

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 28.11.2006
KOM(2006)712 v konečném znění

ZELENÁ KNIHA

Diplomatická a konzulární ochrana občanů Unie ve třetích zemích

(předložený Komisí)

1. ÚVOD

1.1. Pokud se podle článku 20 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva o ES“) občan Unie nachází ve třetí zemi, kde jeho členský stát nemá své velvyslanectví nebo konzulární úřad, má právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu kterýmkoli jiným členským státem zastoupeným na místě za stejných podmínek, jako jsou podmínky, které tento stát uplatňuje na své státní příslušníky.

Rozhodnutí 95/553/ES[1] uvádí seznam možných druhů pomoci poskytnutých členskými státy v takových případech, jako jsou:

– zatčení nebo zadržení;

– vážná nehoda nebo onemocnění;

– násilný čin spáchaný na občanovi;

– úmrtí občana;

– pomoc občanovi v nouzi nebo

– jeho navrácení.

Kromě toho stanoví postupy související s finančními zálohami poskytnutými občanům v nouzi.

Výše uvedený seznam není úplný. Rozhodnutí přesně stanoví, kdy může občan požádat o ochranu v jiných případech, v nichž by měla být poskytnuta okamžitá pomoc státnímu příslušníkovi v nouzi, jestliže jsou ovšem členské státy příslušné pomoc poskytnout.

Navíc byla s cílem výměny informací o osvědčených vnitrostátních postupech založena v rámci Rady EU pracovní skupina, která je zodpovědná za konzulární spolupráci (dále jen „COCON“). V červnu 2006 vypracovala pokyny o ochraně evropských občanů ve třetích zemích[2]. Tyto nezávazné pokyny kladou důraz na výměnu informací mezi členskými státy za účelem užší spolupráce, do níž jsou zapojeny delegace Komise[3].

1.2. Více důvodů vede Komisi k tomu, aby vytyčila směr úvah vedoucích k posílení ochrany občanů:

– článek 46 Listiny základních práv, vyhlášené 7. prosince 2000 v Nice, považuje právo na diplomatickou a konzulární ochranu za základní právo evropského občana;

– v rozhodnutí 95/553/ES se stanoví, že toto rozhodnutí musí být přezkoumáno pět let po vstupu v platnost, což bylo v květnu 2002;

---

[1] Rozhodnutí zástupců vlád členských států, zasedajících v Radě Evropské unie, ze dne 19. prosince 1995 o ochraně občanů Evropské unie prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení (Úř. věst. L 314, 28.12.1995, s. 73).

[2] Dok. Rady Evropské unie 10109/06 ze dne 2. června 2006.

[3] Pokyny požadují vypracování krizových plánů v každém členském státě, které by měly být známy ve všech ostatních členských státech. Členské státy jsou rovněž podporovány v tom, aby se informovaly o změnách, k nimž dochází v upozorněních týkajících se cestování. Stejně tak by měly členské státy podporovat občany Unie, aby se přihlásili u diplomatických misí a poskytli jim své údaje, aby se umožnilo účinné provádění krizových plánů.

– v roce 2007 předloží Komise svoji 5. zprávu o občanství Unie, která by mohla obsahovat iniciativy týkající se práva na diplomatickou a konzulární ochranu;

– sdělení Komise z června 2006 o provádění Haagského programu[4] zdůraznilo několik návrhů vztahujících se k diplomatické a konzulární ochraně;

– nutnost definovat vztahy diplomatické a konzulární ochrany s ostatními oblastmi (civilní ochrana, pomoc v krizích, humanitární pomoc), jež byla hlavní myšlenkou zprávy, kterou 9. května 2006 předložil Michel Barnier[5] (dále jen „Barnierova zpráva“).

1.3. Diplomatická a konzulární ochrana se může týkat jednotlivých nebo hromadných případů.

1.4. Aby mohla Unie čelit krizovým situacím, jako je například přírodní katastrofa, teroristický čin, pandemická situace nebo vojenský konflikt, má k dispozici různé nástroje:

– mechanismus civilní ochrany, který může zasáhnout uvnitř a vně Unie;

– humanitární pomoc civilnímu obyvatelstvu postiženému přírodní katastrofou vně Unie;

– specifické nástroje, s jejichž pomocí lze čelit situacím při řešení krizí, jako je například mechanismus rychlé reakce;

– civilní mise pro řešení krizí v rámci vnější bezpečnostní a obranné politiky.

Všechny tyto nástroje vyžadují úzkou spolupráci mezi Radou a Komisí, aby byla zajištěna soudržnost vnějších činností Unie a jejích členských států.

Tyto oblasti pomoci mohou být v případě potřeby doplněny o posílenou ochranu občanů stanovenou v článku 20 Smlouvy o ES.

1.5. Článek 20 Smlouvy o ES nabývá zvláštní důležitosti z důvodu velkého zvýšení cest občanů Unie do třetích zemí[6], jakož i z nárůstu počtu občanů, kteří si v těchto zemích zřizují bydliště. Všechny členské státy nemají stálé a dostupné zastoupení v každé ze třetích zemí.

V současné době jsou pouze tři země, v nichž jsou všechny členské státy zastoupeny: Čínská lidová republika, Ruská federace a Spojené státy americké a ze 167 třetích zemí je ve 107 zemích zastoupen nejvyšší počet deseti členských států[7]. Tato situace se jasně projevila při cunami, které udeřilo na oblasti jihovýchodní Asie koncem roku 2004, kdy většina členských států neměla zastoupení v jednotlivých zemích, které byly oběťmi této katastrofy. V Thajsku je zastoupeno 17 členských států, zatímco na Srí Lance je zastoupeno jen 6 členských států a 3 členské státy mají zastoupení

---

4 KOM(2006) 331 ze dne 28. června 2006. Provádění Haagského programu: cesta vpřed

5 Zpráva Michela Barniera předsedovi Rady Unie a předsedovi Evropské komise: „Za evropskou jednotku civilní ochrany: europe aid“.

6 V dubnu 2006 skupina COCON odhadla počet těchto cest přibližně na 180 milionů za každý rok.

7 Dok. Rady 15646/05 ze dne 12. prosince 2005 týkající se zastoupení předsednictví Unie mimo Unii, nezveřejněno. Jsou oblasti, kde je počet diplomatických a konzulárních zastoupení členských států přímo na místě velmi nízký; Střední Amerika a Karibik (např. 1 členský stát je zastoupen v Belize, 3 na Haiti, 4 v Salvadoru, žádný členský stát není zastoupen na Bahamách), Střední Asie (v Tádžikistánu je zastoupen pouze jediný členský stát a 3 členské státy jsou zastoupeny v Turkmenistánu), střední a západní Afrika (1 členský stát je zastoupen v Libérii, jakož i na Svatém Tomáši a 3 členské státy jsou zastoupeny v Mali a v Kongu–Brazzaville).

v Bruneji. Během konfliktu v Libanonu v červenci 2006 se rovněž ukázalo, že všechny členské státy nemají na místě stálé a dostupné zastoupení. Barnierova zpráva také ukázala, že evropská přítomnost prostřednictvím delegací Evropské komise je zajištěna v zemích, kde jsou někdy národní zastoupení velmi omezená. I když tyto delegace nemají konzulární pravomoci, mohly by být zahrnuty do společného úsilí ohledně vzájemného využití zdrojů.

1.6. Vzhledem k omezeným diplomatickým a konzulárním sítím členských států se ukazuje, že je současné acquis communautaire nedostatečné a omezuje se na rozhodnutí 95/553/ES a na výměnu informací mezi členskými státy v rámci COCON.

Občané však požadují posílení evropského rozměru. Mimochodem nedávný průzkum Eurobarometru ukázal[8] neznalost občanů, pokud jde o jejich práva, a zároveň velké očekávání od Evropy v této oblasti. Kromě toho lze vyzvednout, že polovina osob majících bydliště v Unii hodlá cestovat do některé třetí země během příštích tří let a že pouze 23 % těchto osob prohlašuje, že zná možnosti nabízené v článku 20 Smlouvy o ES; 17 % osob se zároveň domnívá, že je možné požádat delegace Komise o ochranu.

Konečně ve svém sdělení Evropské radě ze dne 10. května 2006 „Program pro občany“[9] Komise ozřejmila na jedné straně potřebu Unie rozvíjet spolupráci v konzulárních záležitostech s cílem lépe chránit evropské občany ve třetích zemích a na straně druhé umožnit všem občanům Unie znát svá práva a mít k nim plný přístup.

Komise navrhuje cesty, jak zlepšit informovanost občanů a jak se zamyslet nad oblastí působnosti ochrany, již je třeba občanům zajistit, nad strukturami a zdroji, které by měla mít Unie v této oblasti k dispozici, a nad vztahy, které mají být rozvíjeny s orgány třetích zemí.

2. INFORMOVÁNÍ OBČANŮ

Je nezbytné zajistit lepší informovanost občanů v oblasti konzulární ochrany.

Za tímto účelem Komise navrhuje několik opatření, z nichž některá jsou krátkodobá a některá vyžadují přijetí složitějšího rozhodnutí na evropské úrovni.

2.1. Informace o právu na diplomatickou a konzulární ochranu

Orgány Unie a členské státy by měly zajistit pravidelné informování občanů a profesních skupin zapojených do dopravy osob, jako jsou například cestovní kanceláře.

Jednalo by se například o šíření informačních brožur, umístění plakátů na místech, jako jsou letiště, přístavy, nádraží nebo úřady vydávající cestovní pasy, informace na portálu „Europa“ nebo na internetových stránkách delegací Komise ve třetích zemích. Jiným příkladem může být využití telefonických hovorů nebo elektronické pošty, které by mohly být směrovány na EUROPE DIRECT[10] a jejichž prostřednictvím by mohli občané klást dotazy týkající se diplomatické a konzulární ochrany ve třetích zemích.

Navrhované akce:

---

8 Eurobarometr č. 188 z července 2006.

9 KOM(2006) 211 v konečném znění.

10 http://europa.eu.int/europedirect/index_en.htm.

– **Šíření brožur rovněž v rámci dotyčných profesních skupin.**

– **Informace na portálu „Europa“ a na internetových stránkách delegací Komise ve třetích zemích.**

– **Umístění plakátů na letištích, v přístavech, na nádražích nebo na jiných vhodných místech.**

– **Informační služby pro občany.**

2.2. Informace o zastoupení členských států ve třetích zemích

Pokud jejich země nemají velvyslanectví nebo konzuláty ve třetí zemi určení, musejí mít občané k dispozici informace o velvyslanectvích a konzulátech ostatních členských států v této třetí zemi určení.

Komise se domnívá, že by mohla být pověřena prováděním takové informační akce s pomocí členských států. Za tímto účelem by mohly být členské státy vyzvány, aby Komisi poskytly aktualizovaný seznam všech velvyslanectví a konzulátů ve třetích zemích s nezbytnými kontaktními údaji.

Navrhovaná akce:

– **Zveřejnění a aktualizace údajů uvádějících kontakt na velvyslanectví a konzuláty členských států zastoupených v každé třetí zemi.**

2.3. Použití cestovního pasu jako informačního prostředku

Barnierova zpráva navrhla, aby byl ve všech cestovních pasech otištěn článek 20 Smlouvy o ES.

Ve své zprávě Evropské radě ze dne 15. června 2006[11] předsednictví Rady Unie vyzvalo členské státy k přetištění článku 20 Smlouvy o ES v cestovních pasech.

Komise se domnívá, že by to mohlo sloužit občanům k účinnému připomenutí jejich práv.

Navrhovaná akce:

– **Přijetí doporučení Komise vyzývající členské státy k přetištění článku 20 Smlouvy o ES v cestovních pasech**

2.4. Upozornění cestujícím

S cílem odradit občany od cesty do třetí země představující riziko pro jejich bezpečnost a zdraví vydává každý z členských států upozornění určené svým státním příslušníkům, v němž vyjádří své vlastní pojetí rizika, jež se může lišit od pojetí ostatních členských států v závislosti na jeho znalostech o dané zemi nebo povaze vztahů, které s touto zemí udržuje[12].

Nabízí se otázka posouzení možnosti koordinovaného vydávání jednotlivých upozornění.

---

[11] Dok. 10551/06 ze dne 15. června 2006. Posílení schopností Evropské unie pro reakci na mimořádné události a krize.

[12] Viz: http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu.

Například rozhodnutí 2119/98/ES[13] a 2000/57/ES[14] stanovila zřízení sítě na úrovni Společenství na podporu spolupráce, koordinace a výměny informací za účelem zlepšení prevence a kontroly přenosných nemocí. Informace se týkají opatření v oblasti veřejného zdraví přijatých členskými státy proti ohrožení veřejného zdraví, včetně hrozby pandemie. Jsou předávány prostřednictvím systému včasného varování a reakce (Early Warning and Response System – EWRS).

Komise a členské státy rovněž informují dotyčné odborníky a širokou veřejnost o hlavních směrech dohodnutých na úrovni Společenství. Bude rovněž důležité upozornit občany na rizika prostřednictvím vhodné společné informace, kterou zveřejní příslušné orgány, na základě upozornění vydaných Evropským střediskem pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC).

Navrhovaná akce:

– **Koordinované vydávání upozornění cestovatelům.**

2.5. Zveřejnění každého prováděcího opatření týkajícího se článku 20 Smlouvy o ES

V zájmu průhlednosti by měli být občané účinně informováni o svých právech vyplývajících z článku 20 Smlouvy o ES. Pokyny o použití tohoto článku by měly být například zveřejněny v Úředním věstníku.

Navrhovaná akce:

– **Zveřejnění každého prováděcího opatření souvisejícího s prováděním článku 20 Smlouvy o ES.**

3. OBLAST PŮSOBNOSTI OCHRANY OBČANŮ

Vycházíme-li ze zjištění, že ochrana není jednotná, a vzhledem k tomu, že článek 20 Smlouvy o ES zavazuje každý členský stát pouze k tomu, aby chránil občany Unie za stejných podmínek, jako jsou podmínky, které poskytuje svým vlastním státním příslušníkům, ocitají se občané Unie před tolika ochrannými režimy, jako je členských států.

Tyto režimy mohou mít různou oblast působnosti a různou právní sílu[15].

Komise se domnívá, že rozdíly mezi různými aspekty ochrany by si zasloužily, aby byly dlouhodobě prostudovány za účelem posouzení možnosti nabídnout občanům obdobnou ochranu nezávisle na jejich státní příslušnosti.

V bezprostřední budoucnosti by měly být posouzeny tyto otázky:

3.1. Ochrana evropských občanů pracujících a majících bydliště ve třetích zemích

Svým rozhodnutím 88/384/EHS o zavedení postupu pro předběžné oznamování a pro projednávání migrační politiky vůči třetím zemím[16] Komise stanovila konzultační postup mezi členskými státy, aby se mimo jiné podpořilo začlenění co největšího počtu společných ustanovení do dvoustranných dohod a aby se zlepšila ochrana státních příslušníků členských států pracujících a majících bydliště ve třetích zemích.

---

13 Úř. věst. L 268, 3.10.1998.

14 Rozhodnutí Komise 2000/57/ES ze dne 22. prosince 1999 (Úř. věst. L 21, 26.1.2000, s. 32).

15 Například jen některé členské státy uznávají právo na opravný prostředek proti odmítnutí ochrany.

16 Úř. věst. L 183, 14.7.1988, s. 35.

Pro zajištění této ochrany podle článku 20 Smlouvy o ES by bylo potřebné začlenění ustanovení ohledně ochrany občanů EU do dvoustranných dohod se třetími zeměmi.

Navrhovaná akce:

– **Začlenění ustanovení, která chrání občany Unie pracující a mající bydliště ve třetích zemích, do dvoustranných dohod s těmito zeměmi za účelem plného uplatňování rozhodnutí 88/384/EHS.**

3.2. Rodinní příslušníci občana Unie, kteří nemají státní příslušnost členského státu

Potřeba společné ochrany občanů a jejich rodinných příslušníků, kteří nemají státní příslušnost EU, se ukázala během konfliktu v Libanonu v červenci 2006 při evakuaci a navracení přes Kypr těch rodinných příslušníků občanů, jejichž členský stát nebyl zastoupen. Je třeba skoncovat se značnými obtížemi, jimž čelí v podobných situacích občané a jejich rodiny a stanovit proto opatření umožňující zajistit společnou ochranu občanů v nouzi a jejich rodinných příslušníků, jež nemají státní příslušnost členského státu EU.

Navrhovaná akce:

– **Rozšíření konzulární ochrany na rodinné příslušníky občanů Unie, kteří mají státní příslušnost třetí země, vhodnými prostředky (změna rozhodnutí 95/553/ES nebo návrh Komise na základě článku 22 Smlouvy o ES).**

3.3. Identifikace a repatriace tělesných ostatků

Následky cunami z konce roku 2004 ukázaly šíři problému souvisejícího s identifikací a repatriací tělesných ostatků. Místní orgány třetí země mohou vyžadovat celou řadu formalit, jako je obdržení povolení k převozu tělesných ostatků (vydané konzulárním úřadem) nebo zdravotní a policejní osvědčení potvrzující úmrtí a jeho příčiny, dodržování některých předpisů z oblasti veřejného zdraví týkajících se rakve nebo i ověřeného překladu administrativních dokladů.

Rodiny obětí se musejí rovněž vyrovnat se složitostí administrativních postupů a s náklady na repatriaci.

Několik členských států přistoupilo k *Úmluvě Rady Evropy ze dne 26. října 1973 o převozu těl zesnulých osob*[17], jejímž cílem je zjednodušit administrativní formality týkající se repatriace tělesných ostatků. Tento nástroj však nebyl členskými státy zdaleka doceněn. Je důležité přesvědčit všechny členské státy, aby k tomuto nástroji přistoupily a přitom pokračovaly v úsilí vedoucímu ke zjednodušení.

Co se týká výdajů souvisejících s repatriací tělesných ostatků, doplňkovým opatřením by mohlo být vytvoření evropského systému náhrad.

Identifikace tělesných ostatků představuje nezbytnou podmínku jejich repatriace. V tomto ohledu bude Komise podporovat výzkum a vývoj účinných nástrojů, které umožní analýzu DNA a které jsou méně nákladné než nástroje používané v současnosti.

---

[17] Úmluva č. 80 z řady smluv Rady Evropy (ratifikovalo 15 členských států).

Navrhované akce:

Krátkodobé:

– **Změna rozhodnutí 95/553/ES za účelem začlenit do rozhodnutí identifikaci a repatriaci tělesných ostatků.**

– **Doporučení členským státům, které ještě nejsou smluvními stranami Štrasburské úmluvy z roku 1973, aby k ní přistoupily.**

Dlouhodobé:

– **Zjednodušení postupů repatriace tělesných ostatků.**

– **Případné vytvoření evropského systému náhrad.**

– **Podpora výzkumu a vývoje nástrojů analýzy DNA, jakož i specializace několika evropských laboratoří na identifikaci obětí.**

3.4. Zjednodušení postupů týkajících se finančních záloh

Rozhodnutí 95/553/ES ukazuje složitost postupu při úhradě výdajů a záloh vyplacených občanům v nouzi: žadatel musí obdržet povolení od svého státu státní příslušnosti a podepsat doklad, jímž slibuje uhradit danou částku; stát státní příslušnosti uhradí všechny výdaje na žádost státu, který poskytl pomoc; občan uhradí danou částku svému vlastnímu státu. Státní příslušníci některých členských států mohou být vyzváni, aby ponechali své cestovní pasy jako záruku ve státě, který jim poskytuje pomoc.

Řešením by mohlo být soustředit vyřizování spisů ve společné kanceláři ve třetí zemi a zjednodušit tak administrativní kroky popsané v rozhodnutí 95/553/ES.

Navrhovaná akce:

– **Zjednodušení postupů týkajících se finančních záloh.**

4. STRUKTURY A ZDROJE

4.1. Zřízení společných kanceláří

Žádost o ochranu by neměla představovat zvláštní problém, pokud se jedná o nápravu jednotlivých případů, jako je ztráta dokladů. Situace však může být odlišná v hromadných případech způsobených živelními pohromami, pandemiemi, teroristickými činy nebo vojenskými konflikty.

Bylo by potřeba stanovit spravedlivé rozdělení úkolů mezi členské státy v případě žádostí o pomoc nebo repatriaci předložených vysokým počtem občanů, kteří postrádají zastoupení svého státu. Pokus o takové rozdělení byl učiněn ve výše uvedených pokynech.

Odpovědí na tento druh situací by mohlo být zřízení společných kanceláří navržené v Barnierově zprávě a uvedené ve sdělení z 28. června 2006 o provádění Haagského programu[18]. Obdobné návrhy podpořil Evropský parlament[19].

---

[18] Viz pozn. pod čarou 4.

[19] Usnesení ze dne 5. září 2000 o společné diplomacii Společenství.

Zřízení společných kanceláří by umožnilo zajistit soudržnost funkcí a ušetřit fixní náklady na struktury diplomatických a konzulárních sítí členských států.

Funkce vykonávané v rámci těchto společných kanceláří by se mohly zakládat na systému zastupování mezi členskými státy tak, aby se uvedly do praxe tyto návrhy:

– V závislosti na zemích a přítomnosti zastoupení členských států by mohly tyto kanceláře sídlit v různých zastoupeních nebo velvyslanectvích států či v jediném nebo by sdílely delegaci Komise podle stanovených podmínek. V každém případě by konzulární úředníci vykonávali své funkce ve společných kancelářích pod dohledem svého státu. V první fázi by mohly být vybrány čtyři zkušební oblasti navržené v Barnierově zprávě: Karibik, Balkán, Indický oceán a západní Afrika. Tyto oblasti byly navrženy z důvodu častých návštěv evropských turistů, relativně malého zastoupení členských států a přítomnosti delegací Komise, které by mohly poskytnout vhodnou pomoc. Program výměny pracovníků mezi diplomatickými službami členských států, Komisí a sekretariátem Rady by se mohl při této příležitosti použít v duchu sdělení Komise Evropské radě ze dne 8. června 2006 o Evropě ve světě[20].

– Pro výkon funkcí by mohly členské státy vypracovat a zveřejnit pravidla pro občany, kterými se stanoví systém zastupování a rozdělení práce, prováděný v rámci společné kanceláře v každé třetí zemi.

– Pro usnadnění úkolů společných kanceláří by se mohly uspořádat informační kampaně vyzývající občany, aby se dobrovolně zaregistrovali a usnadnili tak případné záchranné akce.

– Důležitá opatření byla přijata v rámci společné politiky v oblasti víz prostřednictvím rozhodnutí Rady o změnách Společné konzulární instrukce (SKI). Tato zvláštní opatření představují příklad přínosu, jaký může Evropa mít. Pro vyrovnání nevýhody nedostatečné konzulární přítomnosti v některých třetích zemích byla ještě rozšířena již stávající možnost, kdy členský stát může zastupovat jiný členský stát za účelem vydávání víz[21]. Účelem dalších změn SKI bylo posílit místní konzulární spolupráci a přidělit jí větší úlohu při uplatňování společné politiky v oblasti víz[22]. Při prodloužení těchto opatření Komise nedávno předložila iniciativy mající za cíl doplnit v tomto ohledu stávající právní předpisy. V první řadě se jedná o návrh na zřízení společných středisek pro žádosti o vízum[23], aby se usnadnilo zavádění biometrie a rozšířila se oblast působnosti zastoupení. Komise dále předložila návrh nařízení, jímž se stanoví kodex Společenství o vízech, což je jediný nástroj revidující a seskupující všechna ustanovení týkající se postupů při vydávání víz[24]. Cílem návrhu je zejména posílit a zefektivnit místní konzulární spolupráci v oblasti víz. Z dlouhodobého hlediska bude potřeba posoudit sbližování mezi vývojem směrem ke společným kancelářím z hlediska konzulární ochrany a vývojem týkajícím se společných středisek v rámci politiky v oblasti víz.

---

20 KOM(2006) 278 v konečném znění, Evropa ve světě - Praktické návrhy pro větší soudržnost, efektivitu a zviditelnění.

21 Rozhodnutí 2004/15 ze dne 22. prosince 2003 (Úř. věst. L 5, 9.1.2004).

22 Rozhodnutí 2002/585 ze dne 16. července 2002 (Úř. věst. L 187, 16.7.2002) týkající se spolupráce s cestovními kancelářemi a rozhodnutí 2004/17 ze dne 22. prosince 2003 (Úř. věst. L 5, 9.1.2004) o zřízení povinnosti cestovního pojištění.

23 KOM(2006) 269 v konečném znění ze dne 31. května 2006.

24 KOM(2006) 403 v konečném znění ze dne 13. července 2006.

Navrhované akce:

- **Zřízení „společných kanceláří“ v první fázi v Karibiku, na Balkáně, v oblasti Indického oceánu a západní Africe.**
- **Zveřejnění pravidel, kterými se stanoví systém zastupování mezi členskými státy ve třetích zemích.**
- **Informační kampaně povzbuzující občany, aby se zaregistrovali ve společné kanceláři.**
- **Z dlouhodobého hlediska výkon konzulárních funkcí, jako je vydávání víz nebo ověřování dokladů, společnými kancelářemi.**

4.2. Školení úředníků členských států

K zajištění účinného školení, zejména personálu „společných kanceláří“, by mohla Komise pořádat společné školicí akce pro úředníky z členských států a orgánů Společenství, které by byly například věnovány kontrolám na vnějších hranicích EU, repatriaci lidských ostatků nebo právu na diplomatickou a konzulární ochranu.

Navrhovaná akce:

- **Školení pro úředníky z členských států a orgánů Společenství.**

5. SOUHLAS ORGÁNŮ TŘETÍCH ZEMÍ

Provádění článku 20 Smlouvy o ES předpokládá souhlas třetích zemí.

Obecnou zásadou mezinárodního práva je, že ochrana občana některého státu jiným státem je podmíněna souhlasem třetí země[25].

Článek 20 Smlouvy o ES stanoví pro členské státy povinnost zahájit mezinárodní jednání potřebná za tímto účelem.

Každý členský stát musí proto zahájit dvoustranná jednání[26] se třetími zeměmi. Bylo by však rovněž možné, 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.

Zvláštní případ se týká vstupu na rybářská plavidla plující pod vlajkou některého členského státu a zatčení kapitána a posádky. Podle některých dohod o rybolovu musejí orgány třetí země uvědomit delegaci Evropské komise na místě, která uplatňuje „povinnost diplomatické ochrany“[27], jak je zdůrazněno v rozsudku „Odigitria“[28].

Je pravda, že z rozsudku „Odigitria“ nelze vyvodit žádné obecné poučení mimo kontext dotyčné dohody o rybolovu. Z dlouhodobého hlediska by se však mohla

---

25 Ustanovení čl. 45 písm. c) a článku 46 Vídeňské úmluvy z roku 1961 o diplomatických stycích a článku 8 Vídeňské úmluvy z roku 1963 o konzulárních stycích.

26 Tyto dohody doplňují dohody, které jsou stanoveny rozhodnutím 88/384/ES: viz odstavec 3.1 tohoto dokumentu KOM.

27 Například dohoda mezi EHS a Republikou Pobřeží slonoviny v oblasti rybolovu (Úř. věst. ES, L 379/90, s. 3).

28 Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 6. července 1995, věc T-572/93.

vyskytnout otázka uplatnění této povinnosti diplomatické ochrany, pokud by vyplývala z výkonu pravomocí Společenství.

Navrhované akce:

– **Začlenění doložky o souhlasu do smíšených dohod uzavřených se třetími zeměmi.**

– **Dlouhodobě: posouzení možností zajistit souhlas třetích států, aby Unie mohla uplatňovat povinnost ochrany prostřednictvím delegací Komise v případech souvisejících s pravomocemi Společenství.**

6. ZÁVĚRY

Prostřednictvím této zelené knihy předkládá Komise otázky k úvaze týkající se posílení práva na diplomatickou a konzulární ochranu ze strany Společenství. Před prováděním nezbytných akcí, které vyžadují iniciativy ze strany Komise nebo koordinaci s členskými státy, si proto Komise přeje zahájit širokou veřejnou rozpravu s Evropským parlamentem a Radou Unie, jakož i se všemi zúčastněnými stranami: členskými státy, nevládními organizacemi a občanskou společností, jakož i s evropskými občany.

Za tímto účelem by Komise ráda obdržela příspěvky týkající se výše uvedených navrhovaných akcí do 31. března 2007 prostřednictvím elektronické pošty na tuto adresu: "JLS-DIPLOCONSUL-PROTECTION@ec.europa.eu".

Došlé příspěvky budou zveřejněny na „Your Voice in Europe“ s uvedením jmen autorů, s výjimkou těch, kteří si přejí zůstat v anonymitě nebo vyjádří přání, aby celý jejich příspěvek zůstal důvěrný.

Tento dialog bude ukončen uspořádáním slyšení za účasti všech zúčastněných stran.