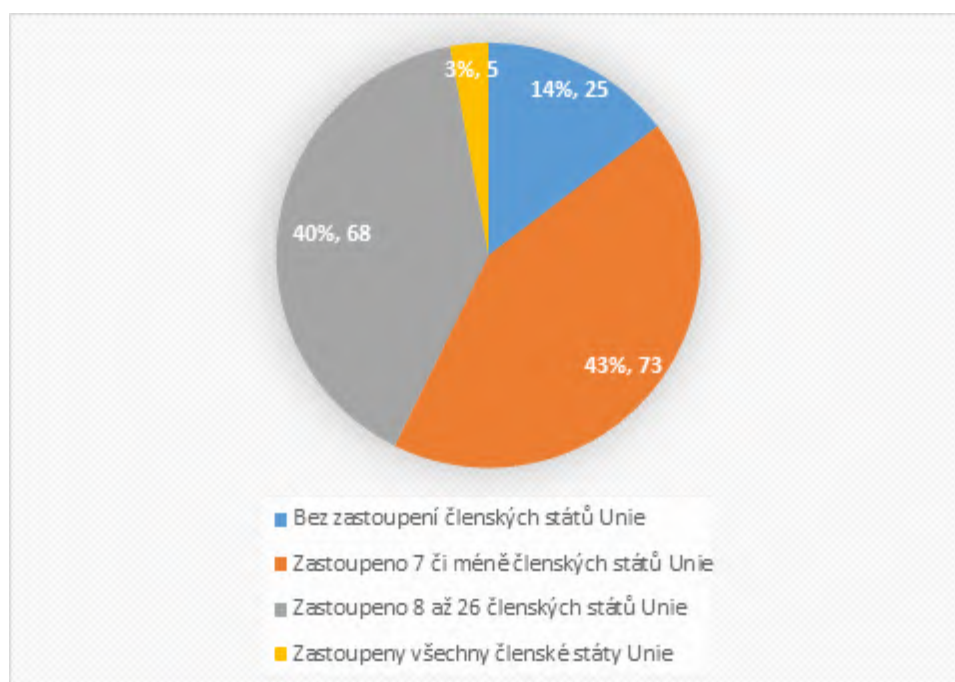
Směrnice se od svého vstupu v platnost ukázala jako užitečný nástroj pro zajištění ochrany a podpory občanů Unie, zvláště v souvislosti s vypuknutím pandemie COVID-19 v roce 2020. Řada konkrétních nedostatků i nových potřeb však pro občany Unie představuje problém.

Za prvé, směrnice vychází z předpokladu, že pokud nezastoupení občané Unie žádají o konzulární ochranu ve třetí zemi, mohou se vždy obrátit na jiný členský stát. Existuje však **mnoho zemí, v nichž žádný členský stát nemá zřízené velvyslanectví ani konzulární úřad**. Navíc v zemích, kde je zastoupeno pouze několik členských států, **může být tlak na konzulární síť těchto členských států vysoký, a to zejména v krizových situacích**. Konkrétně existuje 25 třetích zemí, v nichž nemá žádný členský stát zřízeno velvyslanectví ani konzulární úřad²¹. V pěti z těchto zemí je jediným diplomatickým zastoupením EU delegace Unie²². V mnoha dalších třetích zemích je však konzulární nebo diplomatické zastoupení členských států velmi nízké, a proto hrozí značné riziko, že budou v případě krize většího rozsahu přetíženy. Například ve více než polovině třetích zemí je zastoupeno maximálně sedm členských států, často s omezenými zdroji. Delegace Unie, které jsou přítomny ve většině dotčených třetích zemí, by v případě potřeby mohly členským státům poskytnout další užitečnou podporu, a pomoci tak nezastoupeným občanům Unie.

²¹ Jsou to: Afghánistán, Antigua a Barbuda, Bahamy, Barbados, Belize, Bhútán, Cookovy ostrovy, Dominika, Svazijsko, Grenada, Guyana, Kiribati, Lesotho, Lichtenštejnsko, Maledivy, Marshallovy ostrovy, Mikronésie, Nauru, Republika Palau, Svatý Kryštof a Nevis, Svatý Vincenc a Grenadiny, Samoa, Šalomounovy ostrovy, Tonga, Tuvalu. Počet třetích zemí, v nichž žádný členský stát nemá velvyslanectví nebo konzulární úřad v dané zemi, se po vystoupení Spojeného království z EU zvýšil.

²² Afghánistán, Barbados, Svazijsko, Guyana a Lesotho.

Obrázek 1: Zastoupení členských států EU ve třetích zemích



Za druhé, **podpora poskytovaná delegacemi Unie** občanům Unie na žádost členských států přesahuje podmínky stanovené v článku 11 směrnice²³, který se týká především koordinace a logistické podpory²⁴. Jde zejména o třetí země, kde není zastoupen žádný členský stát a kde pomoc občanům Unie v nouzi poskytují delegace Unie. Tak tomu bylo i v krizových situacích, kdy delegace Unie členským státům při poskytování pomoci občanům Unie často aktivně pomáhaly.

Co je důležitější, delegace Unie mají ode dne vstupu směrnice v platnost zásadní význam pro fungování místní a krizové spolupráce. Delegace Unie, služba ESVČ a útvary Komise včetně jejího Střediska pro koordinaci odezvy na mimořádné události (ERCC) po vypuknutí pandemie COVID-19 podpořily členské státy při organizaci bezprecedentní společné akce s cílem repatriovat přibližně 600 000 občanů Unie, kteří byli postiženi cestovními omezeními po celém světě, a to zejména prostřednictvím mechanismu civilní ochrany Unie (UCPM)²⁵. Díky tomu se sice ukázaly přínosy konzulární ochrany jako součásti unijních občanských práv, ale zároveň to zdůraznilo potřebu posílit stávající

²³ V této souvislosti viz také čl. 221 odst. 2 SFEU a čl. 5 odst. 10 rozhodnutí Rady ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost (2010/427/EU) (Úř. věst. L 201/30 ze dne 3. srpna 2010).

²⁴ „Delegace Unie úzce spolupracují s velvyslanectvími a konzuláty členských států a koordinují s nimi svou činnost s cílem přispět ke spolupráci a koordinaci na místní úrovni a v případě krizí, zejména tím, že poskytují dostupnou logistickou podporu, včetně kancelářských prostor a organizačního zázemí, jako je dočasné ubytování pro konzulární pracovníky a zásahové týmy. Delegace Unie a ústředí ESVČ rovněž usnadní výměnu informací mezi velvyslanectvími a konzuláty členských států a případně s místními orgány. Delegace Unie rovněž zveřejní obecné informace o pomoci, na niž by mohli mít nezastoupení občané nárok, a zejména o případných dohodnutých praktických ujednáních.“

²⁵ Rozhodnutí 1313/2013/EU stanoví, že mechanismus civilní ochrany Unie lze „použít k poskytování podpory v oblasti civilní ochrany v rámci konzulární pomoci občanům Unie, jestliže o ni požádají konzulární orgány dotčených členských států“. Mechanismus civilní ochrany Unie spolufinancoval 408 repatriačních letů z 85 třetích zemí, které organizovalo devatenáct členských států, dva zúčastněné státy a Spojené království (v přechodném období bylo stále součástí mechanismu) a díky nimž se do Evropy vrátilo 100 313 osob (z toho 90 060 občanů Unie).

rámec EU, aby členské státy a EU mohly v budoucnu případným podobným výzvám účinněji čelit. Německé předsednictví Rady vyjádřilo ve svém průběžném hodnocení s názvem „COVID-19 lessons learned“ (Zkušenosti získané z COVID-19)²⁶ názor, že tato repatriace ukázala, že „stávající nástroje poskytují pevný základ pro další posílení koordinované konzulární reakce na krizi“²⁷.

Popis úlohy delegací Unie ve směrnici se na základě všech dostupných poznatků zdá být příliš úzký na to, aby zcela odrážel podporu poskytovanou delegacemi na místě a jejich skutečné zapojení, a to zvláště v době krize. Delegace Unie uvádějí, že jsou pravidelně žádány o přímou podporu pro občany, kteří potřebují pomoc, a to výrazně nad rámec mandátu, který byl pro ně při přijetí směrnice předvídan²⁸. Tato situace však není ideální, neboť neposkytuje nezbytnou právní jistotu. Právní jasnost a jistotu ohledně těchto situací by bylo možné zlepšit například tím, že by delegace Unie byly zmocněny v případech potřeby jednat na žádost členských států²⁹.

Za třetí, směrnice se nezmiňuje o **konzulární ochraně některých zranitelných skupin nezastoupených občanů**. Sem mohou patřit žádosti o konzulární ochranu podané těhotnými ženami, nezletilými osobami bez doprovodu, osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, osobami se zdravotním postižením nebo osobami diskriminovanými z jakéhokoli důvodu upraveného článkem 21 Listiny. Směrnice navíc neurčuje zvláštní režim konzulární pomoci obětem trestných činů, mezi něž mohou patřit oběti domácího a genderově podmíněného násilí. Přístup k odpovídající konzulární ochraně může být pro osoby z těchto skupin vzhledem k jejich specifickým potřebám složitější, a to zvláště v době krize. Zatímco v praxi členské státy pomoc nezastoupeným zranitelným skupinám upřednostňují, právní jistota by se mohla zlepšit. To by mohlo zahrnovat změny směrnice, které by blíže popsaly specifickou situaci zranitelných nezastoupených občanů.

Za čtvrté by bylo možné podniknout další kroky s cílem zajistit, aby **si občané EU byli vědomi svých práv souvisejících s konzulární ochranou** a měli přístup ke **spolehlivým a aktuálním informacím umožňujícím jejich plný výkon**. Tyto informace by měly zahrnovat kontaktní údaje velvyslanectví a konzulátů jiných členských států, honorární konzuly schopné poskytovat konzulární ochranu a ujednání mezi členskými státy. Ačkoli směrnice poskytování informací v několika článcích zmiňuje, neobsahuje zvláštní článek o sděleních předávaných prostřednictvím unijních kanálů a o poskytování relevantních informací pro občany Unie, které obsahují všechny výše uvedené aspekty. Toto doplnění by bylo přínosné, neboť by zajistilo, že občanům bude poskytována určitá minimální a

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ V této souvislosti viz také závěry Rady o zvyšování připravenosti, schopnosti reakce a odolnosti vůči budoucím krizím ze dne 23. listopadu 2021, v nichž Rada uvedla, že „[ř]adu zkušeností lze čerpat z pandemie COVID-19. Navzdory nedostatkům si EU vede dobře, a to díky koordinaci a solidaritě. Přestože jsme odhalili nedostatky, pokud jde o připravenost a reakci na meziodvětvové krize, naše reakce na pandemii prokázala nezbytnost a přidanou hodnotu spolupráce. (...) Využití konzulární spolupráce a koordinace EU při úspěšné repatriaci občanů EU, kteří z důvodu mimořádných cestovních omezení uvízli v zahraničí, členskými státy za podpory ESVČ a mechanismu civilní ochrany Unie (...) zdůrazňuje tam, kde je to relevantní, význam konzulární koordinace a spolupráce během krizí a potřebu využít zkušenosti získané z reakce na pandemii COVID-19 a dalších krizí, a očekává, že Komise v roce 2022 předloží návrh revize směrnice EU o konzulární ochraně.“ (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/cs/pdf>).

²⁸ Jako nedávné příklady přímé pomoci občanům Unie ze strany delegace Unie lze uvést pomoc občanovi Unie v Afghánistánu při vyřizování cestovních dokladů a pomoc při záchraně občana Unie, jehož loď unesl proud na místě vzdáleném 100 km od Somálska.

²⁹ Viz poznámka pod čarou 27.

konzistentní úroveň informací, což by dále usnadnilo výkon práv občanů Unie souvisejících s konzulární ochranou.

V tomto ohledu čl. 2 odst. 2 stanoví, že členské státy musí nezastoupené občany informovat o míře, v níž jsou honorární konzulové příslušní k poskytnutí ochrany v daném případě. V čl. 7 odst. 2 se dále uvádí, že členské státy a EU musí zveřejnit stávající praktická ujednání mezi členskými státy, aby byla zajištěna transparentnost pro nezastoupené občany. Členské státy však ne vždy podnikají konkrétní kroky k informování nezastoupených občanů o těchto konkrétních aspektech a také shromažďování informací na úrovni EU za účelem jejich šíření prostřednictvím unijních kanálů není komplexní. Je proto možné, že nezastoupení občané Unie nebudou mít snadno dostupné a/nebo dostatečné informace o praktických opatřeních. Z uvedeného plyne, že komplexní a účinné požadavky na informace by zlepšily celkovou konzulární ochranu. EU by v tomto ohledu mohla hrát významnější roli, pokud by doplnila kroky učiněné členskými státy³⁰ zjednodušením informací a/nebo poskytnutím centrálního přístupového místa a/nebo dalším využitím svých globálních a místních komunikačních kanálů k předávání informací.

Existuje také prostor pro větší efektivitu toku informací v době krize mezi službou ESVC, delegacemi Unie, členskými státy a jejich zastoupeními a případně Komisí. Stejně tak je klíčové zlepšit tok informací směrem k občanům. Místní konzulární spolupráce by se například mohla dohodnout na centrálním zdroji informací, který by v každé třetí zemi v krizových situacích sloužil jako hlavní nástroj komunikace s nezastoupenými občany Unie. Kanál(y) by mohly spravovat buď delegace Unie, nebo členské státy pověřené touto úlohou.

Členské státy by nezastoupeným občanům Unie také měly poskytnout **přístup k účinným prostředkům právní ochrany a nápravy**, aby zajistily, že nezastoupení občané budou mít k dispozici způsob, jak se domáhat právní ochrany a nápravy v případě, že jejich práva související s konzulární ochranou byla porušena³¹. V zájmu dalšího usnadnění výkonu práv občanů Unie souvisejících s konzulární ochranou by bylo možné zvážit zavedení **výslovného právního základu obsaženého ve směrnici, upravujícího zpracování osobních údajů občanů Unie**, a to zvláště v krizových situacích. Kromě toho je vzhledem k rostoucímu počtu a rozsahu krizí zapotřebí více využívat mechanismy předvídání pro připravenost na krize, zejména s ohledem na lidské náklady spojené se selháním konzulární ochrany.

5. Konkrétní posuzované body

Následující oddíl hodnotí provedení a uplatňování kapitoly 1 směrnice (obecná ustanovení a oblast působnosti), kapitoly 2 (opatření v oblasti koordinace a spolupráce) a kapitoly 3 (finanční ustanovení).

³⁰ Několik členských států EU informuje své občany o jejich právech souvisejících s konzulární ochranou, jež mají jako občané Unie, například prostřednictvím odkazů v cestovních pasech, na oficiálních internetových stránkách a v informačních materiálech pro občany, kteří žijí v zahraničí nebo do zahraničí cestují.

³¹ Viz článek 47 Listiny základních práv.

5.1. Obecná ustanovení a oblast působnosti

5.1.1. Honorární konzulové (čl. 2 odst. 2).

Podle čl. 2 odst. 2 mohou členské státy rozhodnout, zda se směrnice bude vztahovat na konzulární ochranu poskytovanou honorárními konzuly. Článek požaduje, aby členské státy zajistily, že nezastoupení občané budou řádně informováni o těchto rozhodnutích i o míře, v níž jsou honorární konzulové příslušní k poskytnutí ochrany v daném případě.

Flexibilita směrnice v tomto ohledu způsobuje, že se provedení tohoto ustanovení jednotlivými členskými státy liší. Některé členské státy poskytování konzulární ochrany nezastoupeným občanům honorárními konzuly výslovně zařazují do svých právních předpisů. Vnitrostátní právní předpisy některých z těchto členských států blíže upřesňují, že honorární konzulové mohou tuto pomoc nezastoupeným občanům poskytnout pouze tehdy, pokud jim to výslovně nařídí ministerstvo zahraniční věcí. Ostatní členské státy ve svých právních předpisech výslovně uvádějí, že se směrnice na honorární konzuly nevztahuje, nebo v této věci nepřijaly žádné konkrétní ustanovení.

Pokud jde o uplatňování čl. 2 odst. 2 v praxi, některé členské státy, které pro tuto oblast nemají zvláštní právní předpisy, mohou své honorární konzuly v jednotlivých případech zapojit také tím, že jim umožní účastnit se zasedání věnovaných místní spolupráci, bude-li to schváleno na místní úrovni. Naopak v některých členských státech, kde vnitrostátní právo honorárním konzulům poskytování konzulární ochrany umožňuje, honorární konzulové tuto roli v praxi nevykonávají. Celkově je třeba poznamenat, že ve většině členských států se honorární konzulové do poskytování konzulární ochrany nezastoupeným občanům Unie zapojují zřídka nebo vůbec. Pouze v jednom členském státě se honorární konzulové zapojují mírně (10–25 % veškeré konzulární ochrany poskytované nezastoupeným občanům Unie). Důvody zmiňované členskými státy jako ty, kvůli nimž působnost směrnice nerozšířily na honorární konzuly, zahrnují obecně omezené pravomoci honorárních konzulů (i vůči vlastním státním příslušníkům), omezené služby, které mohou poskytovat (většina z nich například nemůže vydávat náhradní cestovní doklady), a omezenou kapacitu jejich úřadů³². V tomto ohledu jsou konzulární pravomoci přidělené honorárním konzulům ve velké většině členských států omezenější než pravomoci běžných konzulárních úředníků.

Členské státy ne vždy přijímají konkrétní opatření, kterými by občany a ostatní členské státy informovaly o míře, v níž jsou honorární konzulové příslušní k poskytnutí ochrany v daném případě. Například nemusí být jasné, zda je honorární konzul členského státu oprávněn vydávat nezastoupeným občanům Unie náhradní cestovní doklady. To může vyvolávat nejistotu.

Závěrem lze říci, že honorární konzulové mají obecně omezené pravomoci a většinou se na konzulární ochraně podílejí jen ve výjimečných případech. Nicméně v krizových situacích může být jejich úloha zásadní. V tomto směru by se mohl zlepšit způsob, jakým členské státy informují sebe navzájem i občany Unie o existenci honorárních konzulů a o míře, v níž jsou schopni nezastoupeným občanům Unie poskytovat konzulární ochranu.

³² Nový formát náhradního cestovního dokladu EU se použije 36 měsíců po přijetí nadcházejících dodatečných technických specifikací pro náhradní cestovní doklady stanovených směrnicí Rady (EU) 2019/997. Nový vzor bude vyžadovat použití zařízení pro tisk jednotného vzoru víz. Může proto mít dopad na možnost poskytovat tento druh konzulární pomoci v místech, kde je přítomnost členských států omezená.

5.1.2. Nezastoupení občané ve třetích zemích (články 4 a 6)

Články 4 a 6 obsahují definici „nezastoupeného občana“. Tato definice se vztahuje na každého občana, který má státní příslušnost členského státu, jenž nemá ve třetí zemi své zastoupení, tj. nemá v ní stálé velvyslanectví ani stálý konzulát nebo v ní nemá velvyslanectví, konzulát ani honorárního konzula, kteří jsou schopni účinně poskytnout v daném případě konzulární ochranu.

Pokud tedy členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, má ve třetí zemi velvyslanectví, konzulát nebo honorárního konzula, kteří však z jakéhokoli důvodu nemohou poskytnout ochranu, na kterou by jinak měl dotyčný občan podle vnitrostátního práva nebo praxe v daném případě nárok, měl by být tento občan rovněž považován za „nezastoupeného“. Jak je uvedeno v 8. bodě odůvodnění směrnice, je třeba v této souvislosti zohlednit také dostupnost a blízkost. Například občan, který žádá o konzulární ochranu velvyslanectví či konzulát jiného členského státu, by neměl být odkazován na velvyslanectví, konzulát nebo honorárního konzula členského státu, jehož je státním příslušníkem, jestliže vzhledem k místním okolnostem (např. kvůli narušení dopravního systému v důsledku přírodní katastrofy) nebo k nedostatku zdrojů nemůže bezpečně dosáhnout těchto orgánů nebo být jimi dosažen. Bude nutné posuzovat každý případ zvlášť. Pojem neexistence zastoupení by měl být vykládán způsobem, který zajistí účinnost práva nezastoupených občanů na ochranu ze strany velvyslanectví nebo konzulátu jiného členského státu za stejných podmínek, jaké mají jeho vlastní státní příslušníci, a to s přihlédnutím k okolnostem každého konkrétního případu, zvláště krizovým situacím. Jak je vysvětleno níže, Komise se domnívá, že by bylo zapotřebí dále vyjasnit a zajistit právní jistotu v situacích, kdy občan Unie může být považován za nezastoupeného, jelikož ve třetí zemi není velvyslanectví, konzulát nebo honorární konzul, kteří jsou schopni účinně poskytnout konzulární ochranu.

Většina členských států definice obsažené v člancích 4 a 6 ve vnitrostátním právu provedla³³.

Celkově se případy, kdy členské státy odmítají poskytnout konzulární ochranu občanovi Unie, který má státní příslušnost jiného členského státu, protože není považován za nezastoupeného, jeví jako velmi vzácné.

Většina členských států uvedla, že pokud jde o „nezastoupené občany“, jsou ve většině případů schopny určit oblast působnosti směrnice. Některé členské státy se však vyjádřily, že mají obtíže určit, zda jsou stávající velvyslanectví, konzulát nebo honorární konzul schopni účinně poskytnout konzulární ochranu. Zejména při posuzování, zda je konzulární zastoupení ve třetí zemi schopno účinně poskytnout konzulární ochranu, jsou pojmy jako „přístupnost“ a „blízkost“ členskými státy vykládány různě. Zatímco některé členské státy otázku vzdálenosti nebo kapacity považují za hledisko při posuzování, jiné nikoli. Některé členské státy upozornily na obtíže při určování míry, s jakou může nedostatečná blízkost zakládat neexistenci zastoupení. Některé členské státy očekávají, že občané vynaloží úsilí, aby se dostali k zastoupením členského státu, jehož jsou státními příslušníky, a to i na větší vzdálenosti. Členské státy uvedly, že v případě pochybností se obracejí přímo na ministerstvo zahraničních věcí členského státu, jehož je osoba státním příslušníkem, a při určování, zda by měla být osoba považována za „nezastoupenou“, zpravidla přistoupí na posouzení tohoto členského státu. Většina

³³ Komise pokračuje v dialogu s členskými státy s cílem ověřit úplné provedení směrnice.

členských států obecně zastává názor, že hranice pro posouzení, zda je osoba nezastoupena, se liší v závislosti na povaze a naléhavosti situace. Zejména v krizových situacích, kdy členské státy čelí naléhavým žádostem o pomoc, pro ně může být velmi obtížné včas potvrdit, zda jde o nezastoupeného občana.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti lze říci, že existuje prostor pro další upřesnění pojmu „nezastoupený občan“, zvláště ohledně situací, kdy členský stát, jehož je státním příslušníkem, nemá velvyslanectví, konzulát nebo honorárního konzula, kteří jsou schopni účinně poskytnout konzulární ochranu. Další upřesnění, mimo jiné s ohledem na krizové situace, by usnadnila výkon práv občanů Unie souvisejících s konzulární ochranou. Mohla by zahrnovat například „domněnku nezastoupenosti“ v době krize, spojenou s naléhavostí žádosti o pomoc.

5.1.3. Rodinní příslušníci nezastoupených občanů ve třetích zemích (článek 5)

Podle článku 5 členské státy poskytují konzulární ochranu rodinným příslušníkům, kteří nejsou občany Unie a kteří doprovázejí nezastoupené občany Unie ve třetí zemi, a to ve stejné míře a za stejných podmínek, jako by byla poskytována rodinným příslušníkům občanů členského státu poskytujícího pomoc, kteří nejsou občany Unie, v souladu s jeho vnitrostátním právem či praxí. Jak je uvedeno v 9. bodě odůvodnění směrnice, tato ochrana může být v závislosti na individuálních okolnostech každého případu nezbytná k zajištění účinnosti práva souvisejícího s konzulární ochranou a práva na respektování soukromého a rodinného života, jak jej uznává článek 7 Listiny.

Pouze tři členské státy uvedly, že by zásadně neposkytly konzulární pomoc mimounijním rodinným příslušníkům nezastoupených občanů Unie, a to vzhledem k tomu, že v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy neposkytují konzulární ochranu rodinným příslušníkům svých vlastních občanů. Jeden z těchto členských států může těmto rodinným příslušníkům výjimečně poskytnout podporu v krizových situacích, a to za stejných podmínek jako svým vlastním státním příslušníkům.

Ve většině členských států se poskytnutí konzulární ochrany mimounijním rodinným příslušníkům nezastoupeného občana Unie posuzuje případ od případu. V závislosti na vnitrostátním právu a praxi členského státu může být rodinným příslušníkem osoba z nejbližší rodiny (např. děti, manželé nebo rodiče), ale může sem patřit i širší rodina (např. sourozenci, strýcové, tety, bratřanci a sestřenice atd.). Podobně členské státy různým způsobem vykládají, co znamená „doprovázet“ nezastoupeného občana. V praxi mají obvykle při poskytování pomoci přednost příbuzní prvního stupně. V porovnání s praxí členských států v době mimo krizi se v době, kdy krize probíhá, poskytuje zvýšená ochrana, v závislosti na závažnosti a naléhavosti krizové situace a úměrně k ní.

5.1.4. Přístup ke konzulární ochraně a jiná ujednání (článek 7)

Ustanovení čl. 7 odst. 1 zakládá obecnou zásadu, že nezastoupení občané mají nárok požadovat ochranu u velvyslanectví či konzulátu kteréhokoli členského státu.

To však členským státům nebrání uzavírat dvoustranná ujednání, jak stanoví čl. 7 odst. 2 směrnice, za účelem zajištění účinné ochrany nezastoupených občanů Unie³⁴. Za prvé, členské státy mohou trvale zastupovat jiný členský stát, jak to upravuje článek 8 Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích. Za druhé, velvyslanectví nebo konzuláty

³⁴ Viz také 10. bod odůvodnění směrnice.

členských států mohou, kdykoli je to považováno za nezbytné, uzavřít praktická ujednání o sdílení odpovědnosti za poskytování konzulární ochrany nezastoupeným občanům. Tato ujednání se oznamují Komisi a službě ESVČ a dále je EU i členské státy je zveřejňují, aby zajistily transparentnost.

V případech, kdy bylo uzavřeno praktické ujednání, je velvyslanectví či konzulát, u něhož nezastoupený občan žádá o konzulární ochranu a jenž není v souladu s platným zvláštním ujednáním určen jako příslušný, podle čl. 7 odst. 3 směrnice povinen zajistit, aby byla žádost předána příslušnému velvyslanectví či konzulátu, ledaže by tím byla ohrožena konzulární ochrana, zejména pokud naléhavost záležitosti vyžaduje okamžité opatření dožádaného velvyslanectví či konzulátu.

Všechny členské státy tato ujednání v nějaké formě uzavřely. V tomto ohledu byly zjištěny dva problémy, které mohou způsobit, že nezastoupení občané Unie budou při přijímání konzulární pomoci, na niž mají nárok, čelit zpoždění nebo překážkám.

Za prvé, většina ujednání není zveřejněna na úrovni dostatečné k tomu, aby zajistila jejich transparentnost a účinné využívání nezastoupenými občany. Další snahy by mohly obnášet uvádění všech trvalých ujednání mezi členskými státy na centrálním místě, za účelem doplnění informací, jež jsou přizpůsobeny místním podmínkám. Pomohlo by to ujasnit, který členský stát je na základě předchozího ujednání odpovědný za pomoc nezastoupeným občanům jiných členských států.

Mohl by být prostor pro další posílení povinnosti členských států oznamovat dvoustranná a praktická ujednání Komisi, službě ESVČ a delegacím Unie (aby mohla být zařazena do komunikačních kanálů EU za účelem dalšího rozšíření mezi veřejnost), například uvedením časového rámce, v němž by mělo být oznámení učiněno. Podobné oznamovací povinnosti by bylo vhodné doplnit o cestovní poradenství a seznamy kontaktů na konzulární síť členských států a u těch členských států, které uplatňují čl. 2 odst. 2, včetně honorárních konzulů a míry, v níž jsou schopni poskytovat konzulární ochranu.

Za druhé, v některých případech členské státy požadovaly, aby před poskytnutím pomoci nezastoupenému občanovi jiného členského státu bylo mezi příslušnými ministerstvy zahraničních věcí uzavřeno dvoustranné ujednání, ačkoli směrnice takový požadavek neobsahuje. V některých případech navíc zastoupené členské státy odmítly poskytnout konzulární ochranu nezastoupeným občanům s odůvodněním, že tato povinnost by vzhledem k dvoustranným ujednáním připadla jiným zastoupeným členským státům. V této souvislosti je třeba připomenout, že článek 7 stanoví, že nezastoupení občané Unie mají nárok požadovat ochranu u velvyslanectví či konzulátu kteréhokoli členského státu. Navíc v případech, kdy byla ujednání uzavřena, pokládá směrnice předání žádosti příslušnému velvyslanectví či konzulátu za povinnost orgánů oslovených členských států, nikoliv dotčeného občana.

Celkově postup předávání žádostí nezastoupených občanů Unie působí jako nedostatečně jasný a srozumitelný. Ačkoli směrnice umožňuje vytváření dvoustranných ujednání mezi členskými státy, zdá se, že je třeba dále vysvětlit, že toto není podmínkou pro poskytování konzulární pomoci nezastoupeným občanům Unie.

5.1.5. Identifikace (článek 8)

Ustanovení čl. 8 odst. 1 vyžaduje, aby žadatelé o konzulární ochranu prokázali, že jsou občany Unie, předložením cestovních pasů nebo průkazů totožnosti. Nemůže-li občan Unie předložit platný cestovní pas nebo průkaz totožnosti, lze podle čl. 8 odst. 2 státní

příslušnost prokázat jakýmkoli jinými prostředky, v případě potřeby i ověřením u diplomatických či konzulárních úřadů členského státu, o kterém žadatel uvádí, že je jeho státním příslušníkem. Ustanovení čl. 8 odst. 3 stanoví, že pokud jde o rodinné příslušníky uvedené v článku 5, lze totožnost a existenci rodinného vztahu prokázat jakýmkoli prostředky, včetně ověřením členským státem, který poskytuje pomoc, u diplomatických či konzulárních úřadů členského státu, jehož jsou občané Unie uvedení v čl. 8 odst. 1 státními příslušníky.

Většina členských států článek 8 ve svém vnitrostátním právu provedla³⁵.

Uplatňování tohoto ustanovení se jeví jako celkově účinné a členské státy neuvedly závažnější problémy při identifikaci nezastoupených občanů Unie nebo jejich rodinných příslušníků, kteří žádají o konzulární ochranu.

5.1.6. Druhy pomoci (článek 9)

Článek 9 uvádí příkladný výčet³⁶ nejčastějších situací, v nichž mohou nezastoupení občané Unie požadovat konzulární pomoc od zastoupených členských států:

- zatčení nebo zadržení,
- postižení trestným činem,
- vážná nehoda nebo vážné onemocnění,
- úmrtí,
- pomoc a repatriace v případě nouze a
- vystavení náhradních cestovních dokladů.

V každé z těchto situací musí členské státy nezastoupeným občanům Unie poskytnout veškerou pomoc, kterou by poskytly vlastním státním příslušníkům. V důsledku toho se úroveň přijaté podpory může mezi jednotlivými členskými státy lišit.

Všechny členské státy poskytují konzulární ochranu v šesti situacích uvedených v článku 9 směrnice. Zdá se, že přesné druhy pomoci, které členské státy v praxi poskytují, se u jednotlivých členských států výrazně liší a obvykle zohledňují konkrétní okolnosti každého případu. Většina členských států ve svém vnitrostátním právu výslovně zmiňuje šest situací upravených v článku 9, s výjimkou dvou členských států, kde těchto šest situací zahrnuje politika nebo praxe. Kromě toho několik členských států výslovně stanoví, že se směrnice použije i v jiných situacích, než jsou ty uvedené v článku 9, například ve vztahu k nezletilým osobám bez doprovodu.

Údaje naznačují, že potřeba získat náhradní cestovní doklad je hlavním případem pomoci, kterou členské státy poskytují občanům jiných členských států v situacích mimo dobu krize, přičemž na druhém místě jsou dotazy a žádosti o informace. To je jeden z důvodů přijetí směrnice Rady (EU) 2019/997 ze dne 18. června 2019, kterou se zavádí náhradní cestovní doklad EU a zrušuje rozhodnutí 96/409/SZBP³⁷, která by měla platit od roku 2025. V roce 2020 se vzhledem k okolnostem krize COVID-19 většina případů pomoci poskytnuté nezastoupeným občanům Unie týkala podpory a repatriace v

³⁵ Komise pokračuje v dialogu s členskými státy s cílem ověřit úplné provedení směrnice.

³⁶ Jak je uvedeno ve 14. bodě odůvodnění směrnice, „[v]zhledem k tomu, že potřebná ochrana závisí vždy na dané situaci, neměla by se konzulární ochrana omezovat na situace výslovně uvedené v této směrnici“.

³⁷ Úř. věst. L 163, 20.6.2019, s. 1.

naléhavých případech. Odhaduje se, že nejméně 500 občanů Unie a jejich rodinných příslušníků evakuovaných z Afghánistánu bylo nezastoupených.

Ačkoli výše uvedený seznam situací není vyčerpávající, několik delegací Unie oznámilo případy nezastoupených občanů EU, kterým členský stát odepřel konzulární ochranu. V těchto případech členský stát jako důvod odmítnutí uváděl, že požadovaná pomoc nepatří mezi uvedené typy, přestože jeho vlastní vnitrostátní právní předpisy vyžadují, aby svým státním příslušníkům tuto pomoc poskytl.

Je důležité poznamenat, že druhy pomoci zmíněné v článku 9 představují pouze příkladný výčet, což znamená, že nezastoupení občané Unie mají nediskriminačním způsobem nárok i na jiné druhy konzulární ochrany, které členské státy poskytují svým vlastním státním příslušníkům.

Z těchto zjištění vyplývá, že by se mohla zlepšit srozumitelnost, co se týká konzulární pomoci, kterou mají členské státy nezastoupeným občanům Unie poskytovat, a to s cílem zajistit větší předvídatelnost a právní jistotu.

5.2. Opatření v oblasti koordinace a spolupráce

5.2.1. Obecná pravidla (článek 10)

Ustanovení čl. 10 odst. 1 vyžaduje, aby členské státy úzce spolupracovaly a koordinovaly svou činnost mezi sebou navzájem a s EU s cílem zajistit ochranu nezastoupených občanů. Ustanovení čl. 10 odst. 2 a 3 upřesňují způsob spolupráce členského státu poskytujícího pomoc s členským státem, jehož je nezastoupený občan státním příslušníkem, obdrží-li první z nich žádost o konzulární ochranu. Odstavce 2 a 3 rovněž obsahují požadavky na výměnu informací o žádosti o pomoc a o totožnosti nezastoupeného občana žádajícího o pomoc a všech rodinných příslušníků, kterým může být rovněž třeba poskytnout konzulární ochranu. Členský stát poskytující pomoc rovněž usnadní výměnu informací mezi občanem a členským státem, jehož je občan státním příslušníkem, zatímco členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, odpovídá za kontakty s rodinnými příslušníky občana, jakož i s veškerými dalšími příslušnými osobami nebo orgány. Ustanovení čl. 10 odst. 4 stanoví, že členské státy oznámí ESVČ prostřednictvím její zabezpečené internetové stránky příslušné kontaktní místo nebo místa na ministerstvech zahraničních věcí.

Většina členských států článek 10 ve svém vnitrostátním právu provedla³⁸.

Členské státy uvedly, že spolupráce a koordinace mezi nimi je celkově účinná. V drtivé většině případů tuto koordinaci v praxi zajišťují delegace Unie a zasedání věnovaná místní konzulární spolupráci se obvykle konají v jejich prostorách. Byla však zjištěna řada problémů. Tyto problémy jsou uvedeny níže.

Za prvé se vyskytly případy, třebaže ojedinělé, kdy nezastoupení občané Unie požádali o pomoc jiný členský stát, který pak žádost předal nejbližšímu velvyslanectví členského státu, jehož je občan státním příslušníkem, v jurisdikci sousedního státu.

³⁸ Komise pokračuje v dialogu s členskými státy s cílem ověřit úplné provedení směrnice.

Za druhé členské státy, jejichž státními příslušníky byli dotčení občané, v některých případech odmítly poskytnout informace o svých občanech členským státům poskytujícím pomoc, přičemž argumentovaly ochranou jejich osobních údajů.

Za třetí, zastoupené členské státy jsou někdy zahlceny množstvím individuálních žádostí od občanů Unie v krizových situacích, a to i z důvodu omezeného přístupu nezastoupených členských států k informacím šířeným v místních koordinačních sítích. Velvyslanectví a konzuláty, které na žádosti občanů reagují nejrychleji, obvykle v průběhu času přijímají největší objem žádostí, a jsou proto odrazovány od rychlého jednání. V těchto případech by další digitalizace konzulárních služeb a posílená spolupráce mohly snížit tlak na členské státy zastoupené ve třetí zemi.

Spolupráce mezi členskými státy, pokud jde o poskytování konzulární ochrany nezastoupeným občanům, je celkově účinná. Vzhledem k výše nastíněným situacím však mohou některé neefektivní postupy vést ke zpožděním, nebo dokonce opomenutím v případech, kdy nezastoupení občané přijímají pomoc. V tomto ohledu je třeba zmínit zejména nedostatek digitálních nástrojů, problémy s kapacitou vyvstávající zvláště v době krize a chybějící výslovný právní základ pro zpracovávání osobních údajů občanů Unie (včetně předávání údajů). Kromě toho by se mohlo dále zlepšit povědomí konzulárních úřadů o zásadách a požadavcích stanovených ve směrnici, s cílem zajistit, aby dostály své povinnosti poskytnout v případě potřeby pomoc.

5.2.2. Úloha delegací Unie (článek 11)

Článek 11 stanoví, že delegace EU úzce spolupracují s velvyslanectvími a konzuláty členských států a koordinují s nimi svou činnost s cílem přispět ke spolupráci a koordinaci na místní úrovni a v případě krizí, zejména poskytováním logistické podpory a informací o pomoci, na niž by mohli mít nezastoupení občané nárok. Delegace Unie a ústředí ESVC nadto usnadňují výměnu informací mezi velvyslanectvími a konzuláty členských států a případně s místními orgány. Delegace Unie jsou rovněž povinny zveřejnit obecné informace o pomoci, na niž by mohli mít nezastoupení občané nárok, a zejména o případných dohodnutých praktických ujednáních.

Mandát delegací Unie v oblasti konzulární ochrany je dále vymezen v čl. 5 odst. 10 rozhodnutí o ESVC, podle něhož tyto delegace mají „na žádost členských států poskytovat členským státům podporu v jejich diplomatických stycích a při poskytování konzulární ochrany občanům Unie ve třetích zemích, přičemž tato podpora je z hlediska zdrojů neutrální“³⁹. Tím se upřesňuje, že delegace Unie mají členským státům poskytovat podporu při pomoci nezastoupeným i zastoupeným občanům Unie.

Delegace Unie mají zásadní význam pro fungování místních sítí konzulární spolupráce. Hrají vedoucí úlohu při zasedáních věnovaných místní konzulární spolupráci, kdy těmto zasedáním předsedají nebo jejich předsedajícího podporují, dále při pořádání těchto zasedání a na místní úrovni při koordinaci připravenosti a reakce konzulárního zastoupení členských států na krize. Jejich úloha ve vztahu k občanům Unie spočívá především v koordinaci a navazování kontaktů mezi občany a zastupitelskými úřady členských států, jež jsou k dispozici, aby poskytovaly konzulární ochranu. Aktivní úloha delegací Unie, jež slouží jako kontaktní místo pro členské státy (a v některých případech i pro občany Unie), v tomto ohledu opakovaně přesahuje rámec požadavků směrnice.

³⁹ Viz také čl. 221 odst. 2 SFEU.

Ačkoli členské státy považují spolupráci s delegacemi Unie a jimi prováděnou koordinaci za obecně účinnou, mnohé z nich zdůraznily potřebu posílit celkovou úlohu delegací Unie. Jak ukazují příklady z nedávné doby, delegace Unie na sebe již dnes berou proaktivní roli v krizových situacích i v situacích mimo dobu krize a členské státy je často žádají, aby jednaly nad rámec svých striktně vymezených kompetencí, zejména aby poskytly přímou pomoc občanům Unie v nouzi.

Během pandemie COVID-19 byly téměř všechny delegace Unie obzvláště aktivní při celkové koordinaci akcí členských států, včetně koordinace repatričních letů a výměny informací s profesionálními zastupitelskými úřady i honorárními konzuly. V některých případech, jako například na Fidži, kde má diplomatické zastoupení jen několik členských států, převzala delegace Unie při koordinaci repatričních letů pro občany Unie hlavní úlohu⁴⁰.

Během fungování leteckého mostu z Kábulu v Afghánistánu v roce 2021 se členské státy, které na kábulském letišti nebyly zastoupeny, obrátily na službu ESVČ a delegaci Unie, aby pro občany těchto států zajistily přístup na letiště a místa na palubě letadel. Služba ESVČ a delegace Unie tyto občany spojovaly s kolegy z členských států, které na kábulském letišti měly zastoupení.

Ve Svazijsku se během nepokojů v létě 2021 členské státy obrátily na delegaci Unie, jediné diplomatické zastoupení EU v dané oblasti, aby sdílely informace o přítomnosti svých nejzranitelnějších občanů a zjišťovaly informace o bezpečnostní situaci a možnostech evakuace. Upřesnění úlohy delegací Unie v situacích, kdy jsou jediným diplomatickým zastoupením EU, by bylo zásadní pro zajištění možných následných kroků při evakuaci, pokud by k takové situaci došlo.

V Eritreji delegace Unie přímo pomohla nezastoupenému občanovi Unie tím, že se spojila s místními orgány, aby zajistila přepravu a hospitalizaci a umožnila mu bezpečný návrat do Evropy.

V souvislosti s ruskou útočnou válkou proti Ukrajině delegace Unie v Kyjevě úspěšně zorganizovala dvě operace „diplomatického vlaku“, když se s ukrajinskými železnicemi dohodla na rezervaci speciálních vagonů ve vlaku z Kyjeva do Chelmu (Polsko). Díky této iniciativě bylo z Ukrajiny úspěšně evakuováno několik stovek občanů Unie, jejich rodinných příslušníků, jakož i místních zástupců delegace Unie a velvyslanectví členských států, a to ve dvou operacích zorganizovaných ve dnech 9. a 14. března 2022.

V červnu 2022 pomohla delegace Unie v Somálsku na žádost jednoho z členských států zachránit občana Unie, jehož loď ztroskotala na místě vzdáleném asi 100 km od somálského pobřeží Kismayo. Delegace Unie spolupracovala s orgány státu Jubaland, které pro úspěšnou záchrannou operaci poskytly čtyři čluny.

⁴⁰ Evropský parlament ve svém rozhodnutí ze dne 4. května 2022 o udělení absolutoria za plnění souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2020 (P9_TA(2022)0153) „Blahopřeje službě ESVČ k její klíčové úloze při významné mimořádné akci spočívající v repatriaci více než 600 000 občanů Unie, kteří uvízli po celém světě, přičemž také pomohla zorganizovat rozsáhlou humanitární a asistenční operaci „Tým Evropa“ s cílem poskytnout pomoc partnerům po celém světě, kteří bojovali proti pandemii s mnohem menšími zdroji než Unie.“

Průzkum delegací Unie provedený v rámci probíhajícího posouzení dopadů pro případný přezkum směrnice⁴¹ ukázal, že občané již delegace Unie často o pomoc žádají (zvláště od vypuknutí pandemie COVID-19) a že počet těchto žádostí se zvyšuje⁴².

Navíc síť delegací Unie v Karibiku a delegace EU na Fidži patří v těchto velkých regionech k několika málo diplomatickým zastoupením EU. Chybějící konzulární působnost členských států je obzvláště kritická v Karibiku, v němž často dochází k přírodním katastrofám a zároveň je turistickým centrem. Podobně jsou delegace Unie ve vnitrozemských zemích Svazijsko a Lesotho, jakož i delegace Unie na Barbadosu a v Guyaně a v současné době také v Afghánistánu, jediným diplomatickým zastoupením EU v těchto zemích.

Z výše uvedeného celkově vyplývá, že by mohlo být nezbytné upřesnit a posílit úlohu delegací Unie, aby lépe odrážela jejich stále viditelnější úlohu v terénu a zajistila právní jistotu, a to i tím, že jim budou svěřeny pravomoci přímo pomáhat občanům Unie v zahraničí, a to za určitých okolností a na žádost členských států. Další využití rozsáhlé sítě delegací Unie by posílilo podporu nabízenou občanům Unie, kteří se v zahraničí ocitnou v nouzi.

Měl by existovat prostor pro řešení přizpůsobená konkrétní třetí zemi a konkrétní situaci, aby se tak optimálně využily dostupné zdroje. Přednost by měla mít řešení s omezeným dopadem na rozpočet. Například by mohlo jít o intenzivnější využívání společných konzulárních týmů, které by sdružovaly konzulární pracovníky EU a členských států připravené k nasazení nebo vyslání jako posily, zvláště v reakci na mimořádné a krizové situace. Konzulární pracovníci členských států by rovněž mohli být vysíláni ke konkrétním delegacím Unie, aby posílili odbornost konzulátů na daném místě v zemích s omezenou konzulární působností.

Mezi možné způsoby řešení tohoto vývoje by mohlo patřit rozšíření role delegací Unie v oblasti pomoci, obzvláště ve třetích zemích s velmi malou konzulární působností členských států. V průzkumu Eurobarometr o občanství Unie a demokracii z března 2020 se více než devět z deseti respondentů v tomto ohledu shodlo na tom, že pokud by se nacházeli v zemi mimo EU, kde není zastoupen členský stát, jehož státními příslušníky jsou, rádi by místo něj vyhledali podporu u delegace Unie⁴³.

5.2.3. Místní spolupráce (článek 12)

Článek 12 stanoví, že zasedání věnovaná místní spolupráci zahrnují pravidelnou výměnu informací o záležitostech týkajících se nezastoupených občanů. Dále upřesňuje, že v rámci těchto zasedání se členské státy v případě potřeby dohodnou na praktických

⁴¹ Přípravovaný dokument „*Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection* (Studie na podporu přípravy posouzení dopadů možné politické iniciativy EU týkající se opatření v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit výkon práva občanů Unie na konzulární ochranu)“, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis a VVA.

⁴² Před pandemií COVID-19 většina delegací Unie (cca 48 %) odpověděla, že tyto žádosti dostávala sporadicky / jednou ročně. Zdá se, že od začátku pandemie COVID-19 podstatně vzrostl počet delegací Unie, které dostávají žádosti o pomoc přímo od občanů Unie: cca 82 % dotazovaných delegací Unie uvedlo, že žádosti obdržely. Kromě toho vzrostla i četnost žádostí: cca 30 % delegací Unie uvedlo, že žádosti dostávají každý týden.

⁴³ Bleskový průzkum Eurobarometr 485: *EU Citizenship and Democracy* (Občanství Unie a demokracie), únor/březen 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=en.

ujednáních podle článku 7 s cílem zajistit nezastoupeným občanům v dotčené třetí zemi účinnou ochranu. Nedohodnou-li se členské státy jinak, zasedáním věnovaným místní spolupráci předsedá zástupce členského státu v úzké spolupráci s delegací Unie.

Celkově jsou zasedání věnovaná místní spolupráci užitečná a efektivně vedená, i když jejich úroveň a účinnost se může v jednotlivých třetích zemích lišit. Od vypuknutí pandemie COVID-19 se zasedání věnovaná místní spolupráci konají převážně na dálku. V praxi se nezdá, že by existovala jasná hierarchie nebo určení předsedajících (stále častěji se předsednictví nabízí delegacím Unie).

Pro členské státy s málo početnými zastoupeními je místní koordinace zásadní jednak jako zdroj informací, jednak jako praktický nástroj pro řešení problémů vznikajících v souvislosti s poskytováním konzulární ochrany. Delegace Unie však uvádějí, že účast na zasedáních věnovaných místní konzulární spolupráci je nepravidelná (zejména za normálních okolností a mimo krizové situace). To lze vysvětlit tím, že některá zastoupení s malým počtem zaměstnanců se nemohou účastnit všech diskusí nebo že nezastoupené členské státy nemají k těmto sítím místní spolupráce přístup (vzhledem k povaze diskusí není účast na dálku vždy možná nebo žádoucí).

Informace projednávané na zasedáních věnovaných místní konzulární spolupráci nejsou vždy dostupné nebo přístupné členským státům, které na místě nemají zastoupení. Ačkoli s cílem usnadnit diskuzi a zpětnou vazbu jsou zápisy ze zasedání vkládány na konzulární online platformu služby ESVČ (CoOL), mohly by delegace Unie informovat nezastoupené členské státy o programu těchto zasedání předem, aby byl zajištěn nepřetržitý tok informací. I když nemusí být vždy nutné a možné zapojit trvale a na dálku nezastoupené členské státy s nízkým počtem občanů přítomných v dotčené třetí zemi, jejich zapojení v době krize je zásadní.

S ohledem na výše uvedené by mohla být zvažována další opatření k posílení výměny informací s nezastoupenými členskými státy a jejich účasti v rámci místní konzulární spolupráce. Kromě toho nejspolehlivějším způsobem, jak zjistit počet nezastoupených občanů ve třetí zemi, jsou vnitrostátní orgány (alespoň v případě osob s trvalým pobytem). Je třeba vyzývat členské státy, aby zajistily, že v případech, kdy jejich občané cestují do zemí, kde nejsou zastoupeni, nebo v nich žijí, budou mít možnost zaregistrovat se u orgánů tohoto členského státu, jehož jsou státními příslušníky.

5.2.4. Přípravenost na krize a spolupráce (článek 13)

Členské státy zastoupené ve třetí zemi mají koordinovat plány pro nepředvídané události mezi sebou navzájem a s příslušnou delegací Unie s cílem zajistit, aby se nezastoupeným občanům dostalo v případě krize plné pomoci. EU a členské státy mají úzce spolupracovat, aby v případě mimořádné události nebo krize zajistily účinnou pomoc nezastoupeným občanům, a je-li to možné, mají se vzájemně včas informovat o dostupných evakuačních kapacitách.

Ustanovení čl. 13 odst. 3 směrnice stanoví, že „vedoucí stát“ či členský stát nebo členské státy, které koordinují pomoc, jsou pověřeny koordinací veškeré podpory poskytované nezastoupeným občanům, za podpory ostatních dotčených členských států, delegace Unie a ústředí ESVČ. Kromě toho stanoví, že členské státy poskytnou vedoucímu státu nebo členskému státu či členským státům, které koordinují pomoc, veškeré relevantní informace týkající se jejich nezastoupených občanů přítomných během krize. Vedoucí stát nebo členský stát či členské státy, které koordinují pomoc nezastoupeným občanům,

mohou případně požadovat podporu z nástrojů, jako jsou struktury ESVČ pro řešení krizí a mechanismus civilní ochrany Unie.

Připravenost na krizi a spolupráce je velmi důležitá zvláště po nedávných krizích, neboť umožňuje nasazení kombinovaných kapacit EU a jejích členských států za účelem evakuačních/repatriačních operací, sdílení analýz a informací a poskytování podpory zastoupeným i nezastoupeným občanům Unie. Schopnost reakce, účinnost a pomoc služby ESVČ, příslušných delegací Unie a střediska Komise ERCC při podpoře spolupráce mezi členskými státy byly zásadní během pandemie COVID-19, ruské útočné války proti Ukrajině i dalších situací politických krizí nebo (přírodních) katastrof.

V souvislosti s připraveností na krizi a spoluprací článek 13 vyzývá ke společnému plánování pro nepředvídané události (**společné rámce**); výměně informací mezi členskými státy; přidělení koordinační úlohy vedoucímu státu (nebo kterémukoli jinému členskému státu, který koordinuje pomoc); vytváření společných konzulárních týmů a potenciální podpoře ze strany služby ESVČ (a také delegací Unie) i mechanismu civilní ochrany Unie. Delegace Unie hrají při koordinaci přípravy společných rámců vedoucí úlohu.

Služba ESVČ odhaduje, že na celém světě existuje přibližně 94 společných rámců a do konce roku 2022 se očekává přijetí dalších přibližně dvaceti rámců⁴⁴. Společné rámce jsou obzvláště užitečné již jen tím, že zvyšují povědomí o potřebě připravenosti na krizi jako takové. Zatím však neexistují pro každou třetí zemi, a aby byly užitečné v krizových situacích, vyžadují častou aktualizaci. Společná reakce EU a jejích členských států na krizi COVID-19 přispěla k rozvoji spolupráce mezi členskými státy. Po vypuknutí pandemie COVID-19 byl na toto sdílení informací a udržování aktuálnosti společného plánování pro nepředvídané události kladen větší důraz. Rozsah, v jakém toto plánování zahrnuje aktualizované informace o občanech nezastoupených členských států na daném území, se však v každé třetí zemi liší.

Hodnocení zkušeností získaných z COVID-19 posílilo myšlenku větší role delegací Unie v krizích, včetně jejich úlohy při posuzování krizových situací. Upozornilo také na potřebu přezkoumat společné rámce na místní úrovni s ohledem na místní zkušenosti získané během krize COVID-19⁴⁵. Navíc ve třetích zemích, kde nejsou členské státy zastoupeny, nesou hlavní odpovědnost za přípravu společných rámců delegace Unie. Například delegace Unie ve Svazijsku a Lesothu již společné rámce připravily. Podobně delegace Unie na Barbadosu připravila návrh společného rámce pro celý východní Karibik, který v současné době čeká na vyjádření členských států.

„**Vedoucí státy**“ jsou zastoupeny ve 22 třetích zemích. Ačkoli je koncepce vedoucího státu obecně vnímána příznivě, zejména členskými státy, které běžně nemají své zastoupení, má tato koncepce svá praktická omezení, neboť v případě bezprostřední krize může být vedoucí stát přetížen. Koncepce je také z hlediska připravenosti na krizi méně komplexní než později přijatá koncepce společných rámců⁴⁶. Navíc koordinační úlohu podobnou té, kterou by hrál vedoucí stát, někdy přebírají delegace Unie. Toto překrývání může vést k nejasnostem.

⁴⁴ Interní údaje služby ESVČ.

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Viz obecné pokyny EU k provádění konzulární koncepce vedoucího státu (2008/C 317/06).

V hodnocení zkušeností získaných z COVID-19 se uvádí, že koncepci „vedoucího státu“ je třeba přezkoumat s ohledem na nedostatky zjištěné během této krize⁴⁷. V hodnocení se zejména poukazuje na to, že pokud by byla koncepce zachována, mohly by být zváženy inovativní způsoby podpory vedoucích států s cílem zajistit spravedlivé sdílení zátěže. To by mohlo zahrnovat posílení úlohy delegací Unie při koordinaci reakce EU společně s vedoucím státem.

Některé členské státy v předchozích krizích využily **společné konzulární týmy**. Koncepce se například ukázala jako velmi účinná v počátečních fázích pandemie COVID-19, zejména pokud jde o snížení zátěže zastoupených členských států. Tyto týmy byly zřízeny během mistrovství světa ve fotbale v Rusku v roce 2018 a po zemětřesení v Indonésii v roce 2018. Tento koncept by však mohl být do směrnice lépe začleněn, mimo jiné stanovením jasných pravidel a postupů pro nezastoupené členské státy tak, aby v době krize navzájem aktivněji spolupracovaly a vyvážily břemeno odpovědnosti.

V odůvodnění směrnice se uvádí, že **mechanismus civilní ochrany Unie** lze podle uvážení členských států použít jako podpůrný prostředek. Během krize COVID-19 členské státy požádaly mechanismus civilní ochrany Unie o podporu v bezprecedentním počtu případů (408 letů, 100 313 cestujících repatriovaných díky letům financovaným mechanismem)⁴⁸. Ačkoli nabízí možnosti podpory jiných konzulárních krizových činností, před touto mimořádnou událostí byl mechanismus civilní ochrany Unie pro konzulární pomoc využíván jen zřídka. Pro případy, kdy je nutná repatriace, je jeho další využití třeba usnadnit a poskytovat o něm poradenství. Členské státy by měly mít povědomí o možnosti a postupu aktivace mechanismu civilní ochrany Unie.

Rozsah, v jakém jsou jednotlivé koncepty připravenosti na krize a spolupráce uvedené v článku 13 směrnice používány, a způsob jejich používání se v jednotlivých třetích zemích liší. Společné plánování pro nepředvídané události neprobíhá ve všech třetích zemích a jeho kvalita a obsah jsou smíšené. Podobně i role vedoucího státu byla zavedena ve velmi omezeném počtu třetích zemí. Kromě toho se zdá, že členské státy nejsou plně obeznámeny s aktivací mechanismu civilní ochrany Unie pro konzulární účely, což by mohlo poukazovat na potřebu poskytnout další pokyny vysvětlující, jak jej lze používat a dále přizpůsobit, aby odpovídal praktickým potřebám⁴⁹. A konečně, ačkoli využívání společných konzulárních týmů bylo doposud omezené, jeví se jako účinný a efektivní nástroj, který v době krize může ulehčovat zátěž zastoupených členských států. Ačkoli směrnice na tento koncept odkazuje, bylo by třeba podpořit jeho používání a v nutných případech jej dále vysvětlit.

S ohledem na výše uvedené je v souvislosti s případným přezkumem konceptů uvedených v článku 13 nezbytné zohlednit výsledky nedávných zkušeností na místní úrovni, včetně možnosti přidělit delegacím Unie významnější úlohy v oblasti připravenosti na krize. Zejména mechanismy připravenosti na krize nejsou ve všech zemích jednotné: zatímco v některých zemích je odpovědnost za koordinaci vymezena ve společných rámcích, v jiných se stále používá koncept vedoucího státu, a pokud společné rámce existují, nemají stejnou úroveň kvality. V některých třetích zemích, kde je EU zastoupena výhradně delegacemi Unie, nesou hlavní odpovědnost za přípravu společných

⁴⁷ ST 13613/20.

⁴⁸ Před touto mimořádnou událostí byl mechanismus civilní ochrany Unie při konzulární pomoci využíván jen zřídka (maximálně desetkrát za dvacet let).

⁴⁹ Středisko Komise ERCC dokončuje pokyny k používání mechanismu civilní ochrany Unie pro účely konzulární pomoci.

rámci tyto delegace. Kromě toho nejsou dostatečně známy podmínky, za kterých lze aktivovat mechanismus civilní ochrany Unie, ani způsob jeho aktivace. Navíc neexistuje jednotný postoj k určování předsedajících zasedání věnovaných místní konzulární spolupráci a míra účasti nezastoupených členských států na těchto zasedáních se liší. V neposlední řadě není jasné, jak má probíhat výměna informací o nezastoupených občanech Unie v souladu s obecným nařízením o ochraně osobních údajů (GDPR) a nařízením o ochraně osobních údajů pro orgány EU.

5.3. Finanční postupy (články 14 a 15)

Nezastoupení občané se zaváží, že členskému státu, jehož jsou státními příslušníky, uhradí náklady na konzulární ochranu, které by museli za stejných podmínek uhradit státní příslušníci členského státu poskytujícího pomoc. Ustanovení čl. 14 odst. 2 stanoví, že členský stát poskytující pomoc může požádat členský stát, jehož je nezastoupený občan státním příslušníkem, o úhradu nákladů a že tato úhrada bude provedena v přiměřené lhůtě, která nepřesáhne dvanáct měsíců. A konečně členský stát, jehož je nezastoupený občan státním příslušníkem, může dotyčného nezastoupeného občana požádat o úhradu těchto nákladů. Ustanovení čl. 14 odst. 3 dále stanoví, že členské státy poskytující pomoc mohou požádat členský stát, jehož je daný občan státním příslušníkem, o náhradu nezvykle vysokých, avšak nezbytných a odůvodněných nákladů spojených s pomocí poskytnutou v případě zatčení nebo zadržení.

Článek 15 stanoví, že v krizových situacích může členský stát poskytující pomoc podat veškeré žádosti o náhradu nákladů na jakoukoli podporu poskytnutou nezastoupenému občanovi členskému státu, jehož je nezastoupený občan státním příslušníkem, a to i v případě, že nezastoupený občan nepodepsal závazek k úhradě nákladů. Členský stát poskytující pomoc může požádat členský stát, jehož je nezastoupený občan státním příslušníkem, o náhradu těchto nákladů v poměrné výši, a to vydělením plné výše skutečně vzniklých nákladů počtem občanů, jimž byla pomoc poskytnuta. Pokud byla členskému státu poskytujícímu pomoc poskytnuta finanční podpora prostřednictvím pomoci z mechanismu civilní ochrany Unie, započte se do jakéhokoli příspěvku členského státu, jehož je nezastoupený občan státním příslušníkem, příspěvek EU.

Články 14 a 15 jsou provedeny ve vnitrostátním právu ve většině členských států⁵⁰.

Jak uvádějí členské státy, pravidla pro úhradu nákladů se v praxi uplatňují jen zřídka. Pouze čtyři členské státy uvedly, že žádost o úhradu od jiného členského státu uplatnily.

Směrnice se výslovně nezmiňuje o možnosti členského státu poskytujícího pomoc požadovat úhradu přímo od nezastoupených občanů Unie, ačkoli členské státy tuto metodu v praxi používají. Asi dvanáct členských států poskytuje možnost požadovat náhradu nákladů na konzulární ochranu přímo od nezastoupených občanů, kterým byla poskytnuta pomoc. Některé z těchto členských států se zřejmě nejprve pokoušejí získat náhradu nákladů přímo od nezastoupeného občana a teprve v případě neúspěchu ji požadují od členského státu, jehož je státním příslušníkem.

Vzhledem k výše uvedenému by bylo třeba, aby postupy úhrady finančních nákladů ve směrnici byly jasnější. V souvislosti s případným přezkumem by se za účelem pokrytí případů, kdy se členské státy rozhodly dobrovolně pomoci zastoupeným občanům, dále

⁵⁰ Komise pokračuje v dialogu s členskými státy s cílem ověřit úplné provedení směrnice.

mohla zvážit změna formulářů pro náhradu výdajů v přílohách směrnice tak, aby zahrnovaly náhradu výdajů jak za nezastoupené, tak zastoupené občany Unie.

6. Závěry

Hodnocení uplatňování směrnice členskými státy ukázalo, že směrnice je většinou účinná v dosahování svého cíle usnadnit občanům Unie výkon jejich práv souvisejících s konzulární ochranou v zemích mimo EU, kde členský stát, jehož jsou státními příslušníky, nemá své zastoupení.

Počet a rozsah krizí, které vedou k žádostem o konzulární ochranu, však narůstá. Zejména pandemie COVID-19 (nebývalá svým rozsahem a složitostí), krize v Afghánistánu, ruská útočná válka proti Ukrajině a následné konzulární krize poskytly souvislosti pro zjištění nedostatků a úvahy nad tím, jak posílit práva občanů Unie související s konzulární ochranou a dále usnadnit její výkon.

Mohl by existovat prostor pro upřesnění a zjednodušení opatření, která by dále usnadnila poskytování konzulární ochrany nezastoupeným občanům Unie, včetně zvýšení právní jistoty pokud jde o její příjemce, a zajištění této ochrany bez ohledu na to, kde na světě se nacházejí. Kromě toho by se mohlo zvážit zlepšení poskytování informací a koordinace komunikace. Dále je třeba více využívat mechanismy předvídání pro připravenost na krize, zvláště s ohledem na lidské náklady spojené se selháním konzulární ochrany. Formální úloha delegací Unie a jejich koordinace a spolupráce s členskými státy by navíc mohla lépe odrážet realitu jejich práce v terénu, což by jim poskytlo větší právní jistotu.

Primární povinnost poskytovat konzulární ochranu zůstává na členských státech. Mohla by však proběhnout diskuse o tom, zda delegace Unie za přesně vymezených okolností a na žádost členských států oprávnit k přímějšímu jednání s občany Unie. Šlo by například o případy pomoci při repatriaci, zejména vydáváním náhradních cestovních dokladů, pokud jsou to pouze delegace Unie, kdo je mohou vydat a účinněji koordinovat reakci EU s cílem podpořit nezastoupené i zastoupené občany, a to zejména během krizových situací. Bude důležité sledovat uplatňování nového formátu náhradních cestovních dokladů EU, což může mít dopad na možnost poskytovat tento druh konzulární pomoci v místech, kde je přítomnost členských států omezená. Posílení úlohy delegací Unie tímto způsobem by mohlo pomoci více sdílet zátěž a tím přispět k účinnějšímu využívání celkového souboru dostupných zdrojů EU ve třetích zemích.

Toto posílení úlohy delegací Unie by znamenalo využití překlenovacího ustanovení podle článku 25 SFEU. Článek 25 SFEU stanoví zjednodušený postup pro rozšíření práv občanů Unie, při němž Rada jednomyslně a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu přijímá ustanovení k posílení nebo rozšíření práv občanů Unie, včetně práva souvisejícího s konzulární ochranou nezastoupených občanů. Přijetí takového rozhodnutí Radou by bylo prvním krokem k vytvoření právního základu nezbytného pro přijetí právního rámce, který by posílil úlohu delegací Unie v oblasti konzulární ochrany, jakožto druhého kroku.