

## **STRUČNĚ O PODPŮRNÉ KONZULÁRNÍ OCHRANĚ OBČANŮ EVROPSKÉ UNIE**

FILIP KŘEPELKA

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Brno, Česká republika / the  
Czech Republic

### **Abstract in original language**

Príspevok vysvetľuje právny rámec a podobu konzulárnej a diplomatickej ochrany občanů Evropské unie prostřednictvím velvyslanectví a konzulátů jiných členských států. Pozornost při objasňování uplatňování tohoto základního občanského práva Evropské unie si zaslouží národní standardy konzulární ochrany a důvody jejího malého využívání, jakož také možnost převzetí konzulární ochrany Evropskou unií.

### **Key words in original language**

Evropská unie; Konzulární a diplomatická ochrana

### **Abstract**

The paper describes legal framework and reality of consular and diplomatic protection of citizens of the European Union by embassies and consulates of other member states. The attention should be paid to realization of this basic civic right of the European Union to national standards of consular protection and to ground of limited use of this protection and to possibility of direct consular protection by the European Union.

### **Key words**

European Union; Consular and Diplomatic Protection.

Problematikou podpůrné konzulární a diplomatické ochrany občanů Evropské unie<sup>1</sup> se zabývala během posledních dvou let celoevropská studie CARE - Consular and Diplomatic Protection in Europe Study,<sup>2</sup> vedená profesorem Erichem Schweighoferem (Universität Wien) a doktorem Sebastianem Farem (L'Istituto di Teoria e Techniche dell'Informazione Giuridica, Florencie) a financovaná výzkumným grantem Evropské unie.

Měl jsem možnost být zpravodajem této studie ohledně konzulární ochrany poskytované Českou republikou. Zde proto chci poděkovat za zpřístupnění základních údajů, objasnění praxe a zprostředkování zkušeností

---

<sup>1</sup> Tento text zachycuje příspěvek přednesený 11. listopadu 2010 na konferenci „Dny práva“ na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Podrobnější představení tématu připravuji pro časopis „Právník“.

<sup>2</sup> Internetová prezentace studie: <http://www.careproject.eu>.

pracovníkům konzulárního odboru Ministerstva zahraničních věcí JUDr. Vieře Jarešové a Mgr. Jindřichu Kubovskému.

Během studie se rychle ukázalo, že podpůrná konzulární a diplomatická ochrana občanů Evropské unie podle čl. 20 Smlouvy o založení Evropského společenství a posléze po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost v prosinci 2009 podle čl. 23 Smlouvy o fungování Evropské unie je problematika, kterou nelze popsat bez pozornosti konzulární a diplomatické ochraně jako takové. Hlavní zůstává totiž pro velvyslanectví a konzuláty členských států ochrana vlastních občanů. Ochrana poskytovaná členskými státy Evropské unie, popřípadě dalšími evropskými a jinými vyspělými státy se přitom v jednotlivostech nemálo odlišuje.

Zkoumání konzulární a diplomatické ochrany vyžaduje připomenutí jejího právního rámce. Konzulární a diplomatickou ochranu právo popisuje běžně jenom dílem, řada záležitostí zůstává neupravena.

Nejdříve je ovšem třeba připomenout, že konzulární ochrana (pomoc) není totožná s diplomatickou ochranou.<sup>3</sup> Připouštím, že častému směšování diplomatické a konzulární ochraně napomáhá skutečnost, že velvyslanectví (diplomatické mise) vyřizují běžně prostřednictvím svých konzulárních oddělení konzulární agendu, jak koneckonců připouští mezinárodní právo.<sup>4</sup>

Konzulární ochrana zahrnuje mezinárodním právem předpokládanou pomoc občanům vlastního státu v nouzi, například pokud tito postrádají cestovní doklady, ocitli se bez peněz, stali se obětí zločinu, dopravní nehody, nepokojů či přírodních pohromy, utrpěli závažný úraz či těžce onemocněli nebo dokonce byli zatčeni, zadrženi, uvězněni a souzeni či uneseni. Šíře pojatou ochranou je usnadnění vyřizování správních a soudních záležitostí občanů pobývajících za hranicemi. Zvláštní je hromadná pomoc skupinám občanů při vypuknuvších válkách, nepokojích nebo rozsáhlých živelných pohrom (např. jihoasijské tsunami v prosinci 2006 zasáhnuvší desetitisíce evropských turistů). Lze dodat, že typickou konzulární agendu představuje rovněž udělování víz cizincům, které pochopitelně nepředstavuje ochranu.

Diplomatická ochrana je naopak výjimečná. Spočívá ve snaze nejen diplomatů, ale hlavně vrcholných představitelů států (ministrů, premiérů, ba hlav států) či představitelů mezinárodních organizací ochránit jednotlivce v nesnázích uplatněním politického vlivu.

---

<sup>3</sup> Na konferenci „Dny práva“ se věnoval tématu Petr Pavlovič s příspěvkem *Vztah diplomatickej ochrany a konzulárnej pomoci vo svetle judikatury Stáleho dvora medzinárodnej spravodlivosti a Medzinárodného súdneho dvora*, jeho příspěvek je bude bezpochyby zachycen písemně v tomto sborníku.

<sup>4</sup> Čl. 3 odst. 2 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích a čl. 3 Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích.

Při výuce práva nebývá vždy dobře představen právní režim konzulární ochrany. Mezinárodní právo zakládá možnost konzulární ochrany, nikoli povinnost států chránit své občany, pokud se v zahraničí ocitnou v nesnázích.

Nyní celosvětově uplatňovaný mezinárodní rámec tvoří Vídeňská úmluva o konzulárních stycích sjednaná v roce 1963,<sup>5</sup> představující zachycení již více než století se rozvíjejících obyčejů. Srovnatelný obsah mívají dvoustranné smlouvy o konzulárních stycích,<sup>6</sup> které též potvrzují, že státy se jako smluvní strany uznávají a udržují styk prostřednictvím konzulátů.

Od tohoto mezinárodně-smluvního práva je třeba rozlišovat smlouvy o spolupráci při konzulární ochraně, které předpokládají pomoc velvyslanectví či konzulátu jedné smluvní strany občanům druhé smluvní strany ve státech, popř. částech států, kde chybí vlastní zastupitelský úřad. Česká republika z pochopitelných důvodů navázala takovou spolupráci se Slovenskem, se kterým se koneckonců musela dohodnout na rozdělení československé diplomatické a konzulární služby.<sup>7</sup>

Režim Evropské unie je nadnárodní obdoba takové spolupráce. Připomínám, že citovaná ustanovení zřizovací smlouvy upřesňuje rozhodnutí 95/553/ES,<sup>8</sup> které zdůrazňuje omezení konzulární ochrany na případy nouze výčetem důvodů pomoci.<sup>9</sup> Ustanovení zřizovací smlouvy je ostatně zavádějící, pokud zmiňuje též diplomatickou ochranu.<sup>10</sup> Vyloučena jistě není. Evropská unie se ve světě těší nepřehlédnutelnému vlivu. Doklady jejího poskytování nicméně víceméně chybějí. Na každý pád pro ni Evropská unie právní rámec nevytváří.

---

<sup>5</sup> Pro Československo závazná od roku 1968, český překlad zveřejněn vyhláškou č. 32/1969 Sb., pro Českou republiku závazná na základě přistoupení 22. 2. 1993.

<sup>6</sup> Např. Konzulární úmluva mezi Československou socialistickou republikou a Polskou lidovou republikou (č. 83/1973 Sb.).

<sup>7</sup> Ujednání mezi Ministerstvem zahraničních věcí České republiky a Ministerstvem zahraničních věcí Slovenské republiky o spolupráci v oblasti konzulárních služeb, sjednané 4. 2. 1993, české znění zveřejněno pod č. 120/2001 Sb.m.s. Ujednání upřesňuje ještě výměna dopisů mezi stranami zveřejněná pod č. 75/2003 Sb. m. s.

<sup>8</sup> Rozhodnutí zástupců vlád členských států, zasedajících v Radě, ze dne 19. prosince 1995 o ochraně občanů Evropské unie prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení.

<sup>9</sup> Demonstrativní výčet čl. 5 Rozhodnutí zmiňuje pomoc v případě úmrtí, vážných nehod nebo onemocnění, zatčení nebo zadržení, obětem trestných činů a pomoc v nouzi včetně navrácení (repatriace).

<sup>10</sup> „Každý občan Unie má na území třetí země, kde členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.“

Malá pozornost se věnuje národnímu právu konzulární ochrany vlastních občanů. Důvod je nasnadě. Rada států včetně České republiky vlastně aktivní konzulární právo postrádá. Standard ochrany vlastních občanů je dán jejím poskytováním, není právně vymezen. Dodávám, že za konzulární právo pasivní považují ustanovení zákonů, která očekávají a upřesňují konzulární ochranu cizinců velvyslanectvími a konzuláty států, jejichž jsou občany. Leckteré evropské státy zákony konzulární ochrany svých občanů upravují. Míra pozornosti národních zákonodárců jednotlivým druhům konzulární ochrany je však rozdílná, leccos zůstává zcela neupraveno či se spravuje jen obecnými ustanoveními.<sup>11</sup>

Se standardem konzulární ochrany se však lze seznámit také ve státech bez konzulárních zákonů.<sup>12</sup> Internetové stránky ministerstev zahraničních věcí a případně jejich jednotlivých velvyslanectví a konzulátů popisují podobu a meze angažmá konzulů a dalšího personálu. Jejich postup běžně vymezují resortní vnitřní předpisy.

Vyspělé státy své občany chrání na vysoké úrovni. Nalezneme ale stejně tak chudé a rozvrácené státy, které své občany nechrání vlastně vůbec. Lze pochybovat, že by bylo možné dovozovat povinnost států chránit své občany za hranicemi výkladem celosvětových úmluv o základních právech. Tímto směrem se dosud nešlo ani v Radě Evropy při rozvíjení celoevropského standardu základních práv.

Uvedený režim Evropské unie se ovšem zakládá na očekávání, že členské státy své občany konzulárně ochraňují. Úroveň jejich ochrany však dosud Evropská unie nikterak nesbližuje, jakkoli tuto ochranu prohlašuje za unijní základní právo občana Evropské unie.<sup>13</sup>

Lidnaté členské státy (Německo, Francie, Itálie, Španělsko, Velká Británie a Polsko) mají dostatečnou síť velvyslanectví a konzulátů pro zajištění ochrany v drtivé většině států světa. Pokud se ochrana očekává též od honorárních konzulů, pak svět dobře pokrývají též členské státy střední lidnatosti, včetně České republiky, která koneckonců tento nástroj rozvíjí právě hlavně kvůli posílení ochrany svých občanů. Případů ochrany je tak

---

<sup>11</sup> Podrobnosti pro českého čtenáře přináší Výzkumný projekt Ministerstva zahraničních věcí RM 06/01/08, Bureš M., Svaček O., Porovnání právní úpravy konzulárního práva ve vybraných zemích EU, shrnutí na [http://www.mzv.cz/jnp/cz/o\\_ministerstvu/verejne\\_souteze\\_a\\_dotace/vedecke\\_projekty/ukoncene\\_projekty/index\\_2008.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/verejne_souteze_a_dotace/vedecke_projekty/ukoncene_projekty/index_2008.html). Autoři vybrali ke srovnávání konzulární právo Německa, Polska, Itálie, Portugalska, Maďarska a Estonska, které lze takto uvést jak evropské státy, které mají aktivní konzulární právo kodifikované zákonem.

<sup>12</sup> Příkladem evropského státu, který podobně jako Česká republika takový zákon postrádá, je Rakousko.

<sup>13</sup> Čl. 46 Listiny základních práv Evropské unie. Za základní právo spojené s občanstvím evropské unie jej prohlašuje rovněž čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie.

poměrně málo, v případě konzulární služby České republiky zanedbatelný počet. Také zde se rýsuje česko-slovenská vzájemnost. Málo se ovšem ví o ochraně občanů České republiky zastupitelskými úřady dalších členských států.<sup>14</sup> Konzulární ochrana občanů Evropské unie patrně svědčí především občanům nejmenších členských států, které nemají rozsáhlou síť velvyslanectví a konzulátů.

Zde připomínám, že udržování diplomatických styků není totéž co provoz velvyslanectví či honorárního konzulátu. Řada států prostřednictvím svých zastupitelských úřadů obsluhuje několik států zároveň.

Popsané nastavení konzulární ochrany občanů Evropské unie vyvolává určité právní stejně jako věcné obtíže. Konzulární ochranu občanů jiných států mohou státy provádět pouze na základě oznámení přijímacímu státu, pokud proti němu přijímací stát nevznese námitku.<sup>15</sup> Je pozoruhodné, že dosud členské státy mnohdy takto přijímací státy nespravily a že teprve nyní se vlastně takový krok předpokládá samotným právem Evropské unie.<sup>16</sup>

Vídeňská úmluva o konzulárních stycích předpokládá konzulární ochranu jiným státem, nikoli celou skupinou států. Velvyslanectví kterého členského státu Evropské má potom přijímací stát oznamovat zatčení, uvěznění, úraz, onemocnění či nehodu občana nezastoupeného členského státu? Bez dohody členských států a přijímacího státu to nebude vyjasněno.

Na stavy nouze postihující řadu občanů se pak odpovídá právně neupravovaná spolupráce velvyslanectví a konzulátů členských států, kdy nezřídka některý zaujímá vůdčí postavení, jestliže pomoc slaďuje (leading country).

Akademicky lze konečně debatovat ohledně vztahu mezi ustanovením zřizovací smlouvy a případnými smlouvami mezi dvěma členskými státy o konzulární spolupráci. Nahrazuje nadnárodní právo takovou dvoustrannou smlouvu, nebo představuje zvláštní řešení?

Přiblížení práva a skutečnosti konzulární ochrany občanů Evropské unie nelze uzavřít jinak než zvážením možnosti převzetí konzulární ochrany samotnou Evropskou unií. Lisabonská smlouva proměňuje dosavadní delegace Evropské komise na Evropskou službu pro vnější činnost

---

<sup>14</sup> Oznámení domovskému státu se předpokládá pouze při poskytování peněžní pomoci, kterou tento stát hradí, srovnej čl. 6 odst. 1 rozhodnutí 95/553/ES.

<sup>15</sup> Čl. 8 Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích.

<sup>16</sup> „Členské státy přijmou nezbytná ustanovení a zahájí mezinárodní jednání potřebná pro zajištění této ochrany.“

zastupující celou Evropskou unii.<sup>17</sup> Je zřejmé, že zde vzniká či přesněji se upevňuje síť delegací jako „euro-ambasád“ pokrývající velkou většinu států světa.

Měla by taková síť poskytovat prostřednictvím případných konzulárních oddělení či dokonce myslitelných „generálních konzulátů Evropské unie“ pro část území třetích států poskytovat ochranu občanům Evropské unie namísto nebo vedle zastupitelských úřadů členských států?<sup>18</sup>

Jistě, taková konzulární ochrana by nebyla dokonalá kvůli mnohojazyčnosti Evropské unie. Stěží by mohli „eurokonzulové“ a další personál ovládat třiatdvacet úředních jazyků. Takový komfort však pochopitelně není zajištěn ani nyní. Od zastupitelských úřadů jiných členských států nemůže občan nezastoupeného státu očekávat jednání ve vlastním jazyce.<sup>19</sup>

Skutečnost, že o takovém převzetí konzulární ochrany Evropskou unií se neuvažuje jinak než akademicky, je ale projevem závažnější okolnosti. Vlastní konzulární služby by se patrně většina členských států ovšem nevzdala ani tehdy, když by takové převzetí slibovalo zlepšení konzulární ochrany jejich občanů. Konzulární služba jako důležitá složka zahraniční služby představuje rovněž projev jejich státnosti ve světovém měřítku. Společná zahraniční a obranná politika se ostatně běžně považuje za jednu ze slabin Evropské unie. Nejlidnatější a středně lidnaté státy takové řešení ovšem vlastně vůbec nepotřebují.<sup>20</sup>

Také na tomto poli se podle mého mínění potvrzuje skutečnost, že Evropská unie nejenže nyní není, ale ani se nestává federací. Federace mají totiž bezvýjimečně diplomatickou a konzulární službu jednotnou. Koneckonců též občanství celku je v jejich případě základní.<sup>21</sup>

### **Contact – email**

*filip.krepelka@law.muni.cz*

---

<sup>17</sup> Čl. 27 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii a Rozhodnutí Rady ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost (2010/427/EU).

<sup>18</sup> Výše uvedené rozhodnutí zmiňuje konzulární ochranu pouze ve čl. 5 odst. 10. Evropská služba pro vnější činnost má podpořit členské státy při poskytování konzulární ochrany, a to „neutrálně z hlediska zdrojů“.

<sup>19</sup> Rozhodnutí č. 95/553/ES překonávání případné jazykové bariéry mezi občanem Evropské unie hledajícím ochranu a zastupitelským úřadem jiného členského státu nijak neřeší ani tuto nezmiňuje.

<sup>20</sup> Zájem o větší angažmá Evropské služby pro vnější činnost projevilo pouze Estonsko, jeden z nejméně lidnatých členských států, který má pochopitelně nevelkou síť zastupitelských úřadů.

<sup>21</sup> Viz čl. 20 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.