KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 5.12.2007
KOM(2007) 767 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE RADE, EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

Účinná konzulárna ochrana v tretích krajinách: príspevok Európskej únie

Akčný plán na roky 2007 – 2009

{K(2007) 5841 v konečnom znení}
{SEK(2007) 1600}
{SEK(2007) 1601}

OZNÁMENIE KOMISIE RADE, EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

Účinná konzulárna ochrana v tretích krajinách: príspevok Európskej únie

Akčný plán na roky 2007 – 2009

1. ÚVOD

Poskytovanie ochrany diplomatickými a konzulárnymi orgánmi občanom Únie v tretích krajinách je jedným zo strategických cieľov politiky Komisie v roku 2007.

Článok 20 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva („článok 20 Zmluvy o ES“) stanovuje, že „Každý občan únie má na území tretej krajiny, v ktorej sa nenachádza diplomatické zastupiteľstvo členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, právo na poskytnutie ochrany diplomatickými alebo konzulárnymi úradmi ktoréhokoľvek iného členského štátu a za tých istých podmienok ako štátni príslušníci daného štátu. Členské štáty dohodnú medzi sebou potrebné pravidlá a začnú medzinárodné rokovania potrebné na zabezpečenie tejto ochrany.“ Toto právo je obsiahnuté aj v článku 46 Charty základných práv Európskej únie.

Tento akčný plán nie je vyčerpávajúcim plánom opatrení, ktoré chce Komisia navrhnúť na roky 2007 – 2009. Nasleduje po verejných konzultáciách, ktoré boli otvorené dňa 28. novembra 2006 uverejnením zelenej knihy o týchto otázkach.

Všetkých 27 členských štátov už uplatňuje dôsledné normy ochrany a vzájomnej spolupráce. Možno však urobiť ešte viac na uľahčenie uplatňovania článku 20 Zmluvy o ES a na zabezpečenie najlepšej možnej ochrany občanov Únie v tretích krajinách. Všetky opatrenia prijaté v tejto oblasti na vnútroštátnej úrovni a/alebo na úrovni Spoločenstva by mali byť v úplnom súlade s týmto cieľom. Cieľom tohto Akčného plánu je pomôcť členským štátom splniť si povinnosti v tejto oblasti, aby mohli pomáhať občanom, ktorí potrebujú pomoc.

2. POTREBA POSILNIŤ OCHRANU OBČANOV ÚNIE V TRETÍCH KRAJINÁCH

V súčasnosti má všetkých 27 členských štátov diplomatické zastupiteľstvo iba v troch zo 166 tretích krajín: v Čínskej ľudovej republike, v Ruskej federácii a v Spojených štátoch amerických.[1] Nedostatočné diplomatické zastúpenie sa zvýraznilo po rozšírení Európskej únie. V 18 krajinách nie je diplomaticky zastúpený žiadny členský štát, v 17 krajinách má diplomatické zastúpenie iba jeden členský štát a v 11 krajinách majú diplomatické zastúpenie dva členské štáty. Medzi tieto krajiny

[1] Dokument Rady 16838/1/06 z 23. marca 2007, ktorý sa týka diplomatického zastúpenia predsedníctva v tretích krajinách, neuverejnený.

patrí celý rad obľúbených turistických destinácií občanov Únie (napr. Bahamy, Barbados, Madagaskar, Maledivy a Seychely). Diplomatické a konzulárne zastúpenie členských štátov je obzvlášť obmedzené v Strednej Amerike a v karibskej oblasti, v strednej a západnej Afrike. Odhaduje sa, že 8,7 % občanov EÚ cestujúcich mimo EÚ smeruje do tretích krajín, kde ich členský štát nemá konzulárne ani diplomatické zastúpenie. Na základe počtu ciest, ktoré občania EÚ ročne podniknú do tretích krajín, sa počet „nezastúpených" občanov EÚ ročne cestujúcich do cudziny odhaduje na prinajmenšom 7 miliónov. Odhaduje sa, že približne 2 milióny občanov EÚ žijú v tretej krajine, v ktorej ich členský štát nemá diplomatické zastúpenie[2].

Tento počet pravdepodobne ešte vzrastie. Občania Únie čoraz častejšie cestujú do tretích krajín alebo v nich žijú ako turisti, pracujú v nich, študujú atď. EUROSTAT[3] odhadol počet ciest podniknutých v roku 2005 na približne 80 miliónov. Polovica občanov Únie očakáva, že bude cestovať do tretej krajiny počas nasledujúcich 3 rokov.[4] Rada v roku 2006 odhadovala, že občania Únie ročne podniknú okolo 180 miliónov ciest.

Väčšina členských štátov si nevedie záznamy o presných počtoch žiadostí o konzulárnu pomoc. Na základe odpovedí, ktoré poskytli členské štáty, sa odhaduje, že približne 0,53 % občanov EÚ potrebuje konzulárnu pomoc pri cestovaní mimo EÚ, čo tvorí prinajmenšom 425 000 prípadov ročne. Odhaduje sa, že prinajmenšom 37 000 z týchto prípadov sa týka občanov Únie, ktorých členské štáty nemajú diplomatické zastúpenie v tretej krajine.[5]

Pomerne nízky počet žiadostí o konzulárnu pomoc môže byť dôsledkom obmedzenej informovanosti občanov o článku 20 Zmluvy o ES. Verejné konzultácie potvrdili, že väčšina občanov Únie nie je informovaná o článku 20 Zmluvy o ES. V prieskume Eurobarometra uverejnenom v roku 2006 iba 23 % opýtaných osôb počulo o možnostiach, ktoré vyplývajú z článku 20 Zmluvy o ES. Verejné konzultácie zároveň ukázali, že občania v tejto oblasti od Európy očakávajú veľa.

Členské štáty už zaviedli určité koordinačné mechanizmy v tejto oblasti, ako sa preukázalo počas cunami v roku 2004 a počas libanonskej krízy v roku 2006. Stále tu však existuje priestor pre zlepšenie spolupráce, koordinácie a rozdelenia zaťaženia medzi členskými štátmi.[6] Okrem toho, poskytnutie ochrany diplomatickými a konzulárnymi orgánmi sa neobmedzuje na krízové situácie, ale zahŕňa každodennú pomoc pri riešení jednotlivých problémov, ako sú straty cestovných pasov, krádeže a vážne nehody.

---

2 Posúdenie vplyvu, body 2.2 a 2.8.

3 Databáza o populácii, oddelenie turistiky. V týchto údajoch sú zahrnuté prázdninové pobyty a pracovné cesty dlhšie ako jeden deň absolvované v roku 2005.

4 Eurobarometer č. 118 z júla 2006.

5 Posúdenie vplyvu, bod 2.2.

6 V posledných rokoch bolo vyvinutých niekoľko iniciatív na zlepšenie schopnosti Únie riešiť krízové situácie. Jedným prípadom je správa, ktorú 9. mája 2006 predložil Michel Barnier: „Za Európsku jednotku civilnej ochrany: Europe-Aid".

V tejto súvislosti treba spomenúť systém tzv. vedúceho štátu. Táto nová forma konzulárnej spolupráce je určená na posilnenie konzulárnej spolupráce a na zlepšenie ochrany štátnych príslušníkov EÚ v období kríz v tretích krajinách, kde je zastúpených len málo členských štátov. Jeden členský štát alebo viacero členských štátov je určených za tzv. vedúci štát v tretej krajine, aby sa zabezpečila ochrana nezastúpených občanov Únie v zastúpení iných členských štátov. V prípade nutnosti evakuácie je daný „vedúci štát" zodpovedný za evakuáciu všetkých občanov Únie na bezpečné miesto. Komisia v súvislosti s článkom 20 Zmluvy o ES považuje dohodu o tzv. vedúcom štáte za správny krok vedúci k účinnejšiemu rozdeleniu zaťaženia v krízových situáciách.

Pravidlá Spoločenstva majú v tejto oblasti veľmi obmedzený rozsah, pozostávajú z dvoch rozhodnutí, ktoré prijali predstavitelia vlád členských štátov. Podľa rozhodnutia 95/553/ES[7] majú občania Únie, ktorých členský štát nie je diplomaticky zastúpený v tretej krajine, právo na poskytnutie konzulárnej ochrany diplomatickými alebo konzulárnymi úradmi ktoréhokoľvek iného členského štátu za tých istých podmienok ako štátni príslušníci daného štátu, a to napr. v prípade úmrtia, vážnej nehody, zatknutia a repatriácie telesných pozostatkov. Toto rozhodnutie nie je vyčerpávajúce, pretože sa nevzťahuje výslovne na ďalšie prípady, keď občania Únie môžu potrebovať pomoc. Podľa rozhodnutia 96/409/SZBP[8] majú občania Únie, ktorých členský štát nie je diplomaticky zastúpený v danej krajine a ktorí stratili cestovné doklady, právo na to, aby im iný členský štát, ktorý je v danej krajine zastúpený, vydal náhradný cestovný doklad. Členské štáty vypracovali v rámci zasadnutia Rady aj nezáväzné usmernenia o konzulárnej ochrane.[9] V budúcnosti takmer určite vzrastie počet požiadaviek na zlepšenie konzulárnej ochrany, lebo občania Únie si začnú viac uvedomovať, aké sú ich práva podľa článku 20 Zmluvy o ES, ale aj v dôsledku nárastu medzinárodného cestovného ruchu. Ďalšie dôvody na obavy vzbudzujú prírodné katastrofy, teroristické útoky a politická nestabilita.

Nadobudnutím platnosti Reformnej zmluvy sa vytvorí jasný právny základ práva EÚ v tejto oblasti. Upravené znenie článku 20 Zmluvy o ES umožní Rade prijať smernice, ktoré „ustanovia koordináciu a opatrenia zamerané na spoluprácu potrebné na uľahčenie poskytovania takejto ochrany".

Cieľom tohto akčného plánu je navrhnúť opatrenia zamerané na naplnenie zmyslu článku 20 Zmluvy o ES a na riešenie súčasných a predvídateľných nedostatkov v tejto oblasti.

---

7 Ú. v. ES L 314, 28.12.1995, s. 73.
8 Ú. v. ES L 168, 16.7.1996, s. 4.
9 Dokument Rady Európskej únie 10109/06 z 2.6.2006.

3. VÝSLEDOK VEREJNÝCH KONZULTÁCIÍ

Komisia v roku 2006 otvorila široko poňaté verejné konzultácie uverejnením Zelenej knihy o diplomatickej a konzulárnej ochrane občanov Únie v tretích krajinách,[10] v ktorej navrhla celý rad možných opatrení. Ohlas na zelenú knihu potvrdil značný záujem, pokiaľ ide túto problematiku.[11] Dňa 29. mája 2007 sa uskutočnilo verejné prerokovanie.

Občianska spoločnosť, ďalšie európske inštitúcie a jednotliví respondenti argumentovali v prospech toho, aby sa kládol väčší dôraz na článok 20 Zmluvy o ES ako na konkrétny výraz občianstva Únie. Niektoré členské štáty vyzvali k opatrnosti a pripomenuli, že oni nesú hlavnú zodpovednosť za zabezpečenie ochrany svojich štátnych príslušníkov.

4. POTREBA PROGRESÍVNEHO A POZVOĽNÉHO PRÍSTUPU

Účinné posilnenie práva na poskytnutie ochrany diplomatickými a konzulárnymi orgánmi obsiahnutého v článku 20 Zmluvy o ES je zložitý problém, ktorý nemožno vyriešiť za pomoci jednej jedinej iniciatívy, ale ktorý si vyžaduje komplexný balík opatrení vytvorený na základe dlhodobej stratégie. V tejto oblasti naozaj nesú hlavnú zodpovednosť členské štáty. Komisia im chce pomôcť splniť si tieto povinnosti. Nevyhnutný je preto progresívny a pozvoľný prístup.

Právna a technická zložitosť určitých opatrení si vyžaduje hĺbkovú analýzu a prípravu v úzkej spolupráci s členskými štátmi.

- Komisia navrhuje tento akčný plán na roky 2007 – 2009 vrátane radu legislatívnych aj nelegislatívnych opatrení.

5. OBLASTI, V KTORÝCH SA MAJÚ PRIJAŤ OPATRENIA NA ROKY 2007 – 2009

5.1. Informácie pre občanov

Verejné konzultácie potvrdili, že informovanosť v tejto oblasti je obmedzená. Komisia začala informačnú kampaň v apríli 2007 za použitia plagátov, ktoré opisujú článok 20 Zmluvy o ES a rozhodnutie 95/553/ES prístupným spôsobom. Tento plagát sa na požiadanie distribuoval do cestovných kancelárií v niekoľkých členských štátoch. Sekretariát Rady Európskej únie okrem toho distribuoval brožúrku o „Európskej konzulárnej pomoci“.[12] Členské štáty šírili informácie o článku 20 Zmluvy o ES aj na vnútroštátnej úrovni. Prevažná väčšina občanov

---

10 KOM(2006) 712 v konečnom znení.

11 Reakcie na túto zelenú knihu nájdete na: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm.

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

napriek týmto snahám zostala neinformovaná o existencii a rozsahu článku 20 Zmluvy o ES.

5.1.1. *Odporúčanie členským štátom uviesť článok 20 Zmluvy o ES v cestovných pasoch*

Ako prvé opatrenie, pripojené k tomuto akčnému plánu, Komisia predkladá odporúčanie členským štátom uviesť znenie článku 20 Zmluvy o ES v cestovných pasoch. Táto myšlienku, ktorá sa uvádza v zelenej knihe, bola už predtým navrhnutá v Barnierovej správe[13] a navrhlo ju aj rakúske predsedníctvo v Rade Európskej únie v roku 2006.[14] Tento návrh sa stretol počas verejných konzultácií s takmer jednomyseľnou podporou, lebo ide o účinný spôsob na informovanie osôb, ktoré cestujú do tretích krajín. Navrhlo sa aj uvedenie odkazu na európsku internetovú stránku, kde by občania mohli nájsť podrobnejšie informácie. Komisia odporúča, aby členské štáty uviedli článok 20 Zmluvy o ES v cestovných pasoch vydaných po 1. júli 2009. Pokiaľ ide o cestovné pasy vydané pred uvedeným dátumom, Komisia odporúča distribuovať nálepky s uvedeným znením článku 20 Zmluvy o ES, ktoré sa majú pripojiť na vonkajšiu zadnú stranu cestovných pasov. Členské štáty sa majú rozhodnúť, či a ako ich dajú k dispozícii. Toto opatrenie by výrazne zlepšilo informovanosť občanov o článku 20 Zmluvy o ES, pričom náklady by boli obmedzené.

- Komisia odporúča, aby členské štáty uviedli článok 20 Zmluvy o ES v cestovných pasoch vydaných po 1. júli 2009 a aby distribuovali nálepky, ktoré sa majú pripojiť na vonkajšiu zadnú stranu cestovných pasov vydaných pred uvedeným dátumom (počnúc rokom 2008)

5.1.2. *Viesť informačnú kampaň zameranú na širokú verejnosť*

Komisia v partnerstve s členskými štátmi poskytne plagát o konzulárnej ochrane na distribúciu na strategických miestach, ako sú letiská, prístavy, priechody na vonkajších hraniciach a železničné stanice.

- Komisia v partnerstve s členskými štátmi poskytne plagát o konzulárnej ochrane na distribúciu na strategických miestach (počnúc rokom 2007)

5.1.3. *Vytvorenie internetovej stránky EÚ o konzulárnej ochrane*

Komisia zamýšľa vytvoriť v roku 2008 osobitnú internetovú stránku na internetovom portáli „Európa“ venovanú konzulárnej ochrane. Táto internetová stránka sa bude využívať na uverejňovanie praktických informácií, ako sa uvádza ďalej.

Táto internetová stránka by sa mohla využívať aj na uľahčenie prístupu k cestovným odporúčaniam a upozorneniam, ktoré pripravia členské štáty. Mohli by sa na nej uvádzať odkazy na cestovné odporúčania a upozornenia, ktoré pripravia členské štáty, a na internetovú stránku sekretariátu Rady.[15]

---

13 Pozri poznámku pod čiarou č. 6.

14 Dokument 10551/06 z 15.6.2006.

15 www.travel-voyage.consilium.europa.eu

- Komisia vytvorí internetovú stránku na portáli „Európa“ na uverejňovanie informácií o konzulárnej ochrane (2008)

5.1.4. Uverejňovanie informácií o diplomatickom zastúpení členských štátov v tretích krajinách

Mnoho ľudí by považovalo za užitočné mať k dispozícii aktualizovaný zoznam veľvyslanectiev a konzulátov členských štátov v tretích krajinách. Tieto informácie, ktoré raz za pol roka zhromažďuje sekretariát Rady[16], nie sú v súčasnosti k dispozícii verejnosti. Komisia ich uverejní na navrhovanej internetovej stránke.

- Komisia požiada členské štáty o aktualizované informácie o ich diplomatických zastúpeniach v tretích krajinách a uverejní ich online (počnúc rokom 2008)

5.1.5. Uverejnenie informácií o opatreniach na vykonanie článku 20 Zmluvy o ES

Komisia uverejní informácie o príslušných opatreniach na vykonanie článku 20 Zmluvy o ES na navrhovanej internetovej stránke. Odporúča, aby sa tieto opatrenia uverejnili v úradnom vestníku.

- Komisia uverejní informácie o opatreniach na vykonanie článku 20 Zmluvy o ES na svojej pripravovanej internetovej stránke (počnúc rokom 2008)

5.1.6. Zavedenie telefónnej linky EÚ o konzulárnej ochrane

Komisia preskúma, či je možné, aby sa do roku 2009 začali poskytovať telefonické informácie o otázkach konzulárnej ochrany, napr. kontaktné údaje o konzulátoch alebo veľvyslanectvách členských štátov v tretích krajinách.

- Komisia preskúma možnosť poskytovania telefonických informácií o otázkach konzulárnej ochrany (2009)

5.2. Rozsah ochrany občanov Únie

V priebehu verejných konzultácií vysvitlo, že článok 20 Zmluvy o ES sa vykladá rôzne. Niektorí zainteresovaní sú zástancami názoru, že sa vzťahuje tak na diplomatickú, ako aj na konzulárnu ochranu, zatiaľ čo iní tvrdia, že jeho rozsah sa obmedzuje len na konzulárnu ochranu. Diplomatická ochrana pozostáva z uplatňovania zodpovednosti, ktorú jeden štát začne uplatňovať voči druhému štátu v prípade vzniku ujmy spôsobenej fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá je jeho štátnym príslušníkom.[17]

---

16 „Diplomatické zastúpenie predsedníctva v tretích krajinách – prvý polrok roku 2007“, dokument Rady Európskej únie, 16838/1/06 z 23.3.2007.

17 Pozri plné znenie návrhu článku 1 Správy OSN o Komisii pre medzinárodné právo 2006 (A/61/10).

Ukazuje sa, že väčšina prípadov, v ktorých občania EÚ potrebujú pomoc v tretích krajinách, sa týka konzulárnej ochrany.[18] Komisia sa preto v období, ktoré pokrýva tento akčný plán, sústredí na zlepšenie konzulárnej ochrany občanov Únie v tretích krajinách. Toto nemá vplyv na možné budúce opatrenia v oblasti diplomatickej ochrany.

5.2.1. *Zabezpečenie rovnakej úrovne ochrany pre všetkých občanov EÚ*

V priebehu verejných konzultácií vysvitlo, že v jednotlivých členských štátoch existuje rôzny rozsah konzulárnej ochrany. Existujúce rozdiely môžu pripraviť článok 20 Zmluvy o ES o jeho plnú účinnosť. Komisia preskúma právne predpisy a prax členských štátov týkajúce sa konzulárnej ochrany a posúdi rozsah a povahu týchto rozdielov.

- Komisia v spolupráci s členskými štátmi vyhodnotí rozsah a charakter rozdielov v právnych predpisoch a postupoch v oblasti konzulárnej ochrany (počnúc rokom 2008).

5.2.2. *Ochrana rodinných príslušníkov občanov Únie, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín*

Odhaduje sa, že približne 6 miliónov občanov Únie žije v manželskom zväzku so štátnymi príslušníkmi tretích krajín.[19] Nedostatok ochrany štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú príslušníkmi rodiny občanov EÚ, môže viesť k značným problémom a utrpeniu v prípade, keď sa títo občania a ich rodiny dostanú do ťažkostí. Určité členské štáty už zabezpečujú ochranu rodinným príslušníkom občanov EÚ, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, ale iné ju nezabezpečujú, alebo to robia len na základe voľného uváženia. Komisia v záujme posilnenia práva občanov Únie na ochranu preskúma možnosť poskytovania konzulárnej ochrany podľa článku 20 Zmluvy o ES aj rodinným príslušníkom občanov Únie. Bolo by to v súlade s právnymi predpismi Spoločenstva v oblasti voľného pohybu občanov Únie.[20] Niektoré otázky, ako napríklad definícia rodinných príslušníkov a problematika dvojitého občianstva, si vyžadujú hlbšie preskúmanie.

- Komisia preskúma možnosť zabezpečenia konzulárnej ochrany rodinným príslušníkom občanov Únie, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín (2009)

---

18 Konzulárna ochrana je poskytnutie podpory a pomoci zo strany štátu občanom v cudzine, a to tak jeho vlastným štátnym príslušníkom, ako aj štátnym príslušníkom iných štátov, ktorým sa zaviazal poskytnúť pomoc. Túto ochranu môžu poskytovať konzulárne alebo diplomatické úrady.

19 Pozri posúdenie vplyvu, bod 5.3.

20 Pozri napr. smernicu 2004/38/ES, Ú. v. EÚ L 158, 30.4.2004, s. 77.

5.2.3. *Ochrana pri identifikácii a repatriácii telesných pozostatkov*

Zložité a nákladné administratívne formality potrebné na identifikáciu a repatriáciu telesných pozostatkov zosnulého ešte viac zhoršujú beztak ťažkú situáciu a veľké utrpenie. Verejné konzultácie poukázali, že jestvuje všeobecná zhoda, pokiaľ ide o nutnosť zjednodušiť často zložité a nákladné administratívne postupy pri identifikácii a repatriácii telesných pozostatkov.

Komisia v tejto súvislosti uvádza celkovo kladné skúsenosti 15 členských štátov, ktoré sú zmluvnými stranami Dohovoru Rady Európy z roku 1973 o repatriácii telesných pozostatkov.[21] Komisia odporúča, aby zvyšných 12 členských štátov pristúpilo k tomuto nástroju. Všetky členské štáty by ho mali ratifikovať čo najskôr.

To by mohlo vytvoriť pevnú spoločnú platformu na podniknutie krokov na mnohostrannej úrovni vedúcich k zváženiu možností zjednodušenia postupov na repatriáciu telesných pozostatkov z tretích krajín.

- Komisia odporučí členským štátom, ktoré doposiaľ nepristúpili k uvedenému dohovoru Rady Európy z roku 1973, aby tak urobili (2008)

- Komisia posúdi, ako by sa najlepšie dali na mnohostrannej úrovni zjednodušiť postupy na repatriáciu telesných pozostatkov z tretích krajín (2009)

5.2.4. *Zváženie potreby zjednodušenia postupov na poskytnutie finančných záloh*

Návrh na zjednodušenie postupov na poskytnutie finančných záloh, ktorý obsahuje predmetná zelená kniha (článok 6 rozhodnutia 95/553/ES) sa stretol so zmiešanými reakciami. Niektoré členské štáty zastávajú názor, že terajšie postupy fungujú dobre, zatiaľ čo iné sa prikláňajú k nutnosti zjednodušiť ich a/alebo vytvoriť systém kompenzácií.

V „Usmerneniach o konzulárnej ochrane“ sa obhajuje zásada, aby členské štáty pragmatickým spôsobom uhradili náklady štátu, ktorý poskytol pomoc. V prípadoch repatriácie telesných pozostatkov sa členským štátom odporúča, aby si navzájom uhrádzali náklady pomerným dielom; žiadajúci členský štát si pritom vymáha platbu od svojich štátnych príslušníkov. Komisia ďalej preskúma, či sú terajšie postupy na dostatočnej úrovni.

Preskúma sa možnosť zavedenia systému kompenzácií medzi členskými štátmi. Uvedený systém by mal stanovovať, aby sa členským štátom uhrádzali náklady, ktoré im vznikli pri poskytovaní konzulárnej ochrany občanom EÚ z iných členských štátov. Tento systém by mal byť administratívne nenáročný a efektívny.

---

[21] Dohoda o prevoze telesných pozostatkov, Štrasburg 26.10.1973. Tento dohovor doposiaľ ratifikovalo 21 štátov vrátane 15 členských štátov.

- Komisia zváži potrebu zjednodušenia postupov na poskytnutie finančných záloh (2009)

- Preskúma sa možnosť zavedenia systému kompenzácií medzi členskými štátmi (2009)

5.3. Štruktúry a zdroje

Niektoré členské štáty používajú systém spoločného užívania priestorov[22] v tretích krajinách ako prostriedok na zníženie nákladov a na zlepšenie koordinácie. V Dar es Salaame a v Abuji sa delegácie Komisie delia o priestory s určitými členskými štátmi. Každý partner vlastní určitú časť budovy a uhrádza náklady za ňu, pričom spoločné náklady sa delia na pomernom základe.

Vytvorením spoločných úradov dostupných všetkým občanom EÚ by sa kompenzovalo obmedzené konzulárne zastúpenie v tretích krajinách a tieto úrady by mohli byť umiestnené spolu s delegáciami Komisie. Náklady by sa mali deliť na pomernom základe medzi zúčastnené členské štáty na základe existujúcich dohôd. Spoločné úrady by mohli fungovať na základe jasného a transparentného systému vzájomného zastupovania, čo by ešte viac zvýraznilo výhody, ktoré by bolo možné odvodiť z delenia sa o priestory (úspora nákladov a zlepšenie vzájomnej spolupráce). Tento systém by predstavoval krok smerom k zvýšeniu ochrany občanov EÚ v situáciách núdze, pretože by fungoval vždy, a nielen za mimoriadnych okolností, ako sú konflikty a prírodné katastrofy. V tomto zmysle by bol doplnkom k systému tzv. vedúceho štátu.

Komisia preskúma možnosť zavedenia pilotného projektu v spolupráci s členskými štátmi, v rámci ktorého by sa zriadil spoločný úrad v tretej krajine, kde je diplomaticky zastúpených iba niekoľko členských štátov. Komisia najprv preskúma funkcie, organizáciu, zdroje, financovanie a rozdelenie zaťaženia tohto pilotného projektu. Systém zastupovania už existuje, a to predovšetkým v oblasti spoločnej vízovej politiky, kde sa dosiahol výrazný pokrok prostredníctvom spoločných konzulárnych pokynov a otvorenia Spoločného strediska pre vybavovanie žiadostí o víza v Moldavsku, ktoré je prvým takýmto strediskom v rámci EÚ. Funkcie Spoločného strediska pre vybavovanie žiadostí o víza sa v súčasnosti výrazne líšia od funkcií plánovaných spoločných úradov. Z dlhodobého hľadiska by sa však mohlo uvažovať o zlúčení týchto dvoch koncepcií do spoločných úradov, ktoré by poskytovali širokú škálu konzulárnych služieb vrátane vybavovania žiadostí o víza.

Po vyhodnotení uvedeného pilotného projektu by sa spoločné úrady mohli rozšíriť aj do ďalších oblastí sveta.

- Komisia navrhne, aby sa v spolupráci s členskými štátmi v jednom regióne zriadil spoločný úrad, ktorý bude mať spoločné priestory s delegáciou Komisie; má to byť pilotný projekt, ktorý sa vyhodnotí (2008)

---

[22] Toto sa týka napr. Abuje, Alma-aty, Ašchabadu, Dar es Salaamu, Pchjongjangu, Quito, Reykjavíku, Minska a Kišiňova.

5.4. Výmena najlepšej praxe a odborná príprava

Verejné konzultácie potvrdili potrebu prediskutovať spoločné problémy, podporovať výmenu najlepšej praxe a uľahčiť výmenu informácií medzi jednotlivými aktérmi. Komisia zorganizovala koncom roku 2007 seminár, ktorého výsledky poslúžia ako základ pre prijatie ďalších opatrení v tejto oblasti.

- Komisia zorganizovala seminár na identifikáciu spoločných problémov a potrieb v tejto oblasti (2007) s cieľom uľahčiť výmenu najlepšej praxe a poskytovanie odbornej prípravy (počnúc rokom 2008)

5.5. Súhlas orgánov tretích krajín

Všeobecným pravidlom medzinárodného práva je požiadavka získať súhlas tretích krajín. V článku 20 Zmluvy o ES sa stanovuje, že členské štáty „začnú medzinárodné rokovania potrebné na zabezpečenie tejto ochrany.“ Argumentovalo sa, že v súlade s článkom 8 Viedenského dohovoru o konzulárnych vzťahoch[23] môže postačovať jednostranné oznámenie hostiteľskému štátu. Výslovný súhlas by však zvýšil právnu istotu a dodal by európskemu občianstvu konkrétny význam aj vo vzťahu k tretím krajinám.

Vzhľadom na flexibilitu potrebnú na zohľadnenie špecifických okolností každého rokovania a na riešenie tejto otázky od prípadu k prípadu, Komisia odporúča členským štátom, aby do dvojstranných dohôd s tretími krajinami, ktoré budú uzatvárať v budúcnosti, začlenili doložku o súhlase. Komisia má na dôvažok v úmysle navrhnúť začlenenie doložky o súhlase do tzv. zmiešaných dohôd, ktoré Spoločenstvo a jeho členské štáty uzavrú v budúcnosti s tretími krajinami.

Z dlhodobého hľadiska Komisia zváži aj možnosť získania súhlasu tretích krajín, aby mohla Únia poskytovať ochranu prostredníctvom delegácií Komisie. Hoci členské štáty nesú hlavnú zodpovednosť za zabezpečenie ochrany svojim občanom, tieto delegácie by mohli, ak ich splnomocní Rada, poskytovať ochranu v záležitostiach patriacich do právomoci Spoločenstva v súlade s judikatúrou Súdu prvého stupňa.[24]

- Komisia odporúča, aby členské štáty prerokovali doložku o súhlase v dvojstranných dohodách s tretími krajinami na zabezpečenie ochrany občanov Únie diplomatickými a konzulárnymi orgánmi (2007)

- Komisia má v úmysle navrhnúť prerokovanie doložky o súhlase v budúcich tzv. zmiešaných dohodách s tretími krajinami na zabezpečenie ochrany občanov Únie diplomatickými a konzulárnymi orgánmi (2008)

- Komisia zváži možnosť, aby Európska únia poskytovala ochranu prostredníctvom delegácií Komisie v prípadoch, ktoré patria do právomoci Spoločenstva (2009)

---

23 Tento článok znie: „Po príslušnom oznámení hostiteľskému štátu konzulárny úrad vysielajúceho štátu môže, s výnimkou prípadu, keď hostiteľský štát namieta, vykonávať konzulárne funkcie v hostiteľskom štáte v mene tretieho štátu“.

24 Vec T-572/93.

6. AKČNÝ PLÁN NA ROKY 2007 – 2009

Opatrenia na rok 2007:

- odporúčať členským štátom, aby v cestovných pasoch uviedli článok 20 Zmluvy o ES,
- realizovať informačnú kampaň,
- zorganizovať seminár s členskými štátmi, aby sa zistila ich potreba výmeny najlepšej praxe,
- odporúčať členským štátom, aby prerokovali začlenenie tzv. doložky o súhlase do dvojstranných dohôd s tretími krajinami.

Opatrenia na rok 2008:

- vytvoriť internetovú stránku EÚ o konzulárnej ochrane,
- odporúčať, aby členské štáty pristúpili k dohovoru z roku 1973 o repatriácii telesných pozostatkov,
- vyhodnotiť rozsah a charakter rozdielov v právnych predpisoch a postupoch členských štátoch v oblasti konzulárnej ochrany,
- realizovať následné opatrenia po spomínanom seminári,
- navrhnúť zriadenie spoločného úradu v tretej krajine, ktorý bude pilotným projektom pripraveným v spolupráci s členskými štátmi,
- navrhnúť prerokovanie začlenenia tzv. doložky o súhlase do tzv. zmiešaných dohôd s tretími krajinami.

Opatrenia na rok 2009:

- poskytovať telefonické informácie o otázkach konzulárnej ochrany,
- preskúmať možnosť zabezpečenia konzulárnej ochrany rodinným príslušníkom občanov Únie, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín,
- zvážiť možnosti zjednodušenia postupov na repatriáciu telesných pozostatkov na mnohostrannej úrovni,
- zvážiť potrebu zjednodušenia postupov poskytovania finančných záloh,
- preskúmať možnosť vytvorenia systému kompenzácií,
- zvážiť možnosť, aby Únia poskytovala ochranu prostredníctvom delegácií Komisie v prípadoch, ktoré patria do právomoci Spoločenstva.