EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

13. 6. 2007

PRACOVNÍ DOKUMENT

o diplomatické a konzulární ochraně občanů Unie ve třetích zemích

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Ioannis Varvitsiotis

I. Přehled o aktuální situaci v oblasti diplomatické a konzulární ochrany

1. Je užitečné připomenout, že diplomatická a konzulární ochrana se může týkat individuálních nebo kolektivních případů a být využívána v *„normálním“* období (evropští rezidenti ve třetích zemích nebo cestující ve třetích zemích) či v *období krize a/nebo katastrofy*. Všechny členské státy však nemají stálé a dostupné zastoupení v každé ze třetích zemí a při společné snaze o vzájemné využívání zdrojů by mohla být vzata v úvahu evropská přítomnost prostřednictvím delegací Evropské komise: je třeba připomenout, že pouze ve 3 zemích na světě (Čína, Rusko a Spojené státy) mají své diplomatické a konzulární zastoupení všechny členské státy EU, že ve 107 zemích je zastoupeno nanejvýš 10 států a že v některých velmi navštěvovaných destinacích, jako jsou Maledivy, není zastoupení žádné... Komise navíc po několika nedávných katastrofách (tsunami, Libanon a jiné) zjistila nedostatky, které komplikovaly zprostředkování pomoci při mimořádných událostech v těchto třetích zemích.

   S ohledem na omezení těchto konzulárních a diplomatických sítí členských států (ve spojení s prudkým zvýšením počtu občanů Unie, kteří cestují – v roce 2006 bylo prodáno 180 milionů jízdenek – nebo kteří sídlí mimo Unii) je třeba říci, že současné acquis Společenství je málo rozvinuté a omezuje se na rozhodnutí 95/553/ES a na výměnu informací v rámci pracovní skupiny COCON, vytvořené v rámci Rady EU a odpovědné za konzulární spolupráci, jejímž cílem je organizovat výměnu informací o osvědčených postupech na vnitrostátní úrovni.

2. Komise vyšla z těchto praktických hledisek a formulovala své návrhy v zelené knize, přičemž se opírá o článek 20.

   Pokud se podle článku 20 Smlouvy o založení Evropského společenství *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.*

   Tato ochrana – založená, jak je zřejmé, *na zásadě nediskriminace a zahrnující v textu jak ochranu diplomatickou, tak konzulární* – se týká zejména zatčení nebo zadržení, vážné nehody nebo onemocnění, násilného činu spáchaného na občanovi a/nebo jeho úmrtí, pomoci občanovi v nouzi nebo jeho navrácení. Kromě toho stanoví postupy související s finančními zálohami poskytnutými občanům v nouzi.

   Skupina COCON vypracovala v červnu 2006 nezávazné obecné pokyny týkající se ochrany evropských občanů ve třetích zemích[1], které kladou důraz na výměnu informací mezi členskými státy za účelem užší spolupráce. Komise hodlá v tomto směru zelenou knihu dále rozvíjet a vytvořit základy skutečně harmonizovaného základního práva na diplomatickou a konzulární ochranu pro každého evropského občana.

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

3. Hlavních důvodů, které vedly Komisi k tomu, aby vytyčila směr úvah v této oblasti, je několik:

* článek 46 *Listiny základních práv*, považující právo na diplomatickou a konzulární ochranu za základní právo evropského občana;

* *přezkum rozhodnutí 95/553/ES,* plánovaný po pěti letech od jeho vstupu v platnost, což bylo v květnu 2002;

* *plánovaná 5. zpráva o občanství Unie,* která bude předložena Komisí a jež by mohla obsahovat iniciativy týkající se práva na konzulární a diplomatickou ochranu;

* nutnost definovat vztahy diplomatické a konzulární ochrany s ostatními oblastmi (civilní ochrana, pomoc v krizích, humanitární pomoc), jež byla hlavní myšlenkou *BARNIEROVY zprávy* ze dne 9. května 2006.

Navrhuje tedy cesty, jak zlepšit informovanost občanů – kteří často nevědí o všech svých právech v této oblasti – a jak se zamyslet nad šíří ochrany, již je třeba občanům zajistit, nad strukturami a zdroji, které by Unie měla mít v této oblasti k dispozici, a nad vztahy, které mají být rozvíjeny s orgány třetích zemí, protože Komise soudí, že právo vycházející z článku 20 je i nadále slabě rozvinuté ve srovnání s jinými občanskými právy zavedenými EU.

Cílem je tedy vytvořit ambiciózní dlouhodobou strategii, přičemž informace a komunikace budou v jejím rámci klíčovými prvky.

II. Současný právní stav v této oblasti

S ohledem na voluntaristický přístup Komise, která „*odmítá vykládat článek 20 omezeně"*(FRATTINI), a podle jejíhož názoru se nejedná o mezivládní spolupráci, ale o výkon skutečného práva, je nutno připomenout, že stávající právní rámec – do kterého spadá návrh Komise – byl doposud vykládán restriktivněji: ať už se jedná o diplomatickou nebo konzulární ochranu, právníci a členské státy vždy měli za to, že se jedná o oblast spadající do mezivládní kompetence, tedy oblast doposud řízenou *Vídeňskou úmluvou* z roku 1963, a nikoliv článkem 20 Smlouvy.

Mezi diplomatickou a konzulární ochranou jsou rozdíly v povaze, struktuře, a dále existují rozdíly při zahájení těchto postupů, neboť zatímco konzulární ochrana může být alespoň v některých případech povinná, u diplomatické ochrany se vždy jedná o rámec diskreční pravomoci, a v každém případě jde o vztah mezi dvěma státy.

K uvedenému se navíc přidává psychologický faktor, který vede většinu členských států k postoji, že není možné v případě krize odkázat vlastní občany na jiné orgány (i když se jedná o orgány Společenství).

III. Uznání práva symbolizujícího evropské občanství

Zpravodaj je velmi nakloněn přijetí politické perspektivy Komise, protože soudí, že podle Maastrichtské smlouvy je evropské občanství odvozeno z občanství členských

států a že diplomatická a konzulární ochrana nabízí příležitost, jak vysvětlit a realizovat evropskou listinu a evropské občanství obsažené v nepřijaté Ústavě a se kterou je třeba určitě pracovat v nové institucionální struktuře. Jinými slovy je třeba již od nynějška usilovat o harmonizaci této diplomatické a konzulární ochrany, což je základní etapou potřebného „*převedení pilíře Právo a vnitřní věci na úroveň Společenství“,* umožňujícího zintenzivnit spolupráci ve všech oblastech.

Je-li podle právníků (a to i těch, kteří přístup Komise zastávají) působnost článku 20 Smlouvy o ES a rozhodnutí z roku 1995 dnes omezena na konzulární ochranu, Evropský parlament a Komise se nesmějí nechat odradit a musejí využít situace a vytvořit bez prodlení podmínky umožňující přezkum rozhodnutí z roku 1995 ve smyslu jeho rozšíření a vložit do něj jednoznačným způsobem „diplomatickou ochranu“.

Výzva k zavedení diplomatické a konzulární ochrany je zásadní: tato ochrana se musí postupně prosadit jako skutečné právo, které budou moci využít všichni občané Unie. Unie tedy musí bez prodlení toto právo vytvořit a dát mu jasný obsah, aby bylo možno vyhnout se nespolehlivosti a nejednotnému přístupu vyplývajícímu z diskreční pravomoci konzulátů.

Zpravodaj, který je přívržencem politické perspektivy plně realizovaného občanství, soudí, že iniciativy Komise obsažené v zelené knize musí být neprodleně a jednoznačně podpořeny a doplněny Evropským parlamentem: konkrétní iniciativa, se kterou má Komise přijít na podzim, tak bude posílena a obohacena a umožní Komisi předložit k přijetí Radě společné koncepty a závazné obecné zásady nezbytné pro proces harmonizace.

V rámci této iniciativy bude ostatně v duchu Barnierovy zprávy nutné zjistit stav všech dostupných veřejných a soukromých prostředků, které je možné v této oblasti použít, a zavést různé formy spolupráce mezi četnými subjekty, které (jako reakci na konzultaci s Komisí) vyjádřily ochotu přispět svou činností (členské státy, jakož i honorární konzulové, místní orgány, nevládní organizace).

IV. Závěr

Důležitým úkolem Evropského parlamentu je vyslat silný politický signál, jímž se jednoznačně zařadí mezi subjekty zasazující se o konkrétní potvrzení evropského občanství, a podpořit iniciativy Komise, která se zde snaží položit racionální základy prostřednictvím okamžité *vzájemné výměny zdrojů a většího sdílení osvědčených postupů*, přičemž rozhodující úlohu budou hrát odborná školení a technologická podpora („*evropská*“ diplomatická a konzulární ochrana si přitom v těchto dvou oblastech zaslouží podstatně větší úsilí než například zavedení jednotného trhu...).