

Filip Křepelka

## DVACET LET SPOLUPRÁCE ČLENSKÝCH STÁTŮ PŘI KONZULÁRNÍ (NIKOLI ALE DIPLOMATICKÉ) OCHRANĚ OBČANŮ EVROPSKÉ UNIE VE SVĚTĚ

**Abstrakt:** Podle zřizovacích smluv se občané Evropské unie těší diplomatické a konzulární ochraně zastupitelských úřadů jiných členských států v nečlenských státech, kde chybí zastupitelský úřad jejich domovského státu. Po dvaceti letech se nicméně ukazuje, že související spolupráce se omezuje na konzulární pomoc. Diplomatické působení ve prospěch občanů jiných členských států je vzácné. Jejich diplomatická ochrana zcela chybí. Při nich lze totiž stěží spolupracovat jak kvůli slabosti nadnárodního občanství ve srovnání se státní příslušností, tak kvůli jejich poskytování na základě uvážení. Členské státy roky zanedbávaly oznámení a ozřejnění této jedinečné mnohostranné spolupráce nečlenskými státy. Nynější snaha vytvořit podrobná pravidla konzulární spolupráce prostřednictvím směrnice naráží na skutečnost, že mnohé členské státy (včetně Česka) nemají právní rámec pro mnohé druhy konzulární pomoci vlastním občanům. Členské státy také obtížně nacházejí shodu ohledně role Evropské unie. Meze integrace se ostatně odrážejí v zachování diplomatických styků mezi členskými státy samotnými a v pokračování konzulární pomoci vlastním občanům pohybujícím se v Evropské unii.

**Klíčová slova:** Evropská unie, konzulární pomoc, diplomatická ochrana, občanství a státní příslušnost

### ÚVOD

Článek 23 Smlouvy o fungování Evropské unie zakládá jejím občanům „na území třetí země, kde členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu kterýmkoli členským státem“, a to „za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu“.

Ochrana se zmiňuje též ve výčtu práv ve čl. 20 Smlouvy, který zakládá občanství Evropské unie jako doplněk občanství členských států. Za základní právo ji nadto prohlašuje čl. 46 Listiny základních práv Evropské unie. Konečně čl. 35 Smlouvy o Evropské unii zmiňuje roli Evropské služby pro vnější činnost při této ochraně.

Článek 20 Smlouvy o založení Evropského společenství ve znění Maastrichtské smlouvy byl původním rámcem. Původní ustanovení Lisabonská smlouva doplnila, když uložila členským státům jednání s nečlenskými státy a vymezení rozsahu ochrany.

Dalšími právy zhmotňující občanství Evropské unie jsou svoboda pohybu mezi členskými státy a pobytu v nich, možnost volit a být volen ve volbách Evropského parlamentu a v místních volbách v bydlišti a petice orgánům Evropské unie.<sup>1</sup> Tato práva se využívají vzácně. Turistika je sice značná, stěhování však nikoli. Zájem přistěhovalců ovlivňovat místní politiku je malý. Evropské volby lákají jen část voličů a lze pochybovat, že přistěhovalci tvoří výjimku. Přesvědčení o významu Evropské unie a její ovlivnitelnosti peticemi je též slabé. Využívání ochrany nicméně závisí na potřebě. Lze toliko zvažovat, jak moc jsou si jí ve světě cestující a pobývající občané Evropské unie vědomi.

<sup>1</sup> Čl. 21, 22 a 24 SFEU.

České učebnice ochranu zmiňují.<sup>2</sup> Jakkoli je to kvůli mnoha důležitějším tématům pochopitelné, zaslouží si pozornost. Byť ji využije zlomek občanů Evropské unie, bývá pro ně důležitá. Navíc je vhodné zodpovědět některé zajímavé právní souvislosti. Dosud chybí tuzemské zpracování tématu. Chybí ostatně obecné rozpracování diplomatické a konzulární ochrany. Je tomu tak určitě rovněž proto, že Česko pro ni nemá právní rámec.

Ochranu upřesňuje sekundární právo. Kvůli chybějícímu zmocnění se jím stalo Rozhodnutí zástupců vlád členských států zasedajících v Radě 95/553/ES o ochraně občanů Evropské unie prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení.<sup>3</sup> Toto *sui generis*<sup>4</sup> rozhodnutí dohodnuvších se členských států se uplatňuje kvůli žádaným ratifikacím až od roku 2002.

Rozhodnutí upřesňuje působení v případech nouze. Pomáhat se má občanovi jiného členského státu při vážném onemocnění a úrazu či stane-li se občan obětí zločinu. Zabezpečují se jeho ostatky a vyřizují se formality při úmrtí. Důležitá je pomoc při zatčení a uvěznění.<sup>5</sup> Pomoc může zahrnout zprostředkování finanční výpomoci, státy se nicméně chrání před plýtváním.<sup>6</sup> Zvláště se upravilo vydání náhradního cestovního dokladu (*emergency travel document*).<sup>7</sup>

Po vyhotovení obvyklé zelené knihy,<sup>8</sup> po Evropskou unií podpořené srovnávací studii CARE<sup>9</sup> a dalších akademických a komerčních studiích,<sup>10</sup> příspěvku ochránců lidských práv<sup>11</sup> a sdělení mezi orgány Evropské unie<sup>12</sup> se navrhuje zpřesnění.

Nástrojem má být díky zmocnění už směrnice schvalovaná Radou kvalifikovanou většinou a konzultovaná Evropským parlamentem.<sup>13</sup> Komise návrh předložila v roce 2011.<sup>14</sup> Evropský parlament odhalil svou představu v roce 2012.<sup>15</sup>

<sup>2</sup> Viz TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 320–321 Občanství EU (F. KŘEPELKA); TÝČ, V. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. vydání. Praha: Leges, 2010; TICHÝ a kol. *Evropské právo*. 2. vydání, 2004, s. 112 (pouze zde se výslovně uvádí rozhodnutí 95/553/ES).

<sup>3</sup> Úřední věstník L 314 ze dne 28. 12. 1995, s. 73–76, zvláštní vydání v češtině: kapitola 20, svazek 01, s. 19–22, dále „Rozhodnutí“.

<sup>4</sup> Srovnej bod 1.1 důvodové zprávy k návrhu směrnice (níže).

<sup>5</sup> Čl. 1 ve spojení s definičním článkem č. 5 Rozhodnutí.

<sup>6</sup> Čl. 6 Rozhodnutí.

<sup>7</sup> Rozhodnutí zástupců vlád členských států, zasedajících v radě č. 96/409/SZBP, o zavedení náhradního cestovního dokladu, Úřední věstník L 168, 6. 7. 1996, s. 4.

<sup>8</sup> Zelená kniha Diplomatičká a konzulární ochrana občanů Unie ve třetích zemích, Úřední věstník C 30 ze dne 10. 2. 2007, s. 8.

<sup>9</sup> Citizens Consular Assistance Regulation in Europe (<http://www.careproject.eu>), kterou vedli profesori E. Schweighofer (Univerzita Wien) a S. Faro (ITTIG Firenze). Hlavním výstupem byla studie *Consular and Diplomatic Protection – Legal Framework in the EU Member States*, 2010 (CARE Final Report).

<sup>10</sup> Study on Member States' Legislations and Practices in the Field of Consular Protection, JLS/2008/C4/002 (2008–2009) provedená barcelonským Institutem Europeo de Derecho. Dle návrhu směrnice se Komise opírá rovněž o externí studie provedené poradenskou společností GHK v roce 2010 a Matrix Insight (2011).

<sup>11</sup> Specializovanou aktivistickou skupinou je britská *Fair Trials International* (<http://www.fairtrials.org>).

<sup>12</sup> Sdělení Komise Evropskému Parlamentu a Radě ze dne 23. 3. 2011 KOM (2011) 149 – konzulární ochrana občanů EU ve třetích zemích: aktuální stav a další vývoj.

<sup>13</sup> Čl. 23 odst. 2 SFEU: „Rada může zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem přijímat směrnice o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce nezbytných pro usnadnění této ochrany“ ve spojení s čl. 289 odst. 2 SFEU stanovícím rámec zvláštního legislativního postupu.

<sup>14</sup> Návrh Směrnice Rady o konzulární ochraně občanů Unie v zahraničí, COM (2011) 881, 2011/0432/CNS ze dne 14. 12. 2011, ve znění dodatku („návrh Směrnice“), oznámené v ÚV EU C 102, str. 19, ze dne 5. 4. 2012.

<sup>15</sup> Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. 10. 2012, P7\_TA(2012)0394, zveřejněné v Úředním věstníku EU teprve 2014/C 72 E/18 teprve dne 11. 3. 2014!

Během roku 2013 ale Rada návrh neprojednávála, snad také kvůli důležitějším záležitostem, zejména dluhové a měnové krizi. Překážkou schválení se jeví být ale také neexistence právního rámce konzulární ochrany v některých členských státech.<sup>16</sup> Dá se pocítovat nechuť vytvářet její přesnější pravidla, ohledně té diplomatické nemluvě. Soudně se přezkoumává stále více záležitostí. Pro konzulární službu by soudní dohled znamenal nepříjemnou novinku, zvláště když by soudy neporozuměly povaze a možnostem jí poskytované ochrany.

Socioekonomická úroveň členských států a spolehlivost jejich úřadů se odlišuje. Lze předpokládat, že se to týká též konzulární služby. To se na spolupráci rovněž nutně odráží.

## 1. PŘIPOMENUTÍ KONZULÁRNÍ POMOCI A ODLIŠENÍ OD DIPLOMATICKÉ OCHRANY

Na počátku je třeba odlišit konzulární ochranu či snad lépe konzulární pomoc (*consular assistance*) od diplomatické ochrany a diplomatického působení.<sup>17</sup>

Pozoruhodné je v této souvislosti srovnání české verze čl. 23 s verzemi jinými, jež vesměs zmiňují ochranu bez těchto přívlastků, které váží diplomatické a konzulární úřady. Zde překlady vydařené opravdu nebyly.<sup>18</sup> Toto napětí mezi jazykovými verzemi však nemění nic na přesvědčení, že rámec Evropské unie nevhodně směšuje tyto dvě činnosti.

Konzulární pomoc má celosvětový mezinárodní smluvní rámec. Vídeňská úmluva o konzulárních stycích sjednaná v roce 1963 a platná od roku 1967 zavazuje nyní 176 států.<sup>19</sup> Ochranu občanů vysílajícího státu označuje za klíčový úkol konzulátů a konzulů. Podobně to stanoví dvoustranné konzulární smlouvy<sup>20</sup> či konzulární ustanovení starších smluv, zejména smluv o přátelství, obchodu a plavbě.<sup>21</sup> Tyto se uplatní, když úmluva příslušné státy nezavazuje. Mohou ale též její rámec upřesnit. Především je však úmluva soubíhem konzulárních obyčejů.<sup>22</sup> Tyto mezinárodní právní obyčeje platí nadále a zavazují též státy, jež smluvními stranami zmíněných smluv nejsou.

<sup>16</sup> Zákony o konzulární službě a ochraně mají mimo jiné Estonsko, Finsko, Itálie, Maďarsko, Německo, Itálie, Polsko či Portugalsko. Česko, Francie, Slovensko, Španělsko mají v různých zákonech popsané některé konzulární činnosti. Přehled viz *CARE Final Report*, s. 580, 2.4.1. Legal basis of consular protection.

<sup>17</sup> Podrobně o rozlišení a prolínání těchto činností VERMEER-KÜNZLI, A. Exercising Diplomatic Protection, the Fine Line between Litigation, Demarches and Consular Assistance. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2006, s. 321–350. Širokému okruhu českých studentů práv rozdíl vysvětluje například učebnice ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 1. vydání, s. 379, jakož také vydání pozdější.

<sup>18</sup> České verzi rozlišující diplomatickou a konzulární ochranu odpovídá německá a polská, naopak ochranu bez upřesnění těmito přívlastky diplomatickými a konzulárními úřady členských států předpokládají verze anglická, francouzská, španělská, italská či slovenská.

<sup>19</sup> Podle United Nations Treaty Collection (<https://treaties.un.org>) ke dni 25. 3. 2014. Československo úmluvu (dále „VCCR“) sjednalo v roce 1964 a smluvní stranou je od roku 1968. Doplnily ji opční protokoly o nabývání občanství (vylučující bez dalšího nabytí občanství personálem z řad občanů přijímajícího státu) a o povinném řešení sporů před Mezinárodním soudním dvorem.

<sup>20</sup> Socialistické Československo uzavřelo řadu smluv o diplomatických a konzulárních stycích s obsahem podobným VCCR. Po roce 1990 se od uzavírání těchto smluv upustilo. Nadále platné smlouvy tak pochopitelně neobsahují zmínky o ochraně občanů EU.

<sup>21</sup> Například Treaty of friendship, commerce and consular rights between the United States of America and Finland (ze dne 13. 2. 1934) ve čl. XIX–XXX upravuje řadu aspektů působení konzulů ustanovených smluvními stranami, přičemž požaduje zacházení na základě doložky nejvyšších výhod.

Podoby konzulární pomoci ovšem uvádí úmluva jen stručně, když potvrzuje právo domovských států pomáhat občanům, vydávání cestovních dokladů a zajištění ochrany zájmů včetně nezbytné pomoci při obhajobě před soudy a úřady.<sup>23</sup> Výslovně se zakotvuje právo zadrženého občana na spojení s konzulárním úředníkem a jeho návštěvu.<sup>24</sup>

Naléhavá pomoc se poskytuje zejména při zadržení, zatčení, uvalení vazby, souzení a výkonu trestu vězení a při jiných zadrženích (karanténa), při úmrtí, vážném úrazu či onemocnění žádajících si pomoci nedostupné jinak, při vážné újmě způsobené zločinem a konečně při nouzi vyvolané přírodními a jinými pohromami, nepokoji a válkami. Toto vymezení naznačují v různé míře obecnosti či podrobnosti jak zákony států, jež konzulární pomoc právně vymezují,<sup>25</sup> tak sdělení států bez konzulární legislativy včetně Česka.<sup>26</sup>

Leckteří občané ovšem očekávají od konzulární pomoci více, než kolik jsou jejich státy schopny a ochotny poskytnout. To vyvolává zklamání, pochybnosti a stížnosti.

Pomoc se totiž omezuje na radu, zprostředkování právní, zdravotní, potravinové, ubytovací a peněžní pomoci. Děje se tak, pokud možno, na náklady chráněného občana samotného či kohokoli jiného. Domovský stát, pokud vůbec, tak jen přechodně hradí zdravotní péči, nouzové ubytování, stravu či převoz domů. Nechuť státu utrácet za pomoc často pošetilým občanům ukazují jak konzulární zákony, tak sdělení veřejnosti. Některé státy začaly dokonce žádat, aby se zvláště pošetilí občané podíleli na nákladech.<sup>27</sup>

Konzulární pomoc pochopitelně rovněž neznamená vyjednání propuštění a beztrestnosti. Vždyť pro cizince obecně platí trestní právo hostitelského státu (teritorialita).

Konzulární agenda představuje též další působení vůči občanům pobývajícím za hranicemi, jež již naléhavé není. Je jím hlavně vydávání či zprostředkování určitých správních a soudních rozhodnutí. Uvést je třeba též mezinárodní sociálně-právní ochranu dětí. Tato agenda se pochopitelně týká hlavně občanů dlouhodobě pobývajících mimo domovinu, zatímco naléhavá konzulární pomoc slouží především turistům.

---

<sup>22</sup> Podrobně o kodifikaci mezinárodních obyčejů úmluvami připravenými Komisí pro mezinárodní právo (ILC) OSN včetně těch konzulárních MEYER, T. *Codifying Custom*, *University of Pennsylvania Law Review*, sv. 160, s. 995–1069, 2012.

<sup>23</sup> Čl. 5 písm. a (ochrana občanů a příslušných korporací), d (vydávání pasů), e (pomoc), d (notářské činnosti), h (ochrana nezletilých), i (zastupování před soudy v případě nemožnosti přítomnosti) VCCR.

<sup>24</sup> Čl. 36 VCCR. Mezinárodní soudní dvůr připomněl 27. 6. 2001 práva zadržených v případě Německo v. USA po popravě K. a W. LaGrandových v Arizoně.

<sup>25</sup> Např. čl. 11–28 Ustawa o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (1984) nebo čl. 5–17 Gesetz über die Konsularbeamten, ihre Aufgaben und Befugnisse (Německo, 1974).

<sup>26</sup> Ministerstvo zahraničních věcí zpracovalo ve vazbě na informační politiku Vlády ČR sdělení k situacím, ve kterých se může občan ocitnout v zahraničí, přičemž se uvádějí možnosti a meze pomoci zastupitelských úřadů. Jsou jimi dědictví, dopravní nehoda, hospitalizace, krach cestovní kanceláře, legalizace a vidimace dokumentů, matriční agenda, omezení svobody (zatčení, zadržení, vazba, výkon trestu), péče o děti, únos a pohřešování, pokuty, poruchy vozidel, práce a podnikání, rozvod, soudní jednání, státní občanství, superlegalizace českých a cizích listin, trestní stíhání, úmrtí, uzavření manželství, uznání školních dokumentů, vydání cestovního pasu a cestovních průkazů, změna jména, ztráta či odcizení potřeb, ztráta či odcizení peněz, ztráta nebo odcizení cestovních dokladů a živelní katastrofa.

<sup>27</sup> Německo pomocí *Auslandskostengesetz* (1980) otevírá prostor pro vymáhání nákladů vynaložených na konzulární pomoc. *Bundesverwaltungsgericht* rozhodl v roce 2009 ve věci *BVerwG 7 C 13.08* o přípustnosti vymáhání nákladů na let vrtulníkem kvůli záchraně německé občanky v Kolumbii z rukou únosců-povstalců, když Německo před návštěvou uvedené oblasti varovalo.

Konzulární agenda zahrnuje konečně působení vůči cizincům, zejména pak vůči občanům přijímajícího státu. Hlavní je udělování vstupních a pobytových víz.<sup>28</sup> Také cizinců se však může týkat konzulární zprostředkování některých správních či soudních rozhodnutí.

Diplomatickou ochranou v tradičním pojetí<sup>29</sup> se rozumí využití možnosti státu vnímat újmu způsobenou porušením mezinárodněprávních závazků svému občanovi jako újmu vlastní<sup>30</sup> a domáhat se diplomatickými nástroji včetně vedení sporu před mezinárodními soudy. Předpokladem ochrany je chování občana podle práva hostitelského státu, vyčerpání dostupných opravných prostředků a skutečné státoobčanské pouto. Taková diplomatická ochrana je obyčejová, jakkoli na půdě Organizace Spojených národů byl vypracován návrh kodifikace pravidel diplomatické ochrany.<sup>31</sup> Malý počet případů a jejich jen výjimečné právní hodnocení ponechávají řadu otázek otevřených. Za těchto okolností nepřekvapuje ani zavrhování tohoto nástroje kvůli údajnému zasahování do vnitřních záležitostí.

Takto chápanou diplomatickou ochranu nezastoupeným občanům jiných členských států zastupitelské úřady členských států ve třetích státech viditelně neposkytují. Byla by náročná a nákladná. Vedení sporu před mezinárodními soudy by bylo dlouhodobé, takže jej lze stěží vnímat jako okamžitou pomoc. Nikdo se této ochrany ani nedomáhá. Veřejnost nemá povědomí o možnostech a mezích této ochrany. Možnost uvážení by navíc při vzácnosti této ochrany vždy umožnila žádanému státu jejímu dovolávání se nevyhovět.

Zvážít je nicméně třeba širší chápání takové ochrany, totiž diplomatické působení či zásah (intervence). Jím je vyjednávání ve prospěch vlastních občanů nejen diplomaty, ale také při dalších příležitostech, ba za tímto účelem výjimečně přijíždějícími představiteli státu. Takové působení je představitelné rovněž na pomoc občanům jiných států.<sup>32</sup> Předpokladem není bezúhonnost chráněných, leckdy se usiluje o shovívavost.

Diplomaté ostatně též napomáhají vývozu zboží, chrání přeshraniční podnikání a investice a propagují svou zemi – zejména pro účely turistického ruchu – a její kulturu. Ekonomická a kulturní diplomacie tu politickou v úzkém slova smyslu doprovází. Běžně se přitom působí ve prospěch konkrétních vývozců či investorů.

Za diplomatické působení ovšem ani v tom nejširším pojetí nelze jistě považovat působení osobností nepředstavujících zástupce států, jakkoli leckdy jednajících ve spolupráci s těmito státy. Stejně tak za něj nelze považovat mediální kampaně.

<sup>28</sup> EU kvůli odstranění soustavných pasových kontrol na většině hranic mezi členskými státy („Schengen“) sblíží vízovou politiku členských států. Jejich zastupitelské úřady udělují krátkodobá „schengenská“ víza občanům nečlenských států podléhajících vízové povinnosti. Případně sjednocení politiky by bylo dalším důvodem k převádění konzulární agendy zastupitelským úřadům EU (kapitola 8).

<sup>29</sup> Představení diplomatické ochrany v minulosti a současnosti podává DUGARD J. *Articles on Diplomatic Protection. United Nations – Audiovisual Library of International Law*, 2013 (<http://www.un.org/avl>).

<sup>30</sup> Podrobně k této fikci VERMEER-KÜNZLI, A. *As If: The Legal Fiction in Diplomatic Protection. European Journal of International Law*, sv. 18, č. 1, s. 37–68, 2007.

<sup>31</sup> Komise pro mezinárodní právo OSN (ILC) předložila v roce 2006 Valnému shromáždění Draft Articles on Diplomatic Protection with Commentaries (A/61/10. *Yearbook of International Law Commission*, 2006, Vol. II, part. II.), dostupné na Internetu OSN.

<sup>32</sup> Propuštění bulharských zdravotnic z cely smrti za údajné nakažení dětských pacientů virem HIV v nemocnici v Bengházi vyjednal v rámci sblížení s bývalým libyjským režimem francouzský prezident N. Sarkozy.

Vlastní diplomatická ochrana a širěji chápané diplomatické působení je důležité zvláště vůči státům, v nichž je prostor pro zásahy moci do správních a soudních řízení dopadajících nepříznivě na chráněné občany či právnické osoby. Zde se totiž dá „přimluvit“. Úspěch je pochopitelně odvislý od řady okolností. Záleží na postavení chránícího státu stejně jako na zájmech státu ochranu připouštějícího a na aktuální politické situaci. Možnosti tradiční diplomatické ochrany stejně jako širěji pojatého diplomatického působení bývají naopak omezené vůči těm státům, jejichž úřady a soudy se řídí právem a jsou nezávislé na politice moci, jakkoli by tato snad chtěla vyjít vstříc.

## 2. PŘIPOMENUTÍ UZNÁNÍ DIPLOMATICKÝCH A KONZULÁRNÍCH STYKŮ MEZI STÁTY

Zaměření rozdílů mezi diplomatickou ochranou v úzkém pojetí, diplomatickým působením jako ochranou v širším pojetí a vlastní konzulární pomocí přispělo smíšení diplomatických a konzulárních styků. Je tak třeba tyto styky rozlišit a vůbec připomenout vztahy mezi státy.

Předpokladem mezistátních styků je vzájemné uznávání. Státy se uznávají široce, nikoli ovšem bezvýjimečně. Vzájemně se uznávající státy vesměs navazují diplomatické styky.

V Evropě má diplomacie několikasetletou tradici. Hluboké kořeny mají diplomatické právo usnadňující působení diplomatů (diplomatická privilegia a imunity) stejně jako diplomatická etiketa zajišťující jejich důstojnost. Původní složitá hierarchie diplomatů a misí odrážející různé postavení států se zjednodušila, protože státy jsou si formálně rovné. Nedotknutelnost poslů vládců je však celosvětová zvyklost odedávna. Podobně jako úmluva o konzulárních stycích široce přijatá Vídeňská úmluva o diplomatických stycích je soupisem obyčejů.<sup>33</sup>

Zde je třeba zdůraznit, že diplomatické styky neznamenají nutně provoz velvyslanectví v přijímajícím státě státem vysílajícím. Běžné je jmenování velvyslanců pro více států.

Diplomatickým misím se podobají jinak zvané mise států u mezinárodních organizací a mezinárodních organizací u států, popřípadě mise pro styk mezinárodních organizací mezi sebou. Sem lze ostatně řadit Evropskou službu pro vnější činnost Evropské unie.

Konzuláty a konzulové zajišťují občanům vysílajícího státu neodkladnou a další konzulární pomoc a úřední styk s občany přijímajícího státu a dalšími cizinci. Rovněž zde rámeč stanoví mezinárodní konzulární právo.<sup>34</sup> Existuje hierarchie konzulátů a konzulárních úředníků, konzulární privilegia a imunity. Projevem snahy řady států zajistit ochranu občanů bez drahých profesionálů jsou honorární konzulové z řad občanů přijímajícího státu.

V minulosti byly ovšem konzuláty od (vel)vyslanectví více odlišené. Původně si konzuly ustavovali obchodníci pro zabezpečování meziměstského a námořního obchodu. Až posléze je začaly ustavovat státy a tito začali pomáhat všem občanům. Během 20. sto-

<sup>33</sup> Sjednaná v roce 1961, platná od roku 1967 (dále „VCDR“). Preambule obyčejce uvádí na prvním místě.

<sup>34</sup> Soudobé zpracování mezinárodního konzulárního práva např. LEE, L. T. – QUINGLEY, J. *Consular Law and Practice*. 3. vydání, Oxford: Oxford University Press.

letí se obě služby dále promísily. Povoluje se, aby velvyslanectví obstarávaly konzulární agendu.<sup>35</sup> Činí tak prostřednictvím konzulárních oddělení. Naopak konzuláty napomáhají politickým stykům mimo hlavní města.<sup>36</sup> Přesto se konzulární styk od diplomatického styku nadále odlišuje. Je představitelné udržování konzulárních styků bez styků diplomatických.<sup>37</sup>

Dlouhodobě je přípustná spolupráce států v konzulárních záležitostech. Tuto možnost užívají zejména nejméně lidnaté státy. Tyto státy sice vesměs provozují vlastní zahraniční službu, ta nicméně nemůže zajistit ochranu nečetných občanů ve většině zemí světa. Rovněž jejich mezinárodní postavení není silné. Zastupuje je tak klíčový soused či bývalá koloniální velmoc. V Evropské unii budiž příkladem spolupráce belgicko-lucemburská.<sup>38</sup>

Pomocně tuto možnost využívají lidnatější státy. Příkladem budiž spolupráce československá.<sup>39</sup> Příslušná smlouva se sjednala při rozdělení Československa kvůli rozdělení zastupitelských úřadů. Sjednání spolupráce bylo výrazem blízkosti nástupnických států. Podobně spolupracují severské<sup>40</sup> či pobaltské<sup>41</sup> státy. Dvojice států běžně spolupracují při zastupování svých občanů ve vybraných státech.<sup>42</sup>

Takové zprostředkování pomoci leckdy nahrazuje pomoc zástupcem domovského státu. Je ale také představitelné jeho omezení na nezbytné kroky, dokud nemůže pomoc zajistit příjezdem ze státu sídla či na dálku zástupce domovského státu.

Možnost konzulární pomoci občanům jiných států se souhlasem přijímacího státu zmiňuje Vídeňská úmluva.<sup>43</sup> Zde zkoumaná spolupráce členských států Evropské unie je právě takovou mezistátní výpomocí.

Některé státy, jejichž vztahy jsou natolik špatné, že neudržují vůbec diplomatické styky, uznávají potřebu konzulární pomoci, když připouštějí druhou stranou domluvenou pomoc jiných států, jejichž zastupitelské úřady chrání zájmy jejich občanů. Se souhlasem dotčených států se na velvyslanectvích zprostředkujících států ustavují zájmová oddělení (*interest sections*) s úředníky jak zprostředkujícího státu, tak státu, jemuž se takto vypomáhá.<sup>44</sup>

Podobně se přistupuje vůči státům obecně neuznaným, jakými jsou Tchaj-wan, Kosovo, Palestina, Západní Sahara, Severokyperská republika či Abcházie. Státy, jež je

<sup>35</sup> Čl. 3 odst. 4 VCDR.

<sup>36</sup> Čl. 5 písm. b VCCR.

<sup>37</sup> Čl. 2 odst. 3 VCCR, přičemž čl. 17 VCCR připouští diplomatické působení konzulů obecně.

<sup>38</sup> Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et Royaume de Belgique relative à la coopération dans la domaine consulaire de 30 Septembre 1965. Podrobně CARE Final Report, s. 18.

<sup>39</sup> Ujednání mezi Ministerstvem zahraničních věcí České republiky a Ministerstvem zahraničních věcí Slovenské republiky o spolupráci v oblasti konzulárních služeb z roku 1993 (120/2001 Sb. m.s.), doplněné výměnou nót (75/2003 Sb. m. s.).

<sup>40</sup> Helsinská dohoda z roku 1962 (Scandinavian Convention) má širší záběr. Severské státy především sdílejí budovy zastupitelských úřadů, ale také se zastupují. Tato spolupráce je zvláště přínosná pro Island.

<sup>41</sup> Právní rámec vyjadřuje dohoda z roku 1999 o konzulární spolupráci Estonska, Lotyšska a Litvy.

<sup>42</sup> Polsko zastupuje na základě výměny nót z let 2000 a 2001 Maďarsko a jeho občany v Bělorusku a Korejské lidově demokratické republice (CARE Final Report, s. 570).

<sup>43</sup> Čl. 8 VCCR předpokládá oznámení a možnost námitky přijímacího státu.

<sup>44</sup> Styk Kuby a USA zprostředkovává Švýcarsko, se zmírněním napětí zájmová oddělení působí pod vedením a s úředníky státu, jehož zájmy se hájí. Úředníci jak zprostředkujícího státu, tak státu zastupovaného působí na zájmovém oddělení USA na švýcarském velvyslanectví v Teheránu, tak na zájmovém oddělení Iránu na pakistánském velvyslanectví ve Washingtonu.

uznávají, s nimi udržují běžné diplomatické a konzulární styky. Leckteré další s nimi udržují styky pomocí jinak označených úřadů, jež se ale těší srovnatelnému postavení a plní stejné úkoly. Mezi nimi bývá pomoc vlastním občanům.<sup>45</sup>

Válečný stav mezi státy obvykle znamená přerušení diplomatických a konzulárních styků. Základní ochranu občanů státu přítomných na území nepřítele zabezpečuje humanitární právo.<sup>46</sup> Tuto ochranu pochopitelně nelze považovat za konzulární pomoc ani v nejširším pojetí. Přesto je dobré zde na ni nezapomínat. Nelze vyloučit, že se některý členský stát Evropské unie ocitá s nečlenským státem ve válce. Vždyť členské státy se podílejí na kolektivních vojenských operacích, třeba v roce 2011 v Libyi.<sup>47</sup>

### 3. KONZULÁRNÍ PRAXE VE SVĚTĚ, V EVROPĚ A V ČESKU

Státy zakládají a provozují velvyslanectví a konzuláty ve státech, jež považují za důležité. Zahraniční služba velmocí se liší od služby malých států.<sup>48</sup> Nejde jen o potřeby, ale především o možnosti. Provoz zastupitelských úřadů je drahý. Není hospodárné udržovat zastoupení ve všech státech. Běžné je proto pověřování velvyslanců pro více států. Angažování honorárních konzulů z řad občanů přijímajících států právě menšími státy více než většími je dokladem snahy styky pomoc zajistit přes omezené prostředky.

Jednotlivé státy udržují zastupitelské úřady zejména ve státech sousedních a dalších státech svého světadílu. Evropské státy se dále zaměřují na bývalé kolonie, důležité hospodářské partnery, politicky blízké státy, turistické destinace a státy, odkud přicházejí přistěhovalci.

Česko je středně lidnatou vyspělou zemí. Tomu odpovídá jeho zahraniční služba.<sup>49</sup> V Evropě má velvyslanectví ve všech státech kromě miniaturních. Nicméně pouze lidnatější či jinak důležité neevropské státy hostí české zastupitelské úřady (dodnes jsou patrné užší vztahy se spojenci socialistického Československa), které zabezpečují styky též se státy sousedními.

Konzulární agendu většinou vyřizují konzulární oddělení velvyslanectví. Jen v nejlidnatějších či českými turisty nejnavštěvovanějších státech jsou generální konzuláty či

<sup>45</sup> Tchaj-wan (Čínská republika) je uznáván pouze 23 státy. Většina světa upřednostnila vztah s lidnatější Čínskou lidovou republikou. Hospodářský význam je však značný, takže dalších 47 států udržuje styky pomocí obchodních a turistických reprezentací spravovaných přímo státy či jimi podporovaných asociací. Mezi nimi je řada evropských států a sama Evropská unie. Tyto reprezentace plní zpravidla rovněž konzulární úkoly.

<sup>46</sup> (Čtvrtá) Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války ohledně občanů nepřátelských států a (Třetí) Ženevská úmluva o zacházení s válečnými zajatci z roku 1949 (zveřejnění úředního českého překladu 65/1954 Sb.) zakládají ochranu po dobu zadržování mimo jiné pomocí tzv. ochranných mocností a pověřených organizací (Mezinárodní výbor Červeného kříže), které především zprostředkovávají styk s domovským státem a příbuznými. V prvním případě se nicméně předpokládá též angažmá diplomatických a konzulárních zástupců.

<sup>47</sup> Během občanské války v Libyi v roce 2011 byla evakuována drtivá většina cizinců ještě před zavedením bezletové zóny a leteckými zásahy koalice západních a arabských států proti Kaddáfího jednotkám. Evropské a další státy si přitom rozsáhle vypomáhaly. Rovněž se evakovaly zastupitelské úřady. Diplomatické a konzulární styky však se ale nepřerušily. Režim ani povstalci nezadržovali ani netrýznili cizince – s výjimkou žoldáků.

<sup>48</sup> Přehledy zastupitelských úřadů všech států světa viz <http://www.embassyworld.org>.

<sup>49</sup> Seznam zastupitelských úřadů ČR a informace o jejich provozu a omezeních viz <http://www.mzv.cz>.



konzulární jednání v dalších městech. Česko postupně doplnilo profesionální mise několika desítkami honorárních konzulů.<sup>50</sup>

Konzulární pomoc představuje paletu činností od rutinních, jakými jsou zajištění cestovních dokladů, poskytnutí rady, jak získat pomoc v hostitelské zemi či domluvení takové pomoci v různých stavech nouze, přes složitější, jakými je pomoc uvězněným, obětem zločinu, zraněným při přírodních pohromách, až po mimořádně náročné, jako třeba únosy.

Pomoc občanovi při dopravní nehodě, úrazu, onemocnění či dotčení zločinem hostitelský stát obecně vítá. Pomoc ostatně často zajišťují cestovní kanceláře, pojišťovny, spolupracovníci či příbuzní. Jenom někdy je třeba pomoc úřadu a vesměs zůstává jen podpůrná.

Jiné konzulární působení takto ovšem nahraditelné není. Přijímající stát ovšem za běžných okolností nijak neomezuje, naopak mu pomáhá řešit obtíže, ve kterých se cizinec ocitl. Příkladem budiž vydání náhradního cestovního dokladu.

Další pomoc ovšem mezi pomáhajícím a hostitelským státem ze samotné podstaty působí pnutí. Pomoc při zatčení, zadržení, uvěznění a během trestního řízení je pochopitelně pocítována jako ztěžování trestního stíhání a výkonu trestu. Při únosu sice státy vesměs spolupracují, ve vypjatých okamžicích ale mohou vyvstat spory ohledně postupu.

Dobré je zde zmínit dvě skupiny osob, jimž poskytování konzulární pomoci, natožpak diplomatické působení dokáže vyvolat odmítání obecně ochranu připouštějícího státu. První tvoří ve vysílajícím státu dlouhodobě pobývajícím cizinci bez státního občanství a příbuzní občanů bez občanství. Mezinárodní konzulární právo totiž jejich ochranu nepředpokládá. Druhou představují osoby mající rovněž občanství přijímajícího státu.

Diplomatické ochraně či širěji pojatému diplomatickému působení se mohou těšit též právnické osoby, zejména mezinárodně činné obchodní společnosti. Platí to ostatně rovněž pro konzulární pomoc. V našem prostředí stojí pochopitelně stranou pozornosti dohledové a pomocné působení konzulů vůči námořním lodím, jejich posádkám a provozovatelům, kterými jsou vesměs obchodní společnosti. Zde však není třeba se věnovat ochraně právnických osob. Na ně se totiž konzulární spolupráce v Evropské unii nevztahuje.

#### 4. VYUŽÍVÁNÍ VZÁJEMNÉ KONZULÁRNÍ POMOCI OBČANY JEDNOTLIVÝCH STÁTŮ EVROPSKÉ UNIE

Ochrana dle čl. 23 je formálně vzájemná. Svědčí občanům všech členských států Evropské unie. Rychle si však domyslíme, že slouží občanům méně lidnatých členských států, které mají málo velvyslanectví.<sup>51</sup> Příkladem budiž Francie, Německo či Velká Británie na straně jedné a Estonsko, Lotyšsko a Litva na straně druhé. Není případ, kdy by některý pobaltský stát měl zastupitelský úřad ve státě, kde by je neměl kterýkoli velký stát.

<sup>50</sup> Socialistické Československo podobně jako další socialistické státy honorární konzuly neustavovalo ani nepřijímalo jejich ustavení z řad svých občanů jinými státy.

<sup>51</sup> Podrobněji se nerovnováha a její dopady uvádějí ve WOUTERS, J. – DUQUET, S. – MEUWISSEN, K. *The European Union and Consular Law*. Katholieke Universiteit Leuven – Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No. 107, roč. 2013, s. 15.

Přesnější údaje, které by vytvořily obrázek pomoci nezastoupeným občanům Evropské unie, nicméně chybějí. Autorům zmíněných srovnávacích studií se nepodařilo sestavit komplexní statistiky případů podle důvodů a způsobů pomoci (případně první hledisko) zastupitelskými úřady jednotlivých členských států (druhé hledisko) v jednotlivých nečlenských státech (třetí hledisko) občanům jednotlivých dalších členských států (čtvrté hledisko).

Mnohé případy pomoci se údajně nezaznamenávají, neboť tato nevyvolává zvláštní náklady, takže konzulové nejsou žádaní ani necítí potřebu ji hlásit ani svému ministerstvu zahraničí ani nejbližšímu zastupitelskému úřadu domovského státu.

Na počtu případů konzulární pomoci ovšem má na každý pád ochrana občanů jiných členských států zanedbatelný podíl.<sup>52</sup> To platí též pro Česko samotné.<sup>53</sup>

Jen předpokládat tak lze obracení se na zastupitelské úřady jazykově blízkých členských států, tedy že Slováci se obracejí na české zastupitelské úřady<sup>54</sup> či Rakušané na německé. Obecně lze očekávat, že nezastoupení občané Evropské unie se obracejí často na zastupitelské úřady britské či francouzské. Jejich hustá síť odráží zahraniční angažmá bývalých koloniálních velmocí. Ty první jsou navíc jazykově nejdostupnější díky široké znalosti angličtiny.

Další nezkoumanou záležitostí je dočasnost působení jiného než domovského členského státu ve prospěch občana Evropské unie při možnosti zabezpečit ochranu příjezdem konzula domovského státu ze státu působení a nyní hlavně díky snadnému spojení často dostačujícím jednáním na dálku. Jak už bylo uvedeno, velvyslanci bývají akreditováni nejen pro stát, kde sídlí velvyslanectví, ale také pro sousední státy. Obdobně to platí pro konzulární službu.

Studie konzulární pomoci potvrzují zvláštnosti krizí, za kterých je potřeba hromadná pomoc.<sup>55</sup> Těmi se rozumějí přírodní pohromy, nepokoje a války. Pomoc občanům se při nich poskytuje hromadně. Konzulové přijíždějí na místo. Všichni pracují naplno. Někdy se dokonce vysílají posily. V případě nezastoupených občanů Evropské unie spolupráce zastupitelských úřadů zahrnuje ustanovení *lead state* pro zajištění pomoci nezastoupeným občanům.<sup>56</sup>

Studie naznačují pouze ojedinělý výskyt diplomatického působení nad rámec konzulární pomoci. Každé je přitom natolik jedinečné, že je nelze zařazovat ani hodnotit. Lze

<sup>52</sup> Str. 578 CARE Final Report. Zjištěná data jsou shrnutá v tabulce č. 6 (str. 598). V případě Velké Británie se jeví být nezpřístupnění údajů záměrné s ohledem na veřejné mínění ohledně této pomoci a citlivost ve vztahu vůči dalším členským státům, uvádí se řádově desítky případů vážné pomoci ročně (s. 528–531 *ibid.*).

<sup>53</sup> Prezentace ke každoročně pořádané tiskové konferenci MZV k zahájení turistické sezóny v rámci informování o konzulární pomoci a jejich mezích připomínají spolupráci v rámci EU jako nástroj pomoci občanům ČR ve státech bez českého zastupitelského úřadu. Jenom sporadicky se ale uvádí pomoc poskytnutá občanům dalších členských států za předchozí rok. Dostupné statistiky naznačují, že případů pomoci jsou desítky ročně. Jmenovitě se uvádí vydávání náhradních cestovních dokladů. Občanům ČR se cestovní průkazy a pasy vydávají ročně v tisících. Zcela chybějí údaje o pomoci občanům ČR zastupitelskými úřady ostatních členských států.

<sup>54</sup> Dle informací Ministerstva zahraničních věcí ke zpracování české zprávy CARE Final Report zastupitelské úřady v letech 2005–2007 poskytly pomoc nezastoupeným občanům EU v 98 případech, neoficiálně bylo potvrzeno pomáhání hlavně občanům Slovenska.

<sup>55</sup> Například po tsunami v Indickém oceánu v prosinci 2004, během eskalace napětí v Libanonu v roce 2006, po zemětřesení na Haiti v lednu 2010 či občanské a kmenové válce v Libyi v roce 2011.

<sup>56</sup> (Sdělení Rady) Obecné pokyny Evropské unie k provádění konzulární koncepce vedoucího státu č. 2008/C317/06 zveřejněné v Úředním věstníku dne 12. 12. 2008.

nicméně očekávat, že jiný členský stát spíše nechává jednat ve prospěch svého občana domovský stát. Vlastní diplomatická ochrana chybí zcela.

Občané Evropské unie jsou o ochraně jinými členskými státy v nečlenských státech bez zastupitelského úřadu domovského státu informováni podobně jako ohledně jiných výdobytků integrace. Tyto státy jsou ostatně označené na obálce pasu jako členské státy Evropské unie. Cestovní pasy členských států mají sladěný vzhled.<sup>57</sup> Některé členské státy vydávají cestovní pasy se zmínkou o spolupráci členských států Evropské unie při ochraně.

## 5. ÚSKALÍ SPOLUPRÁCE A OCHRANY Z POHLEDU NEČLENSKÝCH STÁTŮ A JEJÍ NEVYJASNĚNÝ ZÁBĚH

Členské státy Evropské unie vesměs neoznamovaly státům hostícím jejich zastupitelské úřady, že budou zastupovat občany členských států bez přítomného zastupitelského úřadu. Jako by se očekávalo, že nečlenské státy tuto ve světě nemající obdobu konzulární spolupráce mnoha států bez dalšího připustí. Vídeňská úmluva přitom předpokládá jejich zřetelný souhlas. Teprve Lisabonská smlouva stanovila, že členské státy jednáním s nečlenskými státy pro ochranu vytvoří prostor. Studie naznačují, že tento úkol byl stěží započat.<sup>58</sup>

Leckterá konzulární pomoc přijímajícím státům nicméně nevádí, pokud se vůbec o ní dozvědí. Jinak je tomu při pomoci očekávající jejich součinnost či vyvolávající napětí. Nečlenské státy přístup členských států Evropské unie mohou považovat za nepřehledný. Nejde o to, že by ji poskytovala velvyslanectví a konzuláty členských států nezastoupeným občanům dle jejich výběru. Hostitelský stát by měl ale vědět, zastupitelskému úřadu kteréhož členského státu by měl oznamovat skutečnosti představující důvod pomoci. Podobně to platí pro strpění této pomoci, především pro návštěvy věznic.

Zvláštnosti má ochrana občanů, již mají zároveň občanství přijímajícího státu, nebo jejich příbuzných pomoc s občanstvím přijímajícího státu. Při trestním postihu příslušný stát obvykle na druhé občanství bere malý zřetel. Pomoc, kterou se vysílající stát nedostává do napětí se státem přijímajícím, se ale připouští, zvláště během pohrom, nepokojů a válek. Tato rozlišení dopadají rovněž na pomoc občanům jiných členských států Evropské unie.<sup>59</sup>

Další neošetřenou záležitostí je případný překryv se smlouvami o konzulární pomoci mezi některými členskými státy. Příkladem budiž česko-slovenská smlouva. Taková spolupráce mezi dvěma či několika státy je z pohledu nečlenských států obvyklejší řešení.

<sup>57</sup> Jednotný model cestovního pasu občanů zavedly členské státy na základě prohlášení zástupců vlád členských států ES v Radě dne 23. 6. 1985 (celex 41981X0919). Na obálce se nyní uvádí nad členským státem v příslušném jazyce „Evropská unie“.

<sup>58</sup> Str. 668 CARE Final Report. Do roku 2010 státy vůbec nezačaly sjednávat smlouvy s nečlenskými státy, některé pouze oznámily nečlenským státům svůj úmysl. Toto se hodnotí jako nedostatečné, protože nečlenské státy mohou v jednotlivých případech pomoc v souladu s VCCR odmítnat. Zatím se tak nečelilo všeobecnému odmítnutí takové spolupráce nečlenským státem.

<sup>59</sup> Koordinovaná evakuace občanů členských států EU z Libanonu v roce 2006 zahrnovala nejen ty, kteří mají rovněž místní občanství, ale také příbuzné bez občanství EU. Libanon toto nijak nezpochybnil.

Vyvstává otázka, zda má dvoustranná smlouva o spolupráci při konzulární pomoci přednost před nadnárodním právem Evropské unie. Rychlá odpověď bývá záporná. Omezení na zastupitelský úřad pouze jednoho dalšího členského státu se vnímá jako snížení ochrany. Tento výklad je však třeba zpochybnit. Stejně snížení úrovně představuje též zřízení vlastního zastupitelského úřadu. Pak se také nelze obracet na zastupitelské úřady jiných členských států.

Nadto zpravidla takto spolupracují jazykově a kulturně blízké sousedící státy. Vedle česko-slovenské spolupráce se již zmínila spolupráce severských států. Výsledek tak může být z pohledu dotčených jednotlivců lepší.

Dvou- či vícestranná spolupráce by se stejně neměla přeceňovat. Česko-slovenská spolupráce je představitelná jen v několika málo státech, kde je zastupitelský úřad jen jednoho státu.<sup>60</sup>

## 6. MEZINÁRODNÍ A VNITROSTÁTNÍ PRÁVO OCHRANY A POMOCI A SPOLUPRÁCE V EVROPSKÉ UNII

Mezinárodní konzulární právo zakládá možnost ochrany občanů státům. Je to obvyklý přístup. Oprávněné a povinné jsou státy. Jednotlivci jsou *destinatáři* výhod vyplývajících z mezinárodního práva. Leckteré chudé státy Asie a Afriky se o své občany nestarají ani doma. Stěží tak pak lze očekávat jejich pomoc za hranicemi. Občané se pak pomoci od svých zastupitelských úřadů ani příliš nedomáhají (a naopak občané vyspělých sociálních států se jí nezřídká domáhají nadměru).

Na akademické úrovni se uvažuje o mezinárodněprávním nároku jednotlivce na pomoc státu, jehož je dotčený občanem, v cizině.<sup>61</sup> Zakotveno nicméně v žádné mezinárodní úmluvě není ani ve vztahu k rutinní konzulární pomoci, natož ve vztahu ke vzácné diplomatické ochraně.

Členské státy Evropské unie jsou nicméně vyspělé a poskytují svým občanům řadu služeb. Na mnohé přitom zakládají nárok. Všechny nějakou konzulární pomoc svým občanům poskytují.

Mnoho států světa včetně evropských vymezuje konzulární pomoc svých občanům zvláštními zákony.<sup>62</sup> Tyto zákony jsou pochopitelně různě podrobné a vydařené. Mnohé především popisují konzulární úřady a konzulární službu.<sup>63</sup> Lze nicméně očekávat, že vhodný právní rámec zvyšuje míru porozumění možnostmi a mezi konzulární pomoci.

<sup>60</sup> Např. v Pákistánu, Chile, Peru či Mongolsku chybí slovenský zastupitelský úřad. Slovensko má velvyslanectví v Keni, kde pouze omezeně působí oddělení českého velvyslanectví v Etiopii. Při nepřítomnosti se odkazuje na slovenské velvyslanectví. České Ministerstvo zahraničních věcí obecně vyzdvihuje dvoustrannou spolupráci se Slovenskem při informování o konzulární spolupráci členských států EU.

<sup>61</sup> Zvláštní zpravodaj ke Draft Articles on Diplomatic Protection (výše) navrhol povinnost států diplomaticky chránit, ILC to však zřetelně odmítla. Jako kompromis se jeví čl. 19 Draft Articles, který doporučuje státům chránit v nejzávažnějších případech a předat získané zadostiučinění chráněnému jednotlivci.

<sup>62</sup> Německá a polská úprava se citují výše. Mimořádně propracovaný je estonský Konsulaarseadus z roku 2009 (RT I 2009, 29, 175), který rozlišuje konzulární služby občanům (§§ 26–51) a konzulární pomoc (§§ 52–66), přičemž pamatuje na poskytování pomoci občanům EU a zejména v případech této malé země četnější poskytování pomoci zastupitelskými úřady jiných členských států.

<sup>63</sup> Např. slovenský Zákon č. 151/2010 Z.z. o zahraničnej službe přebírá § 9 vymezení úkolů konzulárních úřadů z VCCR a nestanovuje žádné podrobnosti ohledně konzulární pomoci.

Některé státy dokonce ustavily základní právo na konzulární pomoc a další ochranu v zahraničí ústavními katalogy.<sup>64</sup> V dalších státech mohou být takto vykládána obecnější ustanovení ústav o úkolech států a nárocích občanů vůči němu.

Právní rámce ponechávají prostor pro zvážení. Jen málo států pojímá pomoc jako nárokovou, jehož naplnění by mohly hodnotit a vymáhat soudy. Jiné státy se takovému zákonnému upřesnění vyhýbají, možná právě kvůli obavě ze soudního zasahování.

Konzulární pomoc je totiž žádoucí hodnotit, zda se při ní správně postupovalo (požadavek chování), nikoli však, zda bylo dosaženo příznivého výsledku (požadavek výsledku), podobně jako se hodnotí zdravotní péče, vzdělávání či policejní zásah.

Česko patří mezi státy bez obecné právní úpravy konzulární pomoci vlastním občanům. Toliko některé úřední postupy jsou upravené příslušnými zákony. To se však až na výjimky – vydávání cestovních dokladů<sup>65</sup> – netýká naléhavé pomoci. Nemáme ostatně ani zákon o diplomatické a konzulární službě, jenom zmínku ve vymezení role Ministerstva zahraničních věcí.<sup>66</sup> Konzulární pomoc upravují jenom vnitřní pokyny. Je tomu tak rovněž ohledně podílu na pomoci nezastoupeným občanům Evropské unie.<sup>67</sup>

Za těchto okolností je pochopitelné, že právo nezastoupených občanů Evropské unie na konzulární pomoc zastupitelskými úřady jiných členských států ke sblížení práva členských států zatím nevedlo. Zmíněné rozhodnutí Rady prostě očekává, že členské státy při uvedených důvodech konzulární pomoc svým vlastním občanům prostě poskytují bez ohledu na právní základ. Samotný čl. 23 vlastně žádá zrovnoprávnění občanů členských států. Zrovnoprávnění občanů jiných členských států s občany hostitelského státu je „zásadou zásad“ práva Evropské unie, jež je obecně zakotvená<sup>68</sup> a široce vykládaná.

Spolehlivost a úroveň pomoci zastupitelskými úřady jednotlivých členských států se ovšem dokáže lišit. Někteří cítí nebezpečí domáhání se pomoci od členského státu, který své občany zabezpečuje nejlépe.<sup>69</sup> Tuto obavu lze snad považovat za přehnanou. Většina nezastoupených občanů Evropské unie bude při obtížích na území nečlenských států vděčná za jakoukoli pomoc, přičemž možné rozdíly zpravidla nezná. Lze nicméně očekávat, že nezastoupený Rakušan se v nouzi v Africe spíš obrátí na francouzské než na rumunské zastoupení, už protože konzulární pomoc prvního bude považovat za spolehlivější.

Srovnatelně formulovaný čl. 46 Listiny je třeba vnímat jako položku zvláštního katalogu základních práv pro Evropskou unii. Jakákoli ustanovení pramenů práva Evropské unie stejně jako právo členských států jej provádějící bude třeba vykládat tak, aby se

<sup>64</sup> Např. Bulharsko, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Portugalsko či Rumunsko. Znění viz CARE Final Report na s. 609. Ústavní klausule zakládají ochranu jako takovou, nerozlišují konzulární a diplomatickou.

<sup>65</sup> Pro české občany dle zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, v současném znění, se vydává dle § 15 cestovní průkaz pro návrat domů s časově omezenou platností.

<sup>66</sup> § 6 odst. 3 Zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky: b) zajišťuje ochranu práv a zájmů České republiky a jejích občanů v zahraničí, c) řídí zastupitelské úřady v zahraničí.

<sup>67</sup> Po vstupu do EU interní Směrnice o konzulární ochraně občanů členských států EU č. j. 300574/2004-KO/05.

<sup>68</sup> Čl. 18 SFEU, dříve čl. 12 SES.

<sup>69</sup> Obavy vyjadřuje zejména Velká Británie, viz CARE Final Report, s. 552, rozbor viz WOUTERS, J. – DUQUET, S. – MEUWISSEN, K. *The European Union and Consular Law*. Katholieke Universiteit Leuven – Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No. 107, 2013.

zajistila konzulární pomoc občanům Evropské unie bez ohledu na státní příslušnost. Komentátoři nicméně opakují komentáře čl. 23 a odlišný význam příliš nezvažují.<sup>70</sup>

Směrnice by vyvolala ve členských státech bez právního rámce konzulární pomoci potřebu jeho vytvoření. To lze přivítat. Působení státu by mělo mít svůj právní rámec, přestože není vrchnostenské.<sup>71</sup> Debata při přípravě a projednávání takového rámce veřejnosti by přitom odhalila možnosti a meze konzulární pomoci a také připomněla její náklady.

## 7. NAVRHOVANÁ VYLEPŠENÍ SPOLUPRÁCE PŘI OCHRANĚ OBČANŮ EVROPSKÉ UNIE

Jakkoli se nadále odkazuje na starší přípravné dokumenty směřující diplomatickou ochranu a konzulární pomoc, návrh směrnice již názvem potvrzuje omezení se na konzulární pomoc. Diplomatická ochrana se nezmiňuje ani v návrhu odůvodnění, ani ve člancích návrhu.<sup>72</sup>

Poskytnutí takové diplomatické ochrany se takto nevylučuje. Nárok na ni se však rozumně nezakládá, neboť každý případ je jedinečný. Pokud se jedná o úzce chápanou diplomatickou ochranu, není vzácné mínění, že ji jiný členský států vůbec poskytnout nemůže.<sup>73</sup> Navíc se lze ptát, zda diplomatické působení jako ochrana v širším pojetí může být účinné u občanů jiného členského státu srovnatelně jako konzulární pomoc. Přece jenom jednotlivé členské státy mají s příslušným nečlenským státem různě úzké a dobré vztahy.

Návrh se vyjadřuje ohledně dvoustranných či vícestranných smluv členských států o konzulární spolupráci. Mezi odůvodněním a vlastními články návrhu je napětí. Navržené odůvodnění směrnice stále naznačuje právo nezastoupeného občana obrátit se na zastupitelský úřad libovolného jiného členského státu. Navržené články však už nicméně připouštějí možnost trvalého zastupování občanů jiného členského státu podle ujednání oznámených Komisi,<sup>74</sup> je-li zajištěna skutečná ochrana. Toto se jeví být správné. Upřednostňují se dvoustranné smlouvy jako řešení pro nečlenské státy obvyklejší, které činí poskytování pomoci přehlednější a ve výsledku uspokojivé. Ochranu totiž zajistí stát obvykle spolupracující s domovským státem, takže se snáz překonává jazyková bariéra.

Návrh upřesňuje nedostupnost zastupitelského úřadu jako jeho nepřítomnost v příslušném členském státě. Rozumně se zmiňuje okolnost, kdy zastupitelský úřad z jakékoli příčiny nepůsobí. Zvážení skutečné snadné dostupnosti<sup>75</sup> zastupitelského úřadu

<sup>70</sup> LABAYALE, H. *Article 46 – protection diplomatique et consulaire*. In: EU NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS. O. Schutter (ed.) *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2006, s. 356–358, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm).

<sup>71</sup> Za obdobný rámec pro činnost státu, jež nepředstavuje výkon veřejné moci v úzkém slova smyslu, lze považovat zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků.

<sup>72</sup> Návrh směrnice zřetelně navazuje na většinové znění čl. 23, předpokládající ochranu bez přívlastku diplomatickými a konzulárními úřady členských států (výše).

<sup>73</sup> Shrnutí převážně skeptického vnímání síly občanství EU ve srovnání se státním občanstvím (v angličtině rozdíl odrážejí slova *citizenship* a *nationality*) viz VERMEER-KÜNZLI, A. *Exercising...* (výše), s. 344.

<sup>74</sup> Srovnej Bod 1.1 uvozuující důvodové zprávy a čl. 4 odst. 1 návrhu směrnice na straně jedné a čl. 4 odst. 2 na straně druhé, naznačující možnost „stálého zastupování“ a rozdělení agendy, bude-li ochrana zajištěna.

domovského státu řeší případy, kdy velvyslanectví domovského státu v rozlehlém státě – jakými jsou třeba Čína, Indie, Brazílie, Rusko či Spojené státy americké – v hlavním městě občan nalezne, nicméně blíže je generální konzulát jiného členského státu.

Návrh si je vědom zapojení honorárních konzulů. Jejich podíl na ochraně nezastoupených občanů se však rozumně nepřeceňuje, jestliže se mají zohlednit přístupy jednotlivých států.<sup>76</sup> Honorární konzul totiž nemusí být dostupný a schopný poskytnout pomoc kdykoli. Možnost obrátit se na zastupitelský úřad jiného členského státu by tedy obecně působením honorárního konzula ve prospěch domovského státu potřebného občana neměla být vyloučena. Váhání je v případě honorárních konzulů na místě také kvůli hrozbě neúnosně zvýšené zátěže.

Návrh se nevyjadřuje ohledně dočasnosti pomoci zastupitelským úřadem jiného členského státu a možnostmi převzetí případů zastupitelským úřadem domovského státu, jehož konzul působí na dálku či by – třeba při hromadné potřebě – přicestoval. Patrně se chce ponechat prostor pro různá řešení.

Značná pozornost je ovšem věnována uvedeným krizovým situacím (*emergency situations*).<sup>77</sup> Ukazuje se, že konzulární služby jednotlivých členských států stejně jako leckterých dalších států mají zvláštní postupy při krizích, protože je při nich potřeba hromadné pomoci. Navržená pravidla pro výběr a působení *lead state*<sup>78</sup> jsou složitá. Při nezvládnutí mohou učinit spolupráci při ochraně občanů Evropské unie pro nečlenské státy nepřehlednou a tak nevěrohodnou.

Návrh potvrzuje ustavení a udržování sítí pro informování občanů Evropské unie ohledně konzulární ochrany zastupitelskými úřady domovského a při nepřítomnosti a nedostupnosti pomocně zastupitelskými úřady jiných členských států.<sup>79</sup>

Dosavadní spolupráce ani navrhovaný právní rámec nepřináší jakékoli podněty pro rozvoj mezinárodního konzulárního práva. Ve světě není žádná jiná nadnárodní organizace. Není tak ani žádná srovnatelná mnohostranná konzulární spolupráce. Zastupování občanů nejmenších států státy obecně ochraňujícími tyto nejmenší státy či zastupování třetím státem při neudržování vzájemných styků mezi znepřátelenými státy je prostě odlišné.

Obecně lze ostatně uzavřít, že od kodifikace na půdě Organizace Spojených národů před padesáti lety nebyly navrženy žádné podstatné změny mezinárodního konzulárního práva. Vídeňská úmluva dlouhodobě představuje vrchol shody celosvětového společenství států.

Návrh směrnice uvádí své uplatnění v rámci celého Evropského hospodářského prostoru. Takové uplatnění se však zdá být sporné.<sup>80</sup>

<sup>75</sup> Čl. 3 návrhu směrnice. Za dostupný se má zastupitelský úřad domovského státu, dá-li se navštívit během jednoho dne.

<sup>76</sup> Čl. 3 odst. 4 návrhu směrnice.

<sup>77</sup> Čl. 15 návrhu směrnice.

<sup>78</sup> Čl. 16 návrhu směrnice.

<sup>79</sup> Návrh směrnice uvádí „zabezpečené komunikační sítě“. Přehled stávajících sítí poskytuje Sdělení Komise KOM (2011) 149. Telekonference a výměnu dat zabezpečuje „on-line konzulární systém“ (str. 9).

<sup>80</sup> Viz označení návrhu na str. 10 dokumentu KOM (2011) 881. V rámci EHP totiž neexistuje odvozené občanství jako v samotné EU. Též základní smlouvy EHP spolupráci při konzulární ochraně nepředpokládají. Zapojení by přitom částečně představitelné bylo. Island a Norsko se podílejí na severské spolupráci. Lichtenštejnsko ovšem vedle malé vlastní zahraniční služby zastupuje nečlenské Švýcarsko.

## 8. PERSPEKTIVY CENTRALIZACE OCHRANY OBČANŮ EVROPSKÉ UNIE V NEČLENSKÝCH STÁTECH

Spojené státy americké existují dvě století. Rysem amerického federalismu je převzetí zahraniční, obchodní a obranné politiky federální mocí. Součástí je konzulární pomoc občanům Američanům v cizině. Jednotlivé státy vlastní zastupitelské úřady ve světě neměly. Ostatně samo občanství se pojímá opačně. Klíčové je občanství federální (*U. S. citizenship*), to státní se odvozuje od federálního a zakládá na ohlášeném či dovozeném pobytu (*domicile*).

Lisabonskou smlouvou předpokládanou a prováděcími předpisy dohotovenou přestavbou delegací Komise v nečlenských státech ustavená Evropská služba pro vnější činnost<sup>81</sup> slouží udržování vztahů mezi Evropskou unií a nečlenskými státy. Přes občasnou kritiku nákladnosti je přiměřeným odrazem integrace členských států včetně snahy utvářet společnou zahraniční a bezpečnostní politiku.

Poskytování konzulární pomoci občanům Evropské unie touto službou se zatím nepředpokládalo. Evropská služba pro vnější činnost je diplomatickou službou. Napomáhá prosazování politik Evropské unie ve světě, ať už jde o politiku obchodní, rozvojovou či společnou zahraniční a bezpečnostní a ochranu základních práv dle evropských představ.

Soužití diplomacie a konzulární služby pod jednou střechou zahraniční služby států není prosté napětí. Konzulární agenda bývá ve stínu diplomacie. Na kariérním žebříčku pracovníků zastupitelských úřadů je níže. Přes vyjadřování péče o běžného Evropana ze strany Evropské unie se její diplomatická služba patrně nechce přímo angažovat.

Dalším důvodem nepředávání konzulární pomoci je malá potřeba. Většina členských států ochrání své občany ve většině nečlenských států svými velvyslanectvími a konzuláty. Jejich síť přece tyto státy budují podle potřeb svých a svých cestujících či vystěhovavších se občanů. Nejméně lidnaté státy by tak podle svých vyjádření uvítaly federalizaci konzulární ochrany svých občanů. Nesetkaly se však se vstřícností ostatních.<sup>82</sup>

Jazyková rozmanitost obecně ztěžuje politickou, hospodářskou a společenskou integraci v Evropské unii. Unijní konzulární služba by musela mít rozsáhlé překladatelské zázemí, měla-li by působit mnohojazyčně, jak je v Evropské unii obvyklé.<sup>83</sup> Zde je však třeba uvést, že obracení se na zastupitelský úřad jiného členského státu si též nyní žádá překonání jazykové bariéry. Lze předpokládat, že už převládá angličtina. Současný rámec mezistátní spolupráce ale umožňuje neslučitelnost možností zastupitelských úřadů s úřední mnohojazyčností neřešit.

<sup>81</sup> Rozhodnutí Rady 2010/427/EU ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost na základě čl. 27 odst. 3 SEU ve znění Lisabonské smlouvy.

<sup>82</sup> Např. Lotyšsko vyjadřuje s ohledem na malé síly zájem na zajištění konzulární pomoci prostřednictvím (tehdy) právě ustavené Evropské služby pro vnější činnost (CARE Final Report, s. 297). Pobaltské státy a Belgie, Lucembursko a Nizozemsko vyjádřily dne 13. 12. 2012 ochotu prohloubit spolupráci při konzulární ochraně, která údajně ukáže možnosti této služby. Naopak Velká Británie vytváření jakékoli konzulární služby EU předem odmítá (ibid., s. 543). Další členské státy se zdržují vyjádření.

<sup>83</sup> Dle čl. 55 SEU je 24 rozhodných jazyků zřizovacích smluv a stejný počet je úředních jazyků dle Nařízení 1/58 o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství. Dle jeho čl. 2 a 3 se s jednotlivcem písemně jedná v jednom úředním jazyce dle jeho volby. Dle čl. 6 lze upřesnit jazykový režim orgánů jejich jednacími rády a dalšími předpisy. Takový řád by mohla mít pro konzulární pomoc též Evropská služba pro vnější činnost. Hierarchizace úředních jazyků je ale politicky citlivá (jak je patrné např. na záměru unijního patentu).



Posledním důvodem nesnadnosti většího konzulárního angažmá je omezenost poevropštění zahraniční a bezpečnostní politiky.<sup>84</sup> Míra integrace Evropské unie a autorita jejích orgánů není taková, aby byla představitelná jednotná zahraniční politika. Členské státy mají různou politiku vůči jednotlivým nečlenským státům. Dění v jednotlivých částech světa věnují různou pozornost. Ztělesněním vlastní zahraniční politiky členských států je samozřejmost udržování vlastních velvyslanectví v nečlenských státech. Pomocí jejích konzulárních oddělení se pak zajistí též pomoc vlastním občanům.<sup>85</sup>

Užitečné se ovšem jeví propojení velvyslanectví a konzulátů členských států poskytujících ochranu občanům nezastoupených členských států. Evropská služba pro vnější činnost jistě svede zajistit výměnu informací mezi zastupitelskými úřady členských států, nejbližšími zastupitelskými úřady domovských států nezastoupených občanů a jejich ministerstvy zahraničních věcí. Stejně tak dokáže vystupovat vůči nečlenskému státu jako koordinátor pomoci občanům nezastoupených členských států Evropské unie. Počátky takové koordinace navázaly na sledování uplatňování ochrany Komisí již před Lisabonskou smlouvou.

Lze zvažovat, do jaké míry by Evropská služba pro vnější činnost či Evropská unie jako celek dokázaly diplomaticky působit ve prospěch nejen nezastoupených, ale též zastoupených občanů Evropské unie. Evropská unie by se počtem obyvatel řadila mezi nejlidnatější a hospodářským výkonem mezi největší státy světa. Státem však kvůli zásadním odlišnostem není a hned tak nebude. Je nadnárodní organizací propojující členské státy a jejich občany v míře nemající obdoby. Tyto vlastnosti však za hranicemi tak zřejmé nejsou. Nečlenské státy ji vnímají prostě jako kontinentální mezinárodní organizaci. Její autoritu pro úspěšné diplomatické působení tak nelze přeceňovat. Příležitostné působení však netřeba vylučovat.

## 9. OCHRANA OBČANŮ ČLENSKÉHO STÁTU EVROPSKÉ UNIE V JINÝCH ČLENSKÝCH STÁTECH

Stranou zájmu zůstává konzulární pomoc občanům členského státu, popřípadě diplomatické působení v jejich prospěch, v jiných členských státech. Je to škoda. Připomenutí si jejich zachování a výskytu nám totiž naznačuje míru a meze integrace Evropské unie.

Vnitřní konzulární ochrana přitom představuje většinu konzulární agendy. Občané členských států přece díky svobodě pohybu cestují a stěhují se hlavně do jiných členských států.

Členské státy Evropské unie a evropské státy obecně mezi sebou mají vůbec silné vazby. Potvrzuje to hustá síť zastupitelských úřadů. Jen výjimečně je tak potřeba zastupování. To mohou upravovat dvou- či vícestranné smlouvy, jako třeba zmíněná česko-slovenská.

<sup>84</sup> Po zřízení EU tvořila její druhý pilíř, jenž byl výrazně mezivládní (klíčová role Evropské rady a Rady při rozhodování o společných strategiích, respektive společných postojích a společných akcích, právo veta, nepřítomnost přímého účinku). Přes zrušení „pilířů“ Lisabonskou smlouvou a zřízení úřadu Vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku stejně jako Evropské služby pro vnější činnost vykazují tato politika nadále zmíněné rysy. Na řadu událostí ve světě tak ve výsledku EU jednotně neodpovídá.

<sup>85</sup> V této souvislosti je pozoruhodné, že členské státy EU (CARE Final Report nenaznačují opak) nevyužívají možnost dvou či více států dle čl. 18 VCCR ustavit společného konzula či dle čl. 6 VCCDR ustavit společného velvyslance a prostřednictvím diplomatické mise poskytovat též konzulární ochranu.

Méně je případů, kdy je třeba náročná konzulární pomoc. Vždyť ve členských státech bývá bezpečněji než jinde ve světě. Nepůsobí zde povstalci a nevedou se občanské války. Nanejvýš se vyskytnou živelné pohromy a občas násilnosti či terorismus, jež místní úřady ale zpravidla zvládnou. Konzulární pomoc tak bývá jednodušší. Řeší se hlavně dopravní nehody, vážné úrazy a onemocnění, odcizení a ztráty cestovních dokladů či úmrtí.

Lze rovněž doufat v korektní zacházení při zadržení, zatčení, vazbě, souzení a uvěznění občana členského státu jiným členským státem. Bez přiměřené úrovně úřadů a soudů by se přece stát nemohl stát členem Evropské unie. V této souvislosti je však třeba připomenout, že ve vazbě a vězení v jiném členském státě než domovském se může občan Evropské unie ocitnout na základě evropského zatýkacího rozkazu též po vydání jeho vlastním státem.<sup>86</sup>

Diplomatické působení na pomoc zatčeným a uvězněným úplně nevytizelo. Jedná se o případy, kdy zcela chybí pochopení pro trestní politiku jiného členského státu.<sup>87</sup>

Základní svobody a doprovodná opatření ovšem snižují výskyt případů, kdy je konzulární ochrana potřebná. Při úrazech a onemocněních přece jen pomoc a návrat bývají jednodušší.

Jakkoli se vnitřní hranice smějí překračovat pouze s cestovním pasem nebo vnitrostátním osobním dokladem (občanským průkazem), díky nepřítomnosti soustavné kontroly<sup>88</sup> je ve skutečnosti lze leckdy překročit též bez nich. Ztracený či odcizený cestovní doklad se tak nemusí vždy nahrazovat.

Občan jednoho členského státu zejména ve vzdálenějších členských státech ovšem může pociťovat potřebu konzulární pomoci při zranění, onemocnění, zatčení a uvěznění či jako oběť závažného zločinu stejně naléhavě jako mimo Evropskou unii. Zpravidla se neorientuje, protože nezná místní jazyk. Podobná potřeba nastává pro pozůstalé či doprovázející při úmrtí. Proto nelze předpokládat brzké vymizení potřeby konzulární pomoci uvnitř Evropské unie.

Uvnitř Evropské unie se zvyrazňuje rozdíl mezi krátkodobě a dlouhodobě pobývajícím občany jiných členských států. Ti druzí potřebují naléhavou konzulární pomoc spíše výjimečně, neboť v hostitelském státě se zapojují do jeho hospodářského a sociálního prostředí a osvojují si místní jazyk. Ocení ovšem správné a soudní rozhodování týkající se jejich osobního postavení či jeho zprostředkování zastupitelskými úřady domovského státu, pokud ve věci nemohou rozhodnout úřady hostitelského státu.

Konzulární pomoc občanovi jiného členského státu dosud jen dílem nahrazují další způsoby spolupráce členských států. Chybí například jiný způsob vydávání cestovních pasů či průkazů, jakkoli podle obálky unijních. Nadále je vydávají konzulární oddělení velvyslanectví a konzuláty domovského státu. Vydávání hostitelským státem, ale ani

<sup>86</sup> Na základě rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy. Nedávno přijatá Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/48/EU o právu na přístup k obhájci v trestním řízení a řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu a o právu na informování třetí strany a právu na komunikaci s třetími osobami a konzulárními úřady v případě zblavení osobní svobody výslovně potvrzuje čl. 36 VCCR ve čl. 7.

<sup>87</sup> Vazební stíhání dvou Čechů v Řecku za údajnou špionáž spočívající ve snímkování krajiny ostrova Limnosu pro vývoj počítačových her v roce 2012 ukončilo teprve diplomatické působení ministra K. Schwarzenberga.

<sup>88</sup> Původně podle tzv. Schengenské úmluvy a Schengenské dohody (1985, respektive 1990), nyní podle čl. 20 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).

zprostředkování takového vydání se nepředpokládá. Jakkoli je v Evropské unii možné cestovat s osobním průkazem, vydávají jej prostřednictvím zastupitelských úřadů jen některé členské státy.

Při pozornosti konzulárním stykům uvnitř Evropské unie bychom neměli přehlížet, že členské státy se vůči sobě chovají nadále jako samostatní členové mezinárodního společenství. Jejich vztahy jsou mezinárodněpolitické stejně jako vztahy s nečlenskými státy. Diplomatické styky jsou samozřejmostí. Jen vzácně v jiném členském státě chybějí zastupitelské úřady.<sup>89</sup>

Za nemístné je třeba považovat návrhy, aby si státy mající blízké vztahy prosté sporů nevyměňovaly velvyslance a provozovaly velvyslanectví.<sup>90</sup> Právě naopak. Vzájemné vztahy totiž mají výrazně širší intenzitu. Musí se tedy řešit spousta jednotlivostí.

Rovněž vztahy členských států s Evropskou unií samotnou zůstávají mezinárodněpolitické. Ve členských státech a vůči nim působí zastoupení Evropské komise.<sup>91</sup> Také členské státy udržují mise při Evropské unii srovnatelně jako při jiných důležitých mezinárodních organizacích. Početný personál obou druhů misí odpovídá velkému významu členských států pro Evropskou unii a Evropské unie pro členské státy. Další zástupci členských států, jejich jednotlivých orgánů a územní samosprávy působí v orgánech, institucích a agenturách Evropské unie stejně jako ve výborech pro spolupráci (*komitologie*).

Jistě, ústřední moc spolkových států či států s oblastmi se srovnatelným postavením ustanovuje představitele a úřady pro dílčí státy či styk s nimi. Jedná se ovšem spíš o dozor ústřední moci než o vnitřní diplomacii. Uvést lze prezidentem Indie jmenované guvernéry států či zmocněnce prezidenta ve federálních okruzích sdružujících subjekty Ruské federace.

Dílčí státy některých federací udržují zastoupení v hlavním městě ústředního státu (například *Landesvertretungen* v Berlíně). Projevem emancipace některých celků je dokonce vlastní zahraniční zastoupení (Katalánsko)<sup>92</sup> či přinejmenším zastoupení při Evropské unii (španělská autonomní společenství, německé spolkové země, Skotsko a Wales).<sup>93</sup>

Vyjednávání postojů dílčích států vůči ústřednímu státu však slouží hlavně koordinační fóra (třeba *National Governors Association* ve Spojených státech amerických). Taková fóra rovněž napomáhají vzájemné spolupráci dílčích států. Ústřední stát nicméně takovou spolupráci dozoruje, neboť může obcházet jeho působnosti. Spolupráce části dílčích států může být vnímána dokonce jako hrozba jednotě celku.

Pro vzájemnou spolupráci nicméně dílčí státy ovšem nezřizují styčné úřady. Důvodem neudržování vzájemných styků je však hlavně nepřítomnost vzájemných politických vztahů, které by se podobaly různě historicky, ekonomicky, politicky a kulturně dlouho-

<sup>89</sup> Česko nemá v případě členských států Evropské unie velvyslanectví pouze na Maltě, ustaven je zde honorární konzul. Slovensko nemá velvyslanectví v Estonsku, Litvě, Lucembursku a na Maltě.

<sup>90</sup> V Česku zaznívalo ve vztahu vůči zvláště blízkému Slovensku v souvislosti s kritizovaným jmenováním L. Klausové prezidentem M. Zemanem.

<sup>91</sup> Nejsou součástí Evropské služby pro vnější činnost. Samostatné informační kanceláře provozuje ve členských státech též Evropský parlament.

<sup>92</sup> Katalánsko provozuje v nejdůležitějších evropských státech politické delegace a v dalších zemích kanceláře pro podporu hospodářské spolupráce, kultury a turismu. Snaží se rovněž navazovat intenzivní politické vztahy s generálními konzuláty v Barceloně.

<sup>93</sup> Studie regionální diplomacie v EU viz ROVE C. *Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation*. Palgrave Macmillan, 2011.

době podmíněným vztahům mezi samostatnými státy. Přes všechny oblastní odlišnosti se politický život ve federacích odehrává zejména na úrovni celku.

Občané federací jsou rovněž hlavně občany celku, kteří se vesměs těší volnému pohybu mezi dílčími státy. Rozlišování mezi občanem příslušného a občany ostatních dílčích států má malý význam. Se zatčeným a uvězněným se zachází bez ohledu na jeho vnitrostátní bydliště. Většina spolkových států má jednotné trestní právo, zbytek – třeba Spojené státy americké – podobné. Státy mají různé postupy dočasného nahrazení osobních či řidičských průkazů při ztrátě či odcizení mimo domovský dílčí stát.

Především si však obyvatelé dílčích států rozumějí. Většina federací je jednojazyčná. Ve zbylých porozumění zajistí propojovací jazyky. Jistě, problémy na druhém konci rozlehlého státu bývají náročnější, než když se stanou blízko bydliště. Dotčení nemohou dále cestovat, musejí se vracet či vyřizovat záležitosti na dálku. Pomoc, kterou by dokázaly poskytnout pouze úřady domovského dílčího státu, ovšem potřeba není.

## ZÁVĚRY

Evropská unie opakovaně představovala ochranu jako základní právo občanů Evropské unie a výdobytek jí zastřešované integrace.<sup>94</sup> Přijetí veřejností bylo nicméně vlažné. Příčinou však není nezájem vysvětlitelný očekáváním zanedbatelného užitku, nýbrž vzácná potřeba. Většinou je konzulární ochrana potřebná uvnitř Evropské unie. Též mimo ni ji většinou zabezpečí zastupitelské úřady domovského státu.

Omezenost potřeby by neměla být důvodem popírání smyslu. Vzácná onemocnění a úrazy se také léčí. Třeba uštknutí zmijí je v tuzemsku výjimečné. Zkušenost lékařů s ním je nutně omezená a protijed obtížně dostupný. Pozornost je tak pochopitelně malá, zvláště když život vesměs ohrožen není. Přesto se vymezují postupy pro lékaře a dávají rady veřejnosti.

Trvalo desetiletí, než si pracovníci zahraničních služeb členských států, cestovní kanceláře, ministři zahraničí, ale také učitelé a odborníci práva Evropské unie začali uvědomovat rozdíly mezi víceméně rutinní konzulární pomocí a různě chápanou, na každý pád však výjimečnou diplomatickou ochranou. Dokonce mezi nejbližšími obory chybí výměna poznatků, neboť znalci mezinárodního práva veřejného si rozdíl uvědomují a dokonce o něm vyučují.

Rozsah a meze práva nezastoupených občanů Evropské unie na ochranu podle čl. 23 Soudní dvůr nikdy neobjasňoval v řízení o předběžné otázce ani v řízení o žalobě Komise vůči členskému státu. Nevíme tak, zda by aktivisticky dovozoval nárok na diplomatickou ochranu, když jej nepřiznávají státy ani svým vlastním občanům. Občanství nadstátního svazku je přitom zřetelně slabší než státní příslušnost, takže nečlenské státy by tuto ochranu asi odmítaly strpět. Vhodnější by byl zdrženlivý výklad, jenž by v této věci na počátku 90. let zjevně nepoučené tvůrce zřizovacích smluv opravil.

<sup>94</sup> Informace jsou soustředěné na příslušné internetové prezentaci EU (<http://ec.europa.eu/consularprotection/>). Potřebnost spolupráce členských států a angažmá EU byly vícekrát zdůrazněné připomínkami počtů občanů EU trvale žijících v nečlenských státech či je navštěvujících a omezeností sítí zastupitelských úřadů jednotlivých členských států. Pravidelně se připomínaly politické krize a přírodní pohromy žádající si masovou konzulární pomoc, při které členské státy dokázaly spolupracovat.

Sklon široce vykládat integrační svobody a práva stejně jako vytváření a dovozování nových základních práv nejen na půdě Evropské unie a dalších mezinárodních organizací, ale také uvnitř členských států by takový střízlivý závěr ovšem ztížily. Ostatně také patrně zpomalily zmíněné uvědomování si rozdílu mezi diplomatickou ochranou a konzulární pomocí.

Zkoumání teorie a praxe ochrany nezastoupených občanů Evropské unie ukazuje nejen možnosti, ale také potřeby a meze integrace. Evropská unie sice spojuje členské státy a evropské národy v míře a nástroji, jež nemají obdobu v jiných mezinárodních organizacích. Přesto se kvůli určitým důvodům Evropská unie nedokáže stát spolkovým státem.

Spolupráci členských států a Evropské unie při konzulární pomoci zakládá její nadnárodní právo. Konzulární pomoc sama se však poskytuje v režimu mezinárodního práva. Uvědomění si jeho požadavků je proto nezbytné. Vedle toho je třeba sledovat konzulární praxi.

Právo samotné konzulární pomoci přitom zůstává v řadě členských států zlomkovité. Pouze část je totiž výkonem moci, který si žádá zřetelný právní rámec. Zbytek představuje pomoc, již poskytují leckdy též jiní. Ani správná konzulární pomoc přitom není vždy úspěšná. Občané mívají přehnaná očekávání. Nouze bývá často důsledkem jejich pošetilosti.

Soudy vyspělých států Západu nyní přitom řeší dříve nebývalé spory. Nelze se tak divit, že nad právním upřesněním konzulární pomoci se váhá, ohledně diplomatické ochrany ani nemluvě. Přitom soudní přezkum zůstává vzácný též ve státech se zákonovým rámcem.<sup>95</sup>

Česko samotné nikdy nemělo soubornou právní úpravu konzulární pomoci. Nemá ostatně ani podrobnou úpravu své zahraniční služby. Ministerstvem zahraničních věcí zadané studie potvrzují její obvyklost a vhodnost.<sup>96</sup> Naléhavá potřeba však nenastala, takže nepřekvapivě chybí dosud a ani se neplánuje.<sup>97</sup> Přijetí směrnice by si ji ovšem vyžádalo, protože směrnice se musejí provádět zákony či jinými právními předpisy, vnitřní pokyny či oběžníky nestačí.<sup>98</sup>

Přes shodu ohledně podstaty naléhavé konzulární pomoci a spolupráci členských států při ní ve státech nečlenských jsou zjevné pochyby ohledně jejího vyjádření. Zejména Velká Británie se zpěčuje jejímu nárokovému pojetí.<sup>99</sup> Leckteré další státy včetně Česka<sup>100</sup> se vůči záměru rekonstrukce rámce Evropské unie pro spolupráci při konzulární pomoci

<sup>95</sup> Podrobně o možnostech stížností a žalob proti odeprání konzulární pomoci či její nedostatečnosti CARE Final Report, s. 623 a násl., 4.1.2. Remedies against a refusal to provide consular assistance. Jenom část států připouští soudní přezkum, obvyklé jsou stížnostní mechanismy či dozor ombudsmánů. Představitelná je pocho-pitelně novinová a politická kritika konzulární služby, která může vyústit v personální opatření.

<sup>96</sup> BUREŠ, P. – SVÁČEK, O. *Porovnání právní úpravy konzulárního práva ve vybraných zemích EU*. RM 06/01/08, (2008–2010), shrnutí dostupné na <http://www.mzv.cz>.

<sup>97</sup> Podle legislativních plánů vlády na rok 2014 a výhledu legislativních prací na roky 2015–2017. Nebylo ani v legislativních plánech vlády v letech 2010–2013.

<sup>98</sup> Jak zdůraznil Soudní dvůr dnes učebnicovým rozsudkem 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen* ze dne 8. 10. 1987.

<sup>99</sup> CARE Final Report, s. 526. Konzulární pomoc se poskytuje na základě uvážení (*matter of policy*). Podobně ke konzulární pomoci přistupují Irsko, Kypr či Malta. Leckteré další členské státy míní, že některé pouze některé druhy konzulární pomoci jsou nárokové. Platí dokonce tehdy, pokud konzulární činnost upravují zákony.

<sup>100</sup> Podle neoficiálních vyjádření pracovníků odboru konzulárních činností MZV.

chovají zdrženlivě. Přestože lze směrnici prosadit proti menšině členských států, bylo by politicky problematické, měly-li být ukládány úkoly bez souhlasu především právě tomu členskému státu, jehož konzulární služba by patrně byla zatížena nejvíce.

Dotvoření uvedeného rámce přitom oddaluje sklon konzultovaného Evropského parlamentu jeho prostřednictvím rozšiřovat konzulární pomoc jako takovou.<sup>101</sup> Přímo volené, většinou Evropanů ovšem jako nepřiliš důležité a užitečné vnímané těleso patrně chce vyvolat dojem, že zlepšuje postavení Evropanů. Nejen v tomto případě se tak však děje bez poctivého vyhodnocení ochoty a zvládnutelnosti členskými státy. Přitom se bohužel dál přehlíží mezinárodní právo a zvyklosti konzulární ochrany ve světě.<sup>102</sup>

**doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D.**

Právnická fakulta Masarykovy Univerzity

---

<sup>101</sup> Např. tlak na konzulární pomoc přijatým uprchlíkům či dlouhodobě pobývajícím cizincům (bod 9a návrhu odůvodnění směrnice), jestliže členské státy vesměs takto nechrání ani vlastní obyvatele (CARE Final Report, s. 614 – 4.1.1. Scope of consular protection *ratione personae*), rozšiřování konzulární pomoci na další pomoc poskytovanou vlastními občanům (čl. 6 původního návrhu), posilování koordinační role Evropské služby pro vnější činnost, respektive delegací Evropské unie, ba poskytování konzulární ochrany jí samotnou (čl. 2 návrhu) či zajištění dobrého zacházení při uvěznění (čl. 8 návrhu). Za užitečné lze považovat nanejvýš přenesení úkolu spojit se s příbuznými na domovský členský stát (čl. 9 odst. 2 návrhu).

<sup>102</sup> Především rozšiřování ochrany na cizince dlouhodobě pobývajícím na území dalších členských států či uprchlíky, když mezinárodní právo a zvyklosti nepředpokládají konzulární pomoc těmto lidem a je tolerována jen v případech, kdy se nedostává do napětí s vrchnostenským působením přijímajícího/hostitelského státu.

Filip Křepelka

**Twenty Years of Cooperation of the Member States in Consular Protection (but not in Diplomatic Protection) of Citizens of the European Union in the World**

*Abstract:* According to the founding treaties, citizens of the European Union enjoy diplomatic and consular protection by missions of other member states in non-member states where a mission of their home state is absenting. Twenty years later, however, it is obvious that related cooperation is restricted to consular assistance. Diplomatic interventions in favour of nationals of the other member states are rare. Their diplomatic protection is missing absolutely. It is hard to cooperate in these activities due to weakness of supranational citizenship if compared with nationality and due their discretionary nature. The member states failed for years to notify and clarify this specific multilateral cooperation to non-member states. Recent effort to set detailed rules of consular cooperation with a directive encounters lack of legislation addressing many types of consular assistance to their own nationals in many member states (included Czechia). The member states also hardly find consensus on the role of the European Union. The limits of integration are reflected in retention of diplomatic relations among the member states and in continuation of consular assistance to their own nationals moving within the European Union.

*Key words:* European Union, consular assistance, diplomatic protection, citizenship and nationality