

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (kodifikované znění)

KOM(2006) 657 v konečném znění

(2007/C 161/20)

Dne 23. listopadu 2006 se Rada, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 22. února 2007. Zpravodajem byl pan SOARES.

Na 434. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 14. a 15. března 2007 (jednání dne 14. března 2007), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 160 hlasy pro a 6 členů se zdrželo hlasování.

1. Navrhovaná směrnice je součástí záměru Komise zjednodušit a zpřehlednit právní předpisy Společenství, aby se staly srozumitelnějšími a přístupnějšími pro řadového občana.

2. Kodifikace představuje velmi významný administrativní postup, který musí proběhnout v plném souladu s obvyklým legislativním postupem Společenství, a v aktech podrobených kodifikaci nemohou být prováděny žádné podstatné změny.

3. Účelem tohoto návrhu je provedení kodifikace směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. Nová směrnice nahradí různé akty, které jsou do ní začleněny; zcela zachovává jejich obsah, a omezuje se tak pouze na jejich spojení

a zapracování pouze takových formálních změn, které vyžaduje samotná kodifikace.

4. Přestože kodifikace je proces, který ze své podstaty nemůže a nesmí pozměňovat směrnice, jichž se týká, EHSV se domnívá, že Komise by v rámci plnění svých úkolů měla konat více než jen zjednodušovat právní předpisy. Měla by studovat obsah jednotlivých směrnic, aby mohla vyřešit otázky, jež se mezitím mohly ukázat jako nejasné nebo se mohly v praxi projevit jako poněkud překonané.

5. Evropský hospodářský a sociální výbor však s ohledem na to, že se jedná o stanovisko ke kodifikaci směrnice, a s ohledem na záměry uvedené v odstavci 1 a ujistění uvedená v odstavcích 2 a 3, návrh směrnice schvaluje.

V Bruselu dne 14. března 2007.

předseda

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Dimitris DIMITRIADIS

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Zelená kniha – Diplomatická a konzulární ochrana občanů Unie ve třetích zemích

KOM(2006) 712 v konečném znění

(2007/C 161/21)

Dne 28. listopadu 2006 se Komise, v souladu s čl. 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci *Zelená kniha – Diplomatická a konzulární ochrana občanů Unie ve třetích zemích*

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 22. února 2007 (zpravodaj: pan VOLEŠ).

Na 434. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 14. a 15. března 2007 (jednání ze dne 14. března 2007), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 170 hlasy pro, nikdo nebyl proti a 1 člen se zdržel hlasování.

1. Shrnutí závěrů a doporučení

1.1 Výbor zdůrazňuje, že právo na diplomatickou a konzulární ochranu občanů EU ve třetích zemích posiluje smysl občanství EU.

1.2 Výbor v této souvislosti podtrhuje nutnost, aby občané byli mnohem lépe informováni o tomto právu a považuje dosažené výsledky informačních aktivit za nedostatečné. Požaduje zapojení organizací občanské společnosti, jejichž členové cestují do třetích zemí do informačních aktivit EU a členských států.

1.3 Výbor poukazuje, že na příslušném portálu EU www.travel-voyage.consilium.europa.eu nejsou dostupné údaje, které členské státy jsou ve zvolené třetí zemi zastoupené ani jejich adresa a kontakt na ně. Výbor doporučuje soustředit tyto a všechny další potřebné informace na jednom snadno dostupném internetovém portálu s jednoduchou adresou.

1.4 Informace o právu na ochranu ve třetí zemi ve znění článku 20 by měla být povinně vytištěna v každém pase vydaném členským státem EU.

1.5 Doporučení pro cestovatele do třetích zemí by bylo třeba lépe koordinovat a zveřejňovat je tak, aby byla maximálně dostupná například na webové adrese dle bodu 1.3.

1.6 Výbor doporučuje, aby všechna opatření týkající se práva na ochranu byla zveřejňována nejen v Úředním věstníku, ale též ve sdělovacích prostředcích všech členských států a aby byla součástí komunikační strategie Komise.

1.7 Výbor podporuje sjednocení rozsahu a právního základu poskytované konzulární ochrany v třetích zemích jednotlivými členskými státy a požaduje, aby se k tomuto sjednocování přistoupilo co nejrychleji případně i cestou harmonizace národních předpisů. Do harmonizace v této oblasti je třeba zveřejnit rozsah a podmínky poskytování ochrany jednotlivými členskými státy.

1.8 Výbor vítá návrh na rozšíření ochrany na členy rodin občanů EU, kteří jsou občany třetích zemí.

1.9 Výbor podporuje návrh na rozšíření poskytované ochrany též na identifikaci a přepravu tělesných pozůstatků zesnulých občanů EU a jejich rodinných příslušníků, kteří nemají občanství EU a požaduje, aby členské státy, které ještě

neratifikovaly Úmluvu Rady Evropy z 26.10.1973 o převozu mrtvol (dosud ratifikovalo jen 15 členských států) tak urychleně učinily.

1.10 Výbor doporučuje zjednodušit postup poskytování finanční pomoci občanům EU ve třetích zemích například umožněním úhrady závazku přímo orgánům státu poskytujícího pomoc, odpuštěním této úhrady v případě velmi nízkých částek, zavedením jednoduchého systému vyrovnávání pohledávek mezi členskými státy a podobně.

1.11 Vytvoření společných kanceláří v oblastech, kde je poměrně malé zastoupení členských států je správným krokem. Je však třeba vyjasnit všechny legislativní a mezinárodně právní aspekty. Výbor doporučuje aktivně využívat další formy spolupráce, jež by např. spočívaly v tom, že konzulární úřad členského státu převezme konzulární funkce v zájmu jiného státu EU a že několik členských států jmenuje tutéž osobu konzulárním úředníkem, v souladu s články 8 a 18 Vídeňské konvence o konzulárních stycích, anebo využije programů školení konzulárních úředníků členských států.

1.12 Výbor by uvítal, kdyby se Instrukce pracovní skupiny pro konzulární záležitosti COCON (Guidelines) pro konzulární ochranu občanů EU ve třetích zemích staly právně závaznými, čímž by se předešlo právní nejistotě občanů EU v třetích zemích, kteří potřebují ochranu.

1.13 Diplomatické mise a konzulární úřady členských zemí zastoupených v třetí zemi by měly mít k dispozici pravidelně aktualizované kontakty na příslušné úřady členských států, které v dané zemi nejsou zastoupené, aby mohly občanům EU umožnit kontakt s nimi v případě potřeby. Měly by mít rovněž seznamy tlumočnicků do jazyků členských států, které v dané zemi zastoupení nemají.

1.14 Delegation Evropské komise ve třetích zemích by mohly být využity pro účely konzulární ochrany občanů EU s použitím zkušeností z kompetencí těchto delegací pro ochrany lodí a rybářů členských států EU.

1.15 Role Komise při koordinaci činností členských států zaměřených na diplomatickou a konzulární ochranu občanů EU ve třetích zemích by měla být posílena.

2. Úvod

2.1 Evropská komise zveřejnila 28. listopadu 2006 Zelenou knihu Diplomatická a konzulární ochrana občanů EU ve třetích zemích. Právo na diplomatickou a konzulární ochranu je dáno Maastrichtskou smlouvou, která v článku 20 stanoví, že 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 kterýmkoliv členským státem za stejných podmínek jako státní příslušník tohoto státu⁽¹⁾. Stejně právo se stalo součástí Základních práv Evropské unie slavnostně vyhlášených v roce 2000 viz článek 46⁽²⁾. Článek 20 Smlouvy pověřil členské státy, aby mezi sebou sjednaly nezbytná pravidla a zahájily mezinárodní jednání nezbytná pro zajištění této ochrany.

2.2 Členské státy přijaly rozhodnutí 95/553/EC⁽³⁾, kde definovaly 5 případů, kdy má občan Unie právo obrátit se se žádostí o diplomatickou nebo konzulární ochranu na zastoupení jiného členského státu:

- pomoc v případě úmrtí
- pomoc v případě vážných nehod nebo onemocnění
- pomoc v případech zatčení nebo zadržení
- pomoc obětem násilných činů
- pomoc občanům EU a jejich navrácení v nouzi.

Zastoupení členských států ve třetí zemi mohou pomoci občanům EU, kteří o to požádají i v jiných případech.

2.3 Žadatel o pomoc se musí prokázat pasem nebo dokladem totožnosti, že je státním příslušníkem členského státu a v případě ztráty nebo krádeže dokladů jakýmkoliv jiným dokladem, případně je jeho identita ověřena u orgánů členského státu, k jehož státní příslušnosti se hlásí. Byl stanoven postup při poskytování finanční zálohy občanům EU, které je podmíněno získáním povolení ministerstva zahraničí nebo diplomatické mise členského státu, jehož je žadající občan státním příslušníkem. Bylo stanoveno, že rozhodnutí bude přezkoumáno 5 let po vstupu v platnost. Rozhodnutí začalo platit až v roce 2002.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 325, 24.12.2002.

⁽²⁾ Charta základních práv Evropské unie z Nice, 7.12.2000.

⁽³⁾ Úř. věst. L 314, 28.12.1995, s. 73-76.

2.4 Členské státy vytvořily pracovní orgán pro konzulární spolupráci COCON, který je nástrojem pro výměnu zkušeností. COCON vypracoval pokyny ke konzulární ochraně občanů EU ve třetích zemích, které mají nezávazný charakter⁽⁴⁾.

2.5 Ve sdělení Komise o plnění Haagského programu bylo předloženo několik návrhů ohledně diplomatické a konzulární ochrany⁽⁵⁾. Bývalý ministr zahraničí Francie Michel Barnier vypracoval podrobnou Zprávu pro Radu EU, v níž navrhuje řadu opatření k vytvoření systému civilní ochrany uvnitř i mimo EU, jehož součástí by byla i diplomatická a konzulární ochrana⁽⁶⁾. Rada pod rakouským předsednictvím ve své zprávě z 15.6.2006 shrnula kroky, které jsou přijímány pro posílení ochrany občanů EU ve třetích zemích⁽⁷⁾. V roce 2007 bude Komise předkládat 5. zprávu o občanství EU, která by měla obsahovat i návrhy na posílení diplomatické a konzulární ochrany.

2.6 Ochrana občanů EU získává na významu vzhledem k vysokému nárůstu cestujících z členských států EU do třetích zemí (180 milionů cestujících mimo EU za rok) a v důsledku toho, že ne všechny státy mají zastoupení v každé třetí zemi. Průzkum Eurobarometru z července 2006 ukázal, že v nejbližších 3 letech bude do třetích zemí cestovat téměř polovina dotázaných⁽⁸⁾.

2.7 Komise proto předkládá k diskusi ve své Zelené knize řadu opatření, které by měly posílit princip ochrany občanů EU v třetích zemích, jako významného práva každého občana členského státu vyplývajícího z občanství EU. Opatření berou rovněž na zřetel zkušenosti z důsledků přírodních katastrof jako bylo tsunami, hurikán Katrin, válečných konfliktů na Balkáně a v Libanonu, teroristických akcí na Bali a v Sharm el-Sheikhu.

2.8 Navrhovaná opatření zahrnují:

- zlepšení informovanosti občanů EU o jejich právu na diplomatickou a konzulární ochranu ve třetích zemích a o zastoupení členských států EU ve třetích zemích,
- vytištění článku 20 Smlouvy o ES v pasech občanů členských států EU,
- koordinaci doporučení pro cestující,
- přezkoumání rozsahu podmínek a právního základu poskytování ochrany, které jsou různé v každém členském státě s možností jejich sblížení,

⁽⁴⁾ Guidelines on consular protection of EU citizens in third countries, Rada EU 10109/06 z 2.6.2006.

⁽⁵⁾ Sdělení komise ES KOM(2006) 331 v konečném znění ze dne 28.6.2006.

⁽⁶⁾ Zpráva Michela Barniera „Pour une force européenne de protection civile: europe aid“ 9.5.2006.

⁽⁷⁾ Zpráva předsednictví Radě EU 10551/06 z 15.6.2006.

⁽⁸⁾ Flash Eurobarometr 188 – December 2006.

- zahrnutí ochrany občanů EU do bilaterálních smluv sjednávaných členskými státy a smluv sjednávaných EU se třetími státy, včetně možnosti pověření delegací Evropské komise v třetích zemích poskytováním diplomatické ochrany,
- rozšíření konzulární ochrany na rodinné příslušníky občanů EU, kteří jsou občany třetích zemí,
- zahrnutí identifikace a repatriace pozůstatků do poskytované ochrany,
- zjednodušení procedur pro poskytování finančních záloh,
- vytváření společných konzulárních kanceláří pilotně v oblasti Karibiku, Balkánu, Indického oceánu a Západní Afriky, povzbuzování občanů EU, aby se registrovali v těchto kancelářích,
- výcvik konzulárních úředníků členských států a Společenství.

3. Přípomínky k jednotlivým návrhům Komise

3.1 Výbor zdůrazňuje, že právo na ochranu občanů EU ve třetích zemích poskytovanou zastoupením jiného členského státu, než toho, jehož je občan státním příslušníkem je konkrétním důkazem výhod členství v EU, posiluje pocit soudržnosti a je vyjádřením smyslu občanství EU.

3.2 Výbor v této souvislosti podtrhuje nutnost, aby občané byli mnohem lépe informováni o právu na konzulární ochranu ve třetích zemích. Dosavadní poznatky ukazují, že informovanost je minimální. Podle průzkumu Eurobarometru jen 23 % občanů EU, kteří chtějí cestovat do třetích zemí ví o tomto právu. Vylepování plakátů na letištích a v přístavech, nádražích, rozšiřování brožur a letáků prostřednictvím cestovních kanceláří je nedostatečné. Do informačních aktivit by měly být zapojeny též podnikatelské organizace, organizace zaměstnavatelů a nevládní organizace, protože mnoho cestujících do třetích zemí nejsou turisté, ale podnikatelé, obchodníci, zaměstnanci, pracovníci humanitárních organizací. Propojení na internetové informace o konzulární ochraně na portálu EU by mohlo být umístěno na webových stránkách organizací, jejichž členové cestují do třetích zemí.

3.3 Pro využití práva na ochranu ve třetí zemi je klíčové znát, které členské státy jsou v dané zemi zastoupené, mít jejich adresu a kontakt na ně. Tyto informace jsou velmi obtížně dostupné, webová stránka www.travel-voyage.consilium.europa.eu, kde měly být tyto údaje uvedeny nemá tuto funkci stále v provozu. Výbor doporučuje soustředit tyto a další informace na jednom snadno dostupném internetovém portálu s jednoduchou adresou, k němuž by bylo možné se připojit v případě nouze i ze třetí země a vyhledat zde potřebné informace.

3.4 Informace o právu na ochranu ve třetí zemi ve znění článku 20 by měla být povinně vytištěna v každém pase vydaném členským státem EU. Bylo by žádoucí v pase rovněž uvést kontaktní adresu pro získání konkrétních informací dle bodu 3.2. nebo tyto informace vkládat do pasu při jeho vydání.

3.5 Pokyny a rady pro cestovatele jsou vydávány národními orgány a jejich doporučení ohledně cest do třetích zemí se mezi členskými státy někdy zcela diametrálně liší. I když tyto odlišnosti mohou mít objektivní důvod (rozdílný přístup třetí země k jednotlivým členským státům), bylo by žádoucí doporučení pro cestovatele mezi členskými státy více koordinovat, s využitím jejich diplomatického a konzulárního zastoupení v třetích zemích a zveřejňovat je tak, aby byly maximálně dostupné. Zvážit možnost zveřejňování těchto doporučení centrálně na webové adrese dle bodu 3.2.

3.6 Komise navrhuje, aby opatření k provádění článku 20 byla zveřejňována v Úředním věstníku, aby byli občané lépe informováni o svých právech. Výbor s tím souhlasí, ale domnívá se, že to nestačí a tato opatření by měla být zveřejňována též ve sdělovacích prostředcích všech členských států a mělo by se to stát součástí komunikační strategie Komise.

3.7 Výbor podporuje názor Komise, že je žádoucí, aby došlo ke sjednocení rozsahu a právního základu poskytované konzulární ochrany v třetích zemích jednotlivými členskými státy a požaduje, aby se k tomuto sjednocování přistoupilo co nejrychleji případně i cestou harmonizace národních předpisů. To by umožnilo odstranit omezení v přístupu některých členských států k tomuto právu, (některé země například neumožňují správní řízení na základě stížnosti občana na neposkytnutí pomoci, nebo zadržují pas v případě poskytnutí finanční pomoci). Do dosažení harmonizace by měl být rozsah a podmínky ochrany poskytované jednotlivými členskými státy veřejně přístupné všem občanům EU na již zmíněném centrálním portálu.

3.8 Výbor vítá návrh na rozšíření ochrany pro členy rodin občanů EU, kteří jsou občany třetích zemí a doporučuje využít proceduru podle článku 22 Smlouvy o ES umožňující rozšířit práva uvedená ve Smlouvě. Jedná se o humanitární otázku, která si vyžaduje rychlého řešení jak to ukázaly události v souvislosti s tsunamí, válkou v Libanonu a dalšími případy.

3.9 Výbor podporuje návrh na rozšíření poskytované ochrany též na identifikaci a přepravu tělesných pozůstatků zesnulých občanů EU a jejich rodinných příslušníků, kteří nemají občanství EU. V této souvislosti apeluje na ty členské státy, které ještě neratifikovaly Úmluvu Rady Evropy z 26. října 1973 o převozu mrtvol (dosud ratifikovalo jen 15 členských států), aby tak urychleně učinily.

3.10 Jednou z nejčastějších potřeb občanů EU ve třetích zemích je finanční pomoc v nouzi, do které se mohou dostat jak v důsledku přírodních katastrof, tak i jako oběti krádeží nebo v důsledku onemocnění a úrazu. Výbor doporučuje zjednodušit dosavadní systém vyžadující souhlas orgánů členského státu, jehož je žadatel státním příslušníkem a následnou úhradu prostředků prostřednictvím orgánů tohoto státu, zvážit možnost úhrady závazku přímo orgánům státu poskytujícího pomoc, možnost odpuštění této úhrady v případě velmi nízkých částek, možnost jednoduchého systému vyrovnávání pohledávek mezi členskými státy a podobně.

3.11 Vytvoření společných kanceláří v oblastech, kde je poměrně malé zastoupení členských států je správným krokem k posilování spolupráce členských států v oblasti diplomatického a konzulárního zastoupení. Výbor očekává, že budou vyjasněny všechny legislativní a mezinárodní právní aspekty, zejména statut těchto kanceláří, jurisdikce, pod kterou budou spadat, jejich vazba na delegaci Komise v dané zemi, forma financování, souhlas země působnosti s jejich zřízením a kompetencemi, soulad s Vídeňskou konvencí o diplomatických stycích a s Vídeňskou konvencí o konzulárních stycích.

3.12 Výbor doporučuje aktivně využívat další formy spolupráce, jež by např. umožnily, aby konzulární úřad členského státu vykonával konzulární funkce v zájmu jiného členského státu EU a že několik členských států EU jmenuje tutéž osobu konzulárním úředníkem nebo bude možné využít jako umístění konzulárních pracovníků nezastoupených členských zemí na zastupitelském úřadě jiné členské země a využití programů školení konzulárních úředníků členských států.

3.13 Výbor podporuje iniciativu Komise využít společných kanceláří též k prohloubení spolupráce členských států v oblasti vízové politiky včetně možnosti společného přijímání žádostí o víza a jejich vydávání, nicméně se domnívá, že tato problema-

tika nesouvisí bezprostředně s právem občanů EU na konzulární ochranu a není proto žádoucí je spojovat.

4. Doplnující návrhy Výboru

4.1 Výbor je toho názoru, že by prospělo, kdyby se Instrukce pracovní skupiny pro konzulární záležitosti COCON staly právně závaznými, čímž by se předešlo právní nejistotě občanů EU, kteří potřebují ochranu v třetích zemích.

4.2 Diplomatické mise a konzulární úřady členských států zastoupených v třetí zemi by měly mít k dispozici pravidelně aktualizované kontakty na ministerstva zahraničních věcí, diplomatické mise a konzulární úřady členských států, které v dané zemi nejsou zastoupené, aby umožnily občanům EU kontakt s nimi v případě potřeby.

4.3 Jak ukázal průzkum Eurobarometru, je jedním z prioritních požadavků občanů EU možnost komunikovat v případě nouze prostřednictvím rodného jazyka. Za tímto účelem by bylo žádoucí, aby měly zastoupení členských států k dispozici seznamy tlumočnicků do jazyků členských států, které v dané zemi zastoupení nemají.

4.4 Výbor doporučuje posoudit možnost většího využití delegací Evropské komise ve třetích zemích pro účely konzulární ochrany občanů EU s využitím zkušeností z kompetencí těchto delegací pro ochrany lodí a rybářů členských států EU. Doporučuje proto zahájit jednání s příslušnými třetími zeměmi o uznání práva delegací Komise na poskytování ochrany občanům EU v dohodnutých případech.

4.5 Výbor je pro posílení role Komise při koordinaci činností členských států zaměřených na diplomatickou a konzulární ochranu občanů EU ve třetích zemích s cílem posílit práva občanů EU.

V Bruselu dne 14. března 2007.

předseda

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Dimitris DIMITRIADIS