

NEKATERI IZBRANI VIDIKI PRAKSE S PODROČJA DIPLOMATSKEGA IN KONZULARNEGA PRAVA V SLOVENIJI**

Povzetek. Slovenija kot suverena država v svojih odnosih z drugimi subjekti mednarodnega prava spoštuje in uporablja pravila ter načela diplomatskega in konzularnega prava. Po razpadu nekdanje SFRJ je nasledila temeljne mednarodne pogodbe diplomatskega in konzularnega prava ter sprejela ustrezne notranje predpise. Poleg slovenske ustave osrednje mesto zasedajo zakon o zunanjih zadevah in predpisi, sprejeti v okviru ministrstva za zunanje zadeve. Po skoraj dveh desetletjih teorije in prakse diplomatskega in konzularnega prava v Sloveniji ta članek ponuja pregled nekaterih temeljnih značilnosti tega razvoja, s posebnim poudarkom na posameznih izbranih vidikih, vključno z novim razvojem na področju nudenja konzularne pomoči državljanom EU s strani držav članic EU v tretjih državah, saj se je ta pomoč za slovenske državljane v praksi izkazala za izjemno pomembno. Pri posamezni obravnavani temi so podani tudi določeni zaključki in predlogi za prihodnje urejanje teh vprašanj.

Ključni pojmi: diplomatsko in konzularno pravo, Zakon o zunanjih zadevah, častni konzuli, konzularna pomoč državljanom EU

Uvod¹

Diplomatsko in konzularno pravo kot ena osrednjih in hkrati najstarejših vej mednarodnega prava ureja vprašanja, ki so neločljivo povezana s samim obstojem države od njene vzpostavitve dalje. Mednarodno pravo namreč določa, da morajo biti za nastanek države izpolnjeni določeni kriteriji: stalno

* Dr. Vasilka Sancin, docentka na Katedri za mednarodno pravo Pravne fakultete, Univerza v Ljubljani.

** Pregledni znanstveni članek.

¹ Avtorica se zahvaljuje predvsem gospe Ireni Gril s Konzularnega sektorja Ministrstva za zunanje zadeve RS za posamezne koristne informacije glede konzularne pomoči, ki so bile uporabljene tudi v tem članku, in gospodu Marku Kosu, knjižničarju Depozitarne knjižnice ZN za pomoč pri zbiranju literature.

prebivalstvo, opredeljeno ozemlje, efektivna oblast in z njo neposredno povezana sposobnost vstopiti v odnose z drugimi državami.² Prav slednja je tudi dokaz neodvisnosti od drugih držav, v povezavi z učinkovito oblastjo pa predvideva obstoj organov, ki bodo pristojni za vzdrževanje mednarodnih odnosov. Mednarodnopravna pravila in načela diplomatskega in konzularnega prava, ki urejajo diplomatske in konzularne odnose med državami, med njimi in mednarodnimi organizacijami ter med mednarodnimi organizacijami samimi, pravni položaj (pravice in dolžnosti) njihovih predstavnikov in predstavnikov v tujini (ter mednarodnih funkcionarjev) ter zagotavljajo njihov mednarodnopravni status, njihove naloge, privilegije in imunitete,³ so se najprej začela razvijati po poti običajnega prava, kasneje pa so postala del obsežnih in celovitih kodifikacij. Vsaka država in mednarodna organizacija pa za namene izvajanja in podrobnejšega urejanja teh vprašanj sprejme tudi ustrezno notranjepravno zakonodajo.

Po osamosvojitvi Slovenije, ko se je vzpostavila kot nova suverena država, so sledili mednarodnopravna priznanja s strani drugih držav, vzpostavljanje diplomatskih in konzularnih odnosov,⁴ pošiljanje slovenskih diplomatskih in konzularnih predstavnikov v druge države in mednarodne organizacije ter sprejemanje predstavnikov drugih držav in mednarodnih organizacij. V tistem obdobju je Slovenija postala pogodbenica številnih mednarodnih pogodb s področja diplomatskega in konzularnega prava, sprejela pa je tudi potrebno notranjo zakonodajo s tega področja. Po skoraj dveh desetletjih teorije in prakse diplomatskega ter konzularnega prava v Sloveniji zato v nadaljevanju sledi prikaz nekaterih izbranih vidikov tega razvoja, s posebnim poudarkom na konzularni pomoči.

Slovenija in mednarodne pogodbe s področja diplomatskega in konzularnega prava

Slovenija, ki je nastala po razpadu nekdanje Jugoslavije, je kot država naslednica vstopila v številna pravna razmerja države predhodnice.⁵ Tako je po nekdanji Jugoslaviji nasledila tudi nekatere temeljne mednarodne pogodbe s področja diplomatskega in konzularnega prava.

² Kriterije določa 1. člen Konvencije o pravicah in dolžnostih držav iz Montevidea (1933). O kriterijih za nastanek države glej tudi Türk (2007: 86–89), Brownlie (2008: 70–72) in Crawford (2006: 37–95).

³ Obstaja mnogo različnih definicij diplomatskega in konzularnega prava – nekaj jih je predstavljeno v Bohte in Sancin (2006: 35–36).

⁴ Največ, 68 sporazumov o vzpostavitvi diplomatskih odnosov je bilo sklenjenih leta 1992. Za podrobnejšo analizo glej Sancin (2002).

⁵ Podrobneje o vprašanjih nasledstva (sukcesije) po nekdanji Jugoslaviji glej v Bohte (1999a: 553–576; 1999b: 672–713; 2001: 561–585) in Škrk (1996: 45–71; 2003: 348–374).

V Tabeli 1 v prilogi so prikazani nekateri podatki glede temeljnih pogodb, tako imenovanega *lex specialis* diplomatskega in konzularnega prava (Bohte in Sancin, 2006: 72). Kot je razvidno iz tabele, pa se Slovenija za razliko od nekaterih drugih držav naslednic (še) ni odločila, da po nekdanji Jugoslaviji nasledi tudi Opcijski protokol k Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih o pridobivanju državljanstva in Opcijski protokol k Dunajski konvenciji o konzularnih odnosih o pridobivanju državljanstva, ki vsak v svojem 2. členu določata, da člani diplomatske misije oziroma konzulata, ki niso državljani države sprejemnice, in člani njihovih družin, ki sodijo v njihovo gospodinjstvo, ne morejo pridobiti državljanstva te države zgolj na podlagi njene zakonodaje. Prav tako Slovenija ni nasledila Opcijskega protokola k Dunajski konvenciji o konzularnih odnosih o obveznem reševanju sporov ter Opcijskega protokola h Konvenciji o specialnih misijah o obveznem reševanju sporov. Slovenija torej ne sprejema vnaprej obvezne pristojnosti Meddržavnega sodišča v Haagu za reševanje sporov o razlagi ali uporabi Dunajske konvencije o konzularnih odnosih in Konvencije o specialnih misijah, zato bi bilo torej v primeru morebitnih sporov, ki jih ne bi bilo možno rešiti z diplomatskimi sredstvi, treba šele skleniti poseben sporazum za uporabo pravnih sredstev, predvsem Meddržavnega sodišča ali arbitraže. Nasprotno pa Slovenija sprejema obvezno pristojnost Meddržavnega sodišča za reševanje sporov o razlagi ali uporabi Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih, saj je pogodbenica njenega opcijskega protokola, ki ga je nasledila po nekdanji Jugoslaviji.

Poleg v tabeli navedenih obstaja še vrsta drugih mednarodnih pogodb, ki prav tako vsebujejo posamične določbe s področja diplomatskega in konzularnega prava ter katerih pogodbenica je tudi Slovenija, relevantno vsebino pa je moč najti tudi v nekaterih mednarodnih nepogodbenih aktih.⁶ Slovenija je po nekdanji Jugoslaviji nasledila tudi nekatere bilateralne konzularne konvencije, kazalo pa bi preučiti tudi, ali so bile morda sklenjene še katere, ki bi jih bilo smiselno še naslediti, in tudi, ali obstaja potreba po sklenitvi novih.

Po dveh dekadah lastnega obstoja pa nekatere temeljne mednarodne pogodbe, vključno s področja diplomatskega in konzularnega prava, še vedno niso uradno prevedene v slovenski jezik in njihovi prevodi objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije.⁷

⁶ Za navedbo nekaterih pomembnejših glej Bohte in Sancin (2006: 72–74).

⁷ Neuradni prevodi Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih (DKDO), Dunajske konvencije o konzularnih odnosih (DKKO), Konvencije o specialnih misijah (KSM) in njihovih opcijskih protokolov ter Dunajske konvencije o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja (DKPDMO) so objavljeni na primer v Bohte in Sancin (2006: 251–356).

Slovensko diplomatsko in konzularno pravo

Slovenija je problematiko diplomatskega in konzularnega prava najobsežneje zajela v Zakonu o zunanjih zadevah (v nadaljevanju: ZZZ).⁸ Prvi slovenski zakon o zunanjih zadevah je bil sprejet 5. junija 1991 (UL RS 1/91), približno šest mesecev pred sprejetjem slovenske ustave, sedaj veljavni ZZZ pa 25. maja 2001 in je bil do danes že večkrat noveliran.⁹ Kljub vsem spremembam in dopolnitvam, ki so že bile sprejete, pa bi kazalo v prihodnje razmisliti tudi o sprejemu novega ZZZ, saj zgolj delne spremembe in dopolnitve niso odpravile vseh pomanjkljivosti, stalno poseganje vanj pa se zdi glede na to, da gre za enega temeljnih zakonov države, nesprejemljivo.

ZZZ ureja opravljanje zunanjih zadev, delovanje Ministrstva za zunanje zadeve (v nadaljevanju: MZZ), pravice in obveznosti diplomatov, postopek ustanavljanja predstavništva RS v tujini in tujih predstavništva v RS ter postopek sklepanja in izvajanja mednarodnih pogodb. Glede vprašanj, ki niso izrecno urejena s tem zakonom, izrecno napotuje na druge notranje predpise ter pravila običajnega in pogodbenega mednarodnega prava, ki obvezuje RS (1. člen ZZZ-1; UL RS 45/2001). Pred zadnjo spremembo zakona so se v praksi pokazale predvsem potrebe, da se odpravijo določene pomanjkljivosti in nejasnosti ter da se natančneje določijo nekatere pristojnosti. Predvsem se je v zadnjem času v praksi pokazala potreba po natančnejši določitvi pristojnosti različnih organov in institucij v postopku postavitve vodij diplomatskih predstavništva, razporejanje diplomatov v zunanjo službo, določitev pogoja zahtevanih delovnih izkušenj za diplomatske nazive v zunanji službi, ureditev pripravništva in usposabljanja diplomatov in podobno.

Na tem mestu bo zaradi odmevnosti v pretekli praksi omenjen zgolj postopek postavitve in odpoklica veleposlanika RS, ki ga ureja več pravnih aktov. Na podlagi ustave je ZZZ določbo o postavitvi in odpoklicu veleposlanika postopkovno razčlenil v 17. in 17.a členu. Diplomatska predstavništva tako vodijo veleposlaniki, zakon pa dopušča možnost, da minister za zunanje zadeve vodenje diplomatskega predstavništva zaupa odpravniku poslov, oz. se lahko postavi nerezidenčnega veleposlanika, ki je akreditiran v eni ali več državah oz. mednarodnih organizacijah.

Veleposlanik je postavljen za štiri leta, ki se lahko podaljšajo, če tako narekujejo razmere, vendar ne za dlje kot za dve leti. Zaporedoma lahko slušbuje v največ dveh diplomatskih predstavništvih, pri čemer skupna

⁸ Sicer je posamične določbe, pomembne za diplomatsko in konzularno pravo, poleg v Ustavi RS moč najti tudi v Kazenskem zakoniku, Zakonu o kazenskem postopku, Zakonu o splošnem upravnem postopku, Zakonu o pravdnem postopku ter Zakonu o izvršbi in zavarovanju.

⁹ UL RS št. 45/2001, 78/2003, 113/2003, 20/2006, 118/2007 – Odl. US, 76/2008, 108/2009. Uradna kratica trenutnega zakona je ZZZ-1-UPB1.

doba vodenja diplomatskega predstavništva ne sme preseči osem let. Poleg tega veleposlanik, ki je vodil diplomatsko predstavništvo na podlagi postavitve za skupno dobo, daljšo od šestih let, ne more biti postavljen na položaj veleposlanika pred potekom dveh let od odpoklica s tega položaja. Ta določba naj bi zagotovila, da veleposlanik po tem času zopet vzpostavi vezi in stike v domovini ter se seznani z dogodki in življenjem v Sloveniji.

Jasneje in natančneje postopek in vrstni red opravil pri postavitvi veleposlanika določa 17.a člen. Ta v prvem stavku navaja, da vlada določi predlog (ki ga pripravi minister za zunanje zadeve) za postavitve veleposlanika po posvetovanju s predsednikom republike. Namen posvetovanja je predhodna uskladitev o predlogu, da se bo postopek lahko uspešno izvedel. Po določitvi predloga vlade se kandidat za veleposlanika predstavi delovnemu telesu državnega zbora, pristojnemu za zunanjo politiko, ki o predstavitvi poda mnenje. Novost je tretji odstavek tega člena, ki izrecno določa, da po predstavitvi v državnem zboru MZZ zaprosi državo sprejemnico za *agrément*. Pred zadnjo spremembo zakona namreč v njem ni bilo določeno, v katerem trenutku se zaprosi za *agrément*, zaradi česar je v praksi prihajalo do težav in različnih razlag, kdaj je to mogoče storiti. Po prejemu *agrémenta* vlada predlog za postavitve veleposlanika pošlje predsedniku republike. Predsednik republike postavlja in odpoklicuje veleposlanike z ukazom, ki se objavi v Uradnem listu RS. Če ukaza ne izda, o tem obvesti vlado. Predsednik republike veleposlaniku izda tudi poverilno pismo.

Postopek priprave mnenja o strokovni usposobljenosti kandidatov za vodje predstavništev RS v tujini in postopek priprave predloga za imenovanje vodij diplomatsko-konzularnih predstavništev urejajo Navodila o postopku za imenovanje vodij predstavništev RS v tujini.¹⁰

V slovenski praksi postavljanja in odpoklica veleposlanikov je prišlo do nekaterih nasprotujočih si mnenj zlasti o vprašanju, kakšna je dejanska vloga predsednika republike pri tem in kakšna so njegova pooblastila. Ker ustava v četrti alineji 107. člena izrecno določa, da predsednik republike postavlja in odpoklicuje veleposlanike in poslanike RS ter sprejema poverilna pisma tujih diplomatskih predstavnikov, ni mogoče izključiti pravice, da pod določenimi pogoji ne sprejeme ukaza o postavitvi oz. posameznega kandidata celo zavrne (prim. Tisel, 2010). Glede na to, da naj bi kandidata po novem vlada določila šele po posvetovanju s predsednikom republike, naj bi se bilo zapletom v prihodnje moč izogniti.

Poleg Navodila o postopku za imenovanje vodij predstavništev RS v tujini je bilo v Sloveniji sprejetih še nekaj za diplomatsko in konzularno pravo

¹⁰ Dostopna na: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja_in_dokumenti/Notranji_akti/Navodilo_o_postopku_za_imenovanje_vodij_predstavnistev_Republike_Slovenije_v_tujini_cistopis.pdf, 9. 10. 2010.

pomembnih podzakonskih in drugih notranjih aktov, kot so na primer Pravilnik o diplomatski, konzularni in službeni izkaznici, Pravilnik o diplomatskem izpitu in Navodilo za častne konzularne funkcionarje Republike Slovenije.¹¹ Na splošno bi lahko rekli, da je bila Slovenija doslej na področju sprejemanja notranjepravnih predpisov s tega področja precej aktivna.

Nenazadnje velja omeniti tudi, da je izpod peres slovenskih avtorjev izšla že vrsta doktrinarnih del s področja diplomatskega in konzularnega prava.¹² Poleg tega za poučevanje diplomatskega in konzularnega prava že vrsto let skrbita predvsem Pravna fakulteta in Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, kjer je bilo spisanih že več kot sto diplomskih, magistrskih in doktorskih del s tega področja.

Uporaba instituta častnih konzulov

Ob sprejemanju Dunajske konvencije o konzularnih odnosih leta 1963 je prevladalo stališče o fakultativni naravi instituta častnih konzulov. Njen 68. člen tako govori o svobodni odločitvi vsake države o tem, ali bo imenovala in ali bo sprejemala častne konzule. Le tako je bila namreč vključitev tega instituta v besedilo konvencije sploh mogoča (Bohte in Sancin, 2006: 248). V praksi, ki je sledila, pa se je pokazalo, da države, vključno s Slovenijo, ta institut izdatno uporabljajo, zlasti kadar gre za države z manj razvejanimi diplomatsko-konzularnimi mrežami. Tudi Slovenija tako že vse od osamosvojitve dalje uspešno vsaj delno rešuje pomanjkanje svoje večje zastopanosti v tretjih državah¹³ prav z uporabo instituta častnih konzularnih funkcionarjev.¹⁴

Leta 2010, kakor je razvidno iz Tabele 2 (priloga), je imela Slovenija v tretjih državah 42 rezidenčnih veleposlaništev, sedem stalnih predstavništev pri mednarodnih organizacijah (OZN v New Yorku in Ženevi, OZN, OVSE in drugih mednarodnih organizacijah na Dunaju, pri Svetu Evrope v Strasbourgu, pri EU v Bruslju, pri Natu v Bruslju in stalno predstavništvo pri OECD v Parizu),¹⁵ predstavniško pisarno pri Palestinski upravi v Ramali, pet

¹¹ Ti predpisi so dostopni na spletni strani MZZ: http://www.mzz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/ 9. 2. 2011.

¹² Nekatera izbrana relevantna dela, ki se ukvarjajo s tematiko diplomatskega in konzularnega prava, so na primer: Bohte in Sancin (2006); Cerar (2001); Jazbec (1997); Jazbec (1998); Jazbec (2009); Petrič (2010); Bohte (2002); Brglez (1998); Jazbec (2007); Vidmar; Zidar (2004); Brglez (1993); Brglez (1996); Kavar in Sancin (2009); Peterlin (2006); Simoniti (1994); Simoniti (1995a); Simoniti (1995b); Türk (2005); Türk (2005).

¹³ Slovenija pa je z drugimi državami sklenila tudi kar nekaj dogovorov o zastopanju oziroma nudenju konzularne pomoči našim državljanom v tretjih državah in obratno. Več informacij o tem na: http://www.mzz.gov.si/si/konzularne_informacije/vizumske_informacije/ 7. 2. 2011.

¹⁴ Za nekatere statistične podatke preteklih let o uporabi instituta častnih konzulov v praksi posamičnih držav glej Bohte in Sancin (2006: 248–249).

¹⁵ Pri vrsti mednarodnih organizacij so akreditirana tudi nekatera slovenska bilateralna predstav-

generalnih konzulatov, ki so jih vodili karierni konzuli, en konzulat, ki ga je vodil karierni konzul, in kar 77 konzulatov, ki so jih vodili častni konzuli (od tega 11 generalnih konzulatov). Častnih konzularnih funkcionarjev Slovenije v tujini je torej več kot vseh veleposlanikov in kariernih konzulov Slovenije skupaj. Častne konzule pa v odnosih s Slovenijo pogosto uporabljajo tudi druge države. V Sloveniji je rezidenčno zastopanih 42 držav, ki imajo v Ljubljani odprta svoja veleposlaništva, Vatikan (Sveti sedež) pa ima pri nas apostolsko nunciature.¹⁶ Le Italija ima v Sloveniji generalni konzulat, ki ga vodi karierni konzul, sicer pa je v Sloveniji kar 29 konzulatov, ki jih vodijo častni konzuli (od tega šest generalnih konzulatov) (prim. Tabela 2).

Status častnih konzulov na mednarodnopravni ravni – tudi za Slovenijo kot njeno pogodbenico – ureja Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, ki tretje poglavje z naslovom *Ureditev, ki velja za častne konzularne funkcionarje in za konzulate, ki jih vodijo* namenja prav temu vprašanju.

Na notranjepravni ravni pa je Slovenija ta institut podrobneje uredila tako na zakonski kot tudi podzakonski ravni. V ZZZ je že v 23. členu predvidela, da konzulat lahko vodi poklicni ali častni konzularni funkcionar, ki ga imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra za zunanje zadeve. Podrobneje nato institut častnega konzularnega funkcionarja ureja v 28. členu, kjer so določene njegove pristojnosti, način delovanja in tudi upravičenja do nadomestila določenih stroškov. Možnost odprtja konzulata tuje države v Sloveniji, ki ga vodi častni konzularni funkcionar, predvideva 66. člen ZZZ. Pri tem pa se zdi nekoliko nepotrebno ločevanje posameznih določb, ki se ukvarjajo s tujimi konzulati v Sloveniji, na tri člene (64.–66. člen). V 64. členu je namreč najprej splošno urejeno odpiranje tujih konzulatov, kar bi se dalo razumeti, da se ta člen uporablja tako za tiste konzulate, ki jih vodijo karierni, kot tudi za tiste, ki jih vodijo častni konzularni funkcionarji. Nadalje je v 65. členu določen postopek izdaje eksekvature. Nato pa so v 66. členu *mutatis mutandis* te določbe ponovljene še za častne konzularne funkcionarje, v četrtem odstavku tega člena pa sta urejena postopek zaprtja konzulata s častnim konzulom in postopek umika soglasja k odprtju konzulata s častnim konzulom na čelu, v petem odstavku tega člena pa najdemo napotilo, da se določbe četrtega odstavka uporabljajo tudi za zapiranje tujih konzulatov iz 64. člena tega zakona. Glede na besedilo 66. člena se da sklepati, da se 64. in 65. člen nanašata na konzulate, ki jih vodijo karierni

ništva (npr. pri Organizaciji Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (UNESCO) v Parizu ali pri Mednarodni organizaciji za kmetijstvo in prehrano (FAO) v Rimu).

¹⁶ Tretji odstavek 16. člena Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih varuje običaje, ki jih sprejema država sprejemnica o prednostnem vrstnem redu predstavnika Svetega sedeža. V praksi, predvsem pretežno katoliških držav, ki jo vzdržuje tudi Slovenija, to pomeni, da ima vodja misije Svetega sedeža prednost v okviru svojega razreda ne glede na čas nastopa funkcije, tako da ima apostolski nuncij tudi status dekana diplomatskega zbora.

konzuli, in na izdajanje eksekvatur kariernim konzularnim funkcionarjem. Vprašanje je, ali je ločevanje glede na vsebinsko simetrijo določb na več členov smiselno in ali je primerno, da se v členu, ki je vsaj načeloma glede na predhodna dva *lex specialis* (Dunajska konvencija o konzularnih odnosih namreč v 68. členu govori o fakultativni naravi instituta častnih konzularnih funkcionarjev), določa, da se njegove določbe (pri tem mislimo na četrtri in peti odstavek) uporabljajo tudi za konzulate s kariernimi konzuli. Logika Dunajske konvencije o konzularnih odnosih je namreč ravno obratna. To se zdi tudi razumljivejše, saj se členi, ki urejajo konzulate, ki jih vodijo častni konzularni funkcionarji, sklicujejo na ureditev v členih, ki urejajo konzulate, ki jih vodijo karierni konzuli. Zato bi pri morebitnih prihodnjih spremembah ZZZ veljalo razmisliti o ustreznejši sistematiki pri ureditvi teh vprašanj.

Leta 2003,¹⁷ nato pa v spremenjenem besedilu leta 2007¹⁸ je minister za zunanje zadeve kot notranji akt ministrstva izdal tudi že omenjeno Navodilo za častne konzularne funkcionarje Republike Slovenije, namenjeno podrobnejši opredelitvi delovanja konzulatov Republike Slovenije, ki jih vodijo častni konzularni funkcionarji, upoštevajoč Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih. Priložena mu je tudi slovesna izjava, ki jo podpisujejo častni konzuli Republike Slovenije. V njem je mnogo določb, ki bi si zaslužile podrobnejšo predstavitev, a naj na tem mestu kot zanimivost izpostavimo le, da so zadnje spremembe in dopolnitve ZZZ (ZZZ-1C) prinesle tudi starostno omejitev za vodje diplomatskega predstavništva ali konzulata, ki lahko delo v tujini opravljajo le do dopolnjenega 68. leta starosti (tretji odstavek 27. člena), po drugi strani pa trenutno Navodilo za častne konzularne funkcionarje Republike Slovenije v 53. členu določa, da je častni vodja konzulata lahko praviloma razrešen, če je dopolnil 75 let starosti. Z vidika nudenja konzularne pomoči pa je pomembno opozoriti, da častni konzularni funkcionarji Republike Slovenije nimajo pooblastil na področju izdajanja vizumov.

Konzularna pomoč v luči prava EU

Dejstvo je, da vedno večje število državljanov EU potuje in živi v tretjih državah, v katerih njihova država nima diplomatskega ali konzularnega predstavništva. Vseh 27 držav članic EU ima svoja predstavništva samo v treh državah zunaj Evrope: na Kitajskem ter v Ruski federaciji in Združenih državah Amerike. Na svetu je kar 18 držav, v katerih svojega predstavništva nima nobena od držav članic, in 17 držav, v katerih ima predstavništvo le po ena država članica.

¹⁷ Številka dokumenta: ZDP-802/2003 z dne 7. 7. 2003.

¹⁸ Številka dokumenta: ZKD-1154/07 z dne 21. 3. 2007, dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja_in_dokumenti/Notranji_akti/Navodilo_za_castne_konzularne_funkcionarje_RS.pdf, 8. 10. 2010.

Uvedba instituta konzularne pomoči državljanom EU v tretjih državah

Čeprav je bila ideja o evropskem državljanstvu predmet političnih in pravnih razprav še pred sprejemom Pogodbe o Evropski uniji, t. i. Maastricht-ske pogodbe, leta 1992, je bil šele s to pogodbo v pravo EU uveden koncept državljanstva EU, in sicer s ciljem krepitve evropske identitete. Med pravici, ki so jih z uvedbo tega državljanstva pridobili vsi državljani EU, pa najdemo tudi pravico vsakega državljana države članice EU do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov katere koli države članice EU pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljana te države članice, ko se nahaja na območju tretje države, v kateri njegova država nima predstavništva. Iz nje se je tako razvil institut konzularne pomoči¹⁹ državljanom EU v tretjih državah, ki je danes določen v 23. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU)²⁰ in 46. členu Listine Unije o temeljnih pravicah.²¹ Na ravni EU so bili za njegovo izvedbo sprejeti še Sklep predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta z dne 19. decembra 1995, o zaščiti državljanov Evropske unije s strani diplomatskih in konzularnih predstavništev (Sklep Sveta EU 553/95),²² Sklep predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta z dne 25. junija 1996, o potni listini za vrnitev (96/409/SZVP)²³

696

¹⁹ Čeprav slovenski prevodi temeljnih pogodb EU uporabljajo izraz »zaščita«, se zdi zaradi pomembnega razlikovanja z mednarodnopravnim institutom diplomatske zaščite ustrezneje uporabljati izraz konzularna »pomoč«. Vendar zaradi obstoječih slovenskih prevodov nekaterih dokumentov EU (npr. zelena knjiga o diplomatski in konzularni zaščiti državljanov EU v tretjih državah) in veljavnega ZZZ-1, ki govorijo o »zaščiti«, tudi v nadaljevanju tega članka na nekaterih mestih še naprej uporabljamo izraz »zaščita«.

²⁰ Besedilo člena se glasi:

»Vsak državljan Unije ima na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima predstavništva, pravico do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljan te države. Države članice sprejmejo potrebne predpise in začnejo mednarodna pogajanja, nujna za zagotovitev te zaščite.

Svet lahko po posebnem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Evropskim parlamentom sprejme direktive o določitvi ukrepov za usklajevanje in sodelovanje, potrebnih za lažje zagotavljanje te zaščite.«

²¹ Besedilo člena se glasi:

»Vsak državljan Unije ima na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima svojega predstavništva, pravico do zaščite s strani diplomatskih ali konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljan te države.«

²² UL L 314, 28. 12. 1995, str. 73–76. Ta sklep državljanom EU priznava pravico do diplomatske in konzularne zaščite, kot izhaja iz takratnega 20. člena Pogodbe o Evropski skupnosti, določa pogoje za njeno uveljavljanje, vsebuje seznam možnih pomoči držav članic in ureja postopek v zvezi z denarnimi posojili državljanom EU.

²³ UL L 168, 6. 7. 1996, str. 4–11. Ta sklep državljanom EU v primeru izgube, uničenja ali kraje potnega lista ali potovalnih dokumentov priznava pravico do izdaje potne listine za vrnitev v državo članico, katere državljan so, v državo njihovega stalnega prebivališča ali, v izjemnih primerih, v kakšen drug kraj znotraj ali zunaj EU s strani druge države članice. Potno listino za vrnitev naj bi izdala diplomatska ali konzularna predstavništva držav članic v državi, kjer se državljan EU nahaja, pod pogojem, da država

in Sklep Sveta 2006/881/SZVP (ob vstopu Romunije in Bolgarije v EU). Leta 2006 je Evropska komisija sprejela tudi zeleno knjigo o diplomatski in konzularni zaščiti državljanov EU v tretjih državah,²⁴ Svet EU pa smernice za konzularno zaščito državljanov EU v tretjih državah, ki jih je pripravila delovna skupina v Svetu EU »COCON«, pristojna za konzularno sodelovanje, katere cilj je organizacija izmenjave informacij med državami članicami o dobrih nacionalnih praksah. Smernice niso pravno zavezujoče, v njih pa Svet EU diplomatska in konzularna predstavništva držav članic v tretjih državah med drugim poziva, naj pripravijo načrte za ravnanje v izrednih razmerah, ki naj si jih med seboj izmenjujejo. Prav tako bi morale države članice spodbujati državljane EU k prostovoljnemu vpisu svojih podatkov v register na predstavništvih držav članic v tretjih državah za boljše obvladovanje kriznih situacij.²⁵

Slovenija je obveznosti iz 23. člena PDEU, 46. člena Listine EU o temeljnih pravicah in Sklepa Sveta EU 553/95 implementirala s spremembami ter dopolnitvami ZZZ v letih 2008 in 2009 (UL RS 76/2008 in 108/2009), Sklep 96/409/SZVP pa tudi s spremembami Zakona o potnih listinah (UL RS 3/2006).

Pogoji za uveljavljanje konzularne pomoči v tretjih državah

697

Državljan EU je upravičen do zaščite s strani diplomatskih ali konzularnih predstavništev katere koli države članice v državah zunaj EU ob:

- odsotnosti dostopnega stalnega predstavništva (veleposlaništva oz. konzulata) države članice, katere državljan je, ali druge države, ki jo stalno zastopa, v državi zunaj EU, kjer zaprosi za pomoč;
- odsotnosti dostopnega za tovrstno zaščito državljanov pristojnega častnega konzula države članice, katere državljan je, ali druge države, ki državo članico stalno zastopa;
- predložitvi ustreznih dokumentov (potni list ali osebna izkaznica), ki dokazujejo, da je državljan države članice EU (1. in 2. čl. Sklepa 95/533/ES).

članica, katere državljan je, v tej državi nima dostopnega diplomatskega ali konzularnega predstavništva, pristojnega za izdajo potne listine ali ni drugače stalno zastopana. Zahtevek za izdajo potne listine je treba poslati pristojnim organom matične države za potrditev identitete in državljanstva prosilca. Listino je tako mogoče izdati samo s soglasjem države članice, katere državljan je oseba.

²⁴ Zelena knjiga: Diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije v tretjih državah (predložila Komisija) (2007/C 30/04). Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:030:0008:0013:SL:PDF>, 8. 10. 2010.

²⁵ Council of the European Union, Guidelines on consular protection of EU citizens in third countries (2006), 10109/06. Dostopno na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10109.en06.pdf>, 9. 10. 2010.

V primeru izgube ali kraje dokumentov, s katerimi oseba dokazuje državljanstvo, se lahko državljanstvo dokazuje tudi s predložitvijo drugih dokumentov, katerih veljavnost se po potrebi predhodno preveri pri centralnih organih oblasti države članice, katere državljan naj bi oseba bila, ali pri najbližjem diplomatskem ali konzularnem predstavništvu te države.

Vrste pomoči, ki jih nudi diplomatsko-konzularno predstavništvo katere koli države članice

Zaščita, ki jo diplomatska predstavništva ali konzularni uradniki držav članic v tretjih državah nudijo državljanom EU, obsega zlasti pomoč v primeru smrti državljana, pomoč v primeru hude nesreče ali hude bolezni, pomoč v primeru odvzema prostosti ali pridržanja, pomoč državljanu, ki je žrtev nasilnega kaznivenga dejanja, ter pomoč in repatriacijo državljana v stiski. Državljan EU lahko diplomatska ali konzularna predstavništva držav članic v okviru njihovih pristojnosti zaprosijo za zaščito tudi v drugih primerih, ko se na območju tretje države znajdejo v stiski in potrebujejo takojšnjo pomoč (5. čl. Sklepa 95/533/ES).²⁶ Slovenija je te določbe tudi dobesedno prenesla v 24.a člen ZZZ.

Po podatkih MZZ²⁷ Slovenija še nima bogatih izkušenj z nudenjem konzularne pomoči državljanom drugih držav članic EU v tretjih državah,²⁸ medtem ko je bilo med letoma 2006 in 2009 že okoli 100 primerov, ko so bili take pomoči diplomatsko-konzularnih predstavništev drugih držav članic EU v tretjih državah deležni slovenski državljani. Pri tem je bilo moč opaziti, da so se z zaprosilom za pomoč obračali predvsem na predstavništva, ki so jim bila jezikovno blizu.

Nekaterih oblik pomoči pa od diplomatskega ali konzularnega predstavništva ne lastne ne druge države članice ni mogoče pričakovati. Tako razen v izjemnih primerih ne bodo povrnjeni stroški za hotelske, zdravstvene, odvetniške ali druge storitve, ki jih državljan EU koristi na območju tretje države. Prav tako državljanom EU diplomatski ali konzularni predstavniki ne bodo nudili turističnih informacij ali stopili v stik s potovalnimi agencijami, da bi rezervirali vozovnico ali plačali letalsko vozovnico za vrnitev v domovino, kolikor ne gre za postopek repatriacije po pooblastilu organov države članice, katere državljan je oseba.²⁹ Diplomatsko-konzularni

²⁶ Več o tem v Lužnik (2009).

²⁷ Podatki o dejanski praksi so bili pridobljeni v intervjujih z zaposlenimi v Konzularnem sektorju Ministrstva za zunanje zadeve RS.

²⁸ Znana sta dva primera, ko sta državljana Češke in Slovaške slovensko veleposlaništvo v Podgorici zaprosila za izdajo ETD-ja (emergency travel document).

²⁹ Gl. <http://ec.europa.eu/youreurope/nav/sl/citizens/citizenship/outside-eu-protection/index.html>, 9. 10. 2010.

predstavniki prav tako ne morejo dajati pravnih nasvetov, začeti sodnih postopkov ali drugače posredovati v sodnih procesih, preiskovati kaznivega dejanja ali opravljati druge preiskave, za kar so odgovorni organi tretje države, in posegati v zasebna razmerja med posamezniki.

Ukrepi za krepitev konzularne pomoči državljanom EU

V luči izkušenj, pridobljenih ob številnih naravnih nesrečah, terorističnih napadih in oboroženih spopadih v tretjih državah, ter ob razmeroma omejenih določbah pravnega reda EU je bilo v okviru EU predstavljenih več predlogov za doseg učinkovitejšega uresničevanja pravice do konzularne pomoči državljanom EU v tretjih državah.³⁰ Komisija je v svojem sporočilu o izvajanju haaškega programa iz leta 2006³¹ oblikovala nekaj predlogov o diplomatski in konzularni zaščiti državljanov EU v tretjih državah, ki vključujejo pomoč pri usposabljanju uradnikov držav članic v zadevah konzularne pomoči, aktivnosti, povezane s komunikacijsko in informacijsko kampanjo za državljane EU o njihovi pravici, proučitev možnosti vzpostavitve »evro-konzularnih« aktivnosti z izmenjavo skupnih konzularnih nalog in vzpostavitve evropskega konzularnega kodeksa. Kot način obveščanja državljanov o njihovih pravicah je državam članicam EU med drugim priporočila, da v potne liste natisnejo takratni 20. člen PES (zdajšnji 23. člen PDEU),³² distribucijo informacijskih brošur državljanom EU in strokovnim krogom, informacijsko kampanjo s postavitvijo plakatov o konzularni zaščiti na strateških mestih, kot so letališča, pristanišča, železniške postaje ipd., objavo informacij o konzularni zaščiti na spletni strani »Evropa« in spletnih straneh delegacije Komisije v tretjih državah ter vzpostavitev telefonske linije za postavljanje vprašanj s področja diplomatske in konzularne zaščite.

³⁰ Tako je na primer nekdanji francoski minister za zunanje zadeve in komisar Michel Barnier 9. maja 2006 Svetu EU predložil podrobno poročilo (Report by Michel Barnier, For a European civil protection force: Europe aid, 2006; http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_20060508_en.pdf) o zmogljivostih in odzivanju EU na čezmejne krizne razmere, v katerem je predstavil nekaj pobud za okrepitev sodelovanja med državami članicami pri nujenju diplomatske in konzularne zaščite državljanom EU v tretjih državah. Med drugim je predlagal ponatis besedila takratnega 20. člena PES in uporabljenih telefonskih števil, ki bodo državljanom EU omogočile pridobitev koristnih informacij v primeru kriznih razmer, ko je treba uvesti postopek konzularne pomoči, v potne liste. O zeleni knjigi je razpravljala tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor: mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi – diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije v tretjih državah COM(2006) 712 konč., 14. marec 2007, dostopno na: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/consular_protection/contributions/contribution_ecosoc_en.pdf, 9. 10. 2010.

³¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Implementing the Hague Programme: the way forward, 28. junij 2006, COM(2006) 331.

³² Ta predlog je podprl tudi Evropski parlament, glej: European Parliament resolution of 11 December 2007 on the Green Paper: Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries (2007/2196(INI)).

Slovenija sledi marsikateremu predlogu. Tako na primer v slovenskih potnih listih od leta 2009 na zadnji notranji strani najdemo besedilo, povzeto po zdaj 23. členu PDEU, ki se glasi: »Vsak državljani Unije ima na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljani je, nima predstavnštva, pravico do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov katerekoli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane tiste države.« Potem ko je sekretariat Sveta EU izdal informativno brošuro *Evropska konzularna zaščita*, ki naj bi javnosti bolj približala pomen pravice do konzularne pomoči, ki vsebuje nekatere osnovne informacije in napotke državljanom EU ter je dostopna na spletnih straneh sekretariata v vseh uradnih jezikih EU, je tudi MZZ RS objavilo informativno brošuro *Evropska konzularna zaščita: Ali veste?*, in sicer tako v tiskani kot tudi elektronski obliki.³³ Državljan EU lahko na spletni strani sekretariata dostopajo tudi do nasvetov nekaterih drugih držav članic o varnosti potovanja,³⁴ temu modelu pa z objavami na svojih spletnih straneh sledi tudi MZZ RS.³⁵

PDEU v 23. členu državam članicam EU nalaga obveznost, da državljane drugih držav članic obravnavajo enako kakor svoje lastne državljane. Vendar pa se v praksi državljani EU zaradi razlik v pravnih ureditvah in obsegu pomoči v posameznih državah članicah srečujejo s toliko različnimi sistemi pomoči, kolikor je držav članic. Tudi zato je Evropska komisija predlagala, da države članice v dvostranske sporazume s tretjimi državami vključijo določbe o pomoči državljanom EU, ki delajo in živijo v tretjih državah, ter preučijo možnost razširitve konzularne pomoči tudi na družinske člane državljanov EU, ki imajo državljanstvo tretje države. Enotna pomoč državljanom EU in njihovim družinskim članom je bistvenega pomena zlasti v primerih evakuacije oz. repatriacije.³⁶ Slovenija sklepa dvostranske sporazume s tretjimi državami v obliki izmenjave not, pri čemer se pojavlja problem publicitete njihove vsebine, saj ti sporazumi niso objavljeni v Uradnem listu RS. Splošna javnost tako z njihovo vsebino ni seznanjena, kar je sporno tudi z vidika 8. člena slovenske ustave, ki določa: »Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene (poudarila V. S.) mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno.«

Zapleteni postopki in veliki stroški, povezani s prepoznavo in repatriacijo

³³ V elektronski obliki je dostopna na: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Konzularne_informacije/Konzularna_pomoc/Konzularna_brosura_apr06.pdf, 9. 10. 2010.

³⁴ Več na: <http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu/>, 22. 10. 2009.

³⁵ Več na: http://www.mzz.gov.si/si/konzularne_informacije/informacije_za_popotnike/, 8. 10. 2010.

³⁶ Slovenija praviloma v skladu s 24.a členom ZZZ-1 nudi konzularno pomoč le državljanom EU, ne pa tudi njihovim družinskim članom, ki niso državljani nobene od držav članic (v praksi se lahko pojavijo izjemne situacije: primer evakuacije iz Gaze januarja 2009). Podatki o dejanski praksi so bili pridobljeni v intervjujih z zaposlenimi v Konzularnem sektorju Ministrstva za zunanje zadeve RS.

posmrtnih ostankov, lahko stanje in stisko družine žrtev še dodatno poslabšajo. Evropska komisija zato državam članicam, ki še niso pogodbenice Sporazuma Sveta Evrope o prevozu trupel,³⁷ katerega namen je poenostaviti upravne formalnosti repatriacije umrlih, priporoča, da k njemu pristopijo.

Po mednarodnem pravu se za zaščito državljanov v tretji državi s strani druge države vedno zahteva soglasje tretje države. Zato naj bi se države članice EU za uresničevanje konzularne pomoči državljanom EU v pogajanjih s tretjimi državami dogovorile, da se v mešane sporazume, ki jih EU in države članice sklenejo s tretjimi državami, vključi klavzula o soglasju za konzularno pomoč državljanom EU s strani vseh držav članic, ki imajo v tretji državi svoje predstavništvo. Glede pridobitve soglasja tretjih držav, ki se zahteva za zagotavljanje zaščite državljanom EU s strani diplomatskih in konzularnih predstavništev drugih držav članic v teh državah, so posvetovanja med državami članicami pokazala, da ni jasno razvidno, v kolikšni meri in, če so, na kakšen način so države članice pridobile potrebno soglasje. Večina držav članic naj bi soglasje tretjih držav pridobila zgolj s preprostim obvestilom. Odsotnost izrecnega soglasja pomeni pravno negotovost pri uresničevanju zaščite.³⁸

Po obširni javni razpravi,³⁹ ki se je začela z objavo zelene knjige novembra 2006, je bil na javni obravnavi 29. maja 2007 sprejet splošen zaključek, da bi morala imeti konzularna pomoč kot otipljiv izraz državljanstva EU večji pomen.⁴⁰ Čeprav so države članice pozdravile okrepljeno sodelovanje in podprle predloge, vsebovane v zeleni knjigi, pa so nekatere med njimi menile, da tako Komisija kot tudi druge institucije EU nimajo ustrezne pravne podlage na ravni takratne Evropske skupnosti, ki bi jim omogočala ukrepati na tem področju. Poudarile so, da so za zagotavljanje diplomatske in konzularne zaščite državljanom prvenstveno odgovorne države članice same.⁴¹ Poleg tega pa so se pojavila nasprotujoča si mnenja o tem, ali sta v obseg zaščite po takrat še 20. členu PES vključeni tako diplomatska kot konzularna zaščita. Glede na trenutna besedila relevantnih določb temeljnih

³⁷ Council of Europe, *Agreement on the Transfer of Corpses*, 1973, CETS No. 80. Od leta 1998 je pogodbenica sporazuma tudi Slovenija. Diplomatskim in konzularnim predstavništvom RS na podlagi tega Sporazuma ni več treba izdajati posmrtnih potnih listov za prevoz umrlih državljanov RS v državah pogodbenicah Sporazuma, temveč ga izda pristojni organ države, kjer je državljan umrl.

³⁸ Več na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC1600:EN:HTML>, 22. 10. 2009.

³⁹ Komisija je prejela 50 odgovorov na zeleno knjigo. Svoj odgovor je podala tudi RS. Na javni obravnavi 29. maja 2007 je sodelovalo 160 udeležencev.

⁴⁰ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of Regions, Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union – Action plan 2007–2009*, COM (2007) 767 final.

⁴¹ Več na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC1600:EN:HTML>, 9. 10. 2010, glej točko 2.9.

pogodb EU in sprejetih sklepov menimo, da je zajeta zgolj pravica državljanov EU do konzularne pomoči, medtem ko diplomatska zaščita ostaja v diskreciji posameznih držav članic, kot je to urejeno z občim mednarodnim pravom.⁴²

Evropska komisija je 5. decembra 2007 sprejela sporočilo z naslovom *Učinkovita konzularna zaščita v tretjih državah: prispevek Evropske unije (Akcijski načrt 2007–2009)*. V njem je državam članicam med drugim priporočila, da v potne liste natisnejo 20. člen PES, se zavzela za izvajanje informacijske kampanje, vključno z organizacijo seminarjev za izmenjavo najboljših praks med državami članicami in za vključitev klavzule o soglasju v dvostranske in mešane sporazume s tretjimi državami, državam članicam je priporočila, da pristopijo k sporazumu o prevozu trupel, predvidela je vzpostavitev spletne strani EU in zagotovitev informacij po telefonu za vprašanja konzularne zaščite ter predlagala vzpostavitev skupne pisarne v tretji državi, proučitev možnosti za poenostavitev postopkov za repatriacijo posmrtnih ostankov kot postopkov za denarna posojila ter možnosti vzpostavitve sistema nadomestil.⁴³

V okviru sodelovanja ter izmenjave izkušenj in najboljših praks med državami članicami je slovensko predsedstvo Sveta EU v sodelovanju s Komisijo 27. junija 2008 organiziralo drugi seminar Diplomatska in konzularna zaščita državljanov EU v kriznih situacijah, ki so se ga udeležili delegati držav članic EU delovne skupine Sveta za konzularne zadeve »COCON« in predstavniki diplomatsko-konzularnih predstavništev držav članic EU, ki imajo svoja predstavništva v Alžiriji, Libiji, Mavretaniji, Maroku in Tuniziji. Udeleženci so med drugim razpravljali o vlogi množičnih medijev v konzularnih kriznih situacijah in o možnosti za zagotovitev večje varnosti državljanom držav članic EU, ki potujejo na izbrano geografsko območje, ter izrazili pričakovanja glede vloge EU pri zagotavljanju te zaščite.⁴⁴

Enotna spletna stran na strani »Evropa«,⁴⁵ ki bi na enem mestu vsebovala vse praktične informacije o konzularni zaščiti kot tudi posodobljen seznam veleposlaništev in konzulatov držav članic v tretjih državah ter zlasti olajšala dostop do aktualnih informacij in priporočil držav članic za potovanja, kakor je predvidel akcijski načrt, do sedaj še ni bila vzpostavljena.⁴⁶

⁴² Glej osnutke členov o diplomatski zaščiti, ki jih je pripravila Komisija Združenih narodov za mednarodno pravo leta 2006: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_8_2006.pdf.

⁴³ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of Regions, Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union – Action plan 2007–2009, COM (2007) 767 final, točka 6, 9. 10. 2010.*

⁴⁴ Več na: <http://www.mzz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/141/24648/>, 20. 9. 2009.

⁴⁵ Več na: http://europa.eu/index_sl.htm, 9. 2. 2011.

⁴⁶ Avtorica tega članka je kot nacionalna poročevalka za Slovenijo sodelovala pri dveh projektih

Koncept »vodilne države«

Koncept vodilne države⁴⁷ je način konzularnega sodelovanja med državami članicami, v okviru katerega država članica kot vodilna država v primeru kriznih situacij v tretjih državah, v katerih je zastopanih malo število držav članic, prevzame skrb za usklajeno delovanje vseh držav članic in si prizadeva zagotoviti pomoč vsem državljanom EU. Država članica vlogo vodilne države prevzame prostovoljno, pri čemer lahko vlogo ob ustrezni delitvi odgovornosti skupaj prevzameta tudi dve državi članici.

V kriznih situacijah je bil ta koncept v praksi prvič preizkušen prav med slovenskim predsedovanjem Svetu EU v prvi polovici leta 2008. Takrat je Francija je kot vodilna država v Čadu, kjer je poleg nje svoje veleposlaništvo med državami članicami EU imela le še Nemčija, z učinkovito koordinacijo in ukrepanjem poskrbela za evakuacijo več kot 1200 državljanov iz 12 držav članic EU in tretjih držav (skupaj 60 nacionalnosti). Evakuacija državljanov iz Čada je bila primer izjemno uspešnega konzularnega sodelovanja med državami članicami, kjer sta bili odločilnega pomena zlasti izmenjava informacij, možnih rešitev in napotkov državljanom ter koordinacija dejavnosti.⁴⁸

Sklep

Kratek pregled nekaterih izbranih vidikov slovenske diplomatske in konzularne prakse kaže na to, da je Slovenija aktivna tako pri sprejemanju notranje zakonodaje na področju diplomatskega in konzularnega prava kot tudi pri razvijanju konzularne pomoči na ravni EU. Ta je še vedno v razvoju in med državami članicami EU še ni konsenza o njenem enotnem zagotavljanju v praksi. Ob sprejemanju nekaterih notranjepravnih predpisov se sicer lahko zastavljajo vprašanja, ali so bili ustrezni koraki vedno pravočasni in ali so rešitve resnično najustreznejše. Tak primer je recimo tudi Navodilo za častne konzularne funkcionarje Republike Slovenije. Vedno namreč ostaja prostor za izboljšave. Vendar pa je s primerjalnopravnega vidika Slovenija

o konzularni pomoči državljanom EU v tretjih državah, ki jih je naročila Komisija EU, in sicer: *Study on Member States' legislations and practices in the field of consular protection* (Contract No: JLS/2008/C4/002) in CARE project (*Citizens consular assistance regulation in Europe*) (JLS/2007/FRC-1/50 30-CE-0226854/00-31), pri čemer slednji kot končni rezultat predvideva tudi vzpostavitev baze vseh relevantnih podatkov – glej: <http://www.careproject.eu/>.

⁴⁷ Koncept je v svojih sklepih z dne 18. junija 2007 prvič potrdil Svet za splošne zadeve in zunanje odnose v okviru Sveta EU, Svet EU pa je za izvajanje teh sklepov leta 2008 sprejel tudi neobvezujoče Smernice o izvajanju koncepta vodilne države za konzularne zadeve (*European Union guidelines on the implementation of the consular Lead State concept* (2008/C 317/6).

⁴⁸ Več na: http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/Press_Releases/February/0211MZZ_Chad.html, 22. 10. 2009.

problematiko diplomatskega in konzularnega prava, vključno z imenovanjem, postavljanjem in odpoklicem veleposlanikov, precej podrobno urenila v ZZZ, kar je v praksi drugih držav težko zaslediti.

V luči zniževanja stroškov diplomatsko-konzularne mreže so se pojavili tudi nekateri pomisleki o morebitni potrebi po zmanjševanju števila diplomatsko-konzularnih predstavništev, a se ob tem zdi, da trenutno število nikakor ni pretirano. Lahko bi celo rekli, da je rezidenčna zastopanost Slovenije na nekaterih celinah morda celo preskromna (zlasti v Afriki). Stalna prisotnost prek rezidenčnih veleposlaništev namreč ostaja izjemnega pomena za uspešno zastopanje in uveljavljanje interesov držav v tujini, kot tudi za nabiranje potrebne podpore za prepoznavno delovanje države na multilateralni ravni. V veliko pomoč pri tem je tudi institut častnih konzulov, ki ga Slovenija uspešno uporablja, možne pa so še druge oblike nadomeščanja stalne diplomatske prisotnosti, kot je na primer institut letečih veleposlanikov, ki bi ga bilo moč uporabiti v večji meri.

Nove priložnosti za prispevke slovenske diplomacije in uveljavitev slovenskih diplomatov v svetu predstavlja ustanovitev nove Evropske zunanje službe,⁴⁹ ki je pred številnimi izzivi, tako tehnično-administrativnimi, institucionalnimi in finančnimi kot tudi konceptualno-vsebinskimi, saj je bila v praksi 27 držav članic EU zunanja politika do posameznih vprašanj mnogokrat daleč od enotne.

LITERATURA

- Bohte, Borut in Vasilka Sancin (2006): *Diplomatsko in konzularno pravo*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Brownlie, Ian (2008): *Principles of Public International Law*, 7. izdaja. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Cerar, Božo (2001): *Diplomatska zaščita*. Piran: samozal.
- Crawford, James (2006): *The Creation of States in International Law*, 2. izdaja. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Jazbec, Milan (1997): *Konzularni odnosi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Jazbec, Milan (ur.) (1998): *Diplomacija in Slovenci: zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*. Celovec: Drava, cop.
- Jazbec, Milan (2009): *Osnove diplomacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lužnik, Tanja (2009): *Diplomatska in konzularna zaščita državljanov EU v tretjih državah (diplomska naloga)*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Petrič, Ernest (2010): *Zunanja politika: Osnove teorije in praksa*. Mengeš: Center za evropsko prihodnost.
- Sancin, Vasilka (2002): *Analiza značilnosti in posebnosti sporazumov med Republiko Slovenijo in drugimi državami o navezovanju diplomatskih odnosov. Diplomatska naloga*. Ljubljana: Pravna fakulteta.

⁴⁹ *European External Action Service (EEAS)*.

Tisel, Tina (2010): Primerjalnopravni pregled postopkov izbora, imenovanja in akreditacije vodij diplomatskih misij (diplomska naloga). Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

Türk, Danilo (2007): Temelji mednarodnega prava. Ljubljana: GV Založba.

Samostojni sestavek ali poglavje v monografiji

Bohte, Borut (2002): Diplomatsko in konzularno pravo. V Marjan Javornik (ur.), Enciklopedija Slovenije, Zv. 16: Dodatek A-Ž, Kazalo, str. 41. Ljubljana: Mladinska knjiga.

Brglez, Milan (1998): Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava. V Milan Jazbec (ur.), Diplomacija in Slovenci, 59–88. Celovec: Drava.

Jazbec, Milan (2007): Osnove praktične diplomacije. V Civilne razsežnosti operacij v podporo miru, 149–176. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo, Direktorat za obrambne zadeve, Sektor za civilno obrambo.

Vidmar, Alenka (2008): Diplomatska zaščita. V Simona Drenik, Vasilka Sancin in Milan Jazbec (ur.), Zbornik znanstvenih razprav ob 60. obletnici Komisije Združenih narodov za mednarodno pravo, 88–99. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije.

Zidar, Andraž (2004): Diplomatie contemporaine: entre secret et publicité. V Piermarco Zen-Ruffinen (ur.), Les secrets et le droit, 419–43. Genève; Zurich; Bâle: Schulthess.

Članki

Bohte, Borut (1999a): Haag: sto let multilateralne diplomacije. Razgledi (23): 14–17.

Bohte, Borut (1999b): Mednarodnopravni vidiki nasledovanja držav v luči novejših primerov nasledovanja držav. Pravnik 54 (9/10): 553–576 in 54 (11/12): 672–713.

Bohte, Borut (2001): Sporazum o nasledstvu po SFRJ. Pravnik 56 (9/10): 561–585.

Brglez, Milan (1993): Sodna imuniteta v diplomatskem pravu. Teorija in praksa 30 (11/12): 1131–41.

Brglez, Milan (1996): Diplomatic relations, modern law of diplomacy and the Republic of Slovenia: selected aspects. Journal of international relations 3 (1–4): 54–69.

Kavar, Andrej in Vasilka Sancin (2009): Ureditev statusa vojaških diplomatskih predstavnikov v RS. Pravna praksa 28 (18): 15–17.

Peterlin, Irena (2006): Diplomacija in njene funkcije v sodobnem svetu glede na ekonomsko sodelovanje držav. Pravnik 61 (6/8): 615–630.

Simoniti, Iztok (1994): Diplomatsko pravo. Teorija in praksa, posebna izdaja: 7–74.

Simoniti, Iztok (1995a): Specialne misije. Teorija in praksa, posebna izdaja: 5–70.

Simoniti, Iztok (1995b): Multilateralna diplomacija. Teorija in praksa, posebna izdaja: 5–98.

Škrk, Mirjam (1996): Slovenski pogledi na nasledstvo držav. Pravnik 51 (1/3): 45–71.

Škrk, Mirjam (2003): Date of the Succession of States. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 53 (2): 348–374.

Türk, Danilo (2005a): Pravo in diplomacija: uvodno predavanje. Nova revija 24 (284): 1–11.

Türk, Danilo (2005b): Pravo in diplomacija. Pravna praksa 24 (39/40): 3–4.

Elektronski viri

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Implementing the Hague Programme: the way forward, 28. junij 2006, COM(2006) 331.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of Regions, Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union – Action plan 2007–2009, COM (2007) 767 final.

Council of the European Union, Guidelines on consular protection of EU citizens in third countries (2006), 10109/06 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10109.en06.pdf>).

Zelena knjiga: Diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije v tretjih državah (predložila Komisija) (2007/C 30/04) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:030:0008:0013:SL:PDF>).

European Parliament resolution of 11 December 2007 on the Green Paper: Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries (2007/2196(INI)).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Zeleni knjigi-Diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije v tretjih državah COM(2006) 712 konč., 14. marec 2007 (http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/consular_protection/contributions/contribution_ecosoc_en.pdf).

Report by Michel Barnier, For a European civil protection force: Europe aid, (2006). (http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_20060508_en.pdf).

Priloge:

*Tabela 1: POODBENI STATUS SLOVENIJE V TEMELJNIH POGODBAH
DIPLOMATSKEGA IN KONZULARNEGA PRAVA*

Naziv mednarodne pogodbe	Datum sklenitve	Datum začetka veljavnosti	Število pogodbenic (stanje na dan 26. 9. 2010)	Datum nasledstva (N) Slovenije	Mesto objave
Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih	18. 4. 1961	24. 4. 1964	187	6. 7. 1992 (N)	Ur. l. SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 2/64; 500 UNTS 95.
Opcijski protokol k Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih o pridobivanju državljanstva	18. 4. 1961	24. 4. 1964	51	/	500 UNTS 223
Opcijski protokol k Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih o obveznem reševanju sporov	18. 4. 1961	24. 4. 1964	66	6. 7. 1992 (N)	500 UNTS 241
Dunajska konvencija o konzularnih odnosih	24. 4. 1963	19. 3. 1967	173	6. 7. 1992 (N)	Ur. l. SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 5/66; 596 UNTS 261
Opcijski protokol k Dunajski konvenciji o konzularnih odnosih o pridobivanju državljanstva	24. 4. 1963	19. 3. 1967	39	/	596 UNTS 469
Opcijski protokol k Dunajski konvenciji o konzularnih odnosih o obveznem reševanju sporov	24. 4. 1963	19. 3. 1967	48	/	596 UNTS 487
Konvencija Sveta Evrope o konzularnih funkcijah	11. 12. 1967	še ne velja	4 države so jo ratificirale	/	CETS, No. 061
Konvencija o specialnih misijah	8. 12. 1969	21. 6. 1985	38	6. 7. 1992 (N)	Ur. l. SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 9/75; 1400 UNTS 231
Opcijski protokol Konvenciji o specialnih misijah o obveznem reševanju sporov	8. 12. 1969	21. 6. 1985	17	/	1400 UNTS 339
Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja	14. 3. 1975	še ne velja	34	6. 7. 1992 (N)	Ur. l. SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 3/77; Doc. A/CONF.67/16

Naziv mednarodne pogodbe	Datum sklenitve	Datum začetka veljavnosti	Število pogodbenic (stanje na dan 26. 9. 2010)	Datum nasledstva (N) Slovenije	Mesto objave
Konvencija o preprečevanju in kaznovanju zločinov zoper mednarodno zaščitene osebe, vključno z diplomatskimi agenti	14. 12. 1973	20. 2. 1977	173	6. 7. 1992 (N)	1035 UNTS 167
Konvencija o privilegijih in imunitetah Združenih narodov	13. 2. 1946	17. 9. 1946	157	6. 7. 1992 (N)	Ur. l. FLRJ, št. 20/50 1 UNTS 15 (popravek: 90 UNTS 327)
Konvencija o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij	21. 11. 1947	2. 12. 1948	116	6. 7. 1992 (N)	Ur. l. FLRJ, št. 8/59, 36/70, 11/79; 33 UNTS 261

Tabela 2: REZIDENČNA ZASTOPANOST REPUBLIKE SLOVENIJE V TUJINI IN DRUGIH DRŽAV V REPUBLIKI SLOVENIJI

(podatki so pridobljeni s spletne strani Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije: http://www.mzz.gov.si/si/predstavnistva_po_svetu_in_informacije_o_drzavah/, 9. 10. 2010)

	Predstavništva RS v tujini		Predstavništva drugih držav v RS	
	Diplomatska predstavništva	Konzulati	Diplomatska predstavništva	Konzulati
Albanija	Veleposlaništvo (v nadaljevanju: VP)	Generalni konzulat (v nadaljevanju: GK) (častni)	VP	
Angola				K (častni)
Argentina	VP	Konzulat (K)-Patagonija (častni), K-Mendoza (častni), K-Parana (častni)		
Armenija		K-Erevan (častni)		
Avstralija	VP	GK-Sydney (častni)		K (častni)
Avstrija	VP, SP (OVSE)	GK-Celovec, K-Graz (častni), K-Insbruck (častni), K-Linz (častni), K-Eisenstadt (častni)	VP	
Azerbajdžan		K-Baku (častni)	VP	
Belgija	VP, SP (EU), SP (NATO)	K-Liege (častni), K-Mechelen (častni)	VP	
Bolgarija		Konzularna pisarna v Banja Luki	VP	
Bosna in Hercegovina	VP		VP	
Brazilijska	VP	K-Sao Paulo (častni), K-Belo Horizonte/Minas Gerais (častni)	VP	K-Koper (častni)
Ciper		GK (častni)	VP	GK (častni)

	Predstavništva RS v tujini		Predstavništva drugih držav v RS	
	Diplomatska predstavništva	Konzulati	Diplomatska predstavništva	Konzulati
Češka	VP		VP	
Čile		K-Santiago de Chile (častni)		K (častni)
Črna gora	VP		VP	
Danska	VP	K (častni)	VP	GK (častni)
Egipt	VP		VP	
Ekvador		K-Quito (častni)		
Filipini		K-Manila (častni)		GK (častni)
Finska	VP		VP	K (častni)
Francija	VP, SP (Svet Evrope), SP (OECD-v odpiranju)	K (častni)	VP	
Grčija	VP	GK (častni)	VP	
Gruzija		K-Tbilisi (častni)		
Gvineja-Bissau				K (častni)
Hrvaška	VP	GK (častni)	VP	K-Maribor (častni), K-Koper (častni)
Indija	VP		VP	
Indonezija				K (častni)
Iran	VP			
Irska	VP		VP	
Islandija		K (častni)		
Italija	VP	GK, GK-Firence (častni), K-Milano (častni)	VP	GK-Koper
Izrael	VP	K- Betlehem of Galilee (častni), K-Tel Aviv (častni)		K (častni)
Japonska	VP	K (častni)	VP	
Jordanija		K-Aman (častni)		GK (častni)
Južna Afrika		K-Durbanville (častni)		K (častni)
Južna Koreja		K-Seul (častni)		K (častni)
Kanada	VP	GK-Toronto (častni), K-New Brunswick (častni), K-Vancouver (častni)		K (častni)
Kitajska	VP	K-Šanghaj, K-Hong Kong (častni)	VP	
Kosovo	VP		VP	
Latvija			VP	
Libanon		K (častni)		
Litva			VP	
Luksemburg		K (častni)		K (častni)
Madžarska	VP	GK	VP	
Makedonija	VP	GK-Bitola (častni)	VP	K-Kranj (častni)
Malezija				K (častni)
Malta		K (častni)		K (častni)

	Predstavništva RS v tujini		Predstavništva drugih držav v RS	
	Diplomatska predstavništva	Konzulati	Diplomatska predstavništva	Konzulati
Maroko				K (častni)
Mehika		K-Mexico (častni)		K (častni)
Moldova		K		
Monako		GK (častni)		K (častni)
Nemčija	VP	GK-Munchen, K-Sulzbach (častni)	VP	
Nepal				K (častni)
Nizozemska	VP	K-Breukelen (častni)	VP	
Norveška			VP	GK (častni)
Nova Zelandija				K (častni)
Pakistan		K (častni)		
Palestinska ozemlja	Predstavniška pisarna RS pri Palestinskih avtonomnih oblasteh v Ramali			
Paragvaj		K-Asuncion (častni)		
Peru		K-Lima (častni)		
Poljska	VP	K- Myslowice (častni), K-Toruń (častni)	VP	K-Nova Gorica (častni)
Portugalska	VP	K- Madeira (častni), K-Porto (častni)	VP	
Romunija	VP		VP	
Ruska federacija	VP	K-Sankt Peterburg (častni), K-Samara (častni)	VP	
Sejšeli				K (častni)
Singapur		K (častni)		
Slovaška	VP		VP	
Srbija	VP		VP	
Španija	VP	K-Barcelona (častni)	VP	
Šrilanka		K-Mount Lavinia (častni)		
Švedska	VP	K-Helsingborg (častni)		
Švica	VP, SP (OZN in ostale mednarodne organizacije v Ženevi)	K-Zurich (častni)	VP	
Tajska		K-Bangkok (častni)		GK (častni)
Turčija	VP	GK-Istanbul (častni), K-Izmir (častni), K-Antalya (častni)	VP	
Ukrajina	VP	K (častni), K-Lvov (častni), K-Harkov (častni)	VP	
Uzbekistan		K-Taškent (častni)		
Vatikan (Sveti sedež)	VP (pristojno tudi za Suvereni malteški viteški red)		Apostolska nunciatura	

	Predstavništva RS v tujini		Predstavništva drugih držav v RS	
	Diplomatska predstavništva	Konzulati	Diplomatska predstavništva	Konzulati
Velika Britanija	VP	GK-Edinburgh (častni)	VP	
Venezuela			VP	
Združene države Amerike	VP, SP (OZN)	GK-New York, GK-Ohio, K-Houston (častni), K-Pueblo (častni), K-Florida (častni), K-Honolulu (častni), K-San Francisco (častni), K-Atlanta (častni), K-Mission Hills (častni), K-Illinois (častni), K-Tennessee (častni)	VP	