

OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE A PRÁVO NA KONZULÁRNÍ OCHRANU VE TŘETÍCH ZEMÍCH – AKTUÁLNÍ VÝVOJ

ŠTEFAN VIEDENSKÝ

1. KONZULÁRNÍ POMOC VE SMYSLU VÍDEŇSKÉ ÚMLUVY O KONZULÁRNÍCH STYCÍCH Z R. 1969

Mezinárodní právo veřejné obecně upravuje tzv. konzulární problematiku ve Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích z r. 1963. Odkaz na konzulární problematiku rovněž nalezneme ve Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích z r. 1961, v článku 2 odst. 2, který poněkud archaicky hovoří o skutečnosti, že: „*nic v této úmluvě nebude vykládáno jako překážka pro výkon konzulárních funkcí ze strany diplomatické mise*“.

Vídeňská úmluva o konzulárních stycích z r. 1963 (dále jen „Úmluva“) vychází ze zásady svrchované rovnosti států, podle které žádný stát nemůže vykonávat svrchovanou moc na území jiného státu, pokud není stanoveno jinak. Na základě této úmluvy pak každý smluvní stát umožnil zastupitelským úřadům druhých států, aby za určitých podmínek působily na jeho území. Úmluvou jsou základní funkce cizích zastupitelských úřadů, které mezinárodní komunita považuje za konzulární, definovány a současně jsou stanoveny meze, ve kterých se zastupitelské úřady cizích států a jejich pracovníci mohou na území přijímajícího státu pohybovat.

Článek 2 odst. 1 Úmluvy pak stanoví, že „*navázání konzulárních styků mezi státy se uskutečňuje vzájemnou dohodou*“, z čehož je zřejmé, že se jedná o bilaterální vztah mezi dvěma státy.

V této souvislosti je však potřebné neopomenout znění článku 7, kterým je stanoveno, že „*vysílající stát může po uvědomění států, jichž se to týká, pověřit konzulární úřad v určitém státě výkonem konzulárních funkcí v jiném státě, pokud některý z dotčených států proti tomu výslovně nevznesl námitky*“. Podle tohoto článku je tudíž možné, aby byl výkon konzulárních funkcí za určitých okolností přenesen z jednoho státu na stát jiný.

Článek 73 odst. 2 této Úmluvy pak také umožňuje státům, „*aby sjednávaly mezinárodní dohody potvrzující, rozšiřující nebo rozmnožující její ustanovení*“. Ponecháme-li mimo otázku, co je zamýšleno oním „rozmnožováním“ ve smyslu předmětného dokumentu, pak jsou státy v podstatě přímo vybízeny k tomu, aby si problematiku konzulárních vztahů v co nejvyšší míře upravovaly ve prospěch svých legitimních zájmů.

Samotné konzulární funkce jsou deklaratorně vyjmenovány v článku 5 Úmluvy, kde nalezneme celkem 13 základních pojmů týkajících se poskytování konzulárních činností ze strany vysílajícího státu.

2. KONZULÁRNÍ POMOC JAKO SOUČÁST ČINNOSTI MINISTERSTVA ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ČR

V České republice je realizování novodobých konzulárních styků v kompetenci Ministerstva zahraničních věcí České republiky (dále jen „MZV ČR“), a to na základě zákona č. 21/1993 Sb., což je jedna z četných novel tzv. kompetenčního zákona, tj. zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů. Dle § 6 odst. 1 kompetenčního zákona je „MZV *ústředním orgánem státní správy České republiky pro oblast zahraniční politiky, v jejímž rámci vytváří koncepci a koordinuje zahraniční rozvojovou pomoc a koordinuje vnější ekonomické vztahy*“. Konzulárních funkcí se pak bezprostředně dotýká odst. 3 tohoto paragrafu, kterým se stanoví, že MZV „*zajišťuje ochranu práv a zájmů České republiky a jejích občanů v zahraničí*“ a že „*řídí zastupitelské úřady v zahraničí*“.

Vzhledem k charakteru své působnosti MZV zpravidla bezprostředně nevykonává státní správu vůči občanům ČR. Při výkonu své působnosti se řídí zákony a obecně závaznými právními předpisy. V ČR dosud nebyl přijat samostatný konzulární zákon, jak je tomu v některých jiných evropských zemích (jedná se o více či méně propracované právní národní úpravy – existuje např. pojem německé konzulární právo, italské konzulární právo, nebo bezprostředně Zákon Ruské federace o konzulární službě – „Konzulární ústava“ z r. 2011). Úkoly českých zastupitelských úřadů (dále jen „ZÚ ČR“) v konzulární oblasti jsou tak upraveny v řadě různých právních předpisů, přičemž zastupitelské úřady ČR v zahraničí vykonávají i některé funkce, které nejsou výslovně upraveny v zákonech.

Hlavním úkolem konzulární služby je poskytovat občanům ČR pomoc v rozmanitých životních situacích, do kterých se mohou během svého pobytu v zahraničí dostat a které nejsou schopni řešit vlastními silami. Jedná o zejména o pomoc při nehodách, závažných onemocněních, ztrátě dokladů, či omezení osobní svobody.

Konzulární služba ČR však také plní některé úkoly veřejné správy. Prostřednictvím českých zastupitelských úřadů je možné zaregistrovat a řešit matriční události, které se týkají občanů ČR, a ke kterým došlo v zahraničí, jako například zápisy o narození, sňatku či úmrtí. Zastupitelské úřady též přijímají žádosti o vystavení pasu a provádějí ověřování podpisů nebo kopií listin.

3. JAKOU POMOC LZE OD ČESKÝCH ZASTUPITELSKÝCH ÚŘADŮ V ZAHRANIČÍ OČEKÁVAT A JAKOU NAOPAK OČEKÁVAT NELZE

Na sofistikovaných a dle mého názoru i velmi přehledných stránkách MZV ČR, v části nazvané „Cestujeme“ (<http://www.mzv.cz/jnp/cz/cestujeme/index.html>), jsou podrobně popsány jednotlivé situace a možnosti pomoci českým občanům ze strany MZV ČR při vzniku potřeby konzulární pomoci v zahraničí. Jedná se celkem o 28 rozpracovaných konzulárních situací, včetně aktuálních doporučení, užitečných aktuálních informací a varování při cestách do zahraničí, způsobů pomoci v nouzi, upo-

zornění „Nestaňte se obětí obchodování s lidmi“, článek „Desatero na cesty“, článku o posuzování různých nabídek ze zahraničí a v neposlední řadě je zde i položka „Konzulární ochrana občanů EU“.

Z těchto oficiálních stránek MZV ČR lze zjistit, „*jakou pomoc lze od českých zastupitelských úřadů v zahraničí očekávat*“. Touto stránkou věci se však nechci zabývat, poněvadž už je ve veřejnosti dosti známá, spíše bych se naopak vymezil konstatováním, co „*český zastupitelský úřad udělat nemůže*“:

- platit účty za hotelové a jiné služby, pokuty, poplatky za pobyt v nemocnici a kauce při omezení osobní svobody;
- financovat další pobyt v zahraničí při ztrátě finančních prostředků;
- vykonávat činnosti, které mají v náplni práce komerční instituce, jako jsou banky, cestovní kanceláře, zdravotní pojišťovny, advokáti, tlumočníci a detektivní kanceláře;
- vykonávat činnosti poštovního či pracovního úřadu;
- poskytovat pomoc při obstarání víza cizího státu a zaručit vstup na území cizího státu, pokud občan nemá platný pas, resp. vízum;
- garantovat lepší péči v nemocnicích či zacházení ve věznicích, než je místní standard;
- provádět vyšetřování protiprávního jednání, zasahovat do probíhajících soudních řízení a vyvíjet činnost jako obhájce u soudu;
- přebírat náklady pátrací nebo záchranné akce a náklady repatriace zemřelých do vlasti nebo náklady pohřbu v místě.

V době prohlubující se ekonomizace způsobu řízení a realizace jak diplomatických tak i konzulárních styků je stále aktuálnější otázka diplomatického a konzulárního zastupování i tzv. nerezidenčními misemi nebo dokonce zastupování prostřednictvím třetího státu. K 1. prosinci 2012 činil počet ZÚ ČR celkem 111 (zdroj web stránky MZV). Jejich počet se však poměrně často mění, např. k 31. lednu 2011, například vláda ČR odsouhlasila návrh na uzavření velvyslanectví v Caracasu (Bolívarovská republika Venezuela), v Kinshase (Konžská demokratická republika), v Nairobi (Keňská republika), v Sanaá (Jemenská republika), v San José (Kostarická republika) a generálního konzulátu v Mumbai (Indická republika). Naopak, dle vyjádření prvního náměstka ministra zahraničí Jiřího Schneidera z roku 2012, chce Česká republika v průběhu roku 2013 otevřít svá ZÚ v Kataru, Senegalu, Barmě, Srí Lance a Kolumbii. Forma nových zastoupení se řeší. ČR naopak letos plánovala uzavřít mise v Lucemburku a při UNESCO v Paříži.

Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že možnosti využití konzulární ochrany v rámci možností poskytovaných Evropskou unií je pro Českou republiku nanejvýše potřebné a aktuální.

4. INSTITUT OBČANSTVÍ EU JAKO PŘEDPOKLAD PRÁVA POSKYTNUTÍ KONZULÁRNÍ OCHRANY V TZV. TŘETÍCH ZEMÍCH

Institut občanství EU přinesl občanům EU, a od po vstupu ČR do EU v roce 2004 i občanům České republiky, nová práva, včetně práva na konzulární ochra-

nu ve třetích zemích. Základním principem je, že pokud se občan EU ocitne v zahraničí v problematické situaci, může se obrátit na diplomatické a konzulární zastoupení kterékoli země EU.

Právo na konzulární ochranu občanů EU ve třetích zemích (také se někdy na pracovní úrovni používá termín „pro tzv. nezastoupené občany EU“) je vyjádřením principu solidarity v rámci EU a identity Unie ve třetích zemích, jakož i praktickou výhodou, která je spojena s občanstvím EU.

Pro jeho využití však musí být splněny tři základní podmínky:

- musí se jednat o občana jednoho z členských zemí EU;
- který se ocitl v mimořádně nouzové situaci v zemi;
- která není členem EU a zároveň v této zemi není ani zastupitelský úřad (velvyslanectví, konzulát nebo honorární konzulát) jeho země.

I zde se jedná o poskytnutí pomoci v takových případech, kdy se občan EU dostane do nouze v důsledku mimořádné události, např. při autonehodě, hospitalizaci, v souvislosti s náhlým úmrtím, při omezení osobní svobody, při odcizení nebo ztrátě cestovních dokladů nebo finančních prostředků apod.

Primární odpovědnost za poskytnutí konzulární ochrany svým státním příslušníkům ve třetích zemích sice i nadále zůstává vládě domovské země, všechny členské státy EU se však právně zavázaly, že pomohou každému občanovi EU, pokud jeho stát nemá v dotčené třetí zemi velvyslanectví nebo konzulát, a to za stejných podmínek jako svému státnímu příslušníkovi.

5. VÝVOJ INSTITUTU PRÁVA NA KONZULÁRNÍ OCHRANU OBČANŮ EU PROSTŘEDNICTVÍM DIPLOMATICKÝCH A KONZULÁRNÍCH ZASTOUPENÍ EU. PRÁVNÍ PŘEDPISY EU O KONZULÁRNÍ OCHRANĚ

Hlavní zásady a právní předpisy této problematiky v rámci práva EU jsou vyjádřeny v následujících dokumentech:

1) Článek 20 Smlouvy o fungování EU (bývalý článek 17 Smlouvy o ES), kterým se přiznává všem státním příslušníkům členských států EU status „občana EU“. Díky tomu získávají právo i na konzulární ochranu:

1. Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.
2. Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené Smlouvami. Mají mimo jiné dle odstavce c) na území třetí země, kde členský stát, jehož jsou státními příslušníky, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

2) Článek 46 Listiny základních práv EU (Úřední věstník Evropské unie C 83/389), který je součástí kapitoly V – „Občanství“:

Diplomatická a konzulární ochrana. Každý občan Unie má na území třetí země, kde členský stát, jehož je státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

3) Článek 23 Smlouvy o fungování EU (bývalý článek 20 Smlouvy o ES), který zní:

Každý občan Unie má na území třetí země, kde členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Členské státy přijmou nezbytná ustanovení a zahájí mezinárodní jednání potřebná pro zajištění této ochrany.

Důležitou je i druhá věta tohoto článku, která dává Radě EU zmocnění zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem přijímat směrnice o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce nezbytných pro usnadnění konzulární ochrany.

4) Článek 35 Konsolidované Smlouvy o Evropské unii (bývalý článek 20 Smlouvy o EU), který upravuje spolupráci diplomatických a konzulárních zastoupení členských států EU ve třetích zemích a jejich zastoupení při mezinárodních organizacích:

Diplomatická a konzulární zastoupení členských států a delegace Unie ve třetích zemích a na mezinárodních konferencích a jejich zastoupení při mezinárodních organizacích spolupracují tak, aby zajistila dodržování a provádění rozhodnutí, která vymezují postoje a akce Unie, přijatých na základě této kapitoly [tj. Kapitola 2 – Zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice, oddíl 1 – společná ustanovení].

Prohlubují spolupráci výměnou informací a vypracováváním společných hodnocení.

Přispívají k provádění práva občanů Unie na ochranu na území třetí země podle čl. 20 odst. 2 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie a opatření přijatých na základě článku 23 uvedené smlouvy.

Mezi další právní předpisy EU týkající se předmětné problematiky můžeme zařadit „prováděcí pravidla“ a obecné pokyny EU, mezi které zejména patří:

- Rozhodnutí zástupců vlád členských států zasedajících v Radě ze dne 19. prosince 1995 o ochraně občanů Evropské unie prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení (Úřední věstník L 314, 28/12/1995 s. 0073–0076) – zkráceně se užívá název: Rozhodnutí EU č. 95/553 o konzulární ochraně občanů EU;
- Rozhodnutí EU č. 96/409 o zavedení náhradního cestovního dokladu, který se vydává občanům Unie tam, kde jeho stát nemá stále diplomatické nebo konzulární zastoupení;
- Doporučení Komise o uvádění znění článku 20 Smlouvy o ES v cestovních pasech – ze dne 5. prosince 2007 (oznámeno pod číslem K (2007) 5841) (2008/355/ES);
- Obecné pokyny Evropské unie k provádění konzulární koncepce vedoucího státu (Úřední věstník C 317, 12/12/2008 s. 0006–0008 – 2008/C 317/06) – tyto „Pokyny“ posilují spolupráci mezi velvyslanectvími a konzuláty členských států EU a uvádějí

- konkrétní úkoly, které plní tzv. „vedoucí stát“ v krizových situacích i mimo ně, aby zajistil, že občanům EU bude poskytnuta požadovaná pomoc;
- Zelená kniha „Diplomatická a konzulární ochrana občanů Unie ve třetích zemích“, kterou přijala dne 28. 11. 2006 Komise ES – KOM (2006) 712 v konečném znění;
 - Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – „Konzulární ochrana občanů EU ve třetích zemích: aktuální stav a další vývoj“ ze dne 23. 3. 2011 – KOM (2011) 149 v konečném znění;
 - Návrh Směrnice Rady o konzulární ochraně občanů Unie v zahraničí ze dne 14. 12. 2011 – KOM (2011) 881 v konečném znění, 2011/0432 (CNS).

Jednotlivé typy pomoci konzulární ochrany a způsoby zajišťování institutu práva na konzulární ochranu občanů EU prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení EU.

Právě výše uvedený dokument, který v současné době prochází připomínkovým řízením v Evropském parlamentu a v Komisi (Evropský parlament dne 25. 10. 2012 zaujal své stanovisko v 1. čtení a předal své připomínky Komisi), a bude v blízké budoucnosti s největší pravděpodobností přijat ve formě směrnice EU, se jeví jako reformní a průlomový.

V důvodové zprávě k tomu dokumentu je uvedeno, že „*tento legislativní návrh nahrazuje rozhodnutí sui generis 95/553/ES o konzulární ochraně občanů Evropské unie, a to s ohledem na právní rámec stanovený Lisabonskou smlouvou*“. Dále se uvádí, že návrh stanoví opatření spolupráce a koordinace potřebná k usnadnění konzulární ochrany pro nezastoupené občany EU a provádí opatření č. 8 „Zprávy o občanství EU za rok 2010 – Odstranit překážky pro výkon práv občanů EU“, podle kterého se Komise zavázala zvýšit účinnost práva občanů EU na pomoc ve třetích zemích ze strany diplomatických a konzulárních zastoupení všech členských států, včetně navržení legislativních opatření v roce 2011. Rovněž je v ní uvedeno, že „*konzulární ochrana je nedílnou součástí politiky Unie v oblasti občanských práv*“.

Ohledně návrhu Směrnice byly provedeny mnohé konzultace na velmi široké úrovni – podíleli se na ní jak občané EU, její myšlenky byly projednávány v rámci politické diskuse na konferenci o právech občanů EU ve dnech 1.–2. července 2010, konzultovány byly i cestovní kanceláře, nevládní organizace a akademičtí pracovníci. Konzulární a diplomatické orgány všech členských států byly informovány v rámci pracovní skupiny Rady pro konzulární záležitosti (COCON). Bylo navštíveno šest reprezentativních členských států a externí konzultanti navštívili čtyři mise ve vybraných třetích zemích (Kazachstán, Srí Lanka, Kuba a Egypt) za účelem přímé konzultace konzulárních pracovníků v místě jejich působnosti. Při přípravě tohoto návrhu Komise vzala v úvahu výsledky čtyř studií o různých aspektech novelizace. Bylo potvrzeno, že zúčastněné strany plánovanou reformu v zásadě podporují.

Hlavním cílem předkládaného návrhu Směrnice je:

- a) ujasnit obsah a praktický výkon práva nezastoupených občanů EU na konzulární ochranu za rovných podmínek a
- b) zjednodušit spolupráci a koordinaci mezi konzulárními orgány.

Za tímto účelem se dokument konkrétně zaměřil na upřesnění 4 oblastí:

1) Osobní působnost (čl. 1–3 návrhu Směrnice)

Návrh objasňuje, že občan EU je považován za nezastoupeného zejména, pokud velvyslanectví nebo konzulát jeho vlastního členského státu není „dostupný“. Tím je myšleno, že velvyslanectví nebo konzulát není „dostupný“, pokud se občan EU k němu nemůže dostat a vrátit se na místo, odkud vyjel, nejpozději ve stejný den (s použitím dopravního prostředku, který je ve třetí zemi obvykle používán).

V této souvislosti návrh Směrnice opět zdůrazňuje princip občanství EU, když v článku 6 upravuje, že *„ZÚ EU odpoví na žádost o ochranu, pokud žadatel předložením cestovního pasu nebo průkazu totožnosti prokáže, že je občanem Unie. Přičemž, pokud občan Unie nemůže předložit platný cestovní pas nebo průkaz totožnosti, státní příslušnost může být prokázána jakýmkoli jinými prostředky a, pokud je to nezbytné, ověřením u ZÚ členského státu, jehož je žadatel dle svého tvrzení státním příslušníkem.“*

2) Přístup ke konzulární ochraně a spolupráce/koordinace (čl. 4–5)

Návrh zdůrazňuje, že občané EU se mohou obracet na diplomatické nebo konzulární zastoupení „libovolného“ jiného členského státu. Návrh dále upřesňuje, jakou pomoc obvykle členské státy poskytují nejčastěji (tj. zatčení nebo zadržení, oběti trestné činnosti, závažná nehoda nebo vážná nemoc, úmrtí, pomoc a repatriace v případě nouze, potřeba náhradních cestovních dokladů), a upřesňuje postupy při jejich řešení. Pro praxi je rovněž důležitá stanovená obecná zásada, že když cizí zastupitelský úřad pomáhá nezastoupenému občanovi jiného státu EU, spojí se s nejbližším regionálně odpovědným zastupitelským úřadem nebo MZV členského státu dotyčného občana. Členské státy také mají povinnost průběžně oznamovat příslušné kontaktní osoby na svých MZV Evropské službě pro vnější činnost, která je pak průběžně aktualizuje na své zabezpečené internetové stránce.

3) Místní koordinace / přidaná hodnota EU (čl. 7, 14–16)

Návrh konkretizuje způsob jednání a výstupů z tzv. místních (regionálních) kooperativních schůzek o konzulární ochraně. Stanoví, že orgány členských států mají úzce spolupracovat a koordinovat své postupy mezi sebou a s Unií, Evropskou službou pro vnější činnost a Evropskou komisí, a to v duchu vzájemné úcty a solidarity.

4) Pomoc v krizových situacích / finanční náhrada (čl. 8–11, 12–13)

Pokud jde o krizové situace, návrh i v této oblasti přináší další konkrétní ujasnění. Stanoví například, že místní nouzové plány musejí systematicky počítat i s nezastoupenými občany EU. Návrh rovněž zdůrazňuje význam tzv. vedoucích států (či vedoucích států), zejména v koordinační činnosti, nebo v otázkách případného využití dodatečné podpory z mechanismu civilní ochrany EU a ze struktur krizového řízení Evropské služby pro vnější činnost v krizových případech.

Ve věci poskytování pomoci ve formě finančních záloh je posílen princip, že členské státy poskytují finanční výpomoc jako poslední prostředek, a to pouze v případech, kdy

občané nemohou získat finanční prostředky jinak, například prostřednictvím převodů od svých rodinných příslušníků či příbuzných. Občanům Unie by se sice mělo dostat účinné pomoci bez ohledu na jejich státní příslušnost, z druhé strany je však nutné, aby bylo zajištěno sdílení této finanční zátěže a přiměřená náhrada. Pokud je poskytnuta finanční pomoc, lze od příjemce požadovat splacení obdržené částky. O jakékoliv žádosti o finanční zálohu nebo repatriaci, kterou vyřizuje, informuje pomáhající ZÚ velvyslanectví či konzulát členský stát dotčeného občana. Na písemnou žádost pomáhajícího ZÚ pak za použití formuláře uvedeného v příloze tohoto Návrhu uhradí členský stát dotčeného občana plnou výši finanční zálohy nebo vzniklé náklady.

Jak vyplývá ze shora uvedeného, problematika poskytování konzulární ochrany občanů Unie ve třetích zemích je i nadále velmi aktuální a jde o stále se vyvíjející se a zefektivňující se službu občanům EU.

Je však nutné připomenout, že nejen na úrovni orgánů a institucí EU dochází k procesům prohlubování a konkretizování konzulární ochrany občanů Unie ve třetích zemích. Například Česká republika již má pro tento účel již od roku 2004 vypracovanou samostatnou Směrnici o konzulární ochraně občanů členských států (Č.j.: 300547/2004-KO/5), a nelze opomenout ani sjednání Dohody mezi Ministerstvem zahraničních věcí České republiky a Ministerstvem zahraničních věcí Slovenské republiky o spolupráci a vzájemné pomoci při poskytování konzulárních služeb a při mimořádných událostech v třetích zemích v roce 2011 (viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 4/2012 Sb.m.s.).

Navíc po přijetí Lisabonské smlouvy získala tato služba i nový právní rámec, který tkví v tom, že je potvrzeno, že status občana Unie je základním statutem státních příslušníků členských států (viz Rozsudek ve věci Grzelczyk, C-184/99) a právní předpisy Unie přiznávají individuální práva mimo jiné za účelem zaručení plného využití právních nároků občanů. Právo na diplomatickou a konzulární ochranu, jak jej uvádí článek 23 Smlouvy o fungování EU, může být zároveň předmětem soudního přezkumu. Právo na soudní přezkum je coby obecná právní zásada závazná pro členské státy a instituce při provádění právních předpisů Unie (viz rozsudek ve věci Oleificio Borelli, C-97/91), jak je kodifikováno v článku 47 Listiny základních práv. Diplomatically nezastoupení občané EU tudíž mají právo na to, aby jejich žádost o konzulární ochranu byla řádně zvážena, a zamítavé rozhodnutí může být předmětem soudního přezkumu a v souladu s ustálenou judikaturou týkající se odpovědnosti státu může být příslušný stát činen zodpovědným za způsobenou újmu (z dokumentu Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Konzulární ochrana občanů EU ve třetích zemích: aktuální stav a další vývoj, KOM (2011) 149 v konečném znění).

V neposlední řadě se ze strany EU neopomínají ani splnění již na začátku tohoto příspěvku zmíněné zásady obsažené v článku 7 Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích z r. 1963, tj. možné přenesení za určitých okolností výkonu konzulárních funkcí z jednoho státu na stát jiný, tím, že dokument Komise ES Zelená kniha „Diplomatická a konzulární ochrana občanů Unie ve třetích zemích“ KOM (2006) 712 v konečném znění, nabádá, aby členské státy zahájily za tímto účelem dvoustranná mezinárodní jednání se třetími zeměmi. Zároveň se také navrhuje, aby ve smíšených dohodách uzavřených

Společenstvím a jeho členskými státy byla vyjednána standardní doložka o souhlasu týkající se diplomatické a konzulární ochrany ze strany Společenství. Na základě takové doložky by třetí země souhlasily, aby občanům Unie mohl být nápomocen jakýkoli členský stát zastoupený na místě.

Pokud jsem se již zmínil o příkladech, co nemůžete očekávat od českých ZÚ, bude asi správné se také zmínit o tom, co nemůžete žádat či očekávat od ZÚ členského státu EU:

- že bude nahrazovat pomoc, které se vám již dostalo nebo dostává od zastupitelské mise ČR, která je pro vás dostupná v zemi, kde se nacházíte;
- že za vás zaplatí účty (za hotel, restaurace, nemocnice atd.);
- že za vás zaplatí letenky na cestu domů nebo že bude kontaktovat cestovní kanceláře, hotely a letecké společnosti a provádět rezervace (pokud se nejedná o repatriaci);
- že poskytne přímou právní pomoc a bude zasahovat do soudního řízení;
- že bude poskytovat turistické informace.

Ze shora uvedeného je jednoznačně zřejmé, že se postupy České republiky a EU stále více sbližují.

Z druhé strany je třeba konstatovat, že v samotném poskytování a řešení konzulárních situací se jedná o dlouhodobý proces, o čemž hovoří například pořad České televize „Černé ovce“ ze dne 10. října 2013, kdy si žádný z příhraničních policejních orgánů České republiky, Rakouska a Spolkové republiky Německo neuměl poradit s elementární situací týkající se vystavení běžného protokolu o krádeži občanovi EU, který neovládal místní jazyk. Ani jeden z těchto orgánů totiž nenapadlo kontaktovat konzulární úřad příslušné země.

EU CITIZENSHIP AND THE RIGHT TO CONSULAR PROTECTION IN THIRD COUNTRIES – CURRENT DEVELOPMENT

Summary

Consular protection under the Vienna Convention on Consular Relations 1963. Consular assistance as part of the activities of the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic. What assistance can or cannot be expected from the Czech embassies and consulates abroad. The institute of EU citizenship as a prerequisite of the right for consular protection in the “third countries”. Development of the institute of the right for consular protection of EU citizens by EU diplomatic and consular representations. EU legislation on consular protection.

Key words: Consular assistance, The institute of EU citizenship, the right for consular protection in the “third countries”

Klíčová slova: konzulární ochrana, institut evropského občanství, právo na konzulární ochranu ve „třetích zemích“