

# ZKRÁCENÁ VERZE

## Porovnání právní úpravy konzulárního práva ve vybraných zemích EU

Výzkumný projekt RM 06/01/08

Řešitel: MGR. PAVEL BUREŠ, D.E.A.

Spoluřešitel: MGR. ONDŘEJ SVAČEK

### Úvod

Předkládaný materiál představuje výstup z grantu *Porovnání právní úpravy konzulárního práva ve vybraných zemích EU*, vyhlášeného Ministerstvem zahraničních věcí České republiky v roce 2008 jako téma č. 20.<sup>1</sup> Téma je zpracováno ve čtyřech kapitolách. První část je stručným úvodem do problematiky, jenž vymezuje terminologii (pojem konzulární funkce, konzulární služby, konzulárního práva *largo sensu*, konzulárního práva *stricto sensu*), podává kategorizaci (generální komparaci) zahraniční vnitrostátní regulace konzulárního práva a v jejím rámci definuje pozici české právní úpravy. Druhá část teoreticky vymezuje vztah národního konzulárního práva k mezinárodním pramenům, jehož objasnění má pro hodnocení konzulární činnosti zcela zásadní význam. Třetí část vymezuje problematické aspekty současného českého konzulárního práva. Poslední část podává obecnou komparaci právní úpravy konzulárního práva ve vybraných zemích EU, doplněnou o zhodnocení ve vztahu k současně platné české normativitě.

### I. Pojmosloví a kategorizace

Konzulární právo – jako soubor norem, které upravují navazování konzulárních styků a zřizování konzulárních úřadů<sup>2</sup> jiného státu má ambivalentní povahu z pohledu svého zařazení – mezinárodní právo nebo vnitrostátní právo. *Prima facie* se jistě jedná o velmi konsolidované, etablované a dnes také již kodifikované odvětví mezinárodního práva veřejného, ve kterém mezistátní prvek přesvědčivě dominuje. Pod tímto povrchem lze nalézt

---

<sup>1</sup> Výzkumný projekt RM 06/01/08.

<sup>2</sup> Základní přehled o konzulárním právu srovnaj David, Vl., Sladký, P., Zbořil, F.: Mezinárodní právo veřejné z kazuistikou, Praha, Leges, 2008, s. 185 a násl. Dále Čepelka, Č., Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné, Praha, C.H.Beck, 2008, s. 473 a násl.

však více či méně propracované právní úpravy národní (německé konzulární právo, italské konzulární právo), které však nejsou pouhou recepcí norem mezinárodněprávních (především *Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích*, dále jen „VÚKS“), ale často se jedná o samostatné soubory norem, shromážděné do zákonných předpisů, které mají přímý vztah, napojení na jiné vnitrostátní předpisy, nebo jsou s těmito dokonce úzce propojeny. Z povahy funkcí, které konzulární úřad vykonává a z organizačního začlenění konzulárních orgánů do systému státních orgánů, lze následně zařadit národní konzulární právo do odvětví správního práva.

Prameny konzulárního práva (konzulární právo *largo sensu*) lze dělit do dvou kategorií: a) prameny jejichž zdrojem je mezinárodní právo – jedná se především o kodifikační VÚKS z roku 1963 (v ČR publikovaná jako vyhláška ministra zahraničních věcí č. 32/1969 Sb.), dvoustranné konzulární dohody, popř. jiné mezinárodní smlouvy a mezinárodní obyčej, (konzulární právo *stricto sensu*); b) prameny jejichž zdrojem je národní právo (národní/vnitrostátní konzulární právo). Řešitelé se zaměřují na druhou kategorii a zkoumají tzv. čisté národní úpravy konzulárního práva, tedy (zákonné) předpisy, které upravují konzulární službu<sup>3</sup> a konzulární funkce.<sup>4</sup>

Při analýze a komparaci národního konzulárního práva v evropských zemích<sup>5</sup> lze provést typizaci těchto úprav do dvou tříd: 1) právní úprava je heterogenní, roztržštěná do mnohých zákonů upravujících pravomoc a působnost správních orgánů, v tom konzulárních/zastupitelských úřadů na různých úsecích státní správy, 2) právní úprava národního konzulárního práva homogenní (homogenizovaná) je obsažena v jednom právním předpisu zákonné povahy – např. zákon, královský dekret, dekret prezidenta republiky a jiné. Obě třídy jsou samozřejmě typy ideálními a v praxi se objevují různé jejich modifikace a vzájemné kombinace. Např. tzv. nedokonalá heterogenní úprava – v zákoně jsou upraveny pouze některé konzulární funkce, jiné nikoliv (příkladem je úprava v České republice). Dále se jedná o tzv. nedokonalou homogenní úpravu<sup>6</sup> (velmi časté) – homogenní úprava nevyčerpává všechny konzulární funkce a obsahuje tzv. zbytkové ustanovení odkazující

---

<sup>3</sup> Konzulární službou se rozumí organizační členění sítě konzulárních orgánů vysílajícího státu po celém světě, služební charakter zaměstnanců, konzulárních úředníků.

<sup>4</sup> Konzulárními funkcemi se rozumí jednotlivé pravomoci, které jsou konzulárním úředníkům svěřeny k ochraně zájmů vysílajícího státu a jeho občanů a upevňování a prohlubování styků mezi přijímajícím a vysílajícím státem.

<sup>5</sup> Komparativní vzorek tvořily národní právní úpravy konzulárního práva ČR, Belgie, Estonska, Francie, Itálie, Litvy, Lucemburska, Maďarska, Polska, Portugalska, SRN, Španělska, Velké Británie. Následně byly vybrány pouze ty státy, ve kterých se vyskytovala právní úprava národního konzulárního práva v jednom zákonném předpisu.

<sup>6</sup> Nejedná se o nedokonalou homogenní úpravu, jsou-li konzulární služba a konzulární funkce upraveny ve dvou samostatných předpisech. V mnohých státech jsou právní normy upravující konzulární službu obsaženy v jednom zákonném předpisu o zahraniční službě, který pokrývá vedle služby konzulární i diplomatickou službu a stálé mise u mezinárodních organizací.

obecně na jiné předpisy upravující výkon konzulárních funkcí. Kombinací obou tříd je příklad homogenní právní úpravy konzulárních funkcí,<sup>7</sup> kdy úprava konzulární služby je obsažena v jiném zákonném předpisu, nebo zcela absentuje popř. *vice versa* konzulární služba je upravena samostatně a konzulární funkce jsou upraveny heterogenně více či méně dokonale.

Do výše uvedené typizace nelze zahrnout recepční normy mezinárodních závazků (konzulární právo *stricto sensu*), především případy inkorporace (např. lucemburský zákon z 15. listopadu 1971 o schválení Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích obsahující její text). VÚKS poskytuje, co se týče jak konzulární služby, tak konzulárních funkcí, pouze základní rámec a její recepce jakoukoliv formou do vnitrostátního právního řádu nemůže nahradit specifický vztah a propojení, které se vyskytuje u národního konzulárního práva. Z povahy věci VÚKS, jako klasický příklad mezinárodní smlouvy obsahující čisté mezistátní závazky bilaterální povahy, nemůže stanovit např. podmínky pro výkon funkce konzulárního úředníka, jeho kariérní postup, nebo postup při výkonu jednotlivých konzulárních funkcí, kdy konzulární úřad jedná jako správní orgán vysílajícího státu a řídí se tak veskrze právními předpisy tohoto státu. VÚKS popř. i bilaterální smlouvy poskytují pouze rámec pro výkon konzulárních funkcí a ohnisko vlastní úpravy spočívá v národních předpisech.<sup>8</sup>

Cílem projektu bylo provést komparaci homogenních právních úprav konzulárního práva ve vybraných zemích<sup>9</sup> EU s hlavním důrazem na konzulární funkce. Z komparace lze učinit již na tomto místě následující obecné závěry:

- a) seznam všech konzulárních funkcí ve srovnávaných předpisech kopíruje více či méně čl. 5 VÚKS
- b) zatímco tzv. bilaterální konzulární funkce (srov. čl. 5 písm. a), b), c) VÚKS - tedy chránění zájmů vysílajícího státu, podpora a rozvoj obchodních, hospodářských, kulturních a vědeckých styků, zjišťování stavu a vývoje obchodního, kulturního, vědeckého života) jsou v národních úpravách výrazně potlačeny, ostatní konzulární

---

<sup>7</sup> Jiným příkladem modifikace a současně kombinace heterogenní a homogenní úpravy je francouzský dekret prezidenta republiky č. 2007-1205 o pravomocích ministra zahraničních věcí, velvyslanců a vedoucích konzulárních úřadů ve věcech legalizace listin. V tomto případě se totiž jedná o homogenní úpravu heterogenní povahy Předpisem zákonné povahy upravujeme konkrétní konzulární funkce pouze na určitém úseku státní správy. Nejedná se o (nedokonalou) heterogenní úpravu, kdy by zákonem o legalizaci listin byly zmocněny správní orgány, z nichž jeden by byl i konzulární úřad.

<sup>8</sup> Srovnej Lee, L.T., *Consular Law and Practice*. 2nd edition, Oxford, OUP, 2005, s. 115, který uvádí : „Consular functions are prescribed by custom, treaties, national laws and consular instructions. Their exact scope is not defined by general international law, but varies in accordance with the requirements of time and place.“ Srovnej dále část Národní konzulární právo a jeho poměr k mezinárodním pramenům – teoretický rámec.

<sup>9</sup> Jednalo se o národní úpravy následujících zemí EU: Estonsko, Itálie, Maďarsko, Polsko, Portugalsko a SRN. Národní úpravy konzulárního právo těchto států jsou homogenní, konzulární funkce i konzulární služby byly povětšinou upraveny v jednom předpisu.

funkce s přímým vztahem k ochraně občanů, či výkonu státní správy jsou často velmi detailně rozvinuty a propracovány v porovnání s VÚKS

- c) velmi detailní úprava je provedena především u konzulárních funkcí, které konzulární úřad vykonává jako „výlučný“ správní orgán (tj. pravomocí, která je svěřena konzulárním úřadům, nedisponují žádné správní orgány působící na území vysílajícího státu); jedná se hlavně o poskytování konzulární pomoci, včetně finanční, konzulární pomoc v případě katastrof, úkony v případě repatriace, výkon konzulární ochrany při omezení osobní svobody, právní pomoc, doručování, výslech
- d) rovněž činnosti uvedené v čl. 5 písm. f), g) VÚKS (matriční úkony, otázky občanství, notářské činnosti, legalizace, ověření, vydávání osvědčení a další) byly ve srovnávaných zákonných předpisech rozpracovány podrobněji, ne však tak detailně jako předchozí kategorie; v ustanoveních o těchto činnostech, co se týče procesních norem je zpravidla rovněž odkaz na obecné zákony (např. notářský řád aj.)
- e) minimální úprava je provedena u činnostech, které na mnohých konzulárních úřadech představují procentuální nejvyšší počet úkonů (vydávání cestovních dokladů, udělování víz, vyhotovování překladů)
- f) úzce vymezené, či sporadické činnosti jsou upraveny jen v některých zákonných předpisech, i když je v současné době vykonávají (činnosti spojené s volbami) či dříve vykonávaly (činnost spojená s odvodním řízením) všechny srovnávané státy
- g) všechny srovnávané úpravy uvádějí jasnou, často stručně formulovanou poplatkovou povinnost, přičemž někdy je úprava doplněna o moderační či excepční ustanovení
- h) zcela výjimečně národní předpis upravuje konzulární funkce, které zcela opouštějí rámec správních činností (italská úprava uvádí, že vedoucí konzulárního úřadu se může zasadit o mimosoudní vyrovnání sporů mezi státními příslušníky, či může plnit funkce samorozhodce)
- i) některé národní úpravy obsahují tzv. zbytkovou klauzuli obdobnou čl. 5 písm. m) VÚKS, která umožňuje výkon i jiných konzulárních funkcí než uvedených v zákonném předpisu, předvídá-li to národní či mezinárodní právo.

## II. Národní konzulární právo a jeho poměr k mezinárodním pramenům – teoretický rámec

Výše byla podána charakteristika českého národního konzulárního práva, jež se vyznačuje heterogeností (tj. rozprostřeností do více právních předpisů) a nedokonalostí (tj. chybějícím zákonným zmocněním k výkonu určitých funkcí) – jestliže chybí vnitrostátní zákonná licence, nabízí se otázka, zda oprávnění k výkonu konkrétních činností nemůže vycházet přímo z mezinárodní smlouvy, tj. především je nutné zhodnotit význam čl. 5 VÚKS, jenž podává demonstrativní výčet konzulárních funkcí.<sup>10</sup> V zásadě je možné vymezit dva přístupy.

Dle užšího pojetí je čl. 5 VÚKS nutno interpretovat pouze jako mandát k omezení svrchovanosti, kompetence, územní výsosti, či zahraniční terminologií řečeno jurisdikce přijímajícího státu. Základní pravidlo mezinárodního práva, vystavěného na zásadě svrchované rovnosti, stanoví, že žádný stát nemůže vykonávat svrchovanou moc na území jiného státu<sup>11</sup> – alias *pars in parem non habet iurisdictionem*.<sup>12</sup> Prostřednictvím čl. 5 VÚKS smluvní strany (přijímající státy) vyjádřily souhlas s omezením své jinak výlučné dispoziční sféry a umožnily druhým státům (vysílající státy), aby vykonávaly své státní funkce na cizím území. Dle užšího přístupu však mezinárodní pravidlo poskytuje pouze mandát k omezení územní výsosti přijímajícího státu, nicméně nedává vysílajícímu státu „zákonnou licenci“ k vlastní činnosti v cizím státě. Užší pojetí má výlučně mezinárodní rozměr, neboť zajišťuje, že potenciální výkon konzulárních funkcí nebude porušením svrchovanosti přijímajícího státu.

Zmocnění k reálnému působení konzulárních úředníků však už musí stanovit vnitrostátní právo – pokud konzulární orgán pojmáme jako státní orgán, respektive správní orgán, tento může postupovat jenom tehdy, pokud disponuje zákonnou licencí. Uplatní se klasická zásada veřejného práva obsažená např. v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR – „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“.

---

<sup>10</sup> Přehlížet nelze ani bilaterální konzulární smlouvy, které rovněž obsahují ustanovení o funkcích konzulárního úřadu. Srovnej např. čl. 30 *Konzulární úmluvy mezi Československou socialistickou republikou a Spojenými státy americkými* ze dne 23. listopadu 1987. V současné době je Česká republika vázána celkem 39 bilaterálními smlouvami. V textu vymezený teoretický rámec je nutné aplikovat nejen na VÚKS, ale rovněž na zmíněné dvoustranné smlouvy.

<sup>11</sup> Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti v kauze *Lotus* zcela jednoznačně konstatoval, že „*prvním a nejzákladnějším omezením, jež pro státy vyplývá z mezinárodního práva, je zákaz výkonu moci, a to v jakékoliv formě, na území jiného státu, není-li stanoveno jinak*.“ Konzulární úmluvy jsou nástrojem, kterým je v duchu citovaného ustanovení stanoveno jinak. P.C.I.J. *The Case of the S.S. Lotus*, Serie A – No. 10, Judgment, 7 September 1927, s. 18, dostupné na [http://www.icj-cij.org/pcij/serie\\_A/A\\_10/30\\_Lotus\\_Arret.pdf](http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf) (10.4.2009)

<sup>12</sup> David, V. et al.: op. cit. sub 2, s. 80-81.

Uvedené argumentaci odpovídá i množství prováděcích předpisů, které jsou přijímány na národní úrovni a konkretizují jinak velmi obecně formulovaná ustanovení čl. 5 VÚKS.

Naznačenému pojetí neodporuje ani národní konzulární úprava jdoucí nad rámec explicitně uvedených funkcí konzulárních úředníků (čl. 5 písm. a) až písm. n) VÚKS). Např. italská úprava předvídá, že konzulární orgán provádí odvodní řízení a jakoukoliv další činnost ve věci vojenské služby. Jestliže uvedená pravomoc nefiguruje mezi výslovně zmíněnými funkcemi konzulárních úředníků, dalo by se usuzovat, že k jejímu výkonu nemá vysílající stát mandát a porušuje tak mezinárodní právo. Výše však bylo zmíněno, že čl. 5 VÚKS má pouze demonstrativní povahu a ve zbytkovém ustanovení (čl. 5 písm. m) VÚKS) připouští i provádění jiných funkcí svěřených konzulárnímu úřadu vysílajícím státem, za předpokladu, že nejsou zakázány zákony a předpisy přijímacího státu nebo proti nim přijímající stát nevznesl žádné námitky. V potaz je nutno brát rovněž relevantní mezinárodní dohody platné mezi vysílajícím a přijímajícím státem. V konkrétním případě by činnost konzulárních úředníků v oblasti vojenské služby, při splnění uvedených podmínek, nepředstavovala nepřípustný zásah do územní výsosti.

Dle širšího přístupu je mezinárodní smlouvu nutno vnímat nejenom jako mandát k omezení územní výsosti přijímacího státu, ale rovněž jako licenci k samotnému výkonu konzulárních funkcí. Konzulární orgán by tak mohl aktivně postupovat i bez konkrétního zákonného zmocnění, jeho činnost by nebylo možno pojímat jako nezákonnou, respektive právem nepředvídanou - ani naznačená struktura však zdaleka neřeší všechny problémy. I přes akceptování dvojí funkce mezinárodního pravidla (tj. mandát k omezení územní výsosti přijímacího státu a licence k vlastní činnosti konzulárního úřadu), by se nutně naráželo na příliš obecné vymezení funkcí, které by bylo nutné rozvést v prováděcím předpise. Značnou výhodou tohoto přístupu však je legalizace postupu konzulárních úředníků, byť všeobecně formulovaná. Je zřejmé, že širší přístup může být uplatněn pouze v zemích pojímajících vztah mezinárodního a národního práva monisticky – v dualistických zemích (např. Velká Británie) by licence pro výkon určité činnosti nemohla vyplývat přímo z mezinárodní smlouvy, ale z transformovaného vnitrostátního předpisu, byť by se jednalo o doslovné převzetí mezinárodního pramene práva.

Z nastíněné problematiky výkladu čl. 5 VÚKS při použití první, nebo druhé metody vyplývá, že čistějším právním řešením na úrovni národního práva je jednotná (homogenní) právní úprava. Při postavení vedle sebe pravidel konzulárního práva *stricto sensu* a národního konzulárního práva homogenního se může zdát, že dochází k určité duplicitě právních norem. Tato duplicita je však pouze zdánlivá, když adresáty mezinárodních norem konzulárního

práva (konzulární právo *stricto sensu*) jsou pouze státy jako rovnocenné, suverénní subjekty mezinárodního práva a adresáty norem národního konzulárního práva jsou správní orgány státu, popř. jednotlivci. Zdánlivá obsahová duplicita se tak následně rozpadá do dimenze horizontální (mezinárodní normy) a vertikální (národní) normy.

### III. Problematické aspekty českého konzulárního práva

Ať už je akceptován první (užší) nebo druhý (širší) přístup k interpretaci čl. 5 VÚKS a korespondujících ustanovení v bilaterálních konzulárních smlouvách, činnost českých konzulárních úředníků vykazuje z právního hlediska nedostatky. Řešitelé předkládají následující kategorizaci:

- a) konzulární úřad vykonává činnost, ke které dochází rovněž na vnitrostátní úrovni, existuje zde vnitrostátní úprava, která pamatuje i na zastupitelské úřady (např. zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech) – jedná se o ideální variantu, která nevyvolává žádné komplikace
- b) konzulární úřad vykonává činnost, k níž dochází běžně na vnitrostátní úrovni, je tudíž regulována vnitrostátními předpisy, v nichž však chybí zmocnění adresované zastupitelským úřadům; jednalo by se např. o ověřování, provádění překladů, jež upravují zákon č. 21/2006, o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů, respektive zákon č. 36/1967, o znalcích a tlumočnících; konzulární úřady patrně postupují analogicky, což představuje problém z hlediska užití analogie ve veřejném právu - platí, že analogie je přípustná, pokud je vykonávána ve prospěch žadatele/účastníka, nicméně v žádném případě jí nelze ospravedlňovat rozšiřování pravomocí, k čemuž nicméně v případě konzulárních úřadů dochází; naznačený aspekt představuje problém pouze za předpokladu, že není akceptován širší přístup k interpretaci čl. 5 VÚKS
- c) konzulární úředníci vykonávají funkce, které nejsou pokryty ani analogicky, neboť jsou typické právě pro konzulární ochranu, jedná se např. o poskytování finanční pomoci či návštěvy ve vězení; žádoucí je detailnější úprava (ve vztahu k finanční pomoci např. podmínky poskytnutí, reakce na zneužití, splácení, úročení) – reálně je zde postupováno roztržštěně, nejednotně napříč českými zastupitelskými úřady, což může kontrastovat s legitimním očekáváním
- d) kategorií svého druhu je činnost, ke které typicky dochází na vnitrostátní úrovni, je zde vnitrostátní úprava, která pamatuje rovněž na konzulární úřad, který však činnost nevykonává; lze uvést příklad sňatku: § 5 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině stanoví, že občan České republiky může v cizině uzavřít manželství též před zastupitelským úřadem České republiky oprávněným k tomu zvláštním předpisem, přičemž je odkazováno na vyhlášku, kterou byla v roce 1969 provedena VÚKS, konkrétně pak na



velmi obecně formulovaný čl. 5 písm. f) VÚSP, což je jistě netradiční forma odkazu;<sup>13</sup> nečinnost některých konzulárních úřadů vyvolává otázku nároku jednotlivce požadovat zákonem předvídaný postup státního orgánu, opět lze argumentovat oprávněným očekáváním<sup>14</sup>

- e) v praxi konzulárních úřadů se rovněž vyskytl problém s aplikací národních procesních předpisů; jestliže byl konzulární orgán vymezen jako správní orgán, je povinen postupovat v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád – opět se však vyskytuje nejednotnost, místy hraničící až s improvizovaností a spontaneitou, která k činnosti státního orgánu jistě nepatří.

---

<sup>13</sup> Jedná se o vyhlášku 32/1969 Sb. Článek 5 písm. f) stanoví, že konzulární funkce záleží v provádění funkce notáře, civilního matrikáře a obdobných funkcí a ve výkonu některých funkcí administrativní povahy za předpokladu, že to není v rozporu se zákony a předpisy přijímajícího státu.

<sup>14</sup> § 5 zákona o rodině stanoví ve vztahu k občanu České republiky možnost uzavření sňatku, ve vztahu k zastupitelskému úřadu pak povinnost zajistit výkon zákonem předvídaného práva.

## IV. Komparace

Následující část, která podává srovnání sledovaných právních úprav, je rozčleněna do 17 oblastí. První se věnuje pouze porovnání úprav konzulární služby. Komparace v této oblasti je pouze rámcová, především z toho důvodu, že primárním cílem srovnávací studie je komparace konzulárních funkcí. Ostatní oblasti se již zaměřují na srovnání jednotlivých konzulárních činností. Rozčlenění předložené řešiteli sleduje do určité míry stratifikaci zavedenou čl. 5 VÚKS. Některé konzulární funkce, pro jejich obsáhlou úpravu, jsou však diferencovány více (funkce civilního matrikáře, funkce notáře), u jiných dochází naopak z povahy věci ke sloučení (agenda námořní správy). Oblast 16 je sběrnou oblastí a odráží rovněž potřebu tzv. zbytkového ustanovení (čl. 5 písm. m) VÚKS). Poslední oblast je věnována úpravě poplatkové povinnosti.

I když se jednalo o komparaci tzv. homogenních právních úprav konzulárního práva, tato komparace spočívala především v porovnávání jednotlivých institutů, respektive konzulárních funkcí/činností (tzv. centrická mikrokomparace). Záměrem, a ani cílem studie, nebylo provést porovnání těchto úprav ve vztahu k ostatním normám daného právního řádu (excentrická komparace), popř. zkoumat otázky vzniku a existence těchto úprav a jejich dobové začlenění (ontologická či historická komparace).

Ve zkrácené verzi řešitelé předkládají pouze komparativní závěry, doporučení jsou soustředěna do jednoho celku v závěru této kapitoly. Detailnější rozbor je obsažen v plné verzi materiálu tvořícího výstup z grantu, jenž může být vhodně doplněn studiem přeložených národních úprav konzulárního práva tvořících přílohu předkládané studie.

### Seznam použitých zkratk

VÚKS	Vídeňská úmluva o konzulárních stycích
KÚ	konzulární úřad
KÚk	konzulární úředník
K	konzul
KS	konzulární služba
HK	honorární konzul
PS	přijímající stát
MZV	ministerstvo zahraničních věcí
mZV	ministr zahraničních věcí
D, EST, H, I, P, PL	– po vzoru mezinárodních zkratk států

## **1. Úprava konzulární služby**

### **Komparativní závěry:**

Úprava konzulární služby je zpravidla přímo navázána na právní úpravu zahraniční služby, proto v porovnávaných předpisech se spíše objevují neucelené regulace postavení konzulárních úředníků, jejich vztah k MZV, podmínky pro výkon, kariérní postup. Všechny zkoumané úpravy člení KÚk na profesní a honorární. U některých se objevuje přesnější úprava týkající se jak vztahu k MZV (procedura jmenování, odvolání, podmínky pro výkon), tak výčet funkcí, které honorární konzulové mohou vykonávat.

## **2. Agenda matriky a státního občanství**

### **Komparativní závěry:**

Sledované úpravy přiznávají KÚ pravomoci ve věcech občanství a matriky v různé míře. KÚ může např. ve věcech matričních vystupovat jako prostředník (Německo, Polsko), nebo je mu zákonem přiznáno přímo postavení matričního úřadu (Estonsko, Portugalsko, Itálie), což je pro jednotlivce výhodnější – totéž platí ve vztahu k vydávání průkazů totožnosti. Ve většině případů je úprava obecná, odkazuje na relevantní vnitrostátní předpisy (např. zákony o matrikách). Konkrétně lze uvést následující: italská úprava týkající se uzavírání sňatku je až příliš extenzivní, maďarská úprava zdůrazňuje oprávnění KÚ nakládat s osobními údaji.

## **3. Agenda poskytování konzulární pomoci obecně - ochrana práv a zájmů občanů, finanční pomoc**

### **Komparativní závěry:**

Typickým projevem konzulární pomoci je poskytnutí finančních prostředků státním příslušníkům, kteří se ocitli v nouzi. Úprava ve sledovaných zemích je poměrně konkrétní, výjimkou zůstává Itálie. Pro poskytnutí finanční pomoci je společná subsidiarita a nenárokovost (výjimkou mohou být pouze extrémní situace, kdy by např. došlo k ohrožení života – Německo). Značná pozornost je shodně věnována zajištění vrácení poskytnuté finanční pomoci (zástava, záruka, příslib vrácení, přechod půjčky jako pasiva v rámci dědění, stanovení lhůt, prohlášení za exekuční titul), které může být ve většině případů v odůvodněných situacích prominuto.

V národních konzulárních předpisech lze shodně nalézt většinou obecně stanovenou povinnost zajišťovat ochranu státním příslušníkům – pravomoc k činnosti KÚ může dokonce

vyplývat i ze zbytkových klauzulí, na základě kterých KÚ vykonává i jiné, než výslovně uvedené funkce, pokud směřují k ochraně zájmů státních příslušníků v PS (čl. 29 polského zákona). Relevantní ustanovení národních předpisů mohou být následně více či méně konkrétní (např. opatrovnictví ve vztahu k nezletilým a osobám zbavených způsobilosti k právním úkonům, možnost podat trestní oznámení, iniciovat řízení o náhradě škody, požadovat přítomnost vlastního experta v průběhu vyšetřování), nicméně musí respektovat právní řád PS.

#### **4. Agenda poskytování konzulární pomoci v případě katastrof, repatriace, omezení osobní svobody**

##### **Komparativní závěry:**

Zvláštní případ konzulární pomoci/ochrany představuje pomoc poskytovaná v mimořádných situacích (přírodní katastrofa, teroristický útok, válečný konflikt). Sledované právní úpravy (kromě Polska) zakládají obecně formulovaným způsobem pouze pravomoc k jednání, v konkrétních případech je nutné koordinovat postup se státními orgány PS. Nejdále zachází regulace maďarská, která občanům umožňuje, aby pro účely eventuální pomoci v krizové situaci oznámili místo pobytu v zahraničí předem, což však může na druhé straně vést k přetížení či zahlcení KÚ. (Viz též okruh 17. - Jiné)

Poskytování konzulární ochrany v případě omezení či zbavení osobní svobody je odrazem čl. 5 písm. e), respektive čl. 36 VÚKS. Příslušné orgány PS informují KÚ na základě žádosti osoby, jejíž svoboda byla omezena, nebo z úřední povinnosti (§ 70 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád), další postup K je ve sledovaných úpravách vázán na souhlas či žádost zadržené osoby. Oprávnění K jsou vymezena různě, objevuje se pouze obecné zmocnění (Německo), relativně detailní úprava (Portugalsko, Maďarsko), v italském zákoně explicitní zmínka zcela chybí. Respektování právních předpisů PS, i za předpokladu, že není výslovně uvedeno, je samozřejmostí.

Pomoc při návratu do vlasti výslovně upravují úpravy italská, portugalská, estonská a německá. Repatriace se dotýká převozu ostatků po zemřelém (Německo, Estonsko) a zajištění návratu do vlasti, např. v důsledku nedostatku finančních zdrojů – problematika úzce souvisí s konzulární ochranou analyzovanou výše. Nejširší (výslovná) oprávnění poskytuje K italská úprava (v mimořádných situacích dokonce dočasné zabavení lodí, jež mohou být využity k přepravě repatriantů), v ostatních úpravách je možné podobná oprávnění dohledat v implicitní podobě. V otázkách repatriace je opět nutné reflektovat relevantní vnitrostátní úpravu PS.

## **5. Agenda cestovních dokladů**

### **Komparativní závěry:**

Sledované úpravy shodně upravují jednu ze základních funkcí KÚ vcelku jednotně, výjimku představují úprava německá, která odkazuje na relevantní vnitrostátní předpis, a úprava maďarská, která pravomoc KÚ omezuje pouze na vydávání náhradních cestovních dokladů, tj. nikoliv pasů. Estonská a polská právní regulace se navíc vyznačuje speciálním rysem v podobě pravomoci k vydání cestovního dokladu (pasu, cestovního průkazu) cizím státním příslušníkům. Detailnější úprava je obsažena ve specializovaných vnitrostátních předpisech o cestovních dokladech, které upravují např. vazbu na příslušné vnitrostátní orgány.

## **6. Agenda víz**

### **Komparativní závěry:**

Udělování víza není, vyjma rodinných příslušníků EU, nárokové, což dokládá např. nepřezkoumatelnost negativního rozhodnutí. Komparované právní úpravy se omezují na založení pravomoci KÚ, čímž navazují na čl. 5 písm. d) VÚKS, specifikovaný odkazy na speciální vnitrostátní předpisy, respektive vymezením jejich vztahu ke konzulárním zákonům.

## **7. Agenda výkonu notářských činností (legalizace, ověřování, vydávání osvědčení aj.)**

### **Komparativní závěry:**

Všechny srovnávané úpravy obsahují určitou regulaci notářských činností prováděných konzulárními úřady od nejstručnějších (pouhý odkaz na ustanovení notářského řádu domovského státu, kterými se KÚk řídí) až po velmi podrobné (detailní výčet jednotlivých notářských činností a jejich podrobná úprava). Až na nepatrné výjimky je výkon notářských činností svěřen pouze profesním KÚk, v některých státech dokonce pouze určité zvláštní kategorii těchto úředníků. Mnohé úpravy opírají možnost výkonu notářských funkcí KÚk, respektive vydání notářské listiny o oprávnění vydané mZV ve spolupráci s Ministrem spravedlnosti. Co do obsahu lze ze základních běžných notářských činností (vydávání osvědčení o určité skutečnosti, legalizace, vidimace atd.) vyčlenit institut *superlegalizace*, kterou nelze považovat za běžnou notářskou činnost.

## **8. Agenda překladů**

### **Komparativní závěry:**

Některé srovnávané úpravy obsahují ustanovení o možnosti KÚ vyhotovit úřední překlad dokumentu z/do jazyka přijímacího státu z/do úředního jazyka vysílající země. Regulace takové činnosti je velmi stručná, neobsahuje podrobnější úpravu, neuvádí výjimky (zda lze ověřit překlad, provést překlad jakéhokoliv dokumentu, či např. pouze dokumentu úřední povahy, pouze dokumentu veřejnoprávní povahy atd.) Žádná z úprav rovněž neobsahuje odkaz na obecnější vnitrostátní normu.

## **9. Agenda organizace voleb**

### **Komparativní závěry:**

Některé porovnávané úpravy obsahují ustanovení o konzulárních funkcích týkajících se organizace voleb. Ustanovení jsou formulována stručně, neobsahují odkaz na národní úpravu o volbách do parlamentu. Pravomoci konzulárních úřadů jsou stanoveny velmi obecně bez rozdílu, o jaký typ voleb (parlamentní, evropské) se jedná.

## **10. Agenda dědictví**

### **Komparativní závěry:**

Některé z porovnávaných úprav obsahují ustanovení týkající se úkonů KÚ při ochraně zájmů občanů vysílajícího státu ve věcech dědických na území státu přijímacího. Základním úkonem KÚk ve věcech dědických je informování státních popř. i cizích orgánů o nápadu dědictví a jeho zajištění. Ve vztahu k fisku může KÚk vystupovat jako realizátor části dědictví za předem stanovených podmínek. Ve vztahu k dědicům KÚk vykonává činnosti směřující k ochraně, popř. obvyklé správě dědictví.

## **11. Agenda právní pomoci (doručování, dožádání, výslech aj.)**

### **Komparativní závěry:**

Některé porovnávané úpravy obsahují regulaci konzulárních činností týkajících se právní pomoci na žádost soudů nebo správních orgánů vysílajícího státu. Veskrze jsou upraveny základní činnosti právní pomoci – doručování, provádění výslechů, přijímání výpovědí, či vysvětlení. Úprava je stručná, sleduje hlavní rámec, který poskytuje čl. 5 písm. j)

VÚKS, přičemž se vždy odkazuje na analogické použití procesních předpisů vysílajícího státu.

## **12. Agenda spolupráce s přijímajícím státem – kulturní, hospodářská, vědecko-technická**

### **Komparativní závěry:**

I přesto že, VÚKS věnuje podpoře rozvoje hospodářských, vědeckých a kulturních styků a zjišťování stavu a vývoje v těchto oblastech v přijímajícím státu dva odstavce (čl. 5 písm. b), c) VÚKS), zákonné úpravy se o těchto činnostech až na výjimky (portugalský a polský zákon) nezmiňují. Vychází to hlavně ze skutečnosti, že tento typ konzulárních činností je stěží právem regulovatelný a obsahově velmi rozmanitý, často velmi konkrétní na to, aby jej mohla obsáhnout obecná právní úprava. Proto také dvě uvedené výjimky poskytují velmi stručnou, rámcovou úpravu spíše proklamativního charakteru.

## **13. Agenda odvodního řízení**

### **Komparativní závěry:**

Některé z porovnávaných úprav obsahují regulaci konzulárních činností spojených s odvodním řízením. Tato ustanovení lze podřadit pod čl. 5 písm. m) VÚKS (provádění jiných funkcí svěřených konzulárnímu úřadu). Porovnávaná ustanovení jsou velmi stručná, neobsahují odkaz na jinou obecnější právní úpravu. Některé KÚ vedou pouze jmenné seznamy, jiné se zabývají dokumentací o plnění vojenských povinností na žádost vojenských úřadů, další samy vykonávají odvodní řízení.

## **14. Poskytování úschovy**

### **Komparativní závěry:**

Dvě z porovnávaných právních úprav obsahují zvláštní regulaci činností spojených s úschovou na KÚ. Obsahově lze tyto činnosti podřadit pod notariátní funkce. Italská právní úprava je velmi podrobná, přičemž depozitum se poskytuje pouze v zájmu státních příslušníků a konzulárním úřadem jsou stanoveny podmínky. (Pokud ale podmínky stanovené nejsou, postupuje se podle ustanovení občanského zákoníku.)

## **15. Agenda námořní správy**

### **Komparativní závěry:**

Právní úpravy států, které mají mořské pobřeží obsahují regulaci konzulárních funkcí týkajících se námořní správy. Úprava je spíše podrobnější, povětšinou ale odkazuje také na obecnou vnitrostátní úpravu o správě na úseku námořní plavby. U některých právních úprav je regulace konzulárních činností ve vztahu k námořní plavbě použita i pro leteckou přepravu.

## **16. Jiné konzulární funkce**

### **Komparativní závěry:**

Některé porovnávané úpravy obsahují ustanovení o konzulárních funkcích, které lze stěží podřadit pod výše zvolenou systematiku. Jsou to činnosti, které také spadají pod ustanovení čl. 5 písm. m) VÚKS (provádění jiných funkcí svěřených konzulárnímu úřadu vysílajícím státem). Některé činnosti jsou v současné praxi konzulárních úřadů obtížně představitelné (konzulární úředník jako samorozhodce), jiné lze označit za činnosti doplňkové, fragmentární a šlo by je zařadit pod obecné ustanovení o ochraně zájmů vysílajícího státu a jeho občanů (podpora škol, pracujících, přistěhovalců).

U většiny úprav lze však jednotně do této kategorie zařadit novelizace týkající se registrace občanů vysílajícího státu pobývajících ve státu přijímajícím. Registrace je dobrovolná, činěna nově i formou elektronického zápisu.

## **17. Poplatky**

### **Komparativní závěry:**

Všechny srovnávané úpravy obsahují ustanovení o poplatkové povinnosti za úkony konzulárních úřadů. Některé stručnější úpravy stanoví pouze samotnou povinnost a odkazují na zvláštní předpis obsahující jak pravidla, tak konkrétní sazebník. Jiné, podrobnější, zahrnují vedle samotné poplatkové povinnosti také pravidla pro poskytování úlev či osvobození. Sazebník je zpravidla přílohou zákona o konzulárních funkcích.

Výkon výše uvedených funkcí českými konzulárními úřady/konzulárními úředníky vykazuje z hlediska právní regulace různorodost. V činnostech, jež jsou vykonávány v zahraničí a jež nemají vnitrostátní obdobu, regulace zcela chybí, což může napravit pouze přijetí speciálního zákona – jedná se např. o poskytování finanční pomoci, poskytování pomoci v mimořádných situacích, nebo poskytování pomoci osobám, u nichž došlo k omezení



osobní svobody. V jiných oblastech (agenda cestovních dokladů, víz, voleb, námořní správy) je úprava dostatečná, čehož by potenciální nově připravený zákon mohl využít např. formou odkazu. Typická činnost konzulárních úředníků (vidimace, legalizace, činnost notářská, případně činnost v rámci dědického řízení) by měla být v nové právní úpravě zmíněna alespoň rámcově, konzulární úředníci by mohli na základě odkazu postupovat obdobně jako vnitrostátní orgány, tj. podle vnitrostátních předpisů, které nicméně na zastupitelské úřady nepamatují. Specifickou oblastí zůstává agenda překladů, kde podobný odkaz na vnitrostátní úpravu (zákon o znalcích a tlumočnících) není vhodný, nabízí se proto detailnější úprava v novém zákoně. Konečně v otázce odvodních by národní regulace byla vzhledem k profesionalizaci armády zcela nadbytečná, totéž lze říci o úpravě spolupráce v hospodářských, sociálních a kulturních věcech, kde postačuje rámec předvídaný VÚKS. Analýza zahraniční úpravy konzulárního práva by mohla přispět rovněž k pozitivním změnám ve stávajících právních předpisech – např. zařazení konzulárního úřadu mezi orgány, které jsou oprávněny přijímat žádosti o vydání občanského průkazu.

## ZÁVĚR

Komparace jednotlivých homogenních právních úprav konzulárního práva ve vybraných evropských zemích ukázala, že všechny srovnávané úpravy mají téměř totožný rozsah regulovaných konzulárních funkcí. Všechny srovnávané úpravy se přitom v podobné míře odchyľují od čl. 5 VÚKS v tom smyslu, že regulace některých konzulárních funkcí je v zákonné úpravě potlačena (typicky obecnější ustanovení čl. 5 písm. a), b), c) VÚKS), nebo naopak vymezena detailněji, ať již s použitím odkazu na vnitrostátní *lex generalis* (agenda matriky), nebo bez něj (agenda poskytování konzulární ochrany).

Nabídnutá doporučení (srovnej dále plnou verzi studie) reflektují současnou českou legislativu upravující velmi roztržitě konzulární funkce, přičemž se jedná pouze o tzv. profilové zákony odrážející hlavní konzulární činnosti uvedené v čl. 5 VÚKS (zákon o matrikách a jménu a příjmení, cizinecký zákon atd.) Smyslem totiž nebylo vytvořit celkový přehled českých zákonů, které obsahují úpravu jednotlivých konzulárních funkcí, popř. jsou analogicky, bez tohoto přímého zmocnění, KÚ používány. Takový přehled by totiž byl potřebný až pro případné zpracování vlastního českého zákona o konzulárních funkcích. Doporučení mají tudíž povahu čistě informativní s tím, že poskytují u jednotlivých konzulárních funkcí základní rámeček případné budoucí úpravy, aniž by blíže specifikovala její vlastní obsah.

Českou homogenní úpravu lze do budoucna pojmout dvěma způsoby. Způsobem širším, obsahujícím regulaci konzulární služby (popř. celé zahraniční služby) a regulaci konzulárních funkcí. Vzhledem k současnému legislativnímu stavu „služebního zákona“, a rovněž s přihlédnutím ke srovnávaným právním úpravám v evropských zemích, je však tato varianta stěží přijatelná. Druhý způsob, užší - exkluzivní, spočívá v samostatné regulaci konzulárních funkcí. Takový legislativní postup není odvislý od existence či účinnosti služebního zákona, popř. zákona o zahraniční službě - zákonnou úpravu by bylo možné vzhledem k samostatnosti a obsahové ucelenosti předmětu připravit zcela separátně. Při případné přípravě českého zákona o konzulárních funkcích lze proto tento postup doporučit.