



Rada
Európskej únie

V Bruseli 2. septembra 2022
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Komu:	Generálny sekretariát Rady
Č. dok. Kom.:	COM(2022) 437 final
Predmet:	SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE o vykonávaní a uplatňovaní smernice Rady (EÚ) 2015/637 z 20. apríla 2015 o opatreniach koordinácie a spolupráce na uľahčenie konzulárnej ochrany nezastúpených občanov Únie v tretích krajinách a o zrušení rozhodnutia 95/553/ES

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2022) 437 final.

Príloha: COM(2022) 437 final



V Bruseli 2. 9. 2022
COM(2022) 437 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

**o vykonávaní a uplatňovaní smernice Rady (EÚ) 2015/637 z 20. apríla 2015 o
opatreniach koordinácie a spolupráce na uľahčenie konzulárnej ochrany nezastúpených
občanov Únie v tretích krajinách a o zrušení rozhodnutia 95/553/ES**

1. Úvod

Občianstvo Európskej únie (EÚ), „ktoré má byť základným postavením štátnych príslušníkov členských štátov“¹ EÚ, ponúka občanom EÚ ochranu pri vycestovaní do zahraničia alebo pobyte v zahraničí. V článku 20 ods. 2 písm. c) a článku 23 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sa ako súčasť práv občianstva EÚ uvádza, že každý občan EÚ má na území tretej krajiny (t. j. mimo EÚ), v ktorej nie je zastúpený členský štát, ktorého je štátnym príslušníkom, právo na poskytnutie ochrany diplomatickými a konzulárnymi orgánmi ktoréhokoľvek členského štátu za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto členského štátu.

Základné právo nezastúpených občanov na poskytnutie konzulárnej ochrany od zastúpených členských štátov za rovnakých podmienok ako ich štátni príslušníci² je vyjadrením vonkajšieho rozmeru občianstva EÚ, prejavom solidarity členských štátov a posilňuje identitu EÚ v tretích krajinách. Chráni občanov EÚ, ktorí sa ocitnú v zahraničí v ťažkostiach. Jeho význam sa najzreteľnejšie pociťuje v kontexte rozsiahlych krízových situácií, prírodných alebo spôsobených ľudskou činnosťou, ktoré si môžu vyžadovať naliehavú pomoc a repatriáciu veľkého počtu občanov EÚ.

Rada 20. apríla 2015 prijala smernicu (EÚ) 2015/637 o opatreniach koordinácie a spolupráce na uľahčenie konzulárnej ochrany nezastúpených občanov Únie v tretích krajinách (ďalej len „smernica“)³, prvý právny predpis sekundárneho práva EÚ prijatý v tejto oblasti⁴. Účelom smernice je: i) zaviesť v práve EÚ uplatniteľné opatrenia koordinácie a spolupráce potrebné na uľahčenie každodennej konzulárnej ochrany nezastúpených občanov EÚ; ii) zvýšiť právnu istotu, pokiaľ ide o rozsah, podmienky a postupy týkajúce sa konzulárnej ochrany a iii) optimalizovať využívanie zdrojov členských štátov a EÚ, a to aj v čase krízy. Členské štáty mali smernicu transponovať do vnútroštátneho práva do 1. mája 2018.

Za posledných pár rokov prinieslo výzvy relevantné z hľadiska konzulárnej ochrany viacero udalostí, konkrétne pandémie ochorenia COVID-19, kríza v Afganistane a útočná

¹ Rozsudok z 18. januára 2022, Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, bod 38 a citovaná judikatúra.

² Pozri článok 46 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“).

³ Ú. v. EÚ L 106, 24.4.2015, s. 1.

⁴ Až do nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy právo súvisiace s konzulárnou ochranou upravoval článok 20 Zmluvy z Nice a predtým článok 8c Maastrichtskej zmluvy, podľa ktorého členské štáty mali „dohodnúť medzi sebou potrebné pravidlá“ na zabezpečenie tejto ochrany. S cieľom dodržať súlad s článkom 8c a vzhľadom na to, že spoločné dojednania o ochrane „posilnia identitu Únie tak, ako je chápaná v tretích krajinách“ a „ideu európskej solidarity“, členské štáty prijali rozhodnutie 95/553/ES predstaviteľov vlád členských štátov, ktorí sa zišli v rámci zasadnutia Rady, z 19. decembra 1995 o ochrane občanov Európskej únie prostredníctvom diplomatických a konzulárných zastúpení (Ú. v. ES L 314, 28.12.1995, s. 73). Túto metódu vykonávania nahradila Lisabonská zmluva. Podľa nového prístupu bola Rada, konajúca v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom a po porade s Európskym parlamentom, oprávnená prijímať smernice zavádzajúce opatrenia koordinácie a spolupráce potrebné na uľahčenie ochrany poskytovanej diplomatickými alebo konzulárnymi orgánmi ktoréhokoľvek členského štátu občanom EÚ na území tretej krajiny, v ktorej členský štát, ktorého je daná osoba štátnym príslušníkom, nemá zastúpenie. So zreteľom na právny rámec zavedený Lisabonskou zmluvou sa smernicou zrušilo aj rozhodnutie 95/553/ES.

vojna Ruska proti Ukrajine. Týmito krízami sa preukázali prínosy konzulárnej ochrany pre občanov EÚ ako súčasť práv vyplývajúcich z občianstva EÚ⁵.

Konzulárna ochrana sa v budúcnosti môže stať významnejšou, keďže by sa mohli zvýšiť frekvencia, závažnosť a trvanie kríz, najmä kríz týkajúcich sa globálneho otepľovania, ktoré spôsobuje neodvratné viacsobné ohrozenia v súvislosti s klímou a predstavuje početné riziká pre ekosystémy a ľudí⁶. Poukazuje to na potrebu zaistiť, aby sa zaviedla infraštruktúra na uplatňovanie práv občanov EÚ súvisiacich s konzulárnou ochranou v praxi. Takisto to poukazuje na potrebu posilniť právny rámec konzulárnej ochrany EÚ, najmä zlepšiť pripravenosť na krízy a zohľadniť znížené celkové konzulárne zastúpenie členských štátov v EÚ po vystúpení Spojeného kráľovstva z EÚ.

V tejto súvislosti vystúpenie Spojeného kráľovstva z EÚ ovplyvnilo aj územnú pôsobnosť uplatňovania smernice a to tým, že vznikla nová tretia krajina, ktorá je domovom pre minimálne 5,5 milióna občanov EÚ⁷.

Ako sa uvádza v Správe o občianstve EÚ za rok 2020⁸, v pracovnom programe Komisie na rok 2021⁹ bolo oznámené preskúmanie pravidiel EÚ konzulárnej ochrany s cieľom zlepšiť pripravenosť a kapacitu EÚ a členských štátov na ochranu a podporu občanov EÚ v čase krízy. Znamenalo by to posilnenie podpornej úlohy EÚ a optimalizovanie využívania jej jedinečnej siete delegácií EÚ¹⁰.

Okrem toho v Strategickom kompase pre bezpečnosť a obranu¹¹, ktorý predložili vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a podpredseda Komisie a schválili hlavy štátov a predsedovia vlád EÚ¹², sa tvrdí, že „[sa] prehodnotia a posilnia [...] aj mechanizmy krízovej reakcie ESVČ, naša konzulárna podpora a bezpečnosť v teréne s cieľom lepšie pomáhať členským štátom v ich úsilí ochrániť a zachraňovať

⁵ Komplexné informácie nájdete v článku *Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad* (Užitočné príbehy o konzulárnej podpore pre občanov EÚ, ktorí uviazli v zahraničí) na adrese https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en.

⁶ Pozri správu Medzivládneho panelu o zmene klímy pod názvom *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Zmena klímy v roku 2022 – dôsledky, adaptácia a zraniteľnosť), s. 15.

⁷ Zohľadňujú sa len osoby, na ktoré sa vzťahuje dohoda o vystúpení Spojeného kráľovstva (t. j. občania EÚ, ktorí žili v Spojenom kráľovstve pred 31. decembrom 2020 a naďalej v ňom žijú), s vylúčením občanov EÚ, ktorí sa presťahovali do Spojeného kráľovstva po 31. decembri 2020. V Spojenom kráľovstve sú zastúpené všetky členské štáty a nachádza sa v ňom delegácia EÚ: možnosť, že by občan EÚ nebol zastúpený, je veľmi obmedzená. Na miestnej úrovni sa pravidelne zvolávajú zasadnutia venované miestnej konzulárnej spolupráci a prebieha plánovanie pre prípad nepredvídaných konzulárnych krízových situácií. Opatrenia prijaté na prispôsobenie sa tomu, že sa Spojené kráľovstvo stáva tretou krajinou z hľadiska smernice, obsahujú prispôsobenie spoločných rámcov. Na konzulárnu ochranu sa nevzťahuje ani dohoda o vystúpení Spojeného kráľovstva, ani Dohoda o obchode a spolupráci medzi EÚ a Spojeným kráľovstvom.

⁸ *EU Citizenship Report 2020 – Empowering citizens and protecting their rights* (Správa o občianstve EÚ za rok 2020 – Posilnenie postavenia občanov a ochrana ich práv).

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Táto iniciatíva podlieha príslušným požiadavkám na lepšiu právnu reguláciu a ešte nebola predstavená.

¹¹ Strategický kompas pre bezpečnosť a obranu – za Európsku úniu, ktorá chráni svojich občanov, hodnoty a záujmy a prispieva k medzinárodnému mieru a bezpečnosti, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹² Rada Európskej únie 7371/22.

svojich občanov v zahraničí, ako aj podporovať naše delegácie EÚ, keď potrebujú evakuovať personál“¹³.

Navyše Komisia vo svojom oznámení z júna 2022 o opatreniach nadväzujúcich na konferenciu o budúcnosti Európy oznámila, že zväži nové oblasti činnosti, ako napríklad „európske občianstvo, ktoré je pre občanov konkrétnejšie, a to aj posilnením práv, ktoré sú s ním spojené, a poskytovaním spoľahlivých a ľahko dostupných súvisiacich informácií“¹⁴.

2. Rozsah správy o vykonávaní a uplatňovaní

Komisia v súlade s článkom 19 ods. 1 smernice¹⁵ má predložiť Európskemu parlamentu a Rade správu o vykonávaní a uplatňovaní smernice do 1. mája 2021. Doručenie tejto správy bolo odložené s cieľom zohľadniť nedávny vývoj s významným vplyvom na konzulárnu ochranu, ako sú získané poznatky z rozsiahlych repatriácií, ktoré boli potrebné z dôvodu vypuknutia pandémie ochorenia COVID-19, krízy v Afganistane a útočnej vojny Ruska proti Ukrajine¹⁶.

Opis a analýza uvedené v tejto správe vychádzajú primárne z informácií, ktoré poskytli členské štáty, ESVČ a delegácie EÚ, a sú doplnené externými štúdiami¹⁷ a priamou spätnou väzbou občanov EÚ¹⁸.

Správa je zameraná na opatrenia, ktoré členské štáty prijali na účely vykonávania a uplatňovania smernice. Posudzuje sa v nej, či členské štáty v stanovenom čase vykonali smernicu a či vnútroštátne právne predpisy a prax dosahujú ciele smernice a plnia požiadavky v nej stanovené. Okrem toho podľa článku 19 ods. 2 smernice sa v tejto správe zvažuje aj možná potreba ďalších opatrení vrátane prípadných zmien s cieľom prispôsobiť túto smernicu v záujme ďalšieho uľahčenia výkonu práv občanov Únie súvisiacich s konzulárnou ochranou¹⁹.

3. Účel a hlavné prvky smernice

¹³ Po tejto výzve bolo v júli 2022 vytvorené Centrum pre reakciu na krízu ESVČ ako stála kapacita ESVČ reakcie na krízu, ktoré spolupracuje s krízovými jednotkami všetkých inštitúcií, členských štátov a partnerov EÚ.

¹⁴ Príloha k oznámeniu COM(2022) 404 final.

¹⁵ Všetky budúce odkazy na články sa týkajú smernice, pokiaľ nie je uvedené inak.

¹⁶ Vykazované obdobie preto trvá od 1. mája 2018, keď sa od členských štátov požadovalo, aby transponovali smernicu do vnútroštátneho práva, do dátumu uverejnenia tejto správy.

¹⁷ Nadchádzajúca štúdia „*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*“ (Štúdia na podporu prípravy posudzovania vplyvu potenciálnej politickej iniciatívy EÚ na opatrenia koordinácie a spolupráce s cieľom uľahčiť výkon práva občanov EÚ na konzulárnu ochranu), Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis a 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*“ (Účinnosť konzulárnej ochrany nezastúpených občanov EÚ v tretích krajinách a budúcnosť práva občanov EÚ na konzulárnu ochranu mimo EÚ), EU-CITZEN: Akademická sieť pre európske občianske práva.

¹⁸ Rýchly prieskum Eurobarometra 485: *Občianstvo EÚ a demokracia*, február/marec 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=sk.

¹⁹ Každý legislatívny návrh by bol predmetom príslušných požiadaviek na lepšiu právnu reguláciu, ako je v relevantných prípadoch hodnotenie a posúdenie vplyvu.

V smernici sa stanovujú opatrenia koordinácie a spolupráce potrebné na uľahčenie výkonu práva občanov EÚ požívať na území tretej krajiny, v ktorej nemá zastúpenie členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi (t. j. v ktorom nie sú „zastúpení“), ochranu diplomatických a konzulárnych orgánov ktoréhokoľvek členského štátu za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto členského štátu, ako sa ustanovuje v článku 20 ods. 2 písm. c) ZFEÚ²⁰. V smernici sa uvádzajú najmä vymedzenia a postupy potrebné na vykonávanie tohto práva.

V súlade s článkom 23 ZFEÚ sa v smernici odkazuje na konzulárnu ochranu v tretích krajinách, ktorú poskytujú zastúpené členské štáty nezastúpeným občanom EÚ „za rovnakých podmienok“ ako svojim vlastným štátnym príslušníkom. To znamená, že smernicou sa neharmonizuje úroveň pomoci, ktorú musia členské štáty poskytnúť nezastúpeným občanom. Namiesto toho majú nezastúpení občania EÚ nárok na *rovnaké zaobchádzanie*, teda na získanie rovnakej úrovne ochrany, ktorú by pomáhajúce štáty poskytli svojim vlastným štátnym príslušníkom v rovnakej situácii. V praxi to znamená, že nezastúpení občania EÚ môžu získať rôzne druhy ochrany a rôzne úrovne služby v závislosti od členského štátu, od ktorého požadujú ochranu, vzhľadom na odlišnú ochranu poskytovanú členskými štátmi svojim vlastným štátnym príslušníkom.

Smernica obsahuje tieto prvky:

- Všeobecnú zásadu konzulárnej ochrany, ktorú poskytujú členské štáty nezastúpeným občanom EÚ za tých istých podmienok ako svojim vlastným štátnymi príslušníkmi (článok 2).
- Možnosť, že členský štát, ktorého je nezastúpený občan štátnym príslušníkom, požiada členský štát, ktorý nezastúpený občan žiada o konzulárnu ochranu alebo od ktorého ju dostáva, aby presmeroval prípad na jeho vlastný členský štát, ktorého je príslušníkom, pričom dožiadaný členský štát by sa mal prípadu vzdať (článok 3).
- Osobný rozsah ochrany s určením, kto má nárok na konzulárnu ochranu (články 4, 5 a 6).
- Podmienky prístupu k takejto ochrane, najmä od ktorého členského štátu a akého typu orgánu môžu nezastúpení občania EÚ žiadať ochranu (článok 7).
- Pravidlá spôsobu identifikovania nezastúpených občanov EÚ (článok 8).
- Neúplný zoznam typov situácií, v ktorých môže vzniknúť potreba konzulárnej ochrany (článok 9).
- Pravidlá spôsobu spolupráce a koordinácie členských štátov medzi sebou navzájom a s EÚ s cieľom zabezpečiť ochranu nezastúpených občanov (článok 10).
- Špecifikácie týkajúce sa úlohy delegácií EÚ (článok 11).
- Požiadavky na miestnu spoluprácu medzi členskými štátmi (článok 12) a na pripravenosť na krízu a spoluprácu členských štátov a delegácií EÚ v tretích krajinách (článok 13).
- Pravidlá uhradenia nákladov na konzulárnu ochranu (články 14 a 15).

²⁰ Odôvodnenie 4 a článok 1 ods. 1 smernice.

4. Všeobecné posúdenie

4.1. Transpozícia smernice do vnútroštátneho práva

Podľa článku 17 mali členské štáty smernicu transponovať do vnútroštátneho práva do 1. mája 2018.

K dátumu uplynutia obdobia transpozície desať členských štátov neoznámilo potrebné opatrenia Komisia. Komisia spolupracovala s príslušnými členskými štátmi s cieľom zaistiť úplnú transpozíciu smernice a stále vedie dialóg s členskými štátmi o vykonávaní konkrétnych prvkov smernice.

Komisia bude naďalej dôsledne monitorovať situáciu a podnikne potrebné kroky na zabezpečenie súladu so smernicou v celej EÚ, a to aj, v prípade potreby, iniciovaním konania o nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ.

4.2. Uplatňovanie smernice a možné nedostatky

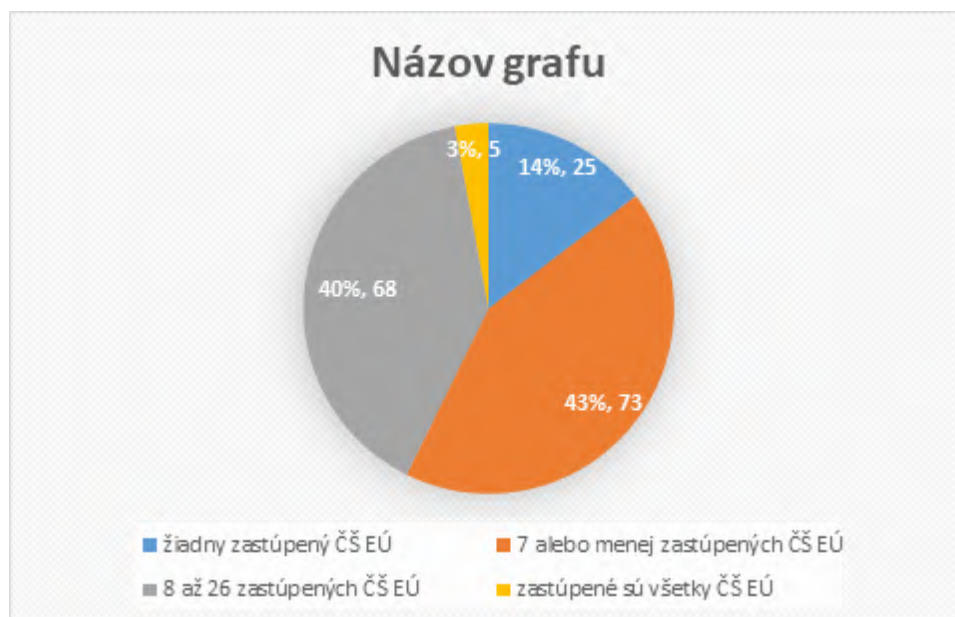
Smernica sa od nadobudnutia účinnosti ukázala ako užitočný nástroj na zabezpečenie ochrany a podpory občanov EÚ, najmä v súvislosti s vypuknutím pandémie ochorenia COVID-19 v roku 2020. Niekoľko konkrétnych nedostatkov a nových potrieb však predstavuje pre občanov EÚ problémy.

Po prvé smernica vychádza z premisy, že nezastúpení občania EÚ sa môžu vždy obrátiť na iný členský štát, keď žiadajú konzulárnu ochranu v tretej krajine. Existuje však **veľa krajín, v ktorých nemá žiadny členský štát v danej krajine veľvyslanectvo ani konzulárny úrad**. Okrem toho v krajinách, v ktorých je prítomných len málo členských štátov, **môže byť tlak na konzulárne siete týchto krajín vysoký, najmä v krízových situáciách**. Konkrétne existuje 25 tretích krajín, v ktorých nemá žiadny členský štát v danej krajine veľvyslanectvo ani konzulárny úrad²¹. V piatich z nich je delegácia EÚ jedinou diplomatickou prítomnosťou EÚ²². V oveľa väčšom počte tretích krajín je konzulárne alebo diplomatické zastúpenie členských štátov veľmi nízke, a teda sú vystavené veľkému riziku, že budú preťažené pri výskyte rozsiahlejšej krízy. Napríklad vo viac ako polovici tretích krajín je zastúpených maximálne sedem členských štátov, často s obmedzenými zdrojmi. Delegácie EÚ, prítomné vo väčšine dotknutých tretích krajín, by mohli v prípade potreby poskytnúť členským štátom užitočnú dodatočnú podporu na pomoc nezastúpeným občanom EÚ.

²¹ Ide o tieto krajiny: Afganistan, Antigua a Barbuda, Bahamy, Barbados, Belize, Bhután, Cookove ostrovy, Dominika, Eswatini, Grenada, Guyana, Kiribati, Lesotho, Lichtenštajnsko, Maldivy, Marshallove ostrovy, Mikronézia, Nauru, Palauská republika, Svätý Krištof a Nevis, Svätý Vincent a Grenadíny, Samoa, Šalamúnove ostrovy, Tonga, Tuvalu. Počet tretích krajín, v ktorých žiadny členský štát nemá veľvyslanectvo ani konzulárny úrad v danej krajine, sa po vystúpení Spojeného kráľovstva z EÚ zvýšil.

²² Afganistan, Barbados, Eswatini, Guyana a Lesotho.

Obrázok 1: Zastúpenie členských štátov v tretích krajinách



Po druhé **podpora, ktorú delegácie EÚ poskytujú** občanom EÚ na žiadosť členských štátov, presahuje rámec podmienok stanovených v článku 11 smernice²³, ktorý sa vzťahuje predovšetkým na koordináciu a logistickú podporu²⁴. Toto platí najmä v tretích krajinách, v ktorých nie je zastúpený žiadny členský štát, a pomoc občanom EÚ v núdzi poskytujú delegácie EÚ. Takto to bolo aj v krízových situáciách, keď delegácie EÚ často prevzali aktívnu úlohu pri pomáhaní členským štátom v poskytovaní pomoci občanom EÚ.

Čo je dôležitejšie, od dátumu nadobudnutia účinnosti smernice sú delegácie EÚ veľmi dôležité pre fungovanie miestnej a krízovej spolupráce. Po vypuknutí pandémie ochorenia COVID-19 delegácie EÚ, ESVČ a útvary Komisie vrátane jej Koordináčného centra pre reakcie na núdzové situácie (ERCC) podporovali členské štáty pri organizovaní bezprecedentnej spoločnej úlohy repatriovať asi 600 000 občanov EÚ zasiahnutých cestovnými obmedzeniami po celom svete, a to najmä prostredníctvom mechanizmu Únie v oblasti civilnej ochrany²⁵. Hoci sa týmto preukázali prínosy

²³ Pozri v tejto súvislosti článok 221 ods. 2 ZFEÚ a článok 5 ods. 10 rozhodnutia Rady z 26. júla 2010 o organizácii a fungovaní Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (2010/427/EÚ) (Ú. v. EÚ L 201, 3.8.2010, s. 30).

²⁴ „Delegácie Únie úzko spolupracujú a koordinujú svoju činnosť s veľvyslanectvami a konzulátmi členských štátov s cieľom prispieť k miestnej a krízovej spolupráci a koordinácii, a to najmä poskytovaním dostupnej logistickej podpory vrátane kancelárskych priestorov a organizačných zariadení, ako je napríklad dočasné ubytovanie pre konzulárny personál a zásahové tímy. Delegácie Únie a ústredie ESVČ tiež uľahčujú výmenu informácií medzi veľvyslanectvami a konzulátmi členských štátov, a ak je to vhodné, s miestnymi orgánmi. Delegácie Únie taktiež sprístupňujú všeobecné informácie o pomoci, na ktorú by mohli mať nezastúpení občania nárok, najmä o prípadných dohodnutých praktických dojednaniach.“

²⁵ V rozhodnutí č. 1313/2013/EÚ sa uvádza, že mechanizmus Únie v oblasti civilnej ochrany by sa takisto mohol „používať na podporu konzulárnej pomoci, pokiaľ ide o civilnú ochranu, určenej občanom Únie v prípade katastrof v tretích krajinách, ak o to požiadajú konzulárne orgány dotknutých členských štátov“. V rámci mechanizmu Únie v oblasti civilnej ochrany sa spolufinancovalo 408 repatriačných letov z 85 tretích krajín, ktoré zorganizovalo 19 členských štátov, dva zúčastnené členské štáty a Spojené kráľovstvo (stále súčasťou mechanizmu Únie v oblasti civilnej ochrany počas prechodného obdobia), vďaka ktorým sa vrátilo do Európy 100 313 osôb, z ktorých 90 060 boli občania EÚ.

konzulárnej ochrany ako súčasti práv občianstva EÚ, takisto sa zdôraznila potreba posilniť existujúci rámec EÚ, aby členské štáty a EÚ mohli účinnejšie čeliť prípadným podobným výzvam v budúcnosti. Nemecké predsedníctvo Rady²⁶ vo svojom priebežnom posúdení „poznatkov získaných o ochorení COVID-19“ uviedlo, že vykonaním repatriácie sa ukázalo, že „existujúce nástroje poskytujú pevný základ pre ďalšie zlepšenie koordinovanej konzulárnej reakcie na krízu“²⁷.

Opis úlohy delegácií EÚ v smernici sa na základe všetkých dostupných dôkazov javí byť príliš obmedzený na to, aby úplne vyjadroval podporu, ktorú poskytujú v teréne, a ich skutočnú angažovanosť predovšetkým v čase krízy. Delegácie EÚ uvádzajú, že sú pravidelne žiadané konať priamo na podporu občanov, ktorí potrebujú pomoc, a to výrazne nad rámec mandátu, ktorý sa pre ne predpokladal pri prijímaní smernice²⁸. Táto situácia však nie je ideálna, keďže neposkytuje potrebnú právnu istotu. Právna zrozumiteľnosť a istota, pokiaľ ide o takéto situácie, by sa mohla zlepšiť, napríklad splnomocnením delegácií EÚ konať v prípade potreby na žiadosť členských štátov²⁹.

Po tretie v smernici sa nehovorí o **konzulárnej ochrane určitých zraniteľných skupín medzi nezastúpenými občanmi**. Môže to zahŕňať žiadosti o konzulárnu ochranu tehotných žien, maloletých osôb bez sprievodu, osôb so zníženou pohyblivosťou, osôb so zdravotným postihnutím alebo jednotlivcov, ktorí sú predmetom diskriminácie z akéhokoľvek dôvodu uvedeného v článku 21 charty. Okrem toho sa v smernici neuvádza osobitný režim konzulárnej pomoci obetiam trestného činu, čo by mohlo zahŕňať obe domáceho a rodovo motivovaného násillia. Prístup k adekvátnej konzulárnej ochrane, zvlášť v čase krízy, môže byť komplikovanejší pre jednotlivcov z týchto skupín vzhľadom na ich osobitné potreby. Keďže členské štáty v praxi uprednostňujú pomoc nezastúpeným zraniteľným skupinám, mohla by sa právna istota zlepšiť. To by mohlo prípadne zahŕňať zmeny smernice, ktorými by sa objasnila osobitná situácia zraniteľných nezastúpených občanov.

Po štvrté mohli by sa prijať ďalšie opatrenia na zabezpečenie toho, aby **občania EÚ boli informovaní o svojich právach súvisiacich s konzulárnou ochranou** a mali prístup k **spolahlivým a aktuálnym informáciám, ktoré im umožnia jej plný výkon**. Takéto informácie by mali zahŕňať kontaktné údaje veľvyslanectiev a konzulátov iných členských štátov, honorárnych konzulátov schopných poskytovať konzulárnu ochranu a dojednania medzi členskými štátmi. Hoci smernica obsahuje odkazy na poskytovanie informácií vo viacerých článkoch, neobsahuje osobitný článok o komunikácii prenášanej

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ Pozri v tejto súvislosti aj Závěry Rady o zlepšovaní pripravenosti, schopnosti reagovať a odolnosti v prípade budúcich kríz z 23. novembra 2021, v ktorých Rada tvrdí, že „[z] pandémie COVID-19 vyplývajú mnohé nové ponaučenia. Napriek nedostatkom ju EÚ vďaka koordinácii a solidarite zvládla dobre. Naša reakcia na pandémiu odhalila nedostatky z hľadiska pripravenosti a reakcie na medziodvetvovú krízu a preukázala potrebu a pridanú hodnotu spolupráce. [V]yužívanie konzulárnej spolupráce a koordinácie EÚ na úspešnú repatriáciu štátnych príslušníkov EÚ, ktorí uviazli v zahraničí z dôvodu núdzových cestovných obmedzení, členskými štátmi za podpory ESVČ a mechanizmu Únie v oblasti civilnej ochrany [...] v relevantných prípadoch zdôrazňuje význam konzulárnej koordinácie a spolupráce počas kríz a potrebu poučiť sa z reakcie na pandémiu COVID-19 a iné krízy a očakáva, že Komisia v roku 2022 predloží návrh na revíziu smernice EÚ o konzulárnej ochrane.“ (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/sk/pdf>).

²⁸ Ako príklady nedávneho priameho poskytnutia pomoci občanom EÚ zo strany delegácie EÚ môžeme uviesť občana EÚ v Afganistane pri vybavovaní cestovných dokladov a pomoc počas záchrany občana EÚ, ktorý stratil kontrolu nad člnom 100 km od Somálska.

²⁹ Pozri poznámku pod čiarou č. 27.

kanálmi EÚ a o poskytovaní príslušných informácií občanom EÚ, ktorý by zahŕňal všetky uvedené aspekty. Takéto doplnenie by bolo prínosné na zabezpečenie toho, aby sa občanom poskytovala minimálna a konzistentná úroveň informácií na ďalšie uľahčenie výkonu práv občanov EÚ súvisiacich s konzulárnou ochranou.

V tejto súvislosti sa v článku 2 ods. 2 stanovuje, že členské štáty musia informovať nezastúpených občanov o rozsahu, v akom sú honorárni konzuli v danom prípade príslušní poskytovať ochranu. Okrem toho sa v článku 7 ods. 2 uvádza, že členské štáty a EÚ musia uverejniť existujúce praktické dojednania medzi členskými štátmi, aby sa vo vzťahu k nezastúpeným občanom zabezpečila transparentnosť. Členské štáty však nie vždy prijímajú osobitné opatrenia na informovanie nezastúpených občanov o týchto konkrétnych aspektoch a zber informácií na úrovni EÚ, ktoré sa majú šíriť prostredníctvom kanálov EÚ, nie je komplexný. V dôsledku toho nemusia mať občania EÚ ľahko dostupné a/alebo adekvátne informácie o praktických dojednaniach. Z toho vyplýva, že celkovú konzulárnu ochranu by zlepšili požiadavky na komplexné a účinné informácie. Doplnením opatrení prijatých členskými štátmi³⁰ by EÚ mohla v tomto ohľade zohrávať významnejšiu úlohu, a to racionalizáciou informácií a/alebo poskytnutím centrálného miesta prístupu, a/alebo ďalej využívať svoje celosvetové a miestne komunikačné kanály na prenos informácií.

Príležitosť existuje aj pre väčšiu účinnosť v toku informácií počas kríz medzi ESVČ, delegáciami Únie, členskými štátmi a ich zastúpeniami a prípadne Komisiou. Rovnako dôležité je zlepšenie toku informácií smerom k občanom. Napríklad miestna konzulárna spolupráca by sa mohla dohodnúť na ústrednom zdroji informácií, ktorý by slúžil ako hlavný nástroj komunikácie s nezastúpenými občanmi EÚ v krízových situáciách v každej tretej krajine. Kanály by mohli spravovať buď delegácie EÚ, alebo členské štáty vymenované do tejto úlohy.

Napokon by členské štáty mali nezastúpeným občanom EÚ poskytnúť **prístup k účinnému prostriedku nápravy a odškodneniu** s cieľom zaistiť, aby mali nezastúpení občania možnosť požadovať prostriedok nápravy a odškodnenie, keď boli porušené ich práva súvisiace s konzulárnou ochranou³¹. S cieľom ďalej uľahčiť výkon práv občanov EÚ súvisiacich s konzulárnou ochranou by sa mohlo zvážiť zavedenie **jednoznačného právneho základu do smernice na účely spracúvania osobných údajov občanov EÚ**, najmä v krízových situáciách. Okrem toho je vzhľadom na rastúci počet a rozsah kríz potrebné viac využívať mechanizmy predvídania pre pripravenosť na krízu, najmä vzhľadom na ľudskú ujmu spojenú so zlyhaním konzulárnej ochrany.

5. Konkrétne body posúdenia

V nasledujúcom oddiele sa vyhodnocuje vykonávanie a uplatňovanie kapitoly 1 smernice (všeobecné ustanovenia a rozsah pôsobnosti), kapitoly 2 (opatrenia koordinácie a spolupráce) a kapitoly 3 (finančné postupy).

³⁰ Viaceré členské štáty EÚ informujú svojich občanov o ich právach súvisiacich s konzulárnou ochranou ako občanov EÚ, napríklad prostredníctvom odkazov v pasoch, na oficiálnych webových sídlach a v informačných materiáloch pre občanov žijúcich v zahraničí alebo cestujúcich do zahraničia.

³¹ Pozri článok 47 Charty základných práv.

5.1. Všeobecné ustanovenia a rozsah pôsobnosti

5.1.1. Honorárni konzuli (článok 2 ods. 2).

Podľa článku 2 ods. 2 sa členské štáty môžu rozhodnúť, či sa má smernica uplatňovať na konzulárnu ochranu poskytovanú honorárnymi konzulmi. V článku sa vyžaduje, aby členské štáty zabezpečili, aby boli nezastúpení občania riadne informovaní o takýchto rozhodnutiach a o rozsahu, v akom sú honorárni konzuli v danom prípade príslušní poskytovať ochranu.

V dôsledku flexibility smernice v tejto súvislosti sa vykonávanie tohto ustanovenia členskými štátmi líši. Niektoré členské štáty do svojich právnych predpisov jednoznačne zahrnuli ustanovenie o konzulárnej ochrane pre nezastúpených občanov honorárnymi konzulmi. Vo vnútroštátnych právnych predpisoch niektorých z týchto členských štátov sa ďalej špecifikuje, že honorárni konzuli môžu poskytovať takúto pomoc nezastúpeným občanom iba vtedy, ak na to výslovne dostali pokyn od ministerstva zahraničných vecí. Iné členské štáty výslovne špecifikovali vo svojich právnych predpisoch, že smernica sa neuplatňuje na honorárnych konzulov, alebo inak neprijali jednoznačné ustanovenie v tejto záležitosti.

Pokiaľ ide o uplatnenie článku 2 ods. 2 v praxi, niektoré členské štáty bez osobitných právnych ustanovení v tejto záležitosti môžu podľa jednotlivých prípadov zapojiť svojich honorárnych konzulov, a to aj tým, že im umožnia sa zúčastniť na zasadnutiach venovaných miestnej spolupráci, ak je to schválené na miestnej úrovni. Naopak v niektorých z týchto členských štátov, v ktorých vnútroštátne právo umožňuje honorárnym konzulom poskytovať konzulárnu ochranu, honorárni konzuli takúto úlohu v praxi nepreberajú. Celkovo stojí za zmienku, že vo väčšine členských štátov sa honorárni konzuli zriedkavo zapájajú alebo vôbec nezapájajú do poskytovania konzulárnej pomoci nezastúpeným občanom EÚ. Len v jednom členskom štáte sa honorárni konzuli zapájajú v strednej miere (10 – 25 % všetkej konzulárnej ochrany poskytnutej nezastúpeným občanom EÚ). Dôvody nerozšírenia rozsahu pôsobnosti smernice na honorárnych konzulov, ktoré uvádzajú členské štáty, zahŕňajú ich obmedzenú právomoc vo všeobecnosti (aj pokiaľ ide o ich vlastných štátnych príslušníkov), obmedzené služby, ktoré môžu poskytovať (napríklad väčšina z nich nemôže vydávať náhradné cestovné doklady), a ich obmedzenú kapacitu³². V tejto súvislosti vo veľkej väčšine členských štátov sú konzulárne právomoci pridelené honorárnym konzulom obmedzenejšie než právomoci bežných konzulárnych úradníkov.

Členské štáty nie vždy prijímajú osobitné opatrenia, aby informovali občanov a členské štáty o rozsahu, v akom sú honorárni konzuli v danom prípade príslušní poskytovať ochranu. Napríklad nemusí byť jasné, či honorárny konzul členského štátu má, alebo nemá právomoc vydávať náhradné cestovné doklady nezastúpeným občanom EÚ. Môže to vytvárať neistotu.

Na záver možno uviesť, že honorárni konzuli všeobecne majú obmedzené právomoci a väčšinou sa zapájajú do konzulárnej ochrany za výnimočných okolností. Napriek tomu

³² Nový formát náhradného cestovného dokladu EÚ sa začne uplatňovať 36 mesiacov po prijatí nadchádzajúcich dodatočných technických špecifikácií pre náhradné cestovné doklady stanovených v smernici Rady (EÚ) 2019/997. Nový formát si bude vyžadovať použitie zariadenia na tlač jednotného formátu víz. Preto môže mať vplyv na možnosť poskytovať tento druh konzulárnej ochrany na miestach, kde je prítomnosť členských štátov obmedzená.

môže byť ich úloha v krízových situáciách veľmi dôležitá. V tejto súvislosti by sa mohol zlepšiť spôsob, akým sa členské štáty vzájomne informujú a akým informujú občanov EÚ o existencii honorárnych konzulov a o rozsahu, v akom môžu poskytovať konzulárnu ochranu nezastúpeným občanom EÚ.

5.1.2. Nezastúpení občania v tretích krajinách (články 4 a 6)

V článkoch 4 a 6 sa uvádza vymedzenie „nezastúpeného občana“. Toto vymedzenie sa vzťahuje na každého občana, ktorý je štátnym príslušníkom členského štátu, ktorý nemá zastúpenie v tretej krajine, t. j. nemá v nej zriadené žiadne stále veľvyslanectvo ani konzulát alebo v nej nemá žiadne veľvyslanectvo, konzulát ani honorárneho konzula, ktorí sú skutočne schopní poskytnúť v konkrétnom prípade konzulárnu ochranu.

Keď teda členský štát, ktorého je občan štátnym príslušníkom, má zriadené v tretej krajine veľvyslanectvo, konzulát alebo honorárneho konzula, ale títo z akýchkoľvek dôvodov nedokážu poskytnúť ochranu, na ktorú by dotknutý občan inak mal nárok podľa vnútroštátneho práva alebo praxe v danom prípade, mal by sa tento občan takisto považovať za „nezastúpeného“. Ako sa uvádza v odôvodnení 8 smernice, do úvahy by sa v tejto súvislosti mala vziať aj prístupnosť a blízkosť. Napríklad občan, ktorý žiada o konzulárnu ochranu veľvyslanectvom alebo konzulátom iného členského štátu, by nemal byť presmerovaný na veľvyslanectvo, konzulát alebo honorárneho konzula svojho vlastného členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, ak z dôvodu miestnych okolností (napr. pre prerušenie systému dopravy v dôsledku prírodnej katastrofy) alebo nedostatku zdrojov nie je možné, aby bol občan schopný bezpečne sa dostať na svoje veľvyslanectvo, konzulát alebo k svojmu honorárnemu konzulovi – a byť týmto veľvyslanectvom, konzulátom alebo honorárnym konzulom dosiahnuteľný – tak, aby sa mu mohla poskytnúť konzulárna ochrana. Toto si nevyhnutne bude vyžadovať posúdenie každého jednotlivého prípadu. Pojem absencia zastúpenia by sa mal vykladať tak, aby sa zabezpečila účinnosť práva nezastúpených občanov, ktorým má poskytnúť ochranu veľvyslanectvo alebo konzulát iného členského štátu ako svojim vlastným štátnym príslušníkom, berúc pritom do úvahy okolnosti každého jednotlivého prípadu, najmä krízové situácie. Ako sa vysvetľuje ďalej, Komisia sa domnieva, že by mohlo byť potrebné ďalej objasniť a zabezpečiť právnu istotu situácií, v ktorých sa občan EÚ môže považovať za nezastúpeného, pretože v tretej krajine nie je veľvyslanectvo, konzulát ani honorárny konzul, ktorí sú skutočne schopní poskytnúť konzulárnu ochranu.

Väčšina členských štátov transponovala vymedzenia zahrnuté v článkoch 4 a 6³³.

Celkovo sa javí, že prípady, v ktorých členské štáty odmietajú poskytnúť konzulárnu ochranu občanovi EÚ, ktorý je štátnym príslušníkom iného členského štátu, pretože sa nepovažuje za nezastúpeného, sú veľmi zriedkavé.

Väčšina členských štátov uviedla, že vo väčšine prípadov sú schopné určiť rozsah pôsobnosti smernice, pokiaľ ide o „nezastúpených občanov“. Niektoré členské štáty však uviedli ťažkosti pri určovaní toho, či existujúce veľvyslanectvo, konzulát alebo honorárny konzul sú skutočne schopní poskytnúť konzulárnu ochranu. Najmä pri určovaní toho, či konzulárne zastúpenia skutočne môžu poskytnúť konzulárnu ochranu v tretej krajine, si členské štáty vykladajú pojmy ako „prístupnosť“ a „blízkosť“ odlišne. Kým niektoré členské štáty považujú otázku odľahlosti alebo kapacity za faktor pri posudzovaní, iné nie. Niekoľko členských štátov zaznamenalo ťažkosti pri určovaní toho,

³³ Komisia pokračuje vo vedení dialógu s členskými štátmi s cieľom overiť úplné vykonávanie smernice.

v akej miere by mohla nedostatočná blízkosť spôsobiť nedostatočné zastúpenie. Niektoré členské štáty očakávajú, že občania vynaložia úsilie na získanie prístupu k zastúpeniam svojho členského štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, a to aj na väčšie vzdialenosti. Členské štáty uviedli, že v prípade pochybností kontaktujú priamo ministerstvo zahraničných vecí členského štátu, ktorého je občan štátnym príslušníkom, a spravidla sa podriaďa posúdeniu daného členského štátu pri určovaní toho, či by sa osoba mala považovať za „nezastúpenú“. Vo všeobecnosti väčšina členských štátov zastáva názor, že prahová hodnota posúdenia, či je osoba nezastúpená, sa líši v závislosti od charakteru a naliehavosti situácie. Najmä v krízových situáciách, keď členské štáty čelia naliehavým žiadostiam o pomoc, môže byť pre ne veľmi ťažké včas potvrdiť, či je občan nezastúpený.

Vzhľadom na uvedené môže existovať priestor na ďalšie objasnenie pojmu „nezastúpený občan“, najmä v situáciách, keď členský štát, ktorého je príslušníkom, nemá žiadne veľvyslanectvo, konzulát ani honorárneho konzula, ktorí sú skutočne schopní poskytnúť konzulárnu ochranu. Ďalšie objasnenia, a to aj pokiaľ ide o krízové situácie, by uľahčili výkon práv občanov EÚ súvisiacich s konzulárnou ochranou. Mohlo by to zahŕňať napríklad „predpoklad nezastúpenosti“ v čase krízy spojený s naliehavosťou žiadosti o pomoc.

5.1.3. Rodinní príslušníci nezastúpených občanov v tretích krajinách (článok 5)

Podľa článku 5 členské štáty majú rodinným príslušníkom, ktorí nie sú občanmi EÚ a sprevádzajú nezastúpených občanov EÚ v tretej krajine, poskytnúť konzulárnu ochranu v rozsahu a za rovnakých podmienok, ako by sa v súlade s vnútroštátnym právom alebo praxou členského štátu, ktorý poskytuje pomoc, poskytla rodinným príslušníkom občanov členského štátu, ktorý poskytuje pomoc, ktorí nie sú občanmi EÚ. Ako sa uvádza v odôvodnení 9 smernice, takáto ochrana by mohla byť v závislosti od individuálnych okolností každého prípadu nevyhnutná na zabezpečenie účinnosti práva súvisiaceho s konzulárnou ochranou a práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života, ktoré sa uznáva v článku 7 charty.

Len tri členské štáty uviedli, že by zo zásady neposkytli konzulárnu pomoc rodinným príslušníkom nezastúpeného občana EÚ, ktorí sú z tretích krajín, vzhľadom na to, že v súlade so svojimi vnútroštátnymi právami neposkytujú konzulárnu ochranu rodinným príslušníkom svojich vlastných štátnych príslušníkov. Jeden z týchto členských štátov môže výnimočne poskytnúť podporu takýmto rodinným príslušníkom v krízových situáciách za rovnakých podmienok ako svojim vlastným štátnym príslušníkom.

Poskytnutie konzulárnej ochrany rodinným príslušníkom nezastúpeného občana EÚ, ktorí sú z tretích krajín, sa vo väčšine členských štátov posudzuje individuálne. V závislosti od vnútroštátneho práva a praxe členského štátu príslušníkom rodiny môže byť osoba z najbližšej rodiny (napr. deti, manželia a manželky alebo rodičia), ale môže sa vzťahovať aj na širšiu rodinu (napr. súrodenci, ujovia, tety, sesternice a bratrance atď.). Podobne členské štáty vykladajú odlišne to, čo znamená „sprevádzať“ nezastúpeného občana. V praxi sa z hľadiska pomoci obvykle uprednostňujú prvostupňoví príbuzní. V porovnaní s praxou členských štátov v nekrízových časoch sa v čase krízy poskytuje zvýšená ochrana v závislosti od a úmerne k závažnosti a naliehavosti krízovej situácie.

5.1.4. Prístup ku konzulárnej ochrane a iné dojednania (článok 7)

V článku 7 ods. 1 sa stanovuje všeobecná zásada, že nezastúpení občania sú oprávnení požiadať o konzulárnu ochranu veľvyslanectva alebo konzulátu ktoréhokoľvek členského štátu.

To však nebráni členským štátom v uzatváraní dvojstranných dohôd, ako sa stanovuje v článku 7 ods. 2 smernice, na účely zabezpečenia účinnej ochrany nezastúpených občanov EÚ³⁴. Po prvé členské štáty môžu zastupovať iný členský štát na trvalom základe, ako sa uvádza v článku 8 Viedenského dohovoru o konzulárnych stykoch. Po druhé veľvyslanectvá alebo konzuláty členských štátov môžu vždy, keď to považujú za potrebné, uzavrieť praktické dojednania týkajúce sa rozdelenia zodpovednosti za poskytovanie konzulárnej ochrany nezastúpeným občanom. Takéto dojednania sa majú oznámiť Komisii a ESVČ a EÚ a členské štáty ich majú uverejniť s cieľom zabezpečiť transparentnosť.

V prípadoch, keď sa uzatvoria praktické dojednania, veľvyslanectvo alebo konzulát, o ktorých konzulárnu ochranu žiada nezastúpený občan a ktoré nie sú podľa dotknutého platného dojednania určené za príslušné, sú podľa článku 7 ods. 3 smernice povinné zabezpečiť, aby sa žiadosť občana presmerovala na príslušné veľvyslanectvo alebo konzulát, pokiaľ tým nie je ohrozená konzulárna ochrana, najmä ak si naliehavosť situácie vyžaduje okamžitý zásah dožiadaného veľvyslanectva alebo konzulátu.

Takéto dojednania v určitej podobe uzavreli všetky členské štáty. V tejto súvislosti boli identifikované dva problémy, ktoré môžu viesť k tomu, že občania EÚ budú čeliť oneskoreniam alebo prekážkam pri poskytovaní konzulárnej pomoci, na ktorú majú nárok.

Po prvé väčšina dojednaní nie je dostatočne zverejnená na to, aby sa zabezpečila transparentnosť a účinné využívanie nezastúpenými občanmi. Ďalšie úsilie by mohlo priniesť odkazovanie na všetky trvalé dojednania medzi členskými štátmi na centralizovanom mieste s cieľom doplniť miestne prispôbené informácie. Pomohlo by to pri objasňovaní toho, ktorý členský štát je zodpovedný za poskytnutie pomoci nezastúpeným občanom iných členských štátov na základe predchádzajúceho dojednania.

Mohol by existovať priestor na ďalšie posilnenie povinnosti členských štátov oznamovať dvojstranné a praktické dojednania Komisii, ESVČ a delegáciám EÚ (aby mohli byť zahrnuté do komunikačných kanálov EÚ pre ďalšie uverejnenie), napríklad zahrnutím harmonogramu, v rámci ktorého by sa malo oznámenie uskutočniť. Užitočne by sa mohli pridať podobné požiadavky na oznamovanie týkajúce sa cestovných odporúčaní a zoznamov kontaktov na konzulárne siete členských štátov vrátane honorárnych konzulov a rozsahu, v akom môžu poskytovať konzulárnu ochranu v prípade členských štátov, ktoré uplatňujú článok 2 ods. 2.

Po druhé v niektorých prípadoch členské štáty požadovali, aby pred poskytnutím pomoci nezastúpenému občanovi iného členského štátu bolo uzavreté dvojstranné dojednanie medzi príslušnými ministerstvami zahraničných vecí, aj keď smernica takúto požiadavku neobsahuje. Okrem toho zastúpené členské štáty v niektorých prípadoch odmietli poskytnúť konzulárnu ochranu nezastúpeným občanom s tvrdením, že táto zodpovednosť v dôsledku dvojstranných dohôd pripadá na iné zastúpené členské štáty. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že v článku 7 sa stanovuje, že nezastúpení občania EÚ sú oprávnení požiadať o konzulárnu ochranu veľvyslanectva alebo konzulátu ktoréhokoľvek

³⁴ Pozri aj odôvodnenie 10 smernice.

členského štátu. Navyše sa uvádza, že v prípadoch, keď boli uzavreté dojednania, je povinnosťou oslovených orgánov členských štátov, a nie dotknutých občanov, aby presmerovali žiadosť na príslušné veľvyslanectvo alebo konzulát.

Celkovo sa zdá, že chýba jasnosť a porozumenie v súvislosti s postupom presmerovania žiadostí od nezastúpených občanov EÚ. Okrem toho, hoci smernica umožňuje zavedenie dvojstranných dohôd medzi členskými štátmi, javí sa byť potrebné ďalej objasniť, že toto nie je podmienkou poskytnutia konzulárnej pomoci nezastúpeným občanom EÚ.

5.1.5. Identifikácia (článok 8)

V článku 8 ods. 1 sa vyžaduje, aby žiadatelia o konzulárnu ochranu preukázali, že sú občanmi EÚ, predložením cestovných pasov alebo preukazov totožnosti. Podľa článku 8 ods. 2, ak občan EÚ nie je schopný predložiť platný cestovný pas alebo preukaz totožnosti, štátna príslušnosť sa môže preukázať inak, v prípade potreby na základe overenia u diplomatických alebo konzulárnych orgánov členského štátu, o ktorom žiadateľ tvrdí, že je jeho štátnym príslušníkom. V článku 8 ods. 3 sa uvádza, že pokiaľ ide o rodinných príslušníkov uvedených v článku 5, totožnosť a existenciu rodinného vzťahu možno preukázať akýmikoľvek prostriedkami vrátane overenia zo strany členského štátu, ktorý poskytuje pomoc, u diplomatických alebo konzulárnych orgánov členského štátu, ktorého sú občania uvedení v článku 8 ods. 1 príslušníkmi.

Väčšina členských štátov transponovala článok 8 do vnútroštátneho práva³⁵.

Uplatňovanie tohto ustanovenia sa javí byť celkovo účinné a členské štáty neuviedli vážnejšie problémy pri identifikovaní nezastúpených občanov EÚ alebo ich rodinných príslušníkov požadujúcich konzulárnu ochranu.

5.1.6. Druhy pomoci (článok 9)

V článku 9 sa demonštratívny spôsobom³⁶ vymenúva väčšina bežných situácií, v ktorých môžu nezastúpení občania EÚ požiadať o pomoc zo strany zastúpených členských štátov:

- v prípade zatknutia alebo iného pozbavenia osobnej slobody,
- ak sa občan stane obeťou trestného činu,
- v prípade vážnej nehody alebo závažnej choroby,
- v prípade úmrtia,
- podpora a repatriácia v prípade núdze a
- v prípade potreby náhradného cestovného dokladu.

V ktorejkoľvek z týchto situácií musia členské štáty poskytnúť nezastúpeným občanom EÚ akúkoľvek pomoc, akú by poskytli svojim vlastným štátnym príslušníkom. V dôsledku toho sa môže úroveň poskytnutej podpory medzi jednotlivými členskými štátmi líšiť.

³⁵ Komisia pokračuje vo vedení dialógu s členskými štátmi s cieľom overiť úplné vykonávanie smernice.

³⁶ Ako sa uvádza v odôvodnení 14 smernice, „[k]eďže potrebná ochrana vždy závisí od konkrétnych okolností, konzulárna ochrana by nemala byť obmedzená iba na situácie, ktoré sú osobitne uvedené v tejto smernici.“

Všetky členské štáty poskytujú konzulárnu ochranu v šiestich situáciách uvedených v článku 9 smernice. Zdá sa, že presné druhy pomoci, ktoré členské štáty poskytujú v praxi, sa medzi členskými štátmi značne líšia a obvykle zohľadňujú osobitné okolnosti každého prípadu. Väčšina členských štátov jednoznačne zmieňuje šesť situácií uvedených v článku 9 vo svojom vnútroštátnom práve okrem dvoch členských štátov, v ktorých je týchto šesť situácií pokrytých prostredníctvom politiky alebo praxe. Okrem toho viaceré členské štáty výslovne ustanovujú uplatňovanie smernice aj v iných situáciách, než sú uvedené v článku 9, napríklad v súvislosti s maloletými osobami bez sprievodu.

Z dôkazov vyplýva, že potreba náhradného cestovného dokladu je hlavným prípadom pomoci, ktorú členské štáty poskytujú občanom iných členských štátov počas nekrízovej situácie, pričom druhým prípadom sú otázky a žiadosti o informácie. Toto je jedným z dôvodov prijatia smernice Rady (EÚ) 2019/997 z 18. júna 2019, ktorou sa zavádza náhradný cestovný doklad EÚ a zrušuje rozhodnutie 96/409/SZBP³⁷, ktorej uplatňovanie sa predpokladá od roku 2025. V roku 2020 sa väčšina prípadov pomoci poskytnutej nezastúpeným občanom EÚ týkala podpory a repatriácie v prípade núdze vzhľadom na kontext krízy spôsobenej pandémiou ochorenia COVID-19. Odhaduje sa, že aspoň 500 občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov evakuovaných z Afganistanu bolo nezastúpených.

Hoci vyššie opísaný zoznam situácií je demonštratívny, viacero delegácií EÚ uviedlo prípady nezastúpených občanov EÚ, ktorým bola zamietnutá konzulárna ochrana zo strany členského štátu. V takýchto prípadoch členský štát ako dôvod odmietnutia uvádzal to, že požadovaná pomoc nie je v zozname druhov pomoci, aj keď podľa jeho vnútroštátnych právnych predpisov je povinný poskytnúť takúto pomoc svojim vlastným štátnym príslušníkom.

Je dôležité poznamenať, že druhy pomoci uvedené v článku 9 sú demonštratívne, čo znamená, že nezastúpení občania EÚ majú nediskriminačným spôsobom nárok aj na iné druhy konzulárnej ochrany, ktorú členské štáty poskytujú svojim vlastným štátnym príslušníkom.

Z týchto zistení vyplýva, že by sa mohla zlepšiť jasnosť, pokiaľ ide o konzulárnu pomoc, ktorú majú členské štáty poskytovať nezastúpeným občanom EÚ, s cieľom zabezpečiť väčšiu predvídateľnosť a právnu istotu.

5.2. Opatrenia koordinácie a spolupráce

5.2.1. Všeobecné pravidlá (článok 10)

V článku 10 ods. 1 sa od členských štátov vyžaduje, aby úzko spolupracovali a koordinovali svoju činnosť navzájom a s EÚ s cieľom zabezpečiť ochranu nezastúpených občanov. V článku 10 ods. 2 a 3 sa špecifikuje spôsob, akým má členský štát, ktorý poskytuje pomoc, spolupracovať s členským štátom, ktorého štátnym príslušníkom je nezastúpený občan, keď dostane žiadosť o konzulárnu ochranu. Odseky 2 a 3 obsahujú aj požiadavky na výmenu informácií o žiadosti o pomoc, ako aj o totožnosti nezastúpeného občana požadujúceho pomoc a rodinných príslušníkov, ktorým je takisto potrebné poskytnúť konzulárnu ochranu. Členský štát, ktorý poskytuje pomoc, má uľahčovať aj výmenu informácií medzi občanom a jeho členským štátom,

³⁷ Ú. v. EÚ L 163, 20.6.2019, s. 1.

ktorého je štátnym príslušníkom, pričom tento členský štát je zodpovedný za kontakty s rodinnými príslušníkmi občana, ako aj akýmkoľvek inými relevantnými osobami alebo orgánmi. V článku 10 ods. 4 sa uvádza, že členské štáty majú oznámiť ESVČ prostredníctvom jej zabezpečeného internetového sídla príslušné kontaktné miesta na ministerstvách zahraničných vecí.

Väčšina členských štátov transponovala článok 10 do vnútroštátneho práva³⁸.

Členské štáty uviedli, že spolupráca a koordinácia medzi nimi je celkovo účinná. V prevažnej väčšine prípadov túto koordináciu zabezpečujú delegácie EÚ a zasadnutia venované miestnej konzulárnej spolupráci sa obvykle konajú v ich priestoroch. Boli však identifikované viaceré problémy. Tieto sú uvedené ďalej.

Po prvé vyskytli sa prípady, hoci zriedkavo, keď nezastúpení občania EÚ požadovali pomoc od iného členského štátu, ktorý potom posunul žiadosť najbližšiemu veľvyslanectvu členského štátu, ktorého je občan štátnym príslušníkom, v susednej jurisdikcii.

Po druhé v niektorých prípadoch členské štáty, ktorých sú občania štátnym príslušníkmi, odmietli poskytnúť informácie o svojich občanoch členským štátom, ktoré poskytujú pomoc, s odôvodnením ochrany ich osobných údajov.

Po tretie zastúpené členské štáty sú niekedy preťažené v krízových situáciách počtom individuálnych žiadostí od občanov EÚ aj z dôvodu obmedzeného prístupu nezastúpených členských štátov k informáciám kolujúcim v miestnych koordinačných sieťach. Veľvyslanectvá a konzuláty, ktoré najrýchlejšie odpovedajú na žiadosti občanov, obvykle časom dostávajú najvyšší počet žiadostí, čo im bráni bezodkladne konať. V týchto prípadoch by digitalizácia konzulárnych služieb a posilnená spolupráca mohli znížiť tlak na členské štáty, ktoré sú prítomné v tretej krajine.

Spolupráca medzi členskými štátmi v súvislosti s poskytovaním konzulárnej ochrany nezastúpeným občanom je celkovo účinná. Vzhľadom na už uvedené situácie by však určitá neúčinnosť mohla viesť k oneskoreniam alebo dokonca opomenutiam pri poskytovaní pomoci nezastúpeným občanom. V tejto súvislosti za osobitnú zmienku stoja chýbajúce digitálne nástroje, problémy s kapacitou predovšetkým v čase krízy a neexistencia jednoznačného právneho základu pre spracovanie osobných údajov občanov EÚ (vrátane prenosov údajov). Okrem toho by sa mohla ďalej zlepšiť informovanosť konzulárnych orgánov o zásadách a požiadavkách stanovených v smernici s cieľom zabezpečiť, aby si splnili svoju povinnosť v prípade potreby poskytnúť pomoc.

5.2.2. Úloha delegácií EÚ (článok 11)

V článku 11 sa stanovuje, že delegácie EÚ majú úzko spolupracovať a koordinovať svoju činnosť s veľvyslanectvami a konzulátmi členských štátov s cieľom prispieť k miestnej a krízovej spolupráci a koordinácii, a to najmä poskytovaním dostupnej logistickej podpory a poskytovaním informácií o pomoci, na ktorú by mohli mať nezastúpení občania nárok. Okrem toho delegácie EÚ a ústredie ESVČ takisto uľahčujú výmenu informácií medzi veľvyslanectvami a konzulátmi členských štátov a, ak je to vhodné, s miestnymi orgánmi. Napokon, delegácie EÚ sprístupňujú aj všeobecné informácie

³⁸ Komisia pokračuje vo vedení dialógu s členskými štátmi s cieľom overiť úplné vykonávanie smernice.

o pomoci, na ktorú by mohli mať nezastúpení občania nárok, najmä o prípadných dohodnutých praktických dojednaniach.

Úloha delegácií EÚ v oblasti konzulárnej ochrany je ďalej vymedzená v článku 5 ods. 10 rozhodnutia o ESVČ, v ktorom sa vyžaduje, aby tieto delegácie „na požiadanie členských štátov podpora[li] členské štáty v ich diplomatických vzťahoch a ich úlohe poskytovateľa konzulárnej ochrany občanom Únie v tretích krajinách na neutrálnom základe z hľadiska zdrojov“³⁹. Týmto sa objasňuje, že od delegácií EÚ sa očakáva poskytnutie podpory členským štátom pri poskytovaní pomoci tak nezastúpeným, ako aj zastúpeným občanom EÚ.

Delegácie EÚ sú veľmi dôležité pre fungovanie sietí miestnej konzulárnej spolupráce. Zohrávajú vedúcu úlohu pri predsedaní zasadnutiam venovaným miestnej konzulárnej spolupráci alebo podporovaní ich predsedu, pri organizovaní týchto zasadnutí a pri koordinovaní konzulárnej pripravenosti členského štátu na krízu a jeho miestnej reakcie na krízu. Ich úloha, pokiaľ ide o občanov EÚ, zahŕňa hlavne koordináciu a nadviazanie kontaktov medzi občanmi a zastúpeniami členských štátov, ktoré sú k dispozícii na poskytnutie konzulárnej ochrany. V tejto súvislosti aktívna úloha delegácií EÚ, ktoré slúžia ako kontaktné miesto pre členské štáty (a v niektorých prípadoch pre občanov EÚ), opakovane prekračuje rámec požiadaviek stanovených v smernici.

Hoci členské štáty považujú celkovú spoluprácu s delegáciami EÚ a ich koordináciu za účinnú, mnohé zdôraznili potrebu posilnenia celkovej úlohy delegácií EÚ. Delegácie EÚ už dnes preberajú aktívnu úlohu v krízových aj nekrízových situáciách a členské štáty ich často žiadajú, aby konali nad rámec svojich prísnych kompetencií, predovšetkým poskytovaním priamej pomoci občanom EÚ v núdzi, ako to dokazujú nedávne príklady.

Počas pandémie ochorenia COVID-19 boli takmer všetky delegácie EÚ mimoriadne aktívne pri celkovej koordinácii konania členských štátov vrátane koordinovania repatričných letov a výmeny informácií s profesionálnymi zastúpeniami aj honorárnymi konzulmi. V niektorých prípadoch, napríklad na Fidži, kde si len niekoľko členských štátov udržiava diplomatické zastúpenie, prevzala hlavnú úlohu v koordinovaní repatričných letov občanov EÚ delegácia EÚ⁴⁰.

Počas leteckého mosta z Kábulu v Afganistane v roku 2021 sa členské štáty bez toho, aby boli prítomné na kábulskom letisku, obrátili na ESVČ a delegáciu EÚ, aby zabezpečili pre svojich občanov prístup na letisko a miesta na palube lietadla. ESVČ a delegácia EÚ konali, aby spojili týchto občanov s kolegami z členských štátov, ktorí boli prítomní na Kábulskom letisku.

V Eswatini počas nepokojov v lete 2021 sa členské štáty obrátili na delegáciu EÚ, jediné diplomatické zastúpenie EÚ v tejto oblasti, aby poskytla informácie o prítomnosti ich najzraniteľnejších občanov a pýtala sa na bezpečnostnú situáciu a možné alternatívy evakuácie. Objasnenie úlohy delegácií EÚ v situáciách, keď sú jediným diplomatickým

³⁹ Pozri aj článok 221 ods. 2 ZFEÚ.

⁴⁰ Európsky parlament vo svojom rozhodnutí zo 4. mája 2022 o absolutórii za plnenie všeobecného rozpočtu Európskej únie za rozpočtový rok 2020 [P9_TA(2022)0153] „blahoželá ESVČ k jej kľúčovej úlohe v rámci rozsiahlej núdzovej akcie na repatriáciu viac ako 600 000 občanov Únie, ktorí uviazli na celom svete, pričom zároveň pomohla vytvoriť rozsiahlu humanitárnu a pomocnú operáciu ‚Tím Európa‘ s cieľom pomôcť partnerom na celom svete, ktorí bojovali proti pandémie s oveľa menšími zdrojmi ako Únia“.

zastúpením EÚ, by bolo nevyhnutné na zabezpečenie možných následných opatrení pri evakuácii, ak by k samotnej situácii došlo.

V Eritrei pomáhala delegácia EÚ priamo nezastúpenému občanovi EÚ oslovením miestnych orgánov, aby zabezpečili prepravu a hospitalizáciu, čím by sa umožnil bezpečný návrat do Európy.

Delegácia EÚ v Kyjeve v kontexte útočnej vojny Ruska proti Ukrajine úspešne zorganizovala dve operácie „diplomatického vlaku“ dohodnutím sa s ukrajinskými železnicami na rezervácii špeciálnych vozňov vo vlaku z Kyjeva do Chelmu (Poľsko). Prostredníctvom tejto iniciatívy bolo z Ukrajiny úspešne evakuovaných niekoľko stoviek občanov EÚ, ich rodinných príslušníkov, ako aj miestnych zástupcov delegácie EÚ a veľvyslanectiev členských štátov v dvoch operáciách zorganizovaných 9. marca a 14. marca 2022.

V júni 2022 delegácia EÚ v Somálsku, konajúc na žiadosť členského štátu, pomohla so záchranou občana EÚ, ktorého čl. sa pokazil na mieste asi 100 km od somálskeho pobrežia Kismayo. Delegácia EÚ oslovila štátne orgány Jubalandu, ktoré poskytli štyri čl. na úspešnú záchrannú operáciu.

Prieskum delegácií EÚ vykonaný ako súčasť prebiehajúceho posudzovania vplyvu pre prípadné preskúmanie smernice⁴¹ ukázal, že občania už často požadujú pomoc od delegácií EÚ (najmä od vypuknutia pandémie ochorenia COVID-19) a že tieto číselné údaje rastú⁴².

Okrem toho sieť delegácií EÚ v karibskej oblasti a delegácia EÚ na Fidži patria medzi neveľa diplomatickým misií EÚ v týchto veľkých regiónoch. Chýbajúce konzulárne zastúpenie členských štátov je obzvlášť kritické v karibskej oblasti, ktorá je náchylná na prírodné katastrofy, pričom je to aj turistické centrum. Podobne sú delegácie EÚ vo vnútrozemských krajinách Eswatini a Lesotho, ako aj delegácie EÚ na Barbados a v Guyane jediným diplomatickým zastúpením EÚ v týchto krajinách.

Z uvedeného celkovo vyplýva, že by bolo potrebné objasniť a posilniť úlohu delegácií EÚ, aby sa v nej lepšie odrážala ich stále viditeľnejšia úloha v teréne a zabezpečovala právna istota, a to aj tým, že sa im poskytnú kompetencie priamo pomáhať občanom EÚ v zahraničí, za určitých okolností a na žiadosť členských štátov. Ďalším využitím rozsiahlej siete delegácií EÚ by sa posilnila podpora ponúkaná občanom EÚ, ktorí sa nachádzajú v zahraničí v núdzi.

Mal by existovať priestor pre riešenia, ktoré sú prispôbené jednotlivej tretej krajine a individuálnej situácii, aby sa optimálne využívali dostupné zdroje. Prioritu by mali mať riešenia s obmedzeným vplyvom na rozpočet. Napríklad rozšírené používanie

⁴¹ Nadchádzajúca štúdia „*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*“ (Štúdia na podporu prípravy posudzovania vplyvu potenciálnej politickej iniciatívy EÚ na opatrenia koordinácie a spolupráce s cieľom uľahčiť výkon práva občanov EÚ na konzulárnu ochranu), Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis a VVA.

⁴² Pred pandemiou ochorenia COVID-19 väčšina delegácií EÚ (cca 48 %) uvádzala, že dostávali takéto žiadosti sporadicky/na ročnej báze. Od začatia pandémie ochorenia COVID-19 sa javí značný nárast počtu delegácií EÚ, ktoré dostávajú žiadosti o pomoc priamo od občanov EÚ: cca 82 % respondentov uviedlo, že dostali žiadosti. Navyše sa zvýšila aj frekvencia žiadostí: cca 30 % delegácií EÚ tvrdilo, že dostávajú žiadosti na týždennej báze.

spoločných konzulárnych tímov, v rámci ktorých by sa spojil konzulárny personál EÚ a členských štátov pripravený na využitie alebo vyslanie ako posila, najmä v reakcii na núdzové a krízové situácie. Konzulárny personál členských štátov by mohol byť vyslaný aj do konkrétnych delegácií EÚ s cieľom posilniť konzulárne odborné znalosti v danej oblasti v krajinách s obmedzeným konzulárnym zastúpením.

Možné spôsoby riešenia tohto vývoja by mohli zahŕňať rozšírenie úlohy poskytovania pomoci zo strany delegácií EÚ, najmä v tých tretích krajinách, v ktorých je veľmi slabé konzulárne zastúpenie členských štátov. V tejto súvislosti v prieskume Eurobarometra o občianstve EÚ z marca 2020 viac ako deväť z desiatich respondentov súhlasilo, že ak by sa nachádzali v krajine mimo EÚ, v ktorej by členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkom, nemal zastúpenie, namiesto toho by požadovali podporu od delegácie EÚ⁴³.

5.2.3. Miestna spolupráca (článok 12)

V článku 12 sa špecifikuje, že zasadnutia venované miestnej spolupráci majú zahŕňať pravidelnú výmenu informácií o záležitostiach relevantných pre nezastúpených občanov. Ďalej sa v ňom spresňuje, že v kontexte takýchto zasadnutí sa členské štáty v prípade potreby majú dohodnúť na praktických dojednaniach uvedených v článku 7 s cieľom zabezpečiť účinnú ochranu nezastúpených občanov v dotknutej tretej krajine. Zasadnutiam venovaným miestnej spolupráci predsedá zástupca členského štátu v úzkej spolupráci s delegáciou EÚ, pokiaľ sa členské štáty nedohodnú inak.

Celkovo sú zasadnutia venované miestnej spolupráci užitočné a vedené efektívne, hoci úroveň a účinnosť takýchto zasadnutí sa medzi jednotlivými tretími krajinami môže líšiť. Od vypuknutia pandémie ochorenia COVID-19 sa zasadnutia venované miestnej spolupráci vo veľkej miere konali na diaľku. Zdá sa, že v skutočnosti neexistuje jasná hierarchia alebo vymenovanie predsedov zasadnutí (pričom čoraz viac sa predsedanie ponúka delegáciám EÚ).

Pre členské štáty, ktoré majú zastúpenia s nízkym počtom zamestnancov, je miestna koordinácia veľmi dôležitá ako zdroj informácií, ako aj praktický nástroj na riešenie problémov vzniknutých v súvislosti s poskytovaním konzulárnej ochrany. Ako však uviedli delegácie EÚ, účasť na zasadnutiach venovaných miestnej konzulárnej spolupráci je nerovnomerná (najmä v normálnych časoch a mimo krízových situácií). Môže sa to vysvetliť problémom pri zúčastňovaní sa na všetkých diskusiách v prípade zastúpení s nízkym počtom zamestnancov alebo v prípade nezastúpených členských štátov pri získaní prístupu k týmto sieťam miestnej spolupráce (vzhľadom na charakter diskusií nie je účasť na diaľku vždy možná alebo vhodná).

Informácie, o ktorých sa diskutuje na zasadnutiach venovaných miestnej konzulárnej spolupráci, nie sú vždy dostupné alebo prístupné členským štátom, ktoré nie sú prítomné na mieste. Aj keď sa zápisnice zo zasadnutí nahrávajú na konzulárnu online platformu ESVČ (CoOL) na uľahčenie diskusie a spätnej väzby, delegácie EÚ môžu informovať nezastúpený členský štát o programe takýchto zasadnutí vopred, aby sa zabezpečil plynulý tok informácií. Hoci nemusí byť vždy potrebné a možné zapojiť trvalo a na diaľku nezastúpené členské štáty s nízkym počtom obyvateľov nachádzajúcich sa v dotknutej tretej krajine, ich zapojenie v čase krízy je zásadné.

⁴³ Rýchly prieskum Eurobarometra 485: Občianstvo EÚ a demokracia, február/marec 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=sk.

Vzhľadom na uvedené by sa mohlo počítať s ďalšími opatreniami s cieľom posilniť výmenu informácií s nezastúpenými členskými štátmi a ich účasť v súvislosti s miestnou konzulárnou spoluprácou. Okrem toho najspoľahlivejším spôsobom, ako zistiť počet nezastúpených občanov v tretej krajine, je prostredníctvom vnútroštátnych orgánov (aspoň v prípade osôb s trvalým pobytom). Členské štáty by sa mali podnecovať, aby svojim občanom zabezpečili možnosť zaregistrovať sa v orgánoch členského štátu, ktorého sú štátnym príslušníkom, keď cestujú alebo žijú v krajinách, v ktorých sú nezastúpení.

5.2.4. Pripravenosť na krízu a spolupráca (článok 13)

Členské štáty zastúpené v tretej krajine majú koordinovať plány pre prípad nepredvídaných udalostí medzi sebou navzájom, ako aj s delegáciou EÚ, aby sa zabezpečilo, že sa nezastúpeným občanom v prípade krízy poskytne pomoc v plnom rozsahu. V prípade núdze alebo krízy EÚ a členské štáty majú úzko spolupracovať na zabezpečení účinnej pomoci nezastúpeným občanom a majú sa navzájom a podľa možnosti včas informovať o dostupných evakuačných kapacitách.

V článku 13 ods. 3 smernice sa stanovuje, že „vedúci štát“ alebo členský štát/členské štáty, ktoré koordinujú pomoc, sú zodpovedné za koordináciu akejkoľvek podpory poskytnutej nezastúpeným občanom, a to s podporou ostatných dotknutých členských štátov, delegácie EÚ a ústredia ESVČ. Okrem toho sa v ňom stanovuje, že členské štáty majú poskytnúť vedúcemu štátu alebo členskému štátu/členským štátom, ktoré koordinujú pomoc, všetky relevantné informácie týkajúce sa ich nezastúpených občanov, ktorí sú prítomní v krízovej situácii. Vedúci štát alebo členský štát/členské štáty, ktoré koordinujú pomoc nezastúpeným občanom, môžu vo vhodných prípadoch požiadať o podporu v rámci nástrojov, ako sú štruktúry krízového riadenia ESVČ a mechanizmus Únie v oblasti civilnej ochrany.

Pripravenosť na krízu a spolupráca majú veľký význam najmä po nedávnych krízach, keď sa umožnilo využitie kombinovaných kapacít EÚ a jej členských štátov na evakuačné/repatriačné operácie, výmena analýz a informácií a poskytovanie podpory zastúpeným a nezastúpeným občanom EÚ. Schopnosť reagovať, účinnosť a pomoc zo strany ESVČ, príslušných delegácií EÚ a ERCC Komisie pri podporovaní spolupráce medzi členskými štátmi sú nenahraditeľné počas pandémie ochorenia COVID-19, útočnej vojny Ruska proti Ukrajine a iných situácií politických kríz alebo (prírodných) katastrof.

V súvislosti s pripravenosťou na krízu a spoluprácou sa v článku 13 požaduje spoločné plánovanie pre prípad nepredvídaných udalostí (**spoločné rámce**); výmenu informácií medzi členskými štátmi; pridelenie koordinačnej úlohy vedúcemu štátu (alebo ktorémukoľvek inému členskému štátu, ktorý koordinuje pomoc); spoločné konzulárne tímy a možnú podporu zo strany ESVČ (vrátane delegácií EÚ) a mechanizmu Únie v oblasti civilnej ochrany. V koordinovaní prípravy spoločných rámcov majú vedúcu úlohu delegácie EÚ.

ESVČ odhaduje, že na celom svete je zavedených asi 94 spoločných rámcov a do konca roka 2022 by sa malo prijať asi 20 ďalších⁴⁴. Spoločné rámce sú obzvlášť užitočné už len kvôli skutočnosti, že sa nimi zvýšila informovanosť o potrebe pripravenosti na krízy ako takej. Zatiaľ však neexistujú pre každú tretiu krajinu a vyžadujú si časté aktualizácie, aby

⁴⁴ Interné údaje ESVČ.

boli užitočné v čase krízy. Spoločná reakcia EÚ a jej členských štátov na krízu spôsobenú pandémiou ochorenia COVID-19 pomohla rozvinúť spoluprácu medzi členskými štátmi. Po vypuknutí ochorenia COVID-19 sa väčší dôraz kladie na výmenu takýchto informácií a aktualizovanie spoločného plánovania pre prípad neplánovaných udalostí. Rozsah, v akom takéto plánovanie zahŕňa aktuálne informácie týkajúce sa občanov nezastúpených členských štátov na území, sa však v jednotlivých tretích krajinách líši.

Posúdením poznatkov získaných o ochorení COVID-19 sa posilnila myšlienka väčšej úlohy delegácií EÚ v kríze vrátane ich úlohy pri posudzovaní krízových situácií. Takisto sa ním zdôraznila potreba preskúmania spoločných rámcov na miestnej úrovni vzhľadom na miestne skúsenosti získané počas krízy spôsobenej pandémiou ochorenia COVID-19⁴⁵. A čo viac, v tretích krajinách, v ktorých nemajú členské štáty zastúpenie, hlavnú zodpovednosť za prípravu spoločných rámcov majú delegácie EÚ. Napríklad delegácie EÚ v Eswatini a Lesotho už pripravili spoločné rámce. Podobne delegácia EÚ na Barbados pripravila návrh spoločného rámca pre celú východnú karibskú oblasť, ktorý v súčasnosti čaká na vstupné údaje od členských štátov.

„**Vedúce štáty**“ sú prítomné v 22 tretích krajinách. Hoci koncepcia vedúceho štátu sa vo všeobecnosti vníma priaznivo, najmä členskými štátmi, ktoré sú pravidelne nezastúpené, má svoje praktické obmedzenia, keďže v momentálnej kríze môže byť vedúci štát preťažený. Takisto je koncepcia menej komplexná, pokiaľ ide o pripravenosť na krízu, než následne prijatá koncepcia spoločných rámcov⁴⁶. Delegácie EÚ okrem toho niekedy preberajú koordinačnú úlohu podobnú úlohe, ktorú by zohrával vedúci štát. Takéto prekryvania môžu viesť k nedorozumeniam.

V posúdení poznatkov získaných o ochorení COVID-19 sa uvádza potreba preskúmania koncepcie „vedúceho štátu“ vzhľadom na nedostatky zistené počas uvedenej krízy⁴⁷. Konkrétne sa v ňom uvádza, že ak by sa koncepcia mala zachovať, mohli by sa zvážiť inovatívne prostriedky podpory pre vedúce štáty s cieľom zabezpečiť spravodlivé rozdelenie zaťaženia. Mohlo by to znamenať posilnenie úlohy delegácií EÚ pri koordinovaní reakcie EÚ spolu s vedúcim štátom.

Niektoré členské štáty využili **spoločné konzulárne tímy** v predchádzajúcich krízach. Koncepcia sa napríklad ukázala byť veľmi účinná v prvých štádiách pandémie ochorenia COVID-19, najmä na zmiernenie zaťaženia zastúpených členských štátov. Takéto tímy boli vytvorené počas Majstrovstiev sveta vo futbale v Rusku v roku 2018 a po zemetrasení v Indonézii v roku 2018. Koncepcia by sa však mohla lepšie začleniť do smernice, a to aj poskytnutím jasnejších pravidiel a postupov pre nezastúpené členské štáty, s cieľom aktívnejšie sa vzájomne zapájať v čase krízy a vyvážiť zaťaženie zodpovednosťami.

V odôvodneniach smernice sa uvádza, že na **mechanizmus Únie v oblasti civilnej ochrany** sa možno odvolať ako na pomocný prostriedok podľa uváženia členských štátov. Počas krízy spôsobenej pandémiou ochorenia COVID-19 bol o pomoc z mechanizmu Únie v oblasti civilnej ochrany podaný bezprecedentný počet žiadostí (408 letov, 100 313 pasažierov repatriovaných v rámci letov financovaných

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Pozri usmernenia EÚ na vykonávanie koncepcie vedúceho štátu v konzulárnych otázkach (2008/C 317/06).

⁴⁷ ST 13613/20.

z mechanizmu Únie v oblasti civilnej ochrany)⁴⁸. Aj napriek tomu, že mechanizmus Únie v oblasti civilnej ochrany ponúka príležitosti podporovať iné konzulárne krízové činnosti, pred touto mimoriadnou udalosťou sa len zriedka použil na konzulárnu podporu. V prípade potreby repatriácie je potrebné uľahčiť jeho ďalšie využitie a poskytnúť o ňom poradenstvo. Členské štáty by mali byť informované o možnosti a postupe aktivovania mechanizmu Únie v oblasti civilnej ochrany.

Rozsah a spôsob používania rôznych koncepcií pripravenosti na krízu a spolupráce uvedené v článku 13 smernice sa medzi tretími krajinami líšia. Spoločné plánovanie pre prípad nepredvídaných udalostí nie je zavedené vo všetkých tretích krajinách a jeho kvalita a obsah sú rôznorodé. Podobne bola úloha vedúceho štátu prevzatá v pomerne obmedzenom počte tretích krajín. Navyše sa javí, že členské štáty nie sú úplne oboznámené s aktiváciou mechanizmu Únie v oblasti civilnej ochrany na konzulárne účely, čo by mohlo poukázať na potrebu poskytnutia ďalšieho usmernenia k spôsobu jeho použitia a ďalšieho prispôbovania, aby reagoval na praktické potreby⁴⁹. Napokon, aj keď bolo využívanie spoločných konzulárnych tímov doteraz obmedzené, javia sa ako účinný a efektívny nástroj na zmiernenie zaťaženia zastúpených členských štátov v čase krízy. Hoci sa v smernici uvádza odkaz na koncepciu, mohlo by byť potrebné podporiť jej používanie a v prípade potreby koncepciu ďalej objasniť.

Vzhľadom na uvedené, pokiaľ ide o prípadné preskúmanie koncepcií uvedených v článku 13, je potrebné zohľadniť výsledok nedávnych miestnych skúseností vrátane možnosti pridelenia väčšej úlohy delegáciám EÚ v pripravenosti na krízu. Najmä mechanizmy pripravenosti na krízu nie sú vo všetkých krajinách konzistentné: kým v niektorých krajinách sú zodpovednosti za koordináciu definované v spoločných rámcoch, v ostatných sa stále používa koncepcia vedúceho štátu, a ak sú zavedené spoločné rámce, nie sú na rovnakej úrovni kvality. V niektorých tretích krajinách, kde je EÚ zastúpená výhradne delegáciami EÚ, hlavná zodpovednosť za prípravu spoločných rámcov pripadá na delegácie EÚ. Okrem toho nie sú veľmi známe okolnosti, kedy a ako sa môže aktivovať mechanizmus Únie v oblasti civilnej ochrany. Navyše neexistuje konzistencia v tom, kto predsedá zasadnutiam venovaným miestnej konzulárnej spolupráci, a rozsah, v akom sa nezastúpené členské štáty na nich zúčastňujú, sa líši. Napokon chýba objasnenie spôsobu, akým si inštitúcie EÚ majú vymieňať informácie o nezastúpených občanoch EÚ v súlade so všeobecným nariadením o ochrane údajov (GDPR) a nariadením o ochrane osobných údajov.

5.3. Finančné postupy (články 14 a 15)

Nezastúpení občania sa majú zaviazat' splatiť svojmu členskému štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, náklady na konzulárnu ochranu, ktoré by za rovnakých podmienok museli znášať štátni príslušníci členského štátu, ktorý poskytuje pomoc. V článku 14 ods. 2 sa stanovuje, že členský štát, ktorý poskytuje pomoc, môže žiadať úhradu nákladov od členského štátu, ktorého je nezastúpený občan štátnym príslušníkom, a táto úhrada sa má uskutočniť v primeranej lehote nepresahujúcej 12 mesiacov. A napokon, členský štát, ktorého je nezastúpený občan štátnym príslušníkom, môže dotknutého nezastúpeného občana požiadať o uhradenie príslušných nákladov. V článku 14 ods. 3 sa ďalej stanovuje, že členský štát, ktorý poskytuje pomoc, môže

⁴⁸ Pred touto mimoriadnou udalosťou sa mechanizmus Únie v oblasti civilnej ochrany zriedkavo využíval na konzulárnu podporu (maximálne desaťkrát za 20 rokov).

⁴⁹ ERCC Komisie dokončuje usmernenia k používaniu mechanizmu Únie v oblasti civilnej ochrany pre konzulárnu pomoc.

žiadať od členského štátu, ktorého je nezastúpený občan štátnym príslušníkom, uhradenie nezvyčajne vysokých, ale nevyhnutných a opodstatnených nákladov v súvislosti s pomocou poskytnutou v prípade zatknutia alebo iného pozbavenia osobnej slobody.

V článku 15 sa stanovuje, že členský štát, ktorý poskytuje pomoc, môže v krízových situáciách predložiť akékoľvek žiadosti o uhradenie nákladov na akúkoľvek podporu, ktorá bola poskytnutá nezastúpenému občanovi, členskému štátu, ktorého je nezastúpený občan štátnym príslušníkom, aj v prípade, že nezastúpený občan nepodpísal prísluš splatiť náklady. Členský štát, ktorý poskytuje pomoc, môže členský štát, ktorého je nezastúpený občan štátnym príslušníkom, požiadať o uhradenie takýchto nákladov na pomernom základe vydelením celkovej hodnoty skutočne vzniknutých nákladov počtom občanov, ktorým sa poskytla pomoc. V prípade, že členský štát, ktorý poskytuje pomoc, dostal finančnú podporu z mechanizmu Únie v oblasti civilnej ochrany, v akomkoľvek príspevku členského štátu, ktorého je nezastúpený občan štátnym príslušníkom, sa má zohľadniť príspevok EÚ.

Články 14 a 15 sú transponované vo väčšine členských štátov⁵⁰.

Ako uviedli členské štáty, pravidlá uhradenia nákladov sa v praxi uplatňujú zriedkavo. Len štyri členské štáty uviedli, že požiadali o úhradu nákladov od iného členského štátu.

V smernici sa výslovne neuvádza možnosť, aby členský štát, ktorý poskytuje pomoc, požadoval úhradu nákladov priamo od nezastúpených občanov EÚ, aj keď členské štáty túto metódu v praxi používajú. Možnosť vymáhať náklady na konzulárnu ochranu priamo od nezastúpených občanov, ktorým bola poskytnutá pomoc, poskytuje 12 členských štátov. Niektoré z týchto členských štátov sa najprv pokúsia o priamu úhradu nákladov od nezastúpeného občana a iba ak sa to nepodarí, žiadajú o úhradu členský štát, ktorého je občan štátnym príslušníkom.

Vzhľadom na uvedené by mohlo byť potrebné lepšie objasnenie, pokiaľ ide o finančné postupy úhrady nákladov v smernici. Okrem toho by sa v súvislosti s prípadným preskúmaním mohlo zvážiť, či sa s cieľom pokryť situácie, v ktorých sa členské štáty rozhodli dobrovoľne pomôcť zastúpeným občanom, majú zmeniť tlačivá na uhradenie nákladov uvedené v prílohách k smernici tak, aby sa vzťahovali na uhradenie nákladov pre nezastúpených, ako aj zastúpených občanov EÚ.

6. Závery

Posúdením uplatňovania smernice členskými štátmi sa ukázalo, že bolo väčšinou účinné pri dosahovaní jej cieľa uľahčiť občanom EÚ výkon ich práv súvisiacich s konzulárnou ochranou v krajinách mimo EÚ, v ktorých členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, nemá zastúpenie.

Zvyšuje sa však počet a rozsah kríz vedúcich k žiadostiam o konzulárnu ochranu. Najmä pandémie ochorenia COVID-19 (bezprecedentná svojím rozsahom a zložitou), kríza v Afganistane, útočná vojna Ruska proti Ukrajine a následné konzulárne krízy poskytli kontext na identifikáciu nedostatkov a úvahy o tom, ako posilniť práva občanov EÚ súvisiace s konzulárnou ochranou a ďalej uľahčiť jej vykonávanie.

⁵⁰ Komisia pokračuje vo vedení dialógu s členskými štátmi s cieľom overiť úplné vykonávanie smernice.

Mohol by tu byť priestor na objasnenie a racionalizáciu opatrení s cieľom ďalej uľahčiť poskytovanie konzulárnej ochrany nezastúpeným občanom EÚ vrátane zvýšenia právnej istoty vo vzťahu k príjmom a zabezpečeniu takejto ochrany bez ohľadu na to, kde na svete sa nachádzajú. Okrem toho by sa mohlo zvážiť zlepšenie poskytovania informácií a koordinácie komunikácie. Ďalej je potrebné viac využívať mechanizmy predvídania pre našu pripravenosť na krízu, najmä vzhľadom na ľudskú ujmu spojenú so zlyhaním konzulárnej ochrany. Navyše by formálna úloha delegácií EÚ a ich koordinácia a spolupráca s členskými štátmi mohli lepšie odrážať realitu ich práce v teréne, čím sa im poskytne väčšia právna istota.

Hlavnú povinnosť poskytovať konzulárnu ochranu majú naďalej členské štáty. Mohlo by sa však uvažovať o tom, aby sa na žiadosť členských štátov delegáciám EÚ za presne vymedzených okolností umožnila priamejšia interakcia s občanmi EÚ. Napríklad v prípadoch pomoci s repatriáciou, a to konkrétne vydaním náhradných cestovných dokladov, keď to môžu urobiť jedine delegácie EÚ, a účinnejšie koordinovať reakciu EÚ s cieľom podporiť nezastúpených a zastúpených občanov najmä počas krízových situácií. Bude dôležité monitorovať uplatňovanie nového formátu náhradných cestovných dokladov EÚ, čo môže mať vplyv na možnosť poskytovať tento druh konzulárnej ochrany na miestach, kde je prítomnosť členských štátov obmedzená. Posilnenie úlohy delegácií EÚ týmto spôsobom by mohlo pomôcť zvýšiť rozdelenie zaťaženia, a tým prispieť k efektívnejšiemu využívaniu celkového fondu dostupných zdrojov EÚ v tretích krajinách.

Takáto posilnená úloha delegácií EÚ by znamenala využitie premostovacej doložky (*passerelle*) podľa článku 25 ZFEÚ. V článku 25 ZFEÚ sa stanovuje zjednodušený postup rozširovania práv občianstva EÚ, v rámci ktorého Rada jednomyselne a po získaní súhlasu Európskeho parlamentu prijíma ustanovenia na posilnenie alebo na doplnenie práv občanov EÚ vrátane práva súvisiaceho s konzulárnou ochranou nezastúpených občanov. Prijatie takéhoto rozhodnutia Radou by bolo prvým krokom k vytvoreniu právneho základu potrebného na to, aby sa v druhom kroku prijal právny rámec, ktorým sa posilní úloha delegácií EÚ v oblasti konzulárnej ochrany.