



Rada  
Evropské unie

Brusel 12. prosince 2023  
(OR. en)

---

---

Interinstitucionální spis:  
2023/0441(CNS)

---

---

16551/23  
ADD 4

COCON 51  
VISA 243  
FREMP 366  
FRONT 404

### PRŮVODNÍ POZNÁMKA

---

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	7. prosince 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2023) 942 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2015/637 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a směrnice (EU) 2019/997, kterou se zavádí náhradní cestovní doklad EU

---

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2023) 942 final.

---

Příloha: SWD(2023) 942 final

V Bruselu dne 6.12.2023  
SWD(2023) 942 final

**PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**  
**SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ**

*Průvodní dokument k*

**návrhu směrnice Rady,**

**kteřou se mění směrnice (EU) 2015/637 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a směrnice (EU) 2019/997, kterou se zavádí náhradní cestovní doklad EU**

{COM(2023) 930 final} - {SEC(2023) 930 final} - {SWD(2023) 940 final} -  
{SWD(2023) 941 final}

## 1. POTŘEBA OPATŘENÍ

### 1.1 V čem spočívá problém a jaké jsou jeho příčiny a následky?

Občané EU mají nárok na ochranu diplomatických a konzulárních úřadů kteréhokoli jiného členského státu za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto členského státu. Toto právo je stanoveno v čl. 20 odst. 2 písm. c) a článku 23 Smlouvy o fungování Evropské unie a v článku 46 Listiny základních práv Evropské unie. Opatření v oblasti koordinace a spolupráce nezbytná pro usnadnění výkonu tohoto práva jsou stanovena ve směrnici Rady (EU) 2015/637<sup>1</sup>.

Konzulární ochrana je každodenně poskytována omezenému počtu nezastoupených občanů EU, kteří potřebují pomoc v zahraničí. Je však pravděpodobné, že konzulární ochrana nezastoupených občanů EU bude v budoucnu běžnější, neboť četnost, závažnost a délka trvání krizí s konzulárním prvkem bude pravděpodobně narůstat. V posledních několika letech si poskytnutí konzulární ochrany občanům EU vyžádalo několik rozsáhlých událostí, zejména: pandemie COVID-19, konflikt v Afghánistánu, ruská útočná válka proti Ukrajině a v nedávné době konflikt v Súdánu a repatriace z Izraele a Gazy.

Tyto krize ukázaly, že je třeba: i) zlepšit rámec konzulární ochrany a ii) posílit koordinaci a spolupráci mezi členskými státy. Ukázaly také, že stávající pravidla mají nedostatky, které mohou způsobit právní nejistotu a ohrozit účinné poskytování konzulární pomoci občanům EU. Pravidla zejména neodrážejí rostoucí úlohu delegací EU v podpoře členských států při poskytování pomoci nezastoupeným občanům EU. Stávající pravidla rovněž neřeší důležitý nedávný vývoj spolupráce mezi členskými státy v oblasti připravenosti na krize.

Na tomto základě byla zjištěna řada problémů, které brání účinnému výkonu práva občanů EU na konzulární ochranu. K těmto problémům patří: i) nepřesné vymezení pojmu „nezastoupený občan“, ii) nejasné rozdělení rolí a úkolů na zasedáních věnovaných místní konzulární spolupráci, iii) nedostatečné systematické konzulární plánování pro nepředvídané události, iv) neúčinnost koncepce „vedoucího státu“<sup>2</sup> a v) právní nejistota související s úlohou delegací EU při podpoře členských států. V informacích o konzulární pomoci poskytované občanům EU navíc panují nesrovnalosti a chybí spolehlivé informace o občanech EU žijících v zahraničí nebo cestujících do zahraničí. Postupy proplácení nákladů konzulárním úřadům za poskytnutou pomoc jsou složité, nedostatečně využívané a nevztahují se na delegace EU.

### 1.2 Čeho by mělo být dosaženo?

**Obecným cílem** politické iniciativy v této oblasti je zlepšit výkon práva na konzulární ochranu nezastoupených občanů EU. Toho by bylo dosaženo prostřednictvím těchto **specifických cílů**: i) zvýšení právní jistoty občanů EU, pokud jde o rozsah práva na konzulární ochranu, ii) zajištění jasných vymezení úkolů, koordinace a mechanismů spolupráce mezi členskými státy a delegacemi EU, a to i v době krize, iii) zlepšení komunikace s občany EU a poskytování kvalitních informací a iv) zvýšení účinnosti a využívání postupů pro úhradu finančních prostředků.

<sup>1</sup> 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 (Úř. věst. L 106, 24.4.2015, s. 1).

<sup>2</sup> Pojem „vedoucí stát“ označuje jeden nebo více členských států zastoupených v dané třetí zemi a pověřených koordinací a vedením pomoci poskytované nezastoupeným občanům během krizí.

## 2. ŘEŠENÍ

### 2.1 Jaké jsou možnosti k dosažení těchto cílů?

Posouzení dopadů zkoumalo několik možností politiky pro každý specifický cíl s řadou možných opatření k řešení problémů.

Možnosti v rámci prvního cíle se snaží zajistit vyjasnění a zlepšení definice „nezastoupeného občana EU“, aby se do budoucna předešlo případům, kdy je nezastoupeným občanům EU odepřena pomoc na základě nesprávného výkladu nebo posouzení situace ze strany členských států. Tento cíl se snaží řešit zejména situace, kdy je členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, v zásadě zastoupen v dotyčné třetí zemi velvyslanectvím nebo konzulátem, ale kdy není jasné, zda by toto velvyslanectví nebo konzulát měly být považovány za „schopné účinně poskytnout konzulární ochranu“. **Možnost politiky 1a)** nabízí „měkká“, nezávazná opatření, zatímco **možnost politiky 1b)** navrhuje legislativní změny, které by vyjasnily definici uvedenou ve směrnici. **Možnost politiky 1c)** navrhuje zavedení nové „domněnky nezastoupenosti“.

V rámci druhého specifického cíle posouzení dopadů zkoumalo možnosti, které řeší problémy související s hlavními koncepcemi a procesy, jejichž prostřednictvím členské státy a delegace EU spolupracují při poskytování konzulární pomoci nezastoupeným občanům. Pokud jde o síť místní konzulární spolupráce, **možnost politiky 2a)** spočívá v „měkkých“ opatřeních, která mají lépe strukturovat různé odpovědnosti v těchto sítích, a **možnost politiky 2b)** navrhuje přidělit delegacím EU předsednickou funkci na zasedáních věnovaných místní spolupráci. **Možnost politiky 2c)** spočívá v legislativních změnách, které přezkoumají koncepci „vedoucího státu“ a rozhodnou o přidělení jasných úkolů různým zúčastněným subjektům v rámci tzv. společných konzulárních plánů pro nepředvídané události. Možnost politiky 2c) rovněž navrhuje zahrnout ustanovení o takových plánech a tzv. společných konzulárních týmech do směrnice (EU) 2015/637. **Možnost politiky 2d)** spočívá ve změnách právních předpisů, které mají vyjasnit podpůrnou úlohu delegací EU, zejména sladěním ustanovení směrnice s rozhodnutím Rady 2010/427/EU<sup>3</sup> o Evropské službě pro vnější činnost (ESVČ). A konečně **možnost politiky 2e)** spočívá ve změnách právních předpisů, které delegacím EU udělují nové pravomoci, jež jim umožní poskytovat přímou konzulární ochranu nezastoupeným občanům v třetích zemích na jejich žádost.

Možnosti, které sledují třetí specifický cíl, se zabývají hlavními příčinami problémů spojených s komunikací s občany, a to: i) problémy s informacemi poskytovanými občanům členskými státy a EU a ii) nedostatkem informací o občanech cestujících do zahraničí nebo pobývajících v zahraničí. Pokud jde o první problém, **možnost politiky 3a)** navrhuje změny právních předpisů s novými požadavky na poskytování informací, zatímco **možnost politiky 3b)** navrhuje zřízení portálu EU pro poskytování doporučení ohledně cestování. Pokud jde o druhý problém, **možnost politiky 3c)** doporučuje uspořádat celounijní sdělovací kampaň a **možnost politiky 3d)** požaduje, aby členské státy podporovaly opatření, která občanům EU umožní informovat vnitrostátní orgány o svých cestách nebo pobytu v zahraničí.

Možnosti v rámci čtvrtého specifického cíle se pak zaměřují na snížení složitosti a neefektivity stávajících postupů pro úhradu finančních nákladů (vyplácení náhrad konzulárním úřadům za pomoc, kterou poskytují občanům jiného členského státu) s cílem zrychlit tyto postupy a zvýšit jejich využívání ve prospěch občanů EU a členských států. **Možnost politiky 4a)** nabízí „měkká“ opatření k vyjasnění postupu úhrady a poskytnutí školení členským státům, zatímco **možnost politiky 4b)**

<sup>3</sup> Rozhodnutí Rady 2010/427/EU ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost (Úř. věst. L 201, 3.8.2010, s. 30).

navrhuje změny právních předpisů s cílem zlepšit postupy úhrady a jejich rozšíření na delegace EU, aby se zajistil soulad s požadavkem nákladové neutrality podle rozhodnutí 2010/427/EU.

## 2.2 Jaká kombinace možností se upřednostňuje?

Upřednostňovaná kombinace možností by vedla k následujícím legislativním změnám směrnice (EU) 2015/637:

- **možnost 1b):** vyjasnění definice toho, co znamená, že občan EU není zastoupen,
- **možnost 2b):** přidělení předsednické funkce na zasedáních věnovaných místní spolupráci zpravidla delegacím EU,
- **možnost 2c):** formalizace společných konzulárních plánů pro nepředvídatelné události a společné konzulární týmy a přezkum koncepce „vedoucího státu“,
- **možnost 2d):** posílení podpůrné úlohy delegací EU a sladění textu s rozhodnutím 2010/427/EU,
- **možnost 3a):** požadavek, aby členské státy pravidelně poskytovaly Komisi a ESVČ informace o svých konzulárních sítích, honorárních konzulech a dvoustranných a praktických ujednáních o poskytování konzulární ochrany,
- **možnost 3d):** požadavek, aby členské státy podporovaly opatření umožňující občanům EU informovat konzulární úřady o svých cestách do třetích zemí nebo o své přítomnosti v nich,
- **možnost 4b):** umožnění členským státům poskytujícím pomoc požadovat od nezastoupených občanů přímou úhradu nákladů a rozšíření mechanismů úhrady nákladů na delegace EU.

## 3. DOPADY UPŘEDNOSTŇOVANÉ MOŽNOSTI

### 3.1 Přínosy a náklady upřednostňované možnosti

Hlavním přínosem upřednostňované možnosti by bylo účinnější a efektivnější uplatňování práva na konzulární ochranu nezastoupenými občany EU. Toho lze dosáhnout vyjasněním definic a postupů, čímž by se posílila právní jistota pro občany a členské státy. Lepší připravenost a opatření v oblasti koordinace, jakož i pevný právní rámec pro úlohu delegací EU povedou k lepší ochraně občanů EU, zejména v krizových situacích.

Mezi další přínosy by patřilo zlepšení komunikace s občany EU, mimo jiné díky snazšímu přístupu ke spolehlivým informacím a rozsáhlejší evidenci jejich cest do zahraničí a pobytu v zahraničí. Z upřednostňovaných opatření rovněž vyplývají: i) drobné úspory a zvýšení efektivity pro vnitrostátní správní orgány a ii) úspora času a snížení zátěže pro občany EU.

Náklady upřednostňované varianty, které by nesly členské státy a EU, jsou velmi omezené.

### 3.2 Subsidiarita a doplňkovost opatření na úrovni EU

Konzulární ochrana nezastoupených občanů má ze své podstaty přeshraniční rozměr, neboť se jedná o právo na občanství EU, které se uplatňuje vůči orgánům jiných členských států, než je stát, jehož je daná osoba státním příslušníkem. Z tohoto důvodu ji nemohou účinně řešit členské státy, které jednají samostatně.