

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Saša Islamović

MEHANIZMI KONZULARNE ZAŠČITE PRED IN PO VSTOPU SLOVENIJE V
EVROPSKO UNIJO

Diplomsko delo

LJUBLJANA 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Saša Islamović

Mentor: pred. Marko Kosin

Somentor: doc. dr. Milan Brglez

MEHANIZMI KONZULARNE ZAŠČITE PRED IN PO VSTOPU SLOVENIJE V
EVROPSKO UNIJO

Diplomsko delo

LJUBLJANA 2007

Rad bi se zahvalil mentorju predavatelju Marku Kosinu ter somentorju dr. Milanu Brglezu za njuno nesebično pomoč in napotke pri diplomskem delu. Zahvala gre tudi moji družini, ki me je skozi celoten študij moralno in finančno podpirala.

MEHANIZMI KONZULARNE ZAŠČITE PRED IN PO VSTOPU SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO

Diplomsko delo se posveča praksi na področju konzularne zaščite slovenskih diplomatskih in konzularnih predstavništev ter spremembam, ki so na tem področju nastale z vstopom v Evropsko unijo. Najprej je bila podana primerjava med diplomatsko in konzularno zaščito ter njuna razmejitev. Nato so bili predstavljeni mehanizmi konzularne zaščite, ki jih uporabljajo diplomatska in konzularna predstavništva Slovenije. V diplomskem delu je predstavljena pravna podlaga, ki ureja slovensko konzularno zaščito, tako notranje pravni kot mednarodnopravni viri. Sledila je analiza sprememb v konzularni zaščiti po vstopu Slovenije v Evropsko unijo ter predstavitev novih mehanizmov konzularne zaščite, ki bi lahko v bodoče postali realnost. Z vstopom v Evropsko unijo so slovenski državljani pridobili poleg svojega nacionalnega državljanstva, še državljanstvo Unije, ki omogoča nekatere dodatne pravice na ravni Evropske unije. Državljanstvo Unije omogoča slovenskim državljanom v primeru, da Slovenija v tretji državi nima svojega diplomatskega in konzularnega predstavništva, nudenje konzularne pomoči in zaščite s strani drugih diplomatskih in konzularnih predstavništev držav Evropske unije.

Ključne besede: *konzularne funkcije, diplomatska zaščita, konzularna zaščita, državljanstvo Unije.*

MECHANISMS OF CONSULAR PROTECTION BEFORE AND AFTER THE ENTRY OF SLOVENIA INTO THE EUROPEAN UNION

The diploma work discusses the practical dimension of consular protection provided by the Slovenian diplomatic and consular missions, as well as the changes in the aforementioned area caused by the entry of Slovenia into the European Union. First, the comparison between the diplomatic and consular protection has been provided, including their delimitation. Next, the mechanisms of consular protection used by the Slovenian diplomatic and consular missions have been presented. The diploma also includes presentation of legal basis for Slovenian consular protection, encompassing both domestic as well as international legal sources. Furthermore, analysis of changes introduced by the Slovenian admission into the EU is provided, followed by presentation of new mechanisms of consular protection that could likely be realized in the future. When Slovenia entered in the European Union, Slovenian citizens obtained, beside their national citizenship, also the citizenship of the European Union. This citizenship grants some additional rights on the level of European Union. If Slovenia doesn't have any mission in third country, Slovenian citizens are entitled to receive consular protection by diplomatic and consular missions of other European Union states.

Key words: *consular functions, diplomatic protection, consular protection, citizenship of the European Union.*

Kazalo

UVOD	7
1. DIPLOMATSKA IN KONZULARNA ZAŠČITA	9
1.1 Konzularne funkcije in konzularna zaščita	13
2. MEHANIZMI KONZULARNE ZAŠČITE RS PRED VSTOPOM V EU	19
2.1 Zaščita državljanov	20
2.2 Komunikacija in stiki s priprtimi državljani	22
2.2.1 Vohunjenje in primeri ogrožanja varnosti	24
2.3 Zaščita dvojnih državljanov	25
2.4 Izmenjava zapornikov	27
2.5 Zaščita skupine državljanov	28
2.6 Smrt	28
2.7 Izdajanje potnih listov za vrnitev	30
2.8 Posojila državljanom v stiski v tujini	30
2.9 Zaščita trgovine	31
2.10 Poroke in ločitve državljanov	32
2.11 Zapuščinske zadeve	32
2.12 Izročitev	33
2.13 Ladjevje	34
2.14 Ugrabitev otroka	35
2.15 Begunci	36
2.16 Zaščita drugih nedržavljanov države pošiljateljice	38
3. PRAVNA PODLAGA ZA KONZULARNO ZAŠČITO RS	39
3.1 Notranje pravni viri	39
3.1.1 Ustava	39
3.1.2 Zakon o zunanjih zadevah	40
3.1.3 Zakon o kazenskem postopku	41
3.1.4 Zakon o splošnem upravnem postopku	41
3.1.5 Konzularna navodila	42
3.2 Mednarodnopravni viri, ki urejajo konzularno zaščito RS	42
4. SPREMEMBE NA PODROČJU KONZULARNE ZAŠČITE RS PO VSTOPU V EU	43
4.1 Organizacijske spremembe	44
4.2 Pojem državljanstva Unije	44
4.3 Določila glede konzularne zaščite in pomoči na ravni EU	47
ZAKLJUČEK	54
UPORABLJENI VIRI	57

SEZNAM KRATIC

DKDO – Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih

DKKO – Dunajska konvencija o konzularnih odnosih

EKKF – Evropska konvencija o konzularnih funkcijah

EU – Evropska unija

IMO – *International maritime organisation* (Mednarodna pomorska organizacija)

MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve

OZN – Organizacija združenih narodov

RS – Republika Slovenija

SE – Svet Evrope

ZDA – Združene države Amerike

UVOD

Živimo v mednarodnem sistemu, kjer nenehno prihaja do sprememb. Norme in pravila se spreminjajo v skladu z razvojem, potrebami in dogodki na znanstvenem, ekonomskem in političnem področju. Posamezne države in skupine držav se na takšne spremembe različno odzivajo in prilagajajo, sprejemajo različne dogovore in odločitve. Za diplomatske in konzularne odnose velja, da se praksa in pravila spreminjajo zelo počasi ali pa se sploh ne spreminjajo. Kljub temu pa sta vključevanje držav v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU) in politična integracija držav članic EU vendarle pripeljali do nekaterih premikov na področju diplomatskih in konzularnih odnosov ter področju konzularne zaščite, kar je tema mojega diplomskega dela.

V diplomskem delu bom proučeval, kakšni so mehanizmi konzularne zaščite, ki jo nudijo diplomatska in konzularna predstavništva Republike Slovenije (v nadaljevanju RS). Predvsem bom primerjal, kakšni so bili mehanizmi konzularne zaščite pred vstopom RS v EU ter po vstopu RS v EU. Zanimalo me bo torej, do kakšnih sprememb je prišlo na področju konzularne zaščite po vstopu Slovenije v EU.

Moje predpostavke so, da so se zaradi vstopa RS v EU in uvedbe državljanstva Unije mehanizmi konzularne zaščite, ki jo nudijo diplomatska in konzularna predstavništva RS ter diplomatska in konzularna predstavništva držav EU, bistveno spremenili. Prav tako naj bi Slovenija zaradi razbremenitve svojih diplomatskih in konzularnih predstavništev zmanjšala število osebja na konzularnih predstavništvih ter konzularnih oddelkih diplomatskih predstavništev (ki so odgovorni za konzularno zaščito slovenskih državljanov) in okrepila druga diplomatska predstavništva RS po svetu.

Pri pisanju diplomskega dela bom naredil analizo primarnih virov (pogodb, konvencij ter zakonov, ki urejajo konzularno zaščito RS), analizo sekundarnih virov (poročila, strokovni članki in knjige), zgodovinsko-primerjalno analizo ter uporabil intervju za določitev prakse konzularne zaščite RS. Intervjuval bom dve ključni osebi, ki imata veliko izkušenj na področju konzularne zaščite tako pred vstopom RS v EU kot tudi po vstopu.

Diplomsko delo bo razdeljeno na tri tematske sklope. V prvem sklopu bom opredelil in razložil pojem konzularne zaščite. Razložil bom, v čem se razlikuje konzularna od diplomatske zaščite, kje je meja med njima, kdaj se konča konzularna in kdaj prične diplomatska zaščita. Nato bom v drugem sklopu podal pregled možnih mehanizmov konzularne zaščite, ki se uporabljajo v diplomatskih in konzularnih odnosih, ter poskušal ugotoviti, kakšni so bili mehanizmi konzularne zaščite, ki so jo nudili diplomatska in konzularna predstavništva pred vstopom Slovenije v EU. V tretjem sklopu bom pa ugotavljal, kakšni so mehanizmi konzularne zaščite po vstopu Slovenije v EU, kakšne spremembe je povzročila uvedba državljanstva Unije, kakšne nove možnosti so se za RS in njene državljanke odprle na področju konzularne zaščite.

1. DIPLOMATSKA IN KONZULARNA ZAŠČITA

Pojem konzularne zaščite je precej težko opredeliti, saj je lahko zelo raztegljiv in interpretiran na različne načine. V svojem diplomskem delu bom poskušal določiti neko razmejitev med konzularno in diplomatsko zaščito. Pri tem velikokrat nastajajo različne interpretacije. Za potrebe diplomske naloge bom primerjal opredelitve konzularne in diplomatske zaščite nekaterih pomembnejših avtorjev.¹

Različne interpretacije pri opredelitvi konzularne zaščite nastajajo predvsem zaradi nenehnega spreminjanja in dopolnjevanja delovnih področij tako pri konzularnih kot diplomatskih funkcijah.

Konzularne funkcije so bile sprva omejene samo na trgovske in nekatere sodne zadeve, kasneje pa so se razširile še na znanstveno in kulturno področje ter zaščito interesov države pošiljateljice. Prav tako se je dogajalo z diplomatskimi funkcijami, saj se je področje delovanja razširilo iz najprej samo političnih odnosov in zaščite interesov države pošiljateljice na ekonomsko, kulturno in znanstveno področje (Jazbec 1997: 14–15).

Vsesplošen trend razširjanja mednarodnih odnosov na vsa področja človeškega obstoja je privedel do vse večjega približevanja konzularnih ter diplomatskih funkcij. Nekatera področja delovanja pri konzularnih in diplomatskih funkcijah se med seboj prepletajo in prežemajo do te mere, da sovpadajo. Zato je od države in njenih interesov ter zunanje politike odvisno, kako bodo njena diplomatska in konzularna predstavništva delovala. Nekdaj so bile ne samo funkcije, temveč tudi službe konzularnih ter diplomatskih misij ločene. S prežemanjem funkcij na konzularnem in diplomatskem področju so se približale oziroma zedinile v organizacijskem smislu tudi konzularne in diplomatske službe v eno skupno službo v okviru zunanjega ministrstva držav (Mitić 1978: 9–10).

Mitić deli konzularne funkcije v tri skupine. Prva skupina funkcij se nanaša na administrativne zadeve (izdajanje potnih listin, vpis v rojstno knjigo, smrti,

¹ Podal in primerjal sem nekatere pomembnejše avtorje na področju diplomatske in konzularne zaščite, kot so Jazbec (1997), Cerar (2001), Mitić (1978), Simpson (1983), Jovanović (1986).

opravljanje zadev matičarja itd.). Te naloge, ki jih opravljajo konzularne službe izključno v odnosu do državljanov države pošiljateljice, nimajo nobenih političnih funkcij in se ne dotikajo oblasti države sprejemnice. Druga skupina funkcij že presega odnos do samega državljana države sprejemnice. Predvsem so tukaj mišljene funkcije zaščite državljanov in interesov države pošiljateljice. Te funkcije se odražajo skozi aktivno udeležbo konzula pri reševanju težav pri lokalnih ter sodnih organih države sprejemnice. Tretja skupina funkcij pa se nanaša izključno na odnos med dvema državama. Tu je mišljen predvsem nadzor nad izvrševanjem bilateralnih ter mednarodnih sporazumov. Sem bi lahko prišteli tudi naloge izboljšanja ter razvijanja ekonomskih, trgovskih, kulturnih in znanstvenih vezi med državama. Predvsem tretja funkcija in deloma tudi druga funkcija daje konzularnim službam povsem politične funkcije, kar je v nasprotju prvotnemu namenu konzulatov kot administrativnim službam (Mitić 1978: 73–75).

Drugačnega mnenje pa je Smith Simpson, ki pravi: »Konzularne funkcije niso in niso nikoli bile samo 'konzularne' funkcije. Vedno so bile potrditev političnih, ekonomskih in drugih družbenih interesov ter ciljev vlad držav.« (Simpson 1983: 14)

Konzularne naloge se vršijo kot konkretne akcije pri organih, ki po rednih postopkih rešujejo določena vprašanja in težave. Strinjam se z Mitićem, ki pravi, da funkcije konzularne intervencije (zaščite in pomoči) same po sebi niso politične. Slabo reševanje težavnih vprašanj se lahko spremeni v diplomatsko akcijo, kar pa je politična akcija (Mitić 1978: 76).

Nekateri avtorji pa so mnenja, da je vsaka konzularna akcija tudi politična akcija (vštevši konzularno pomoč in zaščito državljana države pošiljateljice) in se ne razlikuje od diplomatske. Simpson je mnenja, da je skrb za državljana države pošiljateljice v tujini osnovna skrb in interes vseh držav ter tako tudi izključno politične narave. Izvajanje teh funkcij naj bi v preteklosti v diplomatski službi ZDA opravljali veleposlaniki in ministri diplomatskih misij. V zadnjih dvajsetih letih pa naj bi se te funkcije prepustile konzularnim agentom. Po mnenju Simpsona te še vedno ostajajo politične in v nobenem primeru različne od diplomatskih (Simpson 1983: 17).

Funkcijo zaščite državljana države pošiljateljice opravljata tako diplomatski kot konzularni agent. Razlika naj bi bila po Senu v tem, da diplomatski agent deluje na osnovi mednarodnega javnega prava, konzularni agent pa poleg tega še na osnovi predpisov in zakonov države sprejemnice ter države pošiljateljice. Konzularni agenti posredujejo v bolj vsakodnevnih in pogostejših primerih, diplomatski agenti pa bodo posredovali, ko se bo politično ocenilo, da je prišlo do hujših kršitev pravic in interesov državljanov ter pravic in interesov države pošiljateljice (Sen v Jovanović 1986: 43–44).

Pomembna razlika med konzularno in diplomatsko zaščito je tudi vprašanje subjekta v postopku zaščite. Državljan države pošiljateljice se za pomoč in zaščito njegovih pravic in interesov najprej obrne na konzularno predstavništvo. Pri tem je državljan aktivno udeležen pred lokalnimi in sodnimi organi države sprejemnice in nosilec svojih pravic ter dolžnosti. Državljan države pošiljateljice je subjekt svojih pravic in ne država pošiljateljica. Ko je bila konzularna zaščita neuspešna in so bili izčrpani vsi mehanizmi pred lokalnimi organi, se preda zadeva na diplomatsko predstavništvo za diplomatsko intervencijo (Sen v Jovanović 1986: 47). Pri izvajanju diplomatske zaščite subjekt ni državljan države pošiljateljice, temveč sta to dve državi (Jovanović 1986: 46).

Jazbec loči med diplomatsko zaščito in intervencijo ter konzularno zaščito in intervencijo z omejenostjo konzulata pri nudenju konzularne zaščite in intervencije z lokalnimi predpisi države sprejemnice. Konzulat je »dolžan skrbeti za to, da se glede na fizične in pravne osebe države pošiljateljice na ozemlju države sprejemnice spoštujejo in pravilno uporabljajo zakoni države sprejemnice ter splošno veljavni mednarodni zakoni in predpisi« (Jazbec 1997: 17).

Kje je meja med konzularno in diplomatsko zaščito? Kdaj se konča konzularna in prične diplomatska zaščita? Ali je sploh mogoče postaviti neko mejo med njima v teoriji in v praksi izvajati?

Lahko rečemo, da je konzularna zaščita prvenstvenega pomena, saj je konzularni uslužbenec tisti, ki bo prvi poskušal prekiniti nespoštovanje zakonskih določil države sprejemnice, določil mednarodnih in bilateralnih pogodb s strani lokalnih oblasti

države sprejemnice. Konzularni uslužbenec je prva oseba, ki bo stopila v stik z oškodovanim državljanom države pošiljateljice in mu nudila pomoč ter zaščito. Prav tako pravi Cerar: »Večino dela, povezanega z zaščito državljanov v tujini, bodo opravili konzularni predstavniki.« (Cerar 2001: 86)

Konzularni uslužbenec bo posredoval na formalni in neformalni ravni, z razgovori z uslužbenci organov lokalnih oblasti. Konzularni uslužbenec lahko s svojim osebnim vplivom in ugledom ter ugledom države pošiljateljice odločilno vpliva na potek konzularne akcije. Posredoval bo dejstva in informacije, ki so potrebne za rešitev primera. Istočasno mora opomniti oškodovanega državljana države pošiljateljice, naj uporabi vsa pravna sredstva v državi sprejemnici. Šele nato, ko so bila vsa prizadevanja konzula izčrpana ter v postopkih pred lokalnimi oblastmi državljan države pošiljateljice ni uspel doseči svojih prizadevanj, se zadeva preda diplomatskemu predstavništvu za diplomatsko posredovanje in zaščito. Ta diplomatska zaščita in posredovanje se udejanja na ravni ministrstva in centralnih oblasti, medtem ko konzularna zaščita pred lokalnimi oblastmi (Cerar 2001: 165–173).

Cerar zastavlja diplomatsko zaščito bolj široko, opredeljuje pa jo takole: »Vključevala naj bi torej vrsto pragmatičnih in utečenih dejanj države (dejanja konzula, retorzije, represalije – protiukrepi, prekinitve diplomatskih odnosov, ekonomski pritiski itd.) v zaščito državljana in ne zgolj vložitev formalnega zahtevka (po nekaterih celo zgolj pred Meddržavnim sodiščem ali mednarodno arbitražo).« (Cerar 2001: 86) Cerar pravzaprav enači konzularno zaščito z diplomatsko oziroma predpostavlja dejanja konzula kot del diplomatske zaščite.

Če na kratko povzamem in poskušam opredeliti oziroma primerjati diplomatsko ter konzularno zaščito, bi rekel, da sta bistvena elementa, ki ju razlikujeta med seboj: način izvrševanja zaščite ter organi, pred katerimi se uveljavlja zaščita. Konzularna zaščita naj bi bila sklop akcij in mehanizmov zagotavljanja pomoči in varstva državljanov in pravnih oseb ter interesov države pošiljateljice, ki so omejeni s predpisi in zakoni države sprejemnice in lokalnih oblasti ter predpisi države pošiljateljice in mednarodnega prava. Diplomatska zaščita pa je politična akcija, ki jo

država pošiljateljica uveljavlja in izvaja pred centralnimi oblastmi države sprejemnice.

1.1 Konzularne funkcije in konzularna zaščita

V Dunajski konvenciji o konzularnih odnosih² (DKKO) so v 5. členu našete konzularne funkcije, ki po vsebini niso izčrpne in podrobne, vendar pa so osnova za mednarodno konzularno pravo, ki ureja konzularno zaščito. Kot temelj mehanizmov konzularne zaščite, ki so opredeljeni v sklopu konzularnih funkcij v DKKO, lahko štejemo naslednje odstavke 5. člena:

- a) varstvo interesov države pošiljateljice in njenih državljanov, fizičnih in pravnih oseb v državi sprejemnici v mejah, ki jih dovoljuje mednarodno pravo;
- b) pomoč pri razvijanju trgovinskega, gospodarskega, kulturnega in znanstvenega sodelovanja med državo pošiljateljico in državo sprejemnico ter kakršno koli pospeševanje prijateljskih odnosov med njima v skladu z določili te konvencije;
- c) seznanjanje z vsemi dovoljenimi sredstvi, s pogoji in razvojem trgovinskega, gospodarskega, konzularnega in znanstvenega življenja države sprejemnice, poročanje o tem državi pošiljateljici in dajanje informacij tistim, ki jih to zanima;
- d) izdajanje potnih listov in potnih dokumentov državljanom države pošiljateljice ter vizumov in drugih ustreznih dokumentov osebam, ki žele potovati v državo pošiljateljico;
- e) pomoč in podpora državljanom, fizičnim in pravnim osebam države pošiljateljice;
- f) opravljanje notarskih in matičnih ter podobnih opravil kot tudi opravljanje določenih administrativnih nalog, če to ni v nasprotju z zakoni in predpisi države sprejemnice;
- g) varstvo interesov državljanov, fizičnih in pravnih oseb države pošiljateljice v zapuščinskih zadevah (*mortis causa*) na ozemlju države sprejemnice v skladu z zakoni in predpisi države sprejemnice;

² Dunajska konvencija o konzularnih odnosih (1963), sprejeta 24. aprila 1963, v veljavi od 19. marca 1967. (Prevedel Iztok Simoniti in objavljena v Jazbec 1997: 171–208.)

- h) varstvo v mejah, ki jih določajo zakoni in predpisi države sprejemnice, interesov mladoletnih in opravilno nesposobnih oseb državljanov države pošiljateljice, posebej kadar je za njih potrebno skrbništvo ali rejništvo;
- i) ob pridržku veljavne prakse in postopkov v državi sprejemnici zastopanje državljanov države pošiljateljice ali sprejemanje ukrepov za zagotovitev ustreznega zastopanja pred sodišči ali drugimi organi države sprejemnice, da bi se v skladu z zakoni in predpisi države sprejemnice zagotovilo sprejetje začasnih ukrepov zaradi varstva pravic in interesov teh državljanov, kadar ti zaradi odsotnosti ali drugih razlogov ne morejo pravočasno braniti svojih pravic in interesov;
- j) dostavljanje sodnih in nesodnih aktov ali uradnih zahtevkov v skladu z veljavnimi mednarodnimi sporazumi ali, če takih sporazumov ni, na vsak drug način, ki je v skladu z zakoni in predpisi države sprejemnice;
- k) uresničevanje pravice do nadzora in pregleda (kontrole in inšpekcije), predvidenih v zakonih in predpisih države sprejemnice, nad pomorskimi in rečnimi ladjami, ki plovejo pod zastavo države pošiljateljice, nad letali, registriranimi v državi pošiljateljici, kot tudi nad njihovo posadko;
- l) pomoč ladjam in letalom, omenjenim v odstavku k) tega člena, kot tudi njihovim posadkam, sprejemanje izjav o potovanju teh ladij, pregledovanje in obravnavanje ladijskih dokumentov, ne posegajoč v pristojnosti organov države sprejemnice, vodenje preiskav o vseh nesrečah med njihovim potovanjem in reševanje vseh sporov med kapitanom ladje, oficirji in mornarji, če jih za to pooblaščajo zakoni in predpisi države pošiljateljice;
- m) opravljanje vseh drugih nalog, ki jih država pošiljateljica zaupa konzulatu in jih zakoni in predpisi države sprejemnice ne prepovedujejo ali jim država sprejemnica ne nasprotuje, ali tistih, ki se omenjajo v mednarodnih sporazumih med državo pošiljateljico in državo sprejemnico.

Nekateri odstavki tega člena (c, f in j) ne spadajo striktno v funkcije nudenja konzularne zaščite, vendar pa ju lahko v širšem smislu povežemo z drugimi mehanizmi zagotavljanja konzularne zaščite.

DKKO natančneje opredeljuje konzularno zaščito še v nekaterih drugih členih. 36. člen DKKO ureja občevanje konzularnih agentov z državljanji države pošiljateljice in sicer:

- a) morajo konzularni funkcionarji imeti svobodo občevanja z državljanji države pošiljateljice ter imeti do njih dostop. Državljanji države pošiljateljice imajo enako svobodo občevanja s konzularnimi funkcionarji in dostop do njih;
- b) če to zainteresirani zahteva, bodo pristojni organi brez odlašanja obvestili konzulat države pošiljateljice, če je na njenem konzularnem območju državljan te države aretiran, zaprt ali v priporu ali kako drugače pridržan. Prav tako bodo brez odlašanja predložili konzulatu vsako sporočilo osebe, ki je aretirana, zaprta ali v priporu ali kako drugače pridržana. Ti organi morajo nemudoma obvestiti zainteresiranega o njegovih pravicah v skladu s tem členom;
- c) konzularni funkcionarji imajo pravico obiskati državljana države pošiljateljice, ki je zaprt, v priporu ali kako drugače pridržan, da se z njim pogovorijo in dopisujejo in da poskrbijo za njegovo pravno zastopanje pred sodiščem. Prav tako imajo pravico obiskati vsakega državljana države pošiljateljice, ki je na podlagi sodbe zaprt ali pridržan na njihovem konzularnem območju. Vendar pa se morajo konzularni funkcionarji vzdržati posredovanja v korist državljana, ki je zaprt, v priporu ali kako drugače pridržan, če zainteresirani temu izrecno nasprotuje.

37. člen DKKO govori, da imajo pristojni organi države sprejemnice dolžnost brez odlašanja obvestiti konzularnega agenta o smrti državljana države pošiljateljice, v primerih kjer je potrebno postaviti skrbnika ali rejnika za mladoletnika ali opravično nesposobnega državljana države pošiljateljice ter o nesreči, brodolomu ali nasedli ladji, ki pluje pod zastavo države pošiljateljice.

38. člen DKKO pa opredeljuje občevanje konzularnih agentov z organi države sprejemnice. Konzularni agenti lahko občujejo s pristojnimi lokalnimi organi na svojem konzularnem območju ter pristojnimi centralnimi organi države pošiljateljice, če to dopuščajo zakoni, predpisi in praksa države sprejemnice ali ustrezni mednarodni sporazumi.

Opravljanje konzularnih funkcij in konzularne zaščite lahko prevzame diplomatska misija države pošiljateljice in v ta namen oblikuje konzularni oddelek znotraj diplomatske misije. Če pa v državi sprejemnici ni diplomatskega predstavništva, lahko s soglasjem države sprejemnice konzularni agenti opravljajo tudi diplomatske funkcije (Degan 2000: 342).

Določila glede prevzema konzularnih funkcij in konzularne zaščite so zapisana v DKKO in Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih³ (DKDO). V DKKO je v 70. členu opredeljeno, da lahko konzularne funkcije opravlja diplomatska misija, pri tem člani diplomatske misije lahko komunicirajo tako s centralnimi kot lokalnimi oblastmi. V DKDO pa to opredeljuje 3.(1) člen, sicer v sklopu funkcije diplomatske misije in diplomatske zaščite interesov tako državljanov kot države pošiljateljice, vendar pa je ta člen pomemben predvsem zaradi določila, da lahko diplomatska misija opravlja tudi konzularne funkcije. To je tudi praksa v večini diplomatskih in konzularnih predstavništev RS. Zato v diplomski nalogi uporabljamo izraz diplomatska in konzularna predstavništva in ne konzulati.

Druga taka konvencija, ki opredeljuje konzularne funkcije in konzularno zaščito, je Evropska konvencija o konzularnih funkcijah⁴ (EKKF). EKKF je seveda veliko bolj izčrpna in podrobna po vsebini, vendar pa na dan 22. 2. 2007 še ni stopila v veljavo. EKKF so ratificirale štiri države od potrebnih pet za začetek veljavnosti. Kljub temu bom za potrebe diplomske naloge na kratko predstavil mehanizme konzularne zaščite, ki jih vsebuje EKKF, saj so lahko v bližnji prihodnosti pomemben vzvod konzularnega delovanja držav članic in pridruženih članic Evropskega sveta (katerega članica je tudi Slovenija).

EKKF vsebuje naslednja določila glede konzularne zaščite: 2.(1) člen daje pravico konzularnemu agentu, da zaščiti državljane države pošiljateljice ter brani njihove pravice in interese. 3.(1) člen določa, da ima konzularni agent pri svojih nalogah

³ Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (1961) (sprejeta na Dunaju 18. aprila 1961, v veljavi od 24. aprila 1964): http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf, 12. 3. 2006.

⁴ Evropska konvencija o konzularnih funkcijah. *European convention on consular functions*. (odprta za podpis v Parizu od 11. decembra 1967): <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/061.doc>, 22. 2. 2007. Države pogodbenice EKKF do datuma 13. 3. 2007 so: Grčija, Norveška, Portugalska in Španija. Države podpisnice so poleg že naštetih: Avstrija, Nemčija, Islandija ter Italija.

pravico posredovati pri pristojnih lokalnih oblasteh v svojem konzularnem okrožju (administrativnih in sodnih). Lahko pa tudi pri centralnih oblasteh, če je zadeva pomembna za njegovo okrožje in ni v nasprotju s prakso v državi sprejemnici.

4. člen opredeljuje pravico konzularnega agenta do komunikacije, pogovora in svetovanja državljanu države pošiljateljice, ki je pridržan ali aretiran. Pravico ima poizvedovati o vsakem incidentu, ki je povezan s priprtim državljanom, mu organizirati pravno zastopanje ter prevajalca pred lokalnimi organi. 6. člen zagotavlja dolžnost države sprejemnice, da nemudoma (*without delay*) obvesti konzularnega agenta o odvzemu prostosti državljana države pošiljateljice. Prav tako daje pravico konzularnemu agentu, da komunicira s priprtim državljanom v mejah, ki jih določajo predpisi in zakoni države sprejemnice ter predpisi institucij, kjer je državljan zadržan.

13. člen govori o pravici konzularnega agenta do pridobivanja in izdajanja potrebnih dokumentov pri rojstvu ali smrti državljana države pošiljateljice ter o pravici do izvajanja obredov poroke (če je vsaj eden državljan države pošiljateljice in ni nihče od njiju državljan države sprejemnice). 14. člen daje pravico konzularnemu agentu, da zaščiti interese in pravice mladoletnih ter oprailno nesposobnih oseb državljanov države pošiljateljice, kot tudi pravico do organizacije varstva in skrbništva. Konzularni agent lahko daje nasvete glede socialnega varstva in pomoči svojim državljanom v mejah predpisov države sprejemnice (16. člen).

17. člen daje pravico konzularnemu agentu, da je obveščen o smrti državljana države pošiljateljice in o zapuščinah, ki se tičejo konzularnega agenta ter njegovega zastopanja državljanov države pošiljateljice. Konzularni agent ima pravico zaščititi in varovati vso zapuščino preminulega državljana države pošiljateljice, tako premično kot nepremično (18. člen). Če je v državi sprejemnici dovoljeno, lahko konzularni agent v primeru zapuščine manjše vrednosti pridobi ter razdeli tako zapuščino brez pravnega zastopstva (19. člen). Prav tako pa lahko konzularni agent zastopa državljana države pošiljateljice v vlogi advokata, če je za to pooblaščen s strani državljana v zapuščinskem postopku ter nima svojega pravnega zastopnika. Zastopanje v vlogi advokata preneha v trenutku, ko državljan države pošiljateljice pridobi svojega pravnega zastopnika (20. člen).

Četrto poglavje EKKF zelo podrobno obrazloži pravice konzularnih agentov na področju ladjevja. Za namen diplomske naloge bom predstavil le pomembnejše mehanizme zaščite ladjevja, ki plujejo pod zastavo države pošiljateljice in njenega osebja. 32. člen daje pravico konzularnemu agentu, da nudi pomoč kapitanu ladje in njeni posadki v administrativnih in sodnih zadevah pred lokalnimi oblastmi. Konzularni agent ima pravico do vseh ukrepov za zagotovitev reda in miru na krovu ladje, ki pluje pod zastavo države pošiljateljice, ter pravico do reševanja vseh sporov med kapitanom in posadko (33. člen). Konzularni agent lahko zagotovi medicinsko pomoč in hospitalizacijo posadke ladje, ki pluje pod zastavo države pošiljateljice, ter organizira repatriacijo teh oseb (34. člen).

36. člen pravi, da lokalne oblasti države sprejemnice ne bodo posegle v kazniva dejanja storjena na krovu ladje, ki pluje pod zastavo države pošiljateljice, če ta ne posegajo v mir in varnost pristanišča in teritorialnih voda države sprejemnice ter varnost ljudi in javnega zdravja. 37. člen pa zagotavlja konzularnemu agentu pravico do predhodne obveščeni in prisostvovanja pri posegih, ki jih lokalne oblasti izvedejo na krovu ladje, ki pluje pod zastavo države pošiljateljice. Lokalne oblasti države sprejemnice bodo takoj obvestile konzularnega agenta o brodolomu ali nasedli ladji (39. člen). 46. člen daje pravico konzularnemu agentu, da nudi zaščito osebi brez državljanstva. Nekatere mehanizme zaščite, ki so zapisani v EKKF, bomo obravnavali tudi v nadaljevanju pri konkretnih področjih konzularne zaščite.

2. MEHANIZMI KONZULARNE ZAŠČITE RS PRED VSTOPOM V EU

Pri preučevanju mehanizmov konzularne zaščite RS pred vstopom v EU naletimo na nekaj problemov. Največji problem je seveda ta, da je RS 'mlada' država, saj se je osamosvojila od Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) šele pred šestnajstimi leti (25. junija 1991), ko je bila sprejeta deklaracija o neodvisnosti Slovenije. RS je morala v tem času vzpostaviti celotni sistem zunanjega ministrstva ter celotni aparat diplomatskih in konzularnih odnosov. RS je vstopila v EU maja 2004, zato je praksa pred vstopom v EU na tem področju zelo kratka.

Slovenija je morala takoj po osamosvojitvi leta 1991 poskrbeti za zelo širok spekter akcij, ki naj bi zagotavljal kontinuiteto v meddržavnih odnosih, na gospodarskem, kulturnem in znanstvenem področju. Najpomembnejša naloga Ministrstva za zunanje zadeve RS je bila reševanje konfliktov na jugoslovanskih tleh. Zato je bila konzularna zaščita RS v tujini v tem času okrnjena. RS je zaradi tega del svojih nalog konzularne zaščite državljanov RS v nujnih humanitarnih primerih leta 1991 prepustila Avstriji. Avstrijska diplomatska in konzularna predstavništva so nudila nujno humanitarno pomoč do mednarodnega priznanja RS. V sodelovanju s tujimi organi je bilo omogočeno izdajanje vizumov za slovenske državljane na tujih diplomatskih in konzularnih predstavništvih v Italiji in Avstriji. Konzularni sektor Ministrstva za zunanje zadeve je v letu 1991 pripravil različne scenarije za ureditev konzularne zaščite pred in po mednarodnem priznanju RS ter vzpostavitev slovenske diplomatske in konzularne mreže predstavništev. Pripravil je tudi navodila za delovanje slovenskih predstavnikov v tujini ter prav tako navodila na področju konzularne zaščite. Na področju konzularne zaščite slovenskih državljanov so bila potrebna dodatna usklajevanja ter navodila z Ministrstva za zunanje zadeve v Ljubljani, ker so bile naloge na področju konzularne zaščite, ki jih je RS prevzela od zveznih oblasti SFRJ, marsikateremu slovenskemu diplomatu neznan. V zapuščinskih zadevah je RS preklicala vsa pooblastila za zastopanje slovenskih državljanov s strani diplomatskih in konzularnih predstavništev zveznih jugoslovanskih organov ter na novo pooblastila slovenske pooblaščenca (Ministrstvo za zunanje zadeve 1992: 50–52).⁵

⁵ Ministrstvo za zunanje zadeve (1992) *Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve za leto 1991*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.

2.1 Zaščita državljanov

Vsaka država ima po mednarodnem pravu pravico, da zaščiti svojega državljana v tujini pred nezakonitimi dejanji organov države sprejemnice. Torej, daje ji pravico do konzularne in diplomatske zaščite (Cerar 2001: 85–86).

Ker so konzularna predstavništva najpogosteje v stiku z lokalnimi organi ter državljanji države pošiljateljice, je zaščita državljanov države pošiljateljice v državi sprejemnici ena najpomembnejših funkcij konzulov.

Pri tem lahko konzul izdajačasne potne liste ter vzpostavi zvezo s svojci in prijatelji osebe, ki potrebuje pomoč. Konzul skrbi, da so pravice državljana države pošiljateljice v državi sprejemnici ustrezno spoštovane. Če so te pravice kršene, lahko konzul protestira pri lokalnih oblasteh. Konzul posreduje in svetuje državljanom države pošiljateljice glede opravkov z lokalnimi oblastmi. Lahko obišče državljane države pošiljateljice v zaporih, priporih in bolnišnicah zato, da ugotovi potrebe in želje ter nato posreduje. Funkcijo zaščite državljanov lahko najdemo v skoraj vseh bilateralnih konzularnih pogodbah pred DKKO. Konzuli lahko vzpostavijo stike z oblastmi za informacije in lahko protestirajo v slučaju katere koli kršitve pravic državljanov države pošiljateljice. Lahko vzpostavijo direktne stike s sodišči in lokalnimi oblastmi, poizvedujejo o incidentih, kjer so bili vpleteni državljani države pošiljateljice, pomagajo svojim državljanom pri zaslišanjih in zagotovijo pravno pomoč oziroma pravnega zastopnika. Kadar obračanje na lokalne oblasti ne pomaga ali pa situacija zahteva akcijo osrednjih oblasti države, se zadeva preda diplomatski misiji. Če v državi ni rezidenčne diplomatske misije, lahko konzul prevzame odgovornost in komunicira z osrednjimi oblastmi. V primerih, da državljan države pošiljateljice ne želi prejeti konzulovo pomoč in zaščito, pa je potrebno obravnavati vsak primer posebej, saj enotnega mnenja pri tem vprašanju ni (Lee 1991: 124–129).

Pri odpovedi konzularne pomoči in zaščite se deloma upoštevajo interesi, volja in želje posameznika in ne samo interesi države pošiljateljice. Kar pa ni moč reči za diplomatsko zaščito, pri kateri gre za pravico države, da jo uveljavlja proti drugi državi. To pomeni, da lahko država nudi posamezniku ali pa pravni osebi diplomatsko zaščito, tudi proti njegovi volji (Cerar 2001: 150).

Obstajata dve teoriji glede vprašanja, ali je država svojemu državljanu dolžna nuditi zaščito. Prva teorija pravi, da je država dolžna nuditi zaščito svojemu državljanu. Posameznik ima pravico zahtevati izpolnitev dolžnosti države glede zaščite. Tukaj gre po mnenju Cerarja prvenstveno za konzularno pomoč v smislu nujenja dobrih uslug in ne diplomatske zaščite. Nasprotno temu pa druga teorija pravi, da je konzularna in diplomatska zaščita prepuščena presoji države pošiljateljice. Mednarodno pravo tega vprašanja ne ureja, urejajo pa ga zakoni in določila notranjega prava (Cerar 1997: 78–80).

Pri zaščiti državljanov v tujini sta se, zgodovinsko gledano, uporabljali dve teoriji standardov, po katerih se lahko nudi konzularna pomoč državljanom države sprejemnice: teorija minimalnega mednarodnega standarda ter teorija nacionalnega obravnavanja.

Pri teoriji nacionalnega obravnavanja imajo državljani države pošiljateljice enako usodo kot državljani države gostiteljice. Po tej teoriji konzuli nimajo osnove za reagiranje, če imajo državljani države pošiljateljice enake pravice in so enako obravnavani kot državljani države sprejemnice. Torej, dokler se obravnava tujce enako kot državljane države sprejemnice, konzuli ne smejo reagirati, ne glede na to, kako ponižujoče je lahko to obravnavanje. Nasprotno temu pa teorija minimalnega mednarodnega standarda pravi, da se mora obravnava tujcev nanašati na minimalni mednarodni standard (Lee 1991: 129–130).

Pri teoriji minimalnega mednarodnega standarda se ne upošteva več notranje pravo države sprejemnice, temveč mednarodno pravo. Država mora po tej teoriji obravnavati tuje državljane po nekih civilizacijskih normah, ki veljajo v razvitem svetu ter s tem kot del mednarodnega običajnega prava (Cerar 2001: 13–14).

Pri konzularni zaščiti se je izoblikovala še tretja teorija, in sicer standard človekovih pravic. Ta teorija temelji na 55. in 56. členu Ustanovne listine Organizacije združenih narodov (OZN). Ta dva člena pravita, da morajo države članice OZN spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na raso, spol, jezik ali vero. Torej, države so se obvezale, da bodo spoštovale omenjene človekove pravice vseh držav in

pravzaprav ni več razlogov, da bi bili državljani države sprejemnice v boljšem položaju kot državljani države pošiljateljice (Lee 1991: 131).

Pri delovanju slovenskih konzularnih agentov se je po osamosvojitvi RS na področju konzularne zaščite nadaljevala praksa, ki so jo bili vajeni konzularni agenti še iz prejšnje skupne države Jugoslavije (Kosin).⁶

Zaščita državljana RS v tujini je prioriteta slovenskih diplomatskih in konzularnih predstavništev, zato poskušajo na vsak način in vedno pomagati slovenskim državljanom v stiski v tujini. V teoriji se, kot že prej omenjeno, postavljajo trije standardi obravnave tujcev v državi sprejemnici. V praksi pa se teoretični razmisleki glede standardov obravnave državljanov države pošiljateljice ne upoštevajo, saj zato ni ne časa ne potrebe. Ko se ugotovi, da je slovenskemu državljanu potrebna pomoč, slovenska diplomatska in konzularna predstavništva obvestijo Ministrstvo za zunanje zadeve ter v najkrajšem možnem času poskušajo rešiti nastalo situacijo. Na zahtevo slovenskega državljana se diplomatska in konzularna predstavništva vedno odzovejo, ne glede na to, kako je slovenski državljan obravnavan, ter ne glede na to, kateri standard obravnave slovenskega državljana v tujini vzamemo kot razmislek. Nekatere bilateralne pogodbe (konzularne konvencije), ki urejajo konzularno zaščito, je RS podedovala od Jugoslavije, vendar se v vseh primerih upoštevajo določila DKKO (Valenčič Pelikan).⁷

2.2 Komunikacija in stiki s priprtimi državljani

Zaradi vse bolj dostopnega transporta, so se potovalne navade v 20. in 21. stoletju drastično spremenile. Vse več ljudi potuje po svetu, poslovno ali turistično. Zaradi tega se je tudi povečala potreba po nudenju pomoči državljanom v tujini, ki so se znašli v zaporih. Razlogi za pripor so različni, vse od pretefov do obtožb vohunjenja in preprodaje mamil. Pri tem je najpomembnejša funkcija in pravica konzula, da je obveščen o priporu državljana države pošiljateljice, da ga lahko obiše in mu nudi pravno pomoč (Lee 1991: 133–134).

⁶ Pogovor z Markom Kosinom, predavateljem na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani ter dolgoletnim diplomatom. 18. 1. 2007.

⁷ Pogovor z Vlasto Valenčič Pelikan, vodjo Konzularnega sektorja na MZZ. 1. 2. 2007.

DKKO prav tako navaja pravico in dolžnost konzula, da je obveščen o priprtju državljana države pošiljateljice ter mu je omogočeno komunicirati in imeti stike z njim (36. člen DKKO). 36.(b) člen pravi, da če v primeru priprtja državljana države pošiljateljice le-ta zahteva stik s konzularnim agentom, država sprejemnica mora konzularnega agenta o tem obvestiti brez odlašanja.

Po mednarodnem pravu velja, da priprtega državljana države pošiljateljice lahko konzul obiše v razumnem času po aretaciji. To pomeni, da priprtega državljana države pošiljateljice oblasti najprej sprašujejo, šele nato lahko konzul obiše državljana države pošiljateljice. Pri tem je lahko ta rok zelo različen, kar pa je odvisno od stopnje obtožb in državnih predpisov v državi sprejemnici (Lee 1991: 134).

Čas od aretacije do obiska konzula naj bi bil od 24 do 48 ur. Pri tem naj bi se konzul prepričal, ali oblasti države sprejemnice priprtega državljana države pošiljateljice obravnavajo korektno, ali je bila vložena obtožnica, ali so mu znani razlogi za priprtje ter ali mu je omogočena obramba. Konzul je primoran priprtega državljana obvestiti o vseh njegovih pravicah. Pri tem se tudi prepriča o zdravstvenem stanju priprtega državljana ter ugotovi vse nepravilnosti. Od obiska konzula so glede na situacijo odvisna njegova nadaljnja dejanja (Cerar 2001: 210).

V obdobju po osamosvojitvi se slovenski konzularni agenti niso preveč posvečali priprtim državljanom RS v tujini. Kot primer lahko navedemo, da je bilo v Italiji vsako leto priprtih okoli 30 slovenskih državljanov, za katere ni bilo dobro poskrbljeno. Obravnavanje priprtih državljanov RS v tujini je bilo zelo neenako. Kako je bil obravnavan posamezni pripornik, je bilo odvisno od primera do primera. Pogosto so se konzularni agenti zadovoljili z razlago lokalnih oblasti in niso preverjali faktov. Prezrto je bilo tudi ugotavljanje pravic, ki so jih uživali pripti državljani RS v tujih zaporih, ter kakšno je bilo ravnanje z njimi (Kosin).

Kako so slovenska diplomatska in konzularna predstavništva obveščena o aretaciji slovenskih državljanov, je odvisno od posamezne države sprejemnice. V nekaterih primerih so ti obveščeni s strani policijskih organov, sodnih organov ali pa s strani ministrstva, zadolženega za zunanje zadeve, velikokrat pa tudi s strani svojcev, ki pogrešajo svoje sorodnike v tujini ali pa so bili z njimi v stiku in obveščeni o njihovi

aretaciji. Praksa slovenske konzularne zaščite je, da se držijo DKKO v vseh primerih in pogledih. Slovensko Ministrstvo za pravosodje obvesti Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ) o priprtju tujega državljana v Sloveniji, nato MZZ obvesti diplomatska in konzularna predstavništva države pošiljateljice o priprtju. V primeru priprtja slovenskega državljana v tujini ga bo konzularni predstavnik obiskal le na njegovo zahtevo. Obiski državljana zaradi razdalj v posameznih državah med zapori ter diplomatskimi in konzularnimi predstavništvi niso vedno nujni in mogoči, zato se glede tega odloča od primera do primera. Konzularni agenti tako lahko komunicirajo s slovenskimi državljani po telefonu, pisno ali s pomočjo elektronske pošte, če je to omogočeno (Valenčič Pelikan).

2.2.1 Vohunjenje in primeri ogrožanja varnosti

Pred sprejetjem DKKO se je postavljalo vprašanje, ali so v primerih vohunjenja in dejanjih proti državi državljani drugih držav upravičeni do stikov s konzuli in njihove pomoči. Mnogi mednarodni, bilateralni sporazumi in konvencije so zagotavljali, da v primerih obtožb vohunjenja in ogrožanja varnosti države imajo državljani drugih držav pravico do stika s konzulom in njegovo pomoč. Vendar se je v praksi mnogokrat zgodilo ravno obratno oziroma je ta pomoč bila omogočena pozno ali pa celo prepozno. Po sprejetju DKKO pa je ta pravica do stika s konzulom in njegova pomoč postala praksa in ne samo izjema (Lee 1991: 151–154).

Kot smo že prej omenili, pravico do komuniciranja in stika državljana države pošiljateljice s konzularnim agentom zagotavlja 36. člen DKDO.

V petnajstih letih od nastanka RS sta bila dva primera vohunjenja. Oba primera sta bila vezana na isto osebo (Tomo Križnar). Prvič je bil aretiran v Etiopiji leta 2003, drugič pa v Sudanu (Darfurju) leta 2006. Naredil bom krajšo primerjavo prakse slovenske diplomatske in konzularne zaščite in pri tem primerjal, kakšne so razlike uporabe mehanizmov konzularne zaščite RS pred in po vstopu v EU. V prvem primeru se je za izpustitev in pravno pomoč zavzemala RS sama. Slovenski konzul v Kairu je sam obiskal Križnarja in mu zagotovil pravnika (Valenčič Pelikan).

V drugem primeru je bil Tomo Križnar zaprt zaradi obtožbe vohunjenja v Sudanu. Predsednik RS Drnovšek je najprej zaprosil Ministrstvo za zunanje zadeve RS za diplomatsko posredovanje in izpustitev Križnarja. Nato je zaprosil predsednika Komisije Afriške unije ter sudansko veleposlaništvo na Dunaju za izpustitev Križnarja. Ministrstvo za zunanje zadeve je poleg svojega posredovanja pri sudanskem veleposlaništvu na Dunaju zaprosilo veleposlaništvo Nemčije v Kartumu za posredovanje, saj je bila Nemčija v tem času predsedujoča članica EU. Veleposlaništvo Nemčije je Križnarju zagotovilo odvetnika in posredovalo za pospešitev postopka sojenja in čim hitrejšo vrnitev v domovino. Minister za zunanje zadeve RS je posredoval tudi neposredno pri ministru za zunanje zadeve Sudana in ga zaprosil za hiter ter korekten proces. Poleg tega je pri reševanju situacije pomagal tudi slovenski konzul v Kairu.

RS se je v zadnjem primeru poslužila tako konzularnega kot diplomatskega posredovanja oziroma pomoči in zaščite. Diplomatska zaščita se je kazala predvsem v posredovanjih ministra za zunanje zadeve, predsednika RS in njegovega posebnega odposlanca, ki so prepričevali sudanske organe, naj pospešijo postopke sojenja. Kot konzularno zaščito v tem primeru lahko štejemo posredovanje veleposlaništva Nemčije, ki je Križnarju zagotovilo odvetnika, ter kasneje posredovanja slovenskega konzula, ki je uredil vse potrebne dokumente za vrnitev v domovino. Slovenska praksa zagotavljanja diplomatske in konzularne zaščite se je v tem primeru izkazala kot neuskklajena in zapoznela. Diplomatska in konzularna zaščita na ravni EU pa se je obnesla in dodala svoj delež k rešitvi Križnarja.⁸

2.3 Zaščita dvojnih državljanov

Dvojno državljanstvo je velikokrat povzročilo spore med državami, saj se je dogajalo, da sta državljanstvo priznavali obe državi. Največji problem pa predstavlja situacija, ko državljan države pošiljateljice zahteva konzularno zaščito v državi, kjer je prav tako državljan. Država sprejemnica ponavadi ne dovoli vmešavanje v notranje zadeve. Konzularni agent države pošiljateljice v takem primeru lahko ukrepa le po neuradni

⁸ Podatki so bili pridobljeni na spletnih straneh Toma Križnarja ter spletnih straneh Ministrstva za zunanje zadeve RS.

poti, pa še to ukrepanje je lahko brez efekta, saj ima država sprejemnica suverenost nad svojim ozemljem (Lee 1991: 154–156).

Pri zaščiti dvojnega državljana v državi, kjer ima oseba državljanstvo, se pojavljata dve teoriji – klasična teorija in teorija prevladujočega državljanstva. Po prvi teoriji, kot je že v prejšnjem odstavku omenjeno, zaščita državljana s strani države pošiljateljice ni možna zaradi suverene enakosti držav. Po teoriji prevladujočega državljanstva pa je zaščita državljana s strani države pošiljateljice možna, pod pogojem, da ima oseba z dvojnimi državljanstvi tesnejše stike z državo pošiljateljico ter je njeno/njegovo državljanstvo prevladujoče oziroma efektivno (Cerar 2001: 118–121).

Če državljan države pošiljateljice z dvojnimi državljanstvi zahteva konzularno zaščito na območju tretje države, se ravna, kot bi imel le eno državljanstvo, državljanstvo države, od katere je zahteval konzularno zaščito (Lee 1991: 157–159).

V tem primeru prav tako obstajata že omenjeni dve teoriji. Klasična teorija dopušča možnost zaščite ene države (katere oseba je državljan). Oseba ima možnost izbire, katera država naj mu nudi zaščito. Najverjetneje bo oseba izbrala državo, ki mu lahko v danem trenutku nudi zaščito uspešneje. Po teoriji prevladujočega državljanstva pa država sprejemnica lahko dovoli zaščito le s strani države, s katero ima oseba tesnejše stike (Cerar 2001: 113–115).

V DKKO ni nobenih določil o vlogi konzularnih agentov pri osebah z dvojnimi državljanstvi. To vprašanje poskušajo reševati nekateri bilateralni sporazumi ter multilateralni sporazumi, med katerimi so: Konvencija o nekaterih vprašanjih glede sporov dvojnega državljanstva, Konvencija o zmanjševanju primerov mnogokratnega državljanstva in vojaških obveznosti. V primerih naturalizacije nekatere države zahtevajo prekinitev oziroma vrnitev prejšnjega državljanstva. V nekaterih primerih, ko ni jasno, katero državljanstvo ima oseba, in je priimek osebe tipičen za državljanke države pošiljateljice, ter v primeru, ko so starši osebe državljanke države pošiljateljice, se lahko konzularna zaščita razširi tudi na osebo, za katero se torej predpostavlja, da ima državljanstvo države pošiljateljice in je lahko tudi dvojni državljan (Lee 1991: 159–163).

Pri zaščiti osebe z dvojnimi državljanstvom je bilo zelo pomembno, ali je slovenski državljan tudi državljan države sprejemnice. V takih primerih se je velikokrat zgodilo, da država sprejemnica ni priznavala dvojnega državljanstva in takrat tudi ni dovolila zaščite slovenskega državljana. Predvsem je to mišljeno na formalni ravni, na neformalni ravni pa so slovenski konzularni agenti le nudili pomoč v okviru zmožnosti. V tretjih državah pa je taka oseba bila priznana kot slovenski državljan in mu je bila nudena konzularna zaščita v polnem obsegu, ki jo lahko konzularni agent nudi (Kosin).

V primeru konzularne zaščite slovenskih državljanov z dvojnimi državljanstvom se slovenska diplomatska in konzularna predstavništva vedno odzovejo in poskušajo pomagati. Veliko pa je odvisno tudi od države sprejemnice, saj nekatere države (na primer Hrvaška) izrecno ne dovolijo posegov in posredovanj v primerih, ko je oseba državljan tudi države sprejemnice. V tretjih državah pa je konzularna zaščita slovenskega državljana z dvojnimi državljanstvom brez zadržkov. Velikokrat pa se v takih primerih lahko zgodi, da posredujejo diplomatska in konzularna predstavništva več držav hkrati (Valenčič Pelikan).

2.4 Izmenjava zapornikov

Priprtje tujih državljanov je v zgodovini meddržavnih odnosov odpiralo veliko vprašanj in sporov. Kako država sprejemnica skrbi za državljane drugih držav? Kakšne so socialne ter higienske razmere, izobrazbene ter jezikovne razlike v zaporih države sprejemnice? Pojavilo se je vprašanje vrnitve zapornikov v državo pošiljateljico, da bi tam državljani odslužili svojo kazen in se pravilno ter uspešno resocializirali. Veliko bilateralnih ter multilateralnih sporazumov je bilo sklenjenih na to temo (Resolucija kongresa OZN o preprečevanju kriminala in obravnavanju prestopnikov, Evropska konvencija o mednarodni veljavnosti kriminalnih obsodb, Konvencija o premestitvi obsojenih oseb) (Lee 1991: 173–180).

2.5 Zaščita skupine državljanov

Čeprav je konzularna zaščita mišljena predvsem za zaščito posameznikov, se v nekaterih primerih zgodi, da je potrebna zaščita skupine državljanov države pošiljateljice. Tukaj je mišljena zaščita raznih verskih skupin v tujini, ilegalnih delavcev v tujini. Delo konzularnega agenta je v takih primerih še bolj težavno kot pri zaščiti posameznega državljanu države pošiljateljice. Poleg že naštetih težav se pri zaščiti skupine državljanov države pošiljateljice porajajo tudi druge težave in vprašanja. Kako pogosto naj konzularni agent obišče skupino državljanov, koliko časa naj ta obisk traja? Skupina, ki jo konzul proučuje in jo poskuša zaščititi, je lahko zelo različna po starosti, verski pripadnosti itd. Skupina državljanov lahko potrebuje zaščito ne samo od oblasti države sprejemnice, ampak tudi od svojih državljanov (državljanov države pošiljateljice). Nekateri pripadniki skupine v tujini so lahko zadržani proti svoji volji ali pa celo omamljeni in ustrahovani. Postavlja se vprašanje, katere informacije naj konzul uporabi ter upošteva v takih primerih in pri takšni skupini ljudi. Zato je še toliko bolj pomembno, da je v takih primerih konzul sposoben pravilno oceniti situacijo in pravilno reagirati. Prav tako mora predvideti mogoče 'črne scenarije' ter pripraviti plan akcije v primeru, da se realizirajo (Lee 1991: 180–184).

2.6 Smrt

Konzularna zaščita je potrebna in se nadaljuje tudi po smrti državljanu države pošiljateljice. Zaradi vse večje mobilnosti ljudi po svetu, lažje prehodnosti meja se je povečalo tudi število smrti državljanov v tujini. Konzulove naloge v takih primerih so: obveščanje sorodnikov, organizacija obdukcije (kadar je to potrebno), lokalnega pokopa, upepelitve, prenosa ostankov v državo pošiljateljico, reševanje in urejanje vseh potrebnih dokumentov v zvezi s smrtjo državljanu ter njegovih osebnih stvari in nepremičnin (Lee 1991: 184–185).

V DKKO o vprašanju smrti ne piše ravno veliko oziroma ni natančnih navodil in pristojnosti konzula. V 37.a členu DKKO opredeljuje dolžnost organov države sprejemnice, »da ob smrti državljanu države pošiljateljice brez odlašanja obvestijo konzulat, na katerega območju se je zgodil smrtni primer«.

V primeru smrti slovenskega državljana se pomaga po najboljših močeh. Najprej seveda diplomatska in konzularna predstavništva poskušajo najti ter obvestiti svojce umrlega, nato se z njimi povežejo ter pomagajo urediti vse potrebno za prenos ostankov v Slovenijo. Najpogosteje se poskuša najti pogrebne zavode, ki tudi poskušajo urediti vse potrebne dokumente za prenos. Če je država sprejemnica pogodbenica Sporazuma o prenosu posmrtnih ostankov, diplomatskim in konzularnim predstavništvom ni potrebno izdajati posmrtnega potnega lista (Valenčič Pelikan).

Za prenos posmrtnih ostankov ali žare slovenskega državljana je potreben posmrtni potni list. V primeru, da je ta umrl za nalezljivo bolezen, je potrebno še soglasje Ministrstva za zdravstvo ter Ministrstva za notranje zadeve. V primeru vnosa posmrtnih ostankov tujih državljanov v Slovenijo pa je potreben tako posmrtni potni list kot že prej omenjena soglasja, ne glede na to, ali je tuji državljan umrl za nalezljivo bolezen ali ne (Poročilo MZZ 1996: 89–94).⁹

Po letu 1997 je prišlo do spremembe prakse delovanja konzularne zaščite na področju smrti slovenskih državljanov. Pri prevozu, pokopu, izkopu in prekopu posmrtnih ostankov državljanov RS je bilo potrebno izdajati posmrtno potne liste za prevoz umrlih oseb. Z dnem 6. 12. 1998 je stopil v veljavo Sporazum o prevozu trupel. Slovenskim diplomatskim in konzularnim predstavništvom ni več potrebno izdajati posmrtno potne liste v državah pogodbenicah tega sporazuma, temveč zadostuje posmrtni potni list, ki ga izda pristojni organ države, kjer je državljan RS umrl (Poročilo MZZ 1997: 71–76).

Sporazum o prevozu trupel¹⁰ velja za 21 držav članic Sveta Evrope (SE), ki so omenjeni sporazum podpisale in ratificirale. Slovenska diplomatska in konzularna predstavništva pa morajo še naprej izdajati posmrtno potne liste v državah, ki niso pogodbenice Sporazuma o prevozu trupel.

⁹ Ministrstvo za zunanje zadeve (1997) *Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve za leto 1996*. Ljubljana. Ministrstvo za zunanje zadeve.

¹⁰ Agreement on the transfer of corpses. CETS No.: 080 (v veljavi od 6. 12. 1998). Do 17. marca 2007 je bilo število pogodbenic sporazuma 21 (Andora, Avstrija, Belgija, Ciper, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Islandija, Latvija, Luksemburg, Moldavija, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Švica ter Turčija).

2.7 Izdajanje potnih listov za vrnitev

Pogosto se zgodi, da je v tujini slovenski državljani izgubil, mu je bil uničen ali pa ukraden potni list. V takih primerih lahko diplomatska in konzularna predstavništva RS izdajo potni list za vrnitev, ki služi državljanu, da varno pride v domovino. Ob prihodu na slovensko mejo mejna policija po ugotovitvi identitete slovenskega državljanu odvzame potni list za vrnitev. Slovenski državljani si nato sam zagotovi nov potni list v RS (Jazbec 1997: 78).

Pred vstopom v EU je imela RS sklenjen sporazum o nudenju konzularne pomoči slovenskim državljanom v humanitarnih zadevah z Avstrijo, ki pa pravzaprav ni bil preklican in še dandanes velja. Avstrija je bila edina država, ki je želela priskočiti RS na pomoč in prevzeti del konzularnih nalog v državah, kjer RS ni imela svojega predstavništva. V primeru izdaje potnega lista za vrnitev v RS so diplomatska in konzularna predstavništva Avstrije poslala MZZ podatke o državljanu, ki potrebuje pomoč. MZZ pa je nato izdal potni list za vrnitev ter ga poslal po najhitrejši možni poti v državo, kjer slovenski državljani potrebuje pomoč, na primer po hitri pošti (Valenčič Pelikan).

2.8 Posojila državljanom v stiski v tujini

V primerih, ko slovenski državljani ostanejo brez finančnih sredstev v tujini, se je od osamosvojitve RS praksa pomoči slovenskim državljanom spremenila. Takoj po osamosvojitvi so slovenska diplomatska in konzularna predstavništva posojala denar slovenskim državljanom, ki so pri tem morali podpisati izjavo, da bodo po vrnitvi v Slovenijo vrnil denar MZZ. Vendar se je v večini primerov zgodilo, da slovenski državljani tega denarja niso vračali. Zato so se na MZZ odločili, po zgledu nekaterih drugih evropskih držav, da spremenijo prakso posojanja denarja. Le nekaj let po osamosvojitvi je v takih primerih postala praksa, ki velja še danes, da se najprej poišče svojce ali prijatelje, ki lahko založijo denar. Svojci, prijatelji ali sodelavci nakažejo denar na transakcijski račun MZZ, nato pa diplomatska in konzularna predstavništva RS posredujejo ta denar slovenskim državljanom v stiski v tujini (v enakem znesku, kot je bil nakazan MZZ). V nekaterih primerih, ko državljani RS nimajo v Sloveniji nikogar, ki bi jim lahko priskočil na pomoč, so MZZ ter diplomatska in konzularna predstavništva dolžna pomagati svojemu državljanu in mu

posoditi denar. Do dneva, ko je bil opravljen razgovor na konzularnem sektorju, sta bila takšna primera le dva (Valenčič Pelikan).

2.9 Zaščita trgovine

Prva in poglobitna naloga konzula je bila zgodovinsko gledano zaščita ter spodbujanje trgovine. O tem govori, kot je že omenjeno v drugem poglavju te diplomske naloge, 5. člen DKKO ter 2.(2) člen EKKF.

Konzul mora temeljito spoznati in obvladati vse lokalne zakone, predpise in prakso poslovanja ter trgovanja, da bi lahko ustrezno svetoval, spodbujal ter ščitil trgovino med dvema državama. Če obstaja poseben sporazum med dvema državama glede trgovine, je naloga konzula, da skrbi za pravilno izpolnjevanje teh sporazumov. Če se sporazumi kršijo, mora konzul opozoriti na to in poskrbeti, da se pravilno izpolnjujejo. Za to ima lahko več vzvodov delovanja. Najprej lahko posreduje pri lokalnih oblasteh, jih obvesti oziroma protestira pri njih. Zadevo lahko posreduje diplomatski misiji oziroma predstavništvu, če je ta v državi sprejemnici, da po svojih kanalih posreduje pri centralni oblasti. Če v državi sprejemnici ni diplomatskega predstavništva, ima konzulat pravico protestirati in posredovati tudi pri centralnih oblasteh. Konzul pomaga pri trgovinskih sporih med podjetji države pošiljateljice ter podjetji države sprejemnice ali oblastni države sprejemnice. Konzul lahko to pomoč nudi po neformalnih (nudi informacije, svetuje glede odvetnikov, ekonomskih specialistov, organizira sestanke z ustreznimi uradniki) ali formalnih kanalih (posreduje svoj oziroma oškodovančev pogled na spor lokalnim oblastem ali pa predstavnikom vlade) (Lee 1991: 189–197).

V primerih nudenja konzularne zaščite trgovine slovenskih državljanov in podjetij konzularni agenti zagotavljajo pravno pomoč ter povprašujejo lokalne funkcionarje glede posamezne zadeve ter v določenih primerih tudi posredujejo (Kosin).

V primeru zaščite trgovine se slovenski konzularni agenti s tem ne ukvarjajo ravno veliko. Najpogosteje so na diplomatskih in konzularnih predstavništvih zaposleni ekonomski svetovalci, ki pomagajo in posredujejo pri ekonomskih zadevah (Valenčič Pelikan).

2.10 Poroke in ločitve državljanov

Konzuli lahko med službovanjem v tujini opravljajo poroke, so priče porokam in registrirajo poroke med državljani države pošiljateljice. Seveda pa je vse odvisno od zakonov države sprejemnice, države pošiljateljice ter zakonov pokrajin, zveznih držav v državi sprejemnici. Velikokrat države sprejemnice ne dovolijo opravljanja porok s strani konzulov drugih držav, ker je to na nek način odvzemanje suverenosti državi sprejemnici. Še bolj komplicirano je za konzula opravljanje ločitve dveh državljanov države pošiljateljice ter tudi manj verjetno. V tem primeru mora konzul posebstvati tako odvetnika, sodnika kot svetovalca, kar pa države sprejemnice v večini primerov ne dovoljujejo (Lee 1991: 248–261).

V primerih poročanja slovenskih državljanov v tujini slovenska diplomatska in konzularna predstavništva ne smejo in ne morejo delovati. Ta naloga se ne opravlja, ker ni usposobljen sistem matičnih knjig, postopki so preveč zapleteni in bi vzeli preveč dragocenega časa. Diplomatska in konzularna predstavništva pri porokah v tujini lahko izdajo samo soglasje, da ni zadržkov za poroko slovenskih državljanov v tujini. Od osamosvojitve, po zagotovilih konzularnega sektorja, takega primera še ni bilo, ker to ni del nalog, ki jih opravljajo konzularni oddelki slovenskih diplomatskih in konzularnih predstavništev po svetu (Valenčič Pelikan).

2.11 Zapuščinske zadeve

Konzuli morajo zelo pogosto posredovati pri zapuščinskih zadevah svojih državljanov v tujini. Njegove naloge in pravice so določene od države do države, saj imajo države zelo različne zakone pri zapuščinskih zadevah. Pri tem se pojavljajo različna vprašanja. Ali je pokojni napisal oporoko in ali je veljavna po ustreznih predpisih? Ali gre za premično ali nepremično zapuščino? Pri nepremičninah večinoma veljajo zakoni države sprejemnice, pri premični zapuščini pa večinoma zakoni države pošiljateljice. Podlaga za posredovanje konzula je državljanstvo pokojnega ter državljanstvo oseb, ki so stranke v postopku (*beneficially interested*) pri zapuščini pokojnega. Pri intervenciji konzula ob zapuščinskih zadevah se pojavljata dva različna pogleda. Prvi pravi, da ima tudi brez ustreznih pogodb konzul pravico

zastopati svoje državljane pri zapuščinskih zadevah. Drugi pogled pa pravi, da posredovanje konzula pravno temelji na določbah pogodb. Te pogodbe bolj podrobno določajo pravice in pravila posredovanja konzulov ter pristojnosti sodišč pri zapuščinskih zadevah. Brez pogodb, ki urejajo zapuščinske zadeve, naj ne bi bilo mogoče posredovanje konzula (Lee 1991: 262–281).

Če pa upoštevamo mednarodno pravo, ta pogled danes ne vzdrži. DKKO o zapuščinskih zadevah govori v 5.g členu (varstvo interesov v zapuščinskih zadevah) ter v 5.i členu (zastopanje in zagotovitev zastopnika državljana države pošiljateljice pred organi države sprejemnice). EKKF pa, kot je že omenjeno v drugem poglavju diplomske naloge, govori o zapuščinskih zadevah od 17. do 27. člena.

Tudi Jazbec je mnenja, da je »diplomatsko in konzularno predstavništvo uradno zadolženo, da uredi prenos zapuščinskih sredstev dedičem, ki so državljani države pošiljateljice in živijo v njej, ne pa v državi sprejemnici« (Jazbec 1997: 110).

Pri zapuščinskih zadevah je prva naloga slovenskih konzularnih agentov zavarovanje premoženja dediča s slovenskim državljanstvom (Kosin).

Slovenski konzularni oddelki po svetu lahko v zapuščinskih zadevah svetujejo glede pravne pomoči, pravnikov, ki so v takih primerih najbolj pristojni in uspešni. Slovenski državljani lahko najamejo pravnike iz Slovenije, vendar ti ne morejo zastopati slovenskih državljanov v tujini. Prav tako slovenski konzularni agenti ne morejo zastopati slovenskih državljanov pri zapuščinskih zadevah v pravnih postopkih v tujini, lahko pa pomagajo pri komunikaciji in pošiljanju poročil ter dokumentov (Valenčič Pelikan).

2.12 Izročitev

Države med seboj vse bolj sodelujejo na ekonomskem, političnem, kulturnem, znanstvenem ter pravosodnem področju. Prav tako države poskušajo sodelovati pri izročanju tujih državljanov v državo pošiljateljico, kjer so storili neko kaznivo dejanje. Pri tem pa je zelo pomembno, kakšna so zakonska določila države sprejemnice ter meddržavni sporazumi. Cerar pravi, da se lastnih državljanov

praviloma ne izroča, razen v resnih primerih, ki so kazniva v obeh državah. Po občem običajnem mednarodnem pravu se tudi ne sme soditi za druga dejanja kot tista, za katera je bil državljani izročen državi pošiljateljici, razen v primeru privolitve države sprejemnice (Cerar 2001: 35).

Zaradi tega se je povečala vloga konzulov tudi na teh področjih. Čeprav je področje izročanja oseb večinoma v pristojnosti diplomatskih misij, se včasih zgodi, da lahko tudi konzul posreduje pri izročitvi oseb. Tu je predvsem mišljeno, da pomaga pripraviti vse potrebne dokumente in prisostvuje pri izročitvi (Lee 1991: 238–287).

2.13 Ladjevje

Ena med pomembnejšimi nalogami konzula v preteklosti je bila ladjevje. Vse, kar je bilo povezano z ladjevjem pod zastavo države pošiljateljice, so urejali konzuli. Ladijski prevozi so se drastično povečali, saj so postali lažje dostopni in cenejši, kar je povzročilo vse več dela in obremenitev konzulov. S povečevanjem vloge IMO (*International Maritime Organisation*), sindikatov pomorščakov, zavarovalnic ter države sprejemnice se je delo konzula znatno zmanjšalo in olajšalo. Vsekakor pa morajo biti konzuli pripravljani na pomoč in posredovanje v vsakem trenutku ter v vsakem primeru. Lahko posredujejo pri pripravi dokumentov glede ladje, opravljajo pregled vseh ladij, ki plujejo v luke države pošiljateljice, da ugotovijo skladnost z vsemi predpisi. Konzuli lahko zaščitijo in posredujejo pri brodolomih, izgubljenih ter nasedlih ladjah, ki plujejo pod zastavo države pošiljateljice. Prav tako nudijo pomoč posadkam, ki plujejo pod zastavo države pošiljateljice. Konzuli pomagajo pomorščakom pri podpisovanju delovnih pogodb, odpovedih pogodb, vrnitvi pomorščakov v svojo domovino po nesreči, nasedli ladji, bolezni pomorščaka. Pri smrti pomorščaka mora konzul urediti vse potrebno za vrnitev trupla v državo sprejemnico ter vrnitev njegove lastnine dedičem in sorodnikom. Konzul posreduje pri sporih med poveljnikom ladje ter pomorščaki oziroma med samimi pomorščaki, ki plujejo pod zastavo države pošiljateljice. Če se je zgodilo neko kriminalno dejanje na krovu ladje, ki pluje pod zastavo države pošiljateljice, se oblast obalne države, na ozemlju katere pluje ladja, ne bo vmešala. Lokalna oblast lahko posreduje, če to dejanje posega na obalo in ima vpliv na red ter mir v državi sprejemnici. Pri tem ima

konzul pravico, da je obveščen o vseh ukrepih, ki jih je sprejela lokalna oblast, in nudi pomoč ter zaščito državljanom države pošiljateljice (Lee 1991: 303–339).

O pravicah in dolžnostih konzula pri zaščiti ladjevja, kot je že omenjeno, govori 5.k ter 5.1 člen DKKO. 37.c člen pa pravi, da imajo lokalne oblasti države sprejemnice dolžnost brez odlašanja obvestiti konzula o brodolomu ali nasedli ladji. Veliko več je glede zaščite ladjevja države pošiljateljice zapisano v EKKF. V drugem poglavju smo že omenili nekaj mehanizmov zaščite ladjevja.¹¹

Naloga konzularnih agentov v primerih ladjevja je v slovenski praksi preveriti ladijski dnevnik ter ga overiti. Slovenski konzularni agenti se niso spuščali v podrobnosti ter preverjali dejanska stanja, ampak so pogosto verjeli ladijskemu dnevniku in ga samo formalno overili (Kosin).

V primerih ladjevja je slovenska praksa zelo šibka. Ni nobenih navodil, kakšne so naloge slovenskih konzularnih agentov. Izkušeni pomorščaki, ki plujejo pod slovensko zastavo, pripravijo vse potrebne dokumente in ladijski dnevnik oziroma knjigo, tako da je naloga konzularnih agentov le potrditev teh knjig. Ni nobenih drugih ukrepov, preverjanj in pregledov. Poleg tega konzularni agenti vršijo obveščanje o ladjevju, ki pluje pod slovensko zastavo (Valenčič Pelikan).

2.14 Ugrabitev otroka

S povečevanjem možnosti potovanja, spoznavanjem različnih kultur se je povečalo tudi vzpostavljanje partnerskih zvez oziroma porok med različnimi državljani. Pri tem se zgodi, da se partnerji sprejo in ločijo. Vprašanje skrbništva nad njunimi otroki pa je lahko zelo zapleteno in povzroči veliko nezadovoljstvo. V nekaterih primerih lahko eden od staršev celo ugrabi otroka in ga odpelje v svojo matično državo. Različne države imajo lahko zelo različna zakonska določila glede tega, komu pripada skrbništvo ter katero državljanstvo ima otrok. Pri tem se pojavi vprašanje, kakšno vlogo ima konzul pri reševanju tako zapletenih zadev ter kako bo deloval.

¹¹ Za namen diplomske naloge sem predstavil le nekatere pomembnejše mehanizme konzularne zaščite v primeru ladjevja. V EKKF je ladjevju posvečeno IV. poglavje, in sicer od 28. do 41. člena.

Najpomembneje je, da mora konzul pri skrbništvu otroka spoštovati zakone države sprejemnice ter odločitve, sprejete s strani sodnih organov v državi sprejemnici. Konzul lahko pomaga staršu, kateremu je bil otrok ugrabljen, na naslednje načine. Poskuša ugotoviti lokacijo, na kateri se nahaja ugrabljen otrok, lahko pomaga ugotoviti njegovo zdravstveno stanje, zaskrbljenemu staršu nudi informacije o lokalnih zakonih glede skrbništva nad otrokom, omogoči varno vrnitev otroka staršu. Konzul obiskuje otroka in zagotavlja njegovo dobro zdravstveno stanje, izobrazbeni napredek, pazi na morebitne znake pretepanja ali kakršnih koli zlorab. Pogostost obiskov pa je odvisna od sumljivosti situacije. Konzul izdaja potne listine za starše in otroke, pri čemer pa mora biti zelo pozoren. Starš, ki zaprosi za potne listine svojih otrok, mora dokazati skrbništvo nad otrokom ter v tem primeru ne sme biti izdana prepoved potovanja s strani sodnih organov (Lee 1991: 347–351).

V primeru ugrabitve otrok se slovenska diplomatska in konzularna predstavništva angažirajo maksimalno in v večini primerih tudi dobijo slovenske matere otroka nazaj. Največji problem so arabske države, kjer so otroci državljani države očeta, zato je v takih primerih skoraj nemogoče dobiti otroka nazaj. Diplomatska in konzularna predstavništva pri tem poskušajo ukreniti vse, kar jim dopuščajo zakoni in mednarodne konvencije. Po podatkih konzularnega sektorja pa še ni bilo primera, da bi dobil predstavnik slovenskega diplomatskega in konzularnega predstavništva začasno skrbništvo nad otrokom (Valenčič Pelikan).

2.15 Begunci

Vprašanje beguncev je zelo zapleteno ter težko rešljivo, ker begunstvo spremljajo strah, konflikti na podlagi ideologij, ras, religij, teritorialnih zahtev itd. Konzularna pomoč ter zaščita je v takih primerih še posebej težka in problematična oziroma vprašljiva. Pojavlja se vprašanje, ali konzuli lahko nudijo pomoč in zaščito državljanom države pošiljateljice, ki so se zatekli kot begunci v državi sprejemnici z željo zaprositi za azil. Ali s tem konzul ruši institucijo azila ter škoduje beguncem? Večinska praksa držav je bila, da v primerih beguncev ali prošnje za politični azil konzul ni bil obveščen in mu ni bil omogočen stik z državljanom države pošiljateljice. Velikokrat pa imajo konzuli nalogo podeliti status begunca osebam iz države sprejemnice, ki bi želeli pribežati v državo pošiljateljico. V teh primerih konzuli

obravnavajo prošnje na enak način, kot obravnavajo zahteve za potne liste ter vize. Pogosto pa morajo konzuli opraviti pogovore z begunci izven svojih uradnih prostorov, na primer v begunskem taborišču. Prav tako pa ima Visoki komisar za begunce podobne naloge kot konzul, saj ima pravico do mednarodne zaščite beguncev (Lee 1991: 352–362).

DKKO o beguncih ne govori, pogojno le 5.a člen DKKO, ki pa govori samo splošno o konzularni zaščiti. EKKF o beguncih govori v 47.¹² in 48. členu¹³ ter 2.(2) členu¹⁴ protokola o zaščiti beguncev.

Konzularna zaščita v primeru beguncev je bila v obdobju po osamosvojitvi in vojnih časih na območju Jugoslavije prvenstvenega pomena, namenjena slovenskim državljanom in osebam slovenskega rodu v tujini, ki so se znašli pred težkimi vojaškimi razmerami (Kosin).

Zaščita tujih državljanov pa je kljub veljavnosti nekaterih mednarodnih konvencij (Ženevska konvencija o zaščiti civilistov v času vojne)¹⁵ uživala zelo odklonilen pogled s strani slovenske prakse konzularne zaščite.

V primeru beguncev, ki na slovenskih diplomatskih in konzularnih predstavništvi zaprosijo za azil, sta bili po podatkih konzularnega sektorja od osamosvojitve le dve prošnji. Take prošnje obravnava Urad za azil in priseljevanje na Ministrstvu za notranje zadeve. Obe prošnji pa sta bili zavrnjeni (Valenčič Pelikan).

¹² Evropska konvencija o konzularnih funkcijah, 47. člen: The receiving State shall not be obliged to recognise a consular officer as entitled to exercise consular functions on behalf of, or otherwise to act on behalf of or concern himself with, a national of the sending State who has become a political refugee whether for reasons of race, nationality, political opinion or religion.

¹³ Evropska konvencija o konzularnih funkcijah, 48. člen: Nothing in the present Convention shall prejudice the special status and international protection accorded to refugees by the Parties to the Convention in conformity with international instruments, present or future.

¹⁴ Evropska konvencija o konzularnih funkcijah, Protokol 2.(2): The consular officer of the State where the refugee has his habitual residence shall be entitled to protect such a refugee and to defend his rights and interests in conformity with the Convention, in consultation, whenever possible, with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or any other agency of the United Nations which may succeed it.

¹⁵ Četrta Ženevska konvencija o zaščiti civilistov v času vojne, sprejeta 12. avgusta 1949, v veljavi od 21. oktobra 1950. Dostopno na <http://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/6756482d86146898c125641e004aa3e5> (14. november 2006).

2.16 Zaščita drugih nedržavljanov države pošiljateljice

Konzul lahko nudi pomoč tudi osebam brez državljanstva. O tem govori Evropska konvencija o konzularnih funkcijah v 46.(1) členu ter Konvencija o statusu oseb brez državljanstva v 25.(1) členu.¹⁶ Konzuli lahko nudijo pomoč osebam brez državljanstva, če imajo te osebe stalno prebivališče v državi pošiljateljici in niso bile nikoli državljani države sprejemnice.

Prav tako pa lahko konzuli nudijo zaščito ter pomoč državljanom države sprejemnice oziroma državljanom katere koli države v primerih zatiranja oseb, večjih kršitev človekovih pravic, političnih zapornikov, v vojnih situacijah in primerih naravnih katastrof. Pri tem njihova vloga vključuje pisanje poročil o stanju človekovih pravic v državi sprejemnici, pisanje protestnih not oblastem v državi sprejemnici ter izdajanje zaščitnih potnih listin, nudenju zaščite, hrane in zdravniške oskrbe v konzulovih prostorih. O takšni vrsti humanitarne intervencije govorita 55. in 56. člen UL OZN ter 9. člen Četrte Ženevske konvencije o zaščiti civilistov v času vojne (Lee 1991: 366–372).

Prvenstvena naloga slovenskih diplomatskih in konzularnih predstavništev je zaščita slovenskih državljanov v tujini. Velikokrat se lahko zgodi, da so državljani države sprejemnice zatirani, da so jim kršene človekove pravice in so politično priprti. Slovenska diplomatska in konzularna predstavništva v takih primerih ne delujejo samostojno. O taki problematiki se najprej obvesti vsa diplomatska in konzularna predstavništva v državi, ki nato o tem razpravljajo in morebiti tudi posredujejo oziroma se odločijo za skupne akcije, kot so pošiljanje protestnih not oblastem države sprejemnice. Pomemben vzvod v takšnih situacijah so lahko tudi redni sestanki diplomatskih in konzularnih predstavništev držav EU (tako imenovani evropski sestanki), na katerih se lahko diplomatska in konzularna predstavništva držav EU posvetujejo in usklajujejo (Valenčič Pelikan).

¹⁶ Konvencija o statusu oseb brez državljanstva, sprejeta 23. septembra 1954, v veljavi od 6. junija 1960. Do 1. januarja 2007 je bilo 64 držav pogodbenic Konvencije. Dostopno na http://www.unhcr.bg/bglaw/en/convention_relating_s_stateless_persons_en.pdf (14. november 2006).

3. PRAVNA PODLAGA ZA KONZULARNO ZAŠČITO RS

Pri ugotavljanju, kakšna je pravna podlaga za nudenje konzularne zaščite, moramo pogledati pravno relevantne vire, ki urejajo področje konzularne zaščite. Pri tem so pomembni tako notranje pravni viri kot viri mednarodnega prava, ki urejajo to področje.

3.1 Notranje pravni viri

Pri notranje pravnih virih za delovanje konzularne zaščite RS so pomembni: Ustava RS, Zakon o zunanjih zadevah, Zakon o kazenskem postopku¹⁷ ter Zakon o splošnem upravnem postopku¹⁸ (Bohte in Sancin 2006: 75).

3.1.1 Ustava

Glede konzularne zaščite državljanov RS v tujini v Ustavi RS¹⁹ ni moč zaslediti veliko določil. Pri nalogah konzularne zaščite, ki jo lahko konzul po že prej omenjenih drugih mednarodnih pogodbah in mednarodnemu pravu nudi tujim državljanom oziroma osebam brez državljanstva, pa lahko zasledimo 48. člen Ustave RS, ki govori o pravici do pribežališča. Po tem členu je priznana pravica do: »pribežališča tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in temeljne svoboščine«.

Po tem členu je torej zapisana tudi dolžnost konzularnega agenta, da nudi pomoč osebam, ki so preganjane in so jim kršene človekove pravice ter temeljne svoboščine. Če sledimo dikciji tega člena, je dolžnost konzularnega agenta, da poskrbi za potrebne dokumente in zaščitne potne liste ter vse ukrepe, ki bi taki osebi nudili varen prihod v državo pribežališča, torej v državo RS.

¹⁷ Zakon o kazenskem postopku (sprejet 2. oktobra 2003):

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200496&stevilka=4234>, 15. 1. 2007.

¹⁸ Zakon o splošnem upravnem postopku (sprejet 8. avgusta 2002):

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200522&stevilka=755>, 15. 1. 2007.

¹⁹ Ustava Republike Slovenije, sprejeta 23. decembra 1991:

<http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1>, 15. 1. 2007.

Glede zaščite slovenskih državljanov pa lahko zasledimo člen, ki prepoveduje izročanje slovenskih državljanov tuji državi. V Ustavi RS je bil do leta 2003 zapisan 47. člen, kjer je bilo prepovedano izročiti državljana RS tuji državi. Ta člen je bil zaradi vstopa RS v EU spremenjen 24. marca 2003 in se sedaj glasi: »Državljana Slovenije ni dovoljeno izročiti ali predati, razen če obveznost izročitve ali predaje izhaja iz mednarodne pogodbe, s katero Slovenija v skladu z določbo prvega odstavka 3.a člena prenaša izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodno organizacijo.«

3.1.2 Zakon o zunanjih zadevah

Pravna podlaga za delovanje slovenske zunanje politike, organizacijsko delovanje slovenskega Ministrstva za zunanje zadeve, delovanje diplomatskih in konzularnih predstavništav RS ter njihove naloge in posledično urejenost konzularne zaščite RS so zapisane v Zakonu o zunanjih zadevah.²⁰ Zakon o zunanjih zadevah je bil najprej sprejet leta 1991 in spremenjen leta 2001 ter 2003. V diplomski nalogi bom naredil krajšo analizo Zakona o zunanjih zadevah ter primerjal morebitne spremembe določil, ki urejajo konzularno zaščito RS.

V Zakonu o zunanjih zadevah v poglavju naloge in organizacija upravnega organa, ki naj bi bil pristojen za zunanje zadeve (Ministrstvo za zunanje zadeve), med nalogami zasledimo 9.(4) člen, kjer piše, da je ena od nalog varovanje interesov RS in njenih državljanov ter pravnih oseb v tujini. 17. člen pravi, da lahko Izvršni svet Skupščine RS (Vlada RS) pooblasti tujo državo za prevzem zastopanja oziroma varovanja interesov RS. 23.(2) člen pravi, da je naloga misije varovanje interesov RS in njenih državljanov ter pravnih oseb. Enako pa zasledimo med nalogami konzulata v 29.(1) členu. V 4. točki 29. člena je zapisana naloga konzulata, da skrbi za delovnopravno in socialno varstvo državljanov RS, zaposlenih v sprejemni državi, ter pomaga dejavnostim slovenskih podjetij ter gospodarske zbornice (5. točka). Zakon o zunanjih zadevah, sprejet leta 2001,²¹ bistveno ne spreminja določila iz zakona, sprejetega leta 1991. Določila, ki urejajo konzularno zaščito RS, ostajajo enaka. V členu, ki določa naloge konzulata (24.(1) člen), je bila narejena ena sprememba. Tako poleg varovanja

²⁰ Zakon o zunanjih zadevah, Uradni list RS, št. 1/1991 z dne 25. 06. 1991. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/pdf/1991/Ur/u1991001.pdf> (13. januar 2007)

²¹ Zakon o zunanjih zadevah, Uradni list RS, št. 45/2001, sprejet 4. junija 2001. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/pdf/2001/Ur/u2001045.pdf> (15. januar 2007).

interesov RS, njenih državljanov in pravnih oseb konzulat opravlja še konzularno-pravne zadeve. Prav tako pa Zakon o zunanjih zadevah, sprejet leta 2003,²² ne spreminja ničesar na področju konzularne zaščite državljanov RS.

3.1.3 Zakon o kazenskem postopku

Zakon o kazenskem postopku glede konzularne zaščite državljanov RS ureja nekatere mehanizme le v primeru vročanja sodnih spisov in odločb v tujini. Glede konzularne zaščite na splošno pa ta zakon ureja primere izročanja tujih državljanov Sloveniji ter pravice tujih pripornikov v Sloveniji.

Tako 124. člen (točka 4) pravi, da je potrebno vročiti sodna pisanja državljanu RS v tujini s posredovanjem diplomatskega ali konzularnega predstavništva RS v tuji državi. Če se tujcu odvzame prostost v RS, ga je potrebno obvestiti, da je pristojni organ na njegovo zahtevo dolžan o odvzemu prostosti obvestiti tudi konzulat njegove države (157. člen, točka 3, ter člen 203). Glede pripornikov v RS, ki so državljani drugih držav, 213.b člen zagotavlja pravico diplomatskim in konzularnim predstavnikom, da obiskujejo in brez nadzora govorijo s pripornikom, ki je državljan njihove države. 515. člen ureja prošnje za mednarodnopravno pomoč v kazenskih zadevah: »Prošnje domačih sodišč za pravno pomoč v kazenskih zadevah se pošiljajo tujim organom po diplomatski poti.« Prošnje ter odločitve za izročitev tujca se pošiljajo po diplomatski poti (523. ter 532. člen).

3.1.4 Zakon o splošnem upravnem postopku

Zakon o splošnem upravnem postopku (92. člen) na področju konzularne zaščite ureja vročanje dokumentov upravnih organov osebam v tujini: »Fizičnim in pravnim osebam v tujini se lahko vroča neposredno ali po diplomatski poti, razen če mednarodna pogodba ne določa drugače.« Ta člen ne ureja konzularne zaščite v ožjem smislu, vendar pa nudi zakonsko podlago konzularnim agentom glede vročanja dokumentov.

²² Zakon o zunanjih zadevah, uradno prečiščeno besedilo zakona o zunanjih zadevah sprejet 2. oktobra 2003. Dostopno na http://www.uradni-list.si/_pdf/2003/Ur/u2003113.pdf (15. januar 2007).

3.1.5 Konzularna navodila

Konzularni sektor ima za namene usposabljanja konzularnih agentov prirejena konzularna navodila, ki so interne narave in niso dostopna javnosti. Ta konzularna navodila so interpretacija slovenske zakonodaje (zakonov in uredb), vendar pa na področju konzularne zaščite in pomoči niso podrobneje izdelana. Pri zagotavljanju konzularne zaščite in pomoči je potrebno samostojno delovanje konzularnega agenta kot tudi vsakokratna navodila konzularnega sektorja pri posamičnem primeru (Mihelič 2002: 65).

3.2 Mednarodnopravni viri, ki urejajo konzularno zaščito RS

Pri virih mednarodnega prava me v svoji diplomski nalogi zanimajo viri diplomatskega in konzularnega prava oziroma predvsem konzularnega prava, med katere štejem: obče običajno mednarodno pravo, splošna pravna načela ter mednarodno pogodbeno pravo. Pri diplomatskih in konzularnih odnosih se v praksi izvajajo in spoštujejo tudi izven pravne kategorije: navadni običaji, diplomatske navade ter pravila vljudnosti in kurtoazije. Obče običajno mednarodno pravo tvorijo ponavljajoče in nepretrgano ravnanje držav ter pravna zavest, da se države ravnavajo po mednarodnem pravu. Mednarodno pogodbeno konzularno pravo tvorijo mednarodne pogodbe. Mednarodne pogodbe, ki zavezujejo RS in urejajo konzularno pravo ter mehanizme konzularne zaščite, so predvsem DKKO, bilateralne konzularne konvencije, Ženevska konvencija o zaščiti civilistov v oboroženih spopadih (Bohte 2006: 63–74).

4. SPREMEMBE NA PODROČJU KONZULARNE ZAŠČITE RS PO VSTOPU V EU

Leto 2004 je za slovenska diplomatska in konzularna predstavništva na področju konzularne zaščite prineslo nekatere premike, saj je RS vstopila v EU in njen sistem medsebojnega sodelovanja med diplomatskimi in konzularnimi predstavništvi držav EU. Okrepilo se je sodelovanje in izmenjava podatkov ter izkušenj znotraj skupnih teles EU in delovnih skupin s področja konzularnih zadev. Organiziran je bil posvet za konzule in osebje na diplomatskih in konzularnih predstavništev RS po svetu, kjer so se seznanili z novostmi tudi na področju konzularne zaščite državljanov RS po svetu. Uvedel se je evropski potni list za vrnitev za vse tiste državljane EU, ki so v tretjih državah zaradi takšnih ali drugačnih razlogov ostali brez potnih dokumentov. Evropski potni list za vrnitev v Slovenijo je bil izdan slovenskemu državljanu leta 2004 na avstrijskem veleposlaništvu. Slovenska diplomatska in konzularna predstavništva so bila zelo dejavna tudi pri reševanju in iskanju pogrešanih slovenskih državljanov ter pri nudenju pomoči pri naravni katastrofi v jugovzhodni Aziji. Slovenska diplomatska in konzularna predstavništva ter diplomatska in konzularna predstavništva držav EU so približno 400 državljanom RS svetovali glede iskanja pogrešanih in vrnitve v domovino (Poročilo MZZ 2004: 473–476).²³

Od maja 2004, ko je RS vstopila v EU, lahko državljani EU izkoristijo možnosti, ki jim prinaša skupno državljanstvo Unije. V tretjih državah, kjer RS nima svojih diplomatskih in konzularnih predstavništev, so v letu 2005 predvsem diplomatska in konzularna predstavništva Avstrije in Francije izdajala evropske potne liste za vrnitev slovenskim državljanom, ki so potrebovali pomoč oziroma ostali brez potnih listov. Vendar pa prav tako, kot nudijo pomoč diplomatska in konzularna predstavništva drugih držav EU slovenskim državljanom, tako morajo nuditi pomoč ostalim državljanom EU tudi slovenska diplomatska in konzularna predstavništva. Zato so se slovenska diplomatska in konzularna predstavništva v letu 2005 aktivno pridružila pri iskanju pogrešanih in pri pomoči prizadetim v naravnih nesrečah ter katastrofah in terorističnih napadih. V času popotresnih valov, ki so prizadeli jugovzhodni del Azije, je bilo približno 250 slovenskih državljanov. Pri tem ni bil poškodovan noben

²³ Ministrstvo za zunanje zadeve (2004): *Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve RS za leto 2004*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.

slovenski državljan. Ti dogodki so pravzaprav nakazali pomen medsebojnega sodelovanja na področju konzularne zaščite ter medsebojnega usklajevanja. Med samimi diplomatskimi in konzularnimi predstavništvi na terenu in pristojnimi organi EU je prišlo do usklajevanja ter izmenjave izkušenj in informacij na vseh konzularnih področjih, tudi na področju konzularne zaščite. V okviru EU je bila pripravljena tudi brošura o konzularnih napotkih, ki naj bi javnosti bolj približala pravice državljanov Unije na področju konzularne zaščite (Poročilo MZZ 2006: 415–418).²⁴

4.1 Organizacijske spremembe

Po podatkih konzularnega sektorja se število zaposlenih na konzularnih oddelkih diplomatskih in konzularnih predstavništev ni bistveno spreminjalo. Odprla so se nekatera nova diplomatska in konzularna predstavništva predvsem v EU zaradi večje potrebe na področju vizumskih zadev. Na konzularnem sektorju na MZZ je trenutno zaposlenih 26 oseb, ki delujejo na oddelku za zaščito, mednarodno pravno pomoč in legalizacijo ter na oddelku za vizume in tujce. Konzularni oddelki na diplomatskih in konzularnih predstavništvih RS (46 je takih, ki lahko nudijo konzularno zaščito) po svetu so kadrovsko zelo šibki. Večina konzularnih oddelkov diplomatskih in konzularnih predstavništev RS imajo po enega do dva zaposlena (v pomoč so zaposleni tudi lokalni delavci), zato bi razporeditve bistveno posegale v delo in kakovost nujenja zaščite konzularnih agentov (Valenčič Pelikan).

4.2 Pojem državljanstva Unije

Čeprav so diplomatski in konzularni odnosi pomemben vzvod zunanje politike vsake države, ki jih le-te ljubosumno in skrbno varujejo, so se v areni EU zgodili veliki premiki na tem področju. Z vse večjo politično integracijo evropskih držav so se pojavile težnje k integraciji tako na področju diplomatskih in konzularnih odnosov kot tudi na področju diplomatske in konzularne zaščite, kar je tema pričujoče diplomatske naloge. Zamisli o takšni integraciji so obstajale že v sedemdesetih letih.

²⁴ Ministrstvo za zunanje zadeve (2006): *Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve RS za leto 2005*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.

Belgijski premier Tindemans je trdil, da konstrukcija EU ni samo sodelovanje med državami, temveč zблиževanje ljudi, ki živijo, poslušajo ter kako drugače sodelujejo med seboj. Pri tem pa je potrebna zaščita pravic državljanov EU ter manifestacija evropske solidarnosti, ki bi se kazala tudi z zunanjimi znaki, kot so poenoteni potni listi in kasneje evropski potni list (Tindemans 1976: 27).²⁵

O integraciji na področju diplomatske in konzularne zaščite lahko govorimo od uvedbe skupnega državljanstva Unije dalje. Državljanstvo Unije je pojem in kriterij, ki lahko pomembno vpliva v diplomatskih in konzularnih odnosih držav EU v relaciji do drugih držav. Na področju diplomatske in konzularne zaščite to pomeni, da lahko vsak državljan države članice EU, ki je tudi državljan EU, zaprosi za diplomatsko in konzularno zaščito izven EU, če država državljana v stiski v tej tretji državi nima svojega diplomatskega in konzularnega predstavništva. Državljanstvo Unije se je uvedlo z Maastrichtsko pogodbo²⁶ v 8. členu.²⁷ Pravica državljanov do diplomatske in konzularne zaščite v tretji državi pa je omenjena v 8.c členu.²⁸

Pri zaščiti državljana Unije gre za diplomatsko in konzularno zaščito državljana Unije v stiski in ne za zaščito pravic in interesov pravnih oseb ter države članice EU, ki v tretji državi nima svojega diplomatskega in konzularnega predstavništva.

Tretje poročilo Evropske komisije o državljanstvu Unije (2001) opozarja na nekatere pomanjkljivosti in hkrati ugotavlja, da so države članice kljub vsemu prevzele nekatere praktične korake za omogočanje konzularne zaščite državljanov Unije. Poročilo v delu 'Državljanstvo Unije' obrazloži, da je pravica podelitve ali odvzema nacionalnega državljanstva pravica vsake države članice ter prav tako glede pogojev,

²⁵ Tindemans, Leo (1976) European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76. (commonly called the Tindemans Report). Dostopno na http://aei.pitt.edu/942/01/political_tindemans_report.pdf (3. februar 2007).

²⁶ Maastrichtska pogodba, sprejeta 7. februarja 1992, v veljavi od 1. novembra 1993. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc> (27. november 2006).

²⁷ Maastrichtska pogodba. Člen 8: S to pogodbo se uvede državljanstvo Unije. Državljeni Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic.

²⁸ Maastrichtska pogodba. Člen 8 c: 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 državljane tiste države. Do 31. decembra 1993 države članice med seboj določijo potrebna pravila in začnejo mednarodna pogajanja, nujna za zagotovitev te zaščite.

ki jih država članica EU pri tem postavi. Poročilo nadalje obrazloži, da ni mogoče ločeno pridobiti državljanstva Unije. Nacionalno državljanstvo države članice EU je torej podlaga za državljanstvo Unije. Prav tako pa ni mogoče, da bi države članice EU znikale državljanstvo Unije osebi, ki je hkrati državljan katere koli tretje države (temelji na sodbi Evropskega sodišča v primeru Micheletti). Pojem državljanstva Unije naj bi bil vir legitimacije procesa evropske integracije s poudarkom na sodelovanju državljanov EU ter ustvarjanju občutka pripadnosti EU in pristne evropske identitete. Državljanstvo EU je *sui generis* in ga ne moremo primerjati oziroma vleči paralele z nacionalnim državljanstvom. Državljanstvo EU je torej dopolnilo in ne nadomestilo za nacionalno državljanstvo.²⁹

Pojem državljanstva Unije se je zapisal tudi v Amsterdamsko pogodbo³⁰ v 17.(1) členu.³¹ Pravica vsakega državljanca EU do diplomatske in konzularne zaščite je opredeljena v 20. členu Amsterdamske pogodbe.³²

Pravica do diplomatske in konzularne zaščite je postala zelo pomembna pravica oziroma temeljna pravica državljanov Unije, ki je zapisana celo v Listini temeljnih pravic EU.³³ Ta pravica je zapisana v 46. členu Listine temeljnih pravic EU, vendar pa še ni pravno zavezujoča, ker še ni bila ratificirana. Listina temeljnih pravic EU je del Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki je prav tako v postopku ratifikacije. V Pogodbi o Ustavi za Evropo,³⁴ ki pa še ni v veljavi, prav tako lahko najdemo člen I-10 (1),³⁵ ki

²⁹ Third Report from the Commission on Citizenship of the Union COM/2001/0506 (sprejeto 7. septembra 2001):

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0506:FIN:EN:PDF>, 29. 1. 2007.

³⁰ Amsterdamska pogodba (1997), podpisana 2. oktobra 1997 in v veljavi od 1. maja 1999: http://www.uradni-list.si/priloge/RS_-2004-027-00024-MP~P015-0000.PDF, 28. 11. 2006.

³¹ Amsterdamska pogodba. Člen 17: S to pogodbo se uvede državljanstvo Unije. Državljanji Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije dopolnjuje in ne nadomešča nacionalnega državljanstva.

³² Amsterdamska pogodba. Člen 20: 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 državljane tiste države. Države članice med seboj določijo potrebna pravila in začnejo mednarodna pogajanja, nujna za zagotovitev te zaščite.

³³ Listina temeljnih pravic Evropske unije. *Charter of fundamental rights of the European Union*. (podpisana 7. 12. 2000, v postopku ratifikacije): http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, 29. 11. 2006.

³⁴ Pogodba o Ustavi za Evropo (sprejeta 29. oktobra 2004, v postopku ratifikacije): http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2004/c_310/c_31020041216sl00110040.pdf, 27. 11. 2006.

³⁵ Pogodba o Ustavi za Evropo. Člen I-10 (1): Vsi državljani držav članic so državljani Unije. Državljanstvo Unije se pridruži nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomešča.

govori o državljanstvu Unije, ter člen I-10 (2c),³⁶ ki govori o diplomatski in konzularni zaščiti.

4.3 Določila glede konzularne zaščite in pomoči na ravni EU

Leta 1995 je Evropski svet sprejel odločitev 95/553/EC (Decision 95/553/EC),³⁷ ki je definirala, v katerih primerih in s kakšnimi mehanizmi lahko diplomatska in konzularna predstavništva posredujejo in nudijo konzularno zaščito državljanom Unije v tujini. V preambuli te odločitve je zapisano, da je koncept državljanstva Unije različen od nacionalnega ter v nobenem primeru nadomestilo za nacionalno državljanstvo. Državljanstvo Unije naj bi okrepilo identiteto EU, kot je razumljena navzven v tretjih državah, ter idejo o evropski solidarnosti, kot jo razumejo državljani EU. Preden lahko diplomatska in konzularna predstavništva EU nudijo konzularno zaščito, morata biti izpolnjena dva pogoja: oseba mora biti državljan Unije ter v državi, kjer potrebuje pomoč, ni dosegljivega diplomatskega ali konzularnega predstavništva države pošiljateljice (1. člen). Primeri, v katerih diplomatska in konzularna predstavništva EU lahko nudijo pomoč in zaščito, so določeni v 5. členu: pomoč v primeru smrti, hude nesreče ali težke bolezni, pomoč v primeru aretacije in priprtja, pomoč žrtvam nasilnega kriminala ter podpora državljanom Unije v stiski in njihova vrnitev v domovino. 6. člen pravi, da se državljanu Unije ne sme nuditi nobena finančna pomoč, razen v primeru ekstremne nuje ter izrecnega dovoljenja pristojnih oblasti države pošiljateljice (MZZ ali bližnjega diplomatskega in konzularnega predstavništva).

Evropski svet je leta 1996 sprejel odločitev o ustanovitvi skupnega evropskega potnega lista (*emergency travel document*).³⁸ Države članice so s to odločitvijo dali

³⁶ Pogodba o Ustavi za Evropo. Člen I-10 (2c): pravica na območju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima predstavništva, do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane te države.

³⁷ Odločitev 95/553/EC: *Decision of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 19 December 1995 regarding protection for citizens of the European Union by diplomatic and consular representations* (sprejeta 19. decembra 1995 v Svetu EU): http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=41995D0553&model=guichett, 26. 1. 2007.

³⁸ Odločitev Sveta o ustanovitvi evropskega potnega dokumenta. *Decision 96/409/CFSP* (sprejeta 25. junija 1996): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996D0409:20040501:EN:PDF>, 26. 1. 2007.

večji zagon na področju konzularne zaščite državljanov Unije ter ponudili pristno pomoč državljanom Unije v stiski. Prav tako pa so države članice želele pokazati na praktične ugodnosti državljanstva Unije. Potni dokument v nuji je potni dokument, ki je lahko izdan za enosmerno pot v državo, katere imetnik tega potnega dokumenta je državljan, v državo, kjer ima stalno prebivališče, in izjemoma v katero tretjo državo. Tak dokument je lahko izdan državljanom držav članic EU po pooblastilu države, katere je imetnik državljan. Postavljajo se torej trije pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da je tak potni dokument lahko sploh izdan:

- Imetnik potnega dokumenta mora biti državljan države članice EU, ki je v tujini izgubil, mu je bil ukraden ali bil uničen potni list.
- Državljan v stiski mora biti v državi, kjer njegova matična država nima svojega diplomatskega ali konzularnega predstavništva, ki bi lahko izdal potni list.
- Pridobiti je potrebno potrditev od organov države državljana v stiski.

Izdajanje evropskega potnega dokumenta v nuji ni samo po sebi avtomatsko. Zahtevek za izdajo potnega dokumenta v nuji je potrebno poslati organom matične države za potrditev identitete in državljanstva prosilca.

Ker je za začetek veljavnosti prej navedenih odločitev bila potrebna notifikacija vseh držav članic EU o izpeljavi vseh postopkov za njuni aplikaciji v pravni red držav članic EU, sta odločitvi začeli veljati šele maja 2002.

Po vstopu RS v EU imajo državljani RS možnost zahtevati konzularno zaščito na diplomatskih in konzularnih predstavništvih držav EU v primeru, da v tej državi RS nima svojega diplomatskega in konzularnega predstavništva. Nudenje konzularne pomoči pa, kot sem že omenil, ne poteka avtomatsko. Diplomatsko in konzularno predstavništvo druge države EU, na katerem je slovenski državljan zaprosil za pomoč, najprej zahteva od RS potrditev o državljanstvu osebe in njegovo sliko. Ta potrditev se lahko pošlje na razne načine. Zaradi vse lažje in hitrejše dostopnosti medmrežja se lahko taka potrditev opravi tudi preko elektronske pošte. Nato diplomatsko in konzularno predstavništvo, na katerem je slovenski državljan zaprosil za pomoč (izdaja potnega lista za vrnitev), slovenskemu državljanu izda evropski potni list (Valenčič Pelikan).

Na področju diplomatske in konzularne zaščite državljanov EU v tretjih državah prihaja do pomembnega spoznanja o boljšem in učinkovitejšem povezovanju in sodelovanju med državami članicami EU. Vse več je razmišljanj, da sedanja ureditev vendarle ni maksimum, ki ga lahko EU ponudi na tem področju svojim državljanom.

Predsednik Komisije EU Barroso je nekdanjemu francoskemu zunanjemu ministru in nekdanjemu komisarju Michelu Barnieru zaupal nalogo o sestavi predloga za ustanovitev skupne 'evropske sile za civilno zaščito' (*European civil protection force*).³⁹ Tak predlog je bil razumljen in podan s strani Barniera v kontekstu nalog funkcije zunanjega ministra EU, ki ga predvideva Pogodba o Ustavi za Evropo. Barnierevo poročilo je veliko bolj širokopotezno in obsega priporočila o zelo različnih področjih. Priporočila govorijo o kriznem upravljanju EU, ki obsega razvojno pomoč, humanitarno pomoč, načrtuje evropsko politiko o preprečevanju naravnih katastrof in civilne zaščite, preprečevanju epidemij, boljšo podporo in zaščito državljanov Unije v tretjih državah in znotraj EU ter večjo konsistenco celotnega sistema. Poročilo je zanimivo predvsem zaradi priporočil, ki jih Barnier podaja na področju konzularne zaščite državljanov Unije ter razvoja celotnega sistema konzularne zaščite državljanov Unije v tretjih državah. Znotraj 12 priporočil tako najdemo priporočilo 7, ki govori o jasnem informacijskem sistemu za državljane Unije, ki potujejo izven EU. V evropskih potnih listih naj bi bil zapisan 20. člen Amsterdamske pogodbe, zapisane naj bi bile telefonske številke kriznih centrov držav članic EU za osebe, ki potrebujejo pomoč v tretjih državah. Priporočilo 8 predlaga združitve konzularnih virov. Najprej bi bilo potrebno ovrednotiti obstoječe zmožnosti, izmenjati najboljšo prakso konzularne zaščite in evakuacije med nacionalnimi konzulati v tujini, ustvariti ustrezen administrativni okvir, ki bi omogočal fleksibilnost v kriznih situacijah ter skupno financiranje najzahtevnejših evakuacij. Priporočilo 8 predvideva ustanovitev skupnih letočih konzularnih ekip. Te ekipe bi bile sestavljene iz diplomatov vseh držav članic EU, ki bi imeli skupno urjenje in izobraževanje s področja kriznega upravljanja. Leteče konzularne ekipe bi se odzvale na katastrofe po svetu in bi nudile pomoč državljanom Unije ter pomagale pri formalnostih v primerih, ko ni konzulatov držav pošiljateljic. Prav tako bi nudile logistično podporo v primerih, ko so v državi sprejemnici prisotni konzulati držav članic EU. Priporočilo 10 predlaga ustanovitev

³⁹ Poročilo Michela Barniera (2006) *For a European civil protection force: europe aid*. http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf, 30. 1. 2007.

‘evropskih konzulatov’, ki bi delovali poskusno na štirih regijah (Balkan, Karibi, Indijski ocean in zahodna Afrika). Priporočilo 11 predlaga skupen evropski konzularni zakonik. Takšen zakonik bi morala predlagati Komisija EU in bi moral vsebovati mehanizme pomoči in zaščite, ki bi jo konzularni agenti nudili državljanom Unije, pravila delovanja ter sistem *stand-in*, ki bi določal, katera država lahko predstavlja in nadomešča katero državo v primeru, ko v državi sprejemnici ni diplomatskega in konzularnega predstavništva določene države članice EU. Določal bi tudi operativna pravila bodočih evropskih konzularnih ekip.

Barnierevo poročilo je za diplomatsko nalogo zelo zanimivo, saj poleg že ustaljene prakse na področju diplomatske in konzularne zaščite državljanov Unije dopolnjuje mehanizme zaščite z novimi in nakazuje nove smernice, ki bi bile za RS, njene državljane in njen diplomatski in konzularni aparat zelo dobrodošle. Po mojem mnenju so to smernice, ki bodo v bližnji prihodnosti postale realnost, saj so nekatere naravne katastrofe v prejšnjih letih pokazale na velike pomanjkljivosti na področju diplomatske in konzularne zaščite državljanov Unije.

Evropska komisija je na podlagi Barnierevega poročila novembra 2006 izdala Zeleno knjigo,⁴⁰ s katero je želela prikazati ukrepe, ki so bili že realizirani, ter nakazati, v kateri smeri naj bi EU urejala področje konzularne zaščite državljanov Unije v bodoče.

V Svetu EU je bila sestavljena delovna skupina za konzularno sodelovanje (COCON), njena naloga pa je izmenjava informacij glede prakse konzularne zaščite. Junija 2006 naj bi delovna skupina sestavila neobvezujoče smernice o konzularni zaščiti državljanov Unije v tretjih državah (Zelena knjiga 2006: 2).

Zelena knjiga navaja nekatere podatke o zastopanosti držav EU v tretjih državah. Skrb vzbujajoče je, da so vse države članice EU zastopane v samo treh tretjih državah (ZDA, Kitajska, Rusija). Največ 10 držav članic EU je zastopanih v 107 od 167 tretjih držav. V nekaterih predelih sveta (jugovzhodna Azija) ima le nekaj držav članic EU

⁴⁰ European Commission (2006) *Green paper: Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries*. (sprejeto 28. 11. 2006) COM (2006) 712 final: <http://www.statewatch.org/news/2006/dec/eu-com-gp-diplomatic-prot-com-712-06.pdf>, 7. 2. 2007.

svoja predstavništva. V kriznih situacijah, ko je bila potrebna konzularna zaščita državljanov Unije (leta 2004, ko so jugovzhodni del Azije prizadeli popotresni valovi), se je teža tega problema najbolj izkazala. Čeprav nimajo konzularnih pooblastil, je Evropska komisija vzpostavila svoje delegacije tudi na območjih, kjer so države članice EU slabo zastopane in bi lahko v bodoče služile kot skupne pisarne (*ibid.*: 4).

Komisija v Zeleni knjigi predlaga nekatera priporočila na področju konzularne zaščite v petih sklopih. Prvi sklop priporočil se nanaša na boljše poznavanje pravic in možnosti konzularne zaščite, ki jih lahko nudijo diplomatska in konzularna predstavništva držav članic EU. Evropska komisija predlaga distribucijo letakov ter plakatov na letališčih, železnicah in potovalnih agencijah. Če države članice nimajo svoja diplomatska in konzularna predstavništva v določeni tretji državi, naj državljanom zagotovijo informacije o diplomatskih in konzularnih predstavništvih drugih držav EU, ki lahko v primeru nujne nudijo konzularno pomoč. Na potne liste držav EU naj bi se natisnil 20. člen Amsterdamske pogodbe. Državljanom Unije, ki potujejo v tretje države, naj bi se dajale koordinirane informacije glede tveganosti in varnosti države, v katero potujejo.

Drugi sklop priporočil se nanaša na širino pravic konzularne zaščite, ki jih lahko nudijo diplomatska in konzularna predstavništva držav EU v državah, kjer posamezna država nima svojega diplomatskega in konzularnega predstavništva. V bilateralne sporazume držav članic EU s tretjimi državami bi bilo potrebno vključiti določila diplomatske in konzularne zaščite državljanov Unije (zapisane z 20. členom Amsterdamske pogodbe), ki v tretjih državah delajo in bivajo. Evropska komisija predlaga, naj se konzularna zaščita razširi tudi na družinske člane državljanov Unije, ki so državljani tretjih držav, saj bi tako lahko zmanjšali nevšečnosti v nekaterih kriznih situacijah, ki so se kot primer pokazali v konfliktu v Libanonu leta 2006. Nadalje Evropska komisija predlaga, da se na krajši rok dopolni odločitev 95/553/EC s tem, da bi lahko bila naloga diplomatskih in konzularnih predstavništev držav članic EU tudi identifikacija in repatriacija posmrtnih ostankov državljanov EU, ter predlaga državam EU, ki še niso pogodbenice konvencije Sveta Evrope o prenosu trupel, naj to storijo čim prej. Na daljši rok pa predlaga, da bi se poenostavile procedure glede prenosa posmrtnih ostankov, ustanovitev morebitnega evropskega kompenzacijskega

sistema za zmanjšanje stroškov zelo dragih prenosov posmrtnih ostankov ter spodbujanje raziskav in razvoja ustreznih orodij za identifikacijo posmrtnih ostankov (DNA analize). V primerih, ko državljani ostanejo brez finančnih sredstev, potrebnih za vrnitev v domovino, komisija predlaga poenostavitev postopkov za zagotovitev posojila.

Tretji sklop priporočil se nanaša na strukturo in stroške sistema diplomatske in konzularne zaščite. Po navedbi Evropske komisije se problemi konzularne zaščite ne pojavijo toliko v posamičnem primeru, ko oseba na primer izgubi potni list, ampak takrat, kadar je potrebna zaščita večje skupine državljanov (v primerih potresov in drugih naravnih katastrof, terorističnih napadov in vojaških konfliktov). Zato komisija predlaga ustanovitev skupnih pisarn (kot so že predlagani v Barnierjevem poročilu), ki bi zmanjšale stroške vzpostavljanja novih diplomatskih in konzularnih predstavništev v tretjih državah ter zagotavljale enotne vzorce konzularne zaščite državljanov Unije. Države članice bi pooblastile druge države članice EU za opravljanje konzularne zaščite v tretji državi, kjer nimajo svojega diplomatskega in konzularnega predstavništva. Glede na potrebe in zmožnosti bi bile te skupne pisarne locirane v že obstoječih veleposlaništvih držav članic EU ali pa v prostorih delegacije Evropske komisije. Evropska komisija predlaga prostovoljno prijavljanje državljanov na diplomatskih in konzularnih predstavništvih v tretjih državah, kar bi omogočilo večjo preglednost in tudi lažje reševanje in pomoč. Na daljši rok bi skupne konzularne pisarne lahko obravnavale tudi vizumske zadeve. Za učinkovito delovanje skupnih konzularnih pisarn bi bilo potrebno tudi skupno usposabljanje osebja.

Četrty sklop priporočil pa se nanaša na privolitev tretjih držav (držav sprejemnic) v nudenje konzularne pomoči in zaščite državljanom Unije s strani drugih diplomatskih in konzularnih predstavništev držav članic EU. Problem izhaja namreč iz določil 45. in 46. člena DKDO, ki dovoljuje poveritev nudenja diplomatske in konzularne zaščite tretji državi le s privolitvijo države sprejemnice. Zato Evropska komisija priporoča tako bilateralne dogovore držav članic EU s tretjimi državami kot dogovore EU s tretjimi državami o standardni privolitveni klavzuli (*standard consent clause*) o diplomatski in konzularni zaščiti. Taka klavzula naj bi dovolila diplomatsko in konzularno zaščito državljanom EU s strani katere koli države EU (Zelena knjiga 2006: 5–12).

RS je zelo zainteresirana za uveljavitev tako imenovanih skupnih konzulatov EU, ki jih predlaga Barnierevo poročilo ter Zelena knjiga Evropske komisije. Takšne oblike zagotavljanja zaščite državljanov Unije bi RS bistveno razbremenile in tako bi se lahko posvetila oziroma okrepila nekatera druga pomembna področja in naloge, ki jih opravljajo diplomatska in konzularna predstavništva. Problem seveda nastane, ko se je potrebno o teh stvareh dogovoriti na vseh ravneh EU. To problematiko obravnavajo različna delovna telesa, ki se med seboj velikokrat ne strinjajo o ustanavljanju skupnih konzulatov EU (nekateri države znotraj odbora za vizume). Večje države, ki finančno, kadrovske in strokovno lahko pokrivajo večino držav sveta na tem področju, niso zainteresirane za takšno obliko organizacije konzularne zaščite (Valenčič Pelikan).

ZAKLJUČEK

Diplomatska in konzularna zaščita sta dva vsebinsko različna mehanizma, ki pa imata skupni namen, to je zaščita pravic in interesov državljanov, pravnih oseb ter zaščita pravic in interesov države pošiljateljice. Medtem ko je konzularna zaščita inštitut, ki ga je država dolžna nuditi svojim državljanom in pravnim osebam, je diplomatska zaščita politična akcija, ki je diskrecijska pravica vsake države. Po političnem razmisleku jo država uveljavlja in izvaja proti drugi državi ali pa tudi ne. Konzularna zaščita je v praksi veliko bolj pogosta in v vsakodnevem življenju veliko bolj razširjena od diplomatske zaščite. Diplomatska zaščita je politična akcija, ki postavlja pod vprašaj in spodkopava ugled države sprejemnice, ki ga ima v mednarodni skupnosti. Države med seboj želijo ohranjati dobre politične, ekonomske, znanstvene, kulturne in drugačne odnose, zato je tudi razumljivo, da se želijo razni incidenti, spori, ki se tičejo državljanov države pošiljateljice, rešiti na konzularni ravni pred lokalnimi in sodnimi organi države sprejemnice.

V svoji diplomski nalogi sem želel raziskati, kakšno vlogo ima uvedba državljanstva Unije na mehanizme delovanja konzularne zaščite nasploh ter kakšne spremembe je prineslo v prakso nudenja konzularne zaščite diplomatskih in konzularnih predstavništev RS. Državljanstvo Unije je pojem in inštitut, ki je posledica vse večje politične integracije držav članic EU. To ni nadomestilo za nacionalno državljanstvo držav članic EU, ampak komplementarno državljanstvo, ki nadgrajuje in dopolnjuje nacionalnega. Dodeljuje nekatere pravice, ki so bistvenega pomena v luči zbliževanja držav članic EU in približevanja EU njenim državljanom. Med temi pravicami je tudi diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije, ki v tretjih državah nimajo svojega predstavništva. Diplomatska in konzularna zaščita državljanov države pošiljateljice je zelo pomembna pravica, do katere je upravičen vsak državljan določene države. Države članice EU so to pravico do diplomatske in konzularne zaščite prenesle na evropsko raven. Seveda je ta pravica omejena, ker je pogoj za diplomatsko in konzularno zaščito s strani diplomatskih in konzularnih predstavništev drugih držav članic EU, da v tretji državi sprejemnici določena država članica EU nima ustreznega diplomatskega ali konzularnega predstavništva. Diplomatska in konzularna predstavništva držav članic EU bodo državljanu Unije nudile pomoč z izdajo evropskega potnega lista, pomoč v primeru smrti, hude nesreče ali težke

bolezni, aretacije in priprtja, pomoč žrtvam nasilnega kriminala ter podpora državljanom Unije v stiski (tudi finančno posojilo) in pomoč pri njihovi vrnitvi v domovino.

Mehanizmi konzularne zaščite RS so se po osamosvojitvi izoblikovali na novo. Konzularni sektor znotraj MZZ je moral svetovati konzularnim agentom na diplomatskih in konzularnih predstavništvi po svetu glede na vsak posamični primer, saj ni bilo izoblikovanih natančnih konzularnih navodil. Po osamosvojitvi RS in pred vstopom v EU je RS imela dogovor z Avstrijo, ki je omogočal konzularno zaščito in pomoč v humanitarnih primerih v državah, kjer RS ni imela svojega predstavništva. Torej je RS vendarle imela še pred vstopom v EU izkušnje na področju zagotavljanja konzularne zaščite s strani tujih diplomatskih in konzularnih predstavništev. Po temeljitnem proučevanju mehanizmov konzularne zaščite RS pred in po vstopu v EU lahko rečem, da do nekaterih korenitih sprememb ni prišlo. RS oziroma predvsem njeni državljani so dobili še eno izmed možnosti pri zagotavljanju konzularne zaščite in pomoči. Tu gre predvsem za zaščito in pomoč državljanom RS in ne pravnim osebam ali interesom države. Poleg tega so slovenska diplomatska in konzularna predstavništva po svetu pridobila nov mehanizem, ki ga lahko uporabijo pri svojem delu. In sicer se lahko v posameznih primerih tudi posvetujejo na rednih tedenskih sestankih z ostalimi diplomatskimi in konzularnimi predstavništvi v državi sprejemnici, na tako imenovanih evropskih sestankih. Diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije je vzajemen mehanizem, saj je to pravica, ki jo lahko koristijo državljani RS, in dolžnost, ki jo morajo nuditi diplomatska in konzularna predstavništva RS drugim državljanom Unije v tretjih državah.

V diplomski nalogi sem postavil tezo, da se je po vstopu RS v EU zaradi uvedbe državljanstva Unije in posledično uporabe diplomatske in konzularne zaščite s strani drugih predstavništev držav EU v tretjih državah število zaposlenih na slovenskih diplomatskih in konzularnih predstavništvih oziroma bolj specifično v konzularnih oddelkih zmanjšalo. Ugotovil sem, da temu ni tako, in zato moram svojo tezo zavrniti. Namreč, število zaposlenih na konzularnih oddelkih diplomatskih in konzularnih predstavništev se ni bistveno spreminjalo. To je pravzaprav razumljivo, saj so slovenski konzularni oddelki in konzulati zaradi skromnih finančnih sredstev, ki jih RS namenja za to področje, kadrovsko podhranjeni. Zmanjšanje že tako slabo

kadrovsko zapolnjenih konzularnih oddelkov bi pomenilo resno okrnitev dela. Poleg tega pa bi takšna situacija pomenila preobremenjenost konzularnih agentov in postavila pod vprašaj strokovnost dela in tudi nekatere varnostne aspekte.

Po nekaterih dramatičnih dogodkih, ki so se zgodili na območju jugovzhodne Azije (potresi, popotresni valovi in druge naravne katastrofe), se je znotraj EU porodila zamisel oziroma okrepila težnja k boljšemu sodelovanju držav članic EU na področju konzularne zaščite državljanov Unije. Nekatere zamisli o skupnih evropskih konzulatih so po mojem mnenju za mehanizme konzularne zaščite RS zelo dobrodošle, saj bi s tem razbremenili oziroma dopolnili obstoječo mrežo diplomatskih in konzularnih predstavništev RS v tretjih državah. Prav tako sem prepričan, da bi evropski konzularni zakonik pripomogel k boljši organiziranosti slovenskih diplomatskih in konzularnih predstavništev ter homogenizaciji ukrepov in mehanizmov konzularne zaščite RS.

V diplomski nalogi sem predstavil mehanizme konzularne zaščite, ki so zapisani v EKKF. EKKF še ni v veljavi, za to je potrebna le še ena ratifikacija. Po mojem mnenju bi lahko RS sprejela oziroma ratificirala EKKF in ji s tem dala tudi veljavnost. Seveda bi imelo smisel sprejemati EKKF le v primeru, če bi to storile vse države ali večina držav članic SE. Države imajo sklenjene med seboj bilateralne konzularne konvencije, ki urejajo področje konzularne zaščite, vendar pa bi enotna EKKF prinesla večjo usklajenost in enotnost med državami članicami SE in EU. Sloveniji pa bi ratifikacija EKKF prinesla veliko bolj široko zajete mehanizme konzularne zaščite, ki bi veljali med državami pogodbenicami EKKF.

UPORABLJENI VIRI

Primarni viri:

- *Amsterdamska pogodba* (1997), podpisana 2. oktobra 1997 in v veljavi od 1. maja 1999. Dostopno na http://www.uradni-list.si/priloge/RS_-2004-027-00024-MP~P015-0000.PDF (28. november 2006).
- *Četrta Ženevska konvencija o zaščiti civilistov v času vojne*, sprejeta 12. avgusta 1949 in v veljavi od 21. oktobra 1950. Dostopno na <http://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/6756482d86146898c125641e004aa3c5> (14. november 2006).
- *Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih* (1961), sprejeta na Dunaju 18. aprila 1961 in v veljavi od 24. aprila 1964. Dostopno na http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf (12. marec 2007).
- *Dunajska konvencija o konzularnih odnosih* (1963), sprejeta 24. aprila 1963, v veljavi od 19. marca 1967. V Jazbec, Milan (1997) *Konzularni odnosi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- *Dunajska konvencija o pogodbenem pravu* (1969), sprejeta na Dunaju 23. maja 1969, v veljavi od 27. januarja 1980. Dostopno na http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf (5. april 2007).
- *Evropska konvencija o konzularnih funkcijah*, odprta za podpis v Parizu od 11. decembra 1967. Dostopno na <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/061.doc> (22. februar 2007).
- *Konvencija o statusu oseb brez državljanstva*, sprejeta 23. septembra 1954, v veljavi od 6. junija 1960. Dostopno na http://www.unhcr.bg/bglaw/en/convention_relating_s_stateless_persons_en.pdf (14. november 2006).
- *Listina temeljnih pravic Evropske unije*, podpisana 7. decembra 2000, v postopku ratifikacije. Dostopno na http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (26. februar 2007).

- *Maastrichtska pogodba*, sprejeta 7. februarja 1992, v veljavi od 1. novembra 1993. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc> (27. november 2006).
- *Odločitev 95/553/EC*, sprejeta 19. decembra 1995 v Svetu EU. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=41995D0553&model=guichett (26. januar 2007).
- *Odločitev 96/409/CFSP*, sprejeta 25. junija 1996. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996D0409:20040501:EN:PDF> (26. januar 2007).
- *Pogodba o Ustavi za Evropo*, podpisana 29. oktobra 2004, v postopku ratifikacije. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2004/c_310/c_31020041216sl00110040.pdf (27. november 2006).
- *Ustava Republike Slovenije*, sprejeta 23. decembra 1991. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1> (15. januar 2007).
- *Zakon o kazenskem postopku*, sprejet 2. oktobra 2003. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200496&stevilka=4234> (15. januar 2007).
- *Zakon o splošnem upravnem postopku*, sprejet 8. avgusta 2002. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200522&stevilka=755>. (15. januar 2007).
- *Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ)*, Uradni list RS, št. 1/1991, sprejet dne 25. 06. 1991. Dostopno na http://www.uradni-list.si/_pdf/1991/Ur/u1991001.pdf (13. januar 2007).
- *Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1)*, Uradni list RS, št. 45/2001, sprejet 4. junija 2001. Dostopno na http://www.uradni-list.si/_pdf/2001/Ur/u2001045.pdf (15. januar 2007).
- *Zakon o zunanjih zadevah (prečiščeno besedilo)*, Uradni list RS, št. 113/2003, sprejet 2. oktobra 2003. Dostopno na http://www.uradni-list.si/_pdf/2003/Ur/u2003113.pdf (15. januar 2007).

Sekundarni viri:

- Barnier, Michele (2006): *For a European civil protection force: europe aid*. Dostopno na http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf (30. januar 2007).
- Bohte, Borut in Sancin, Vasilka (2006): *Diplomatsko in konzularno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba.
- Cerar, Božo (1997): *Diplomatska in konzularna zaščita v sodobnem mednarodnem pravu in praksi držav*. Ljubljana: Pravna Fakulteta. Doktorska disertacija.
- Cerar, Božo (2001): *Diplomatska zaščita*. Piran: Samozaložba.
- Degan, Vladimir Đuro (2000): *Međunarodno pravo*. Rijeka: Pravni fakultet u Rijeci.
- Evropska komisija (2006): *Green paper: Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries*, sprejeta 28. novembra 2006. Dostopno na <http://www.statewatch.org/news/2006/dec/eu-com-gp-diplomatic-prot-com-712-06.pdf> (7. februar 2007).
- Jazbec, Milan (1997): *Konzularni odnosi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Jovanović, Ljubomir (1986): *Konzularna zaščita državljana – međunarodno privatno-pravni aspekti*. Novi Sad: Pravni Fakultet. Doktorska disertacija.
- Križnar, Tomo (n. d.): Dostopno na <http://www.tomokriznar.com/slo/index.html> (8. marec 2007).
- Lee, Luke T. (1991): *Consular Law and Practice*. Oxford: Clarendon press.
- Mihelič, Ksenija (2002): *Nekatera vprašanja slovenske konzularne prakse*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Diplomsko delo.
- Ministrstvo za zunanje zadeve. Dostopno na <http://www.mzz.gov.si> (8. marec 2007).
- Ministrstvo za zunanje zadeve (1992): *Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve za leto 1991*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.
- Ministrstvo za zunanje zadeve (1997): *Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve za leto 1996*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.
- Ministrstvo za zunanje zadeve (2004): *Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve RS za leto 2004*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.

- Ministrstvo za zunanje zadeve (2006): *Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve RS za leto 2005*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.
- Mitić, Miodrag (1978): *Diplomatske i konzularne funkcije*. Beograd: Savremena administracija.
- Pogovor z Markom Kosinom, predavateljem na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani ter dolgoletnim diplomatom (18. januar 2007).
- Pogovor z Vlasto Valenčič Pelikan, vodjo konzularnega sektorja na MZZ (1. februar 2007).
- Simpson, Smith (1983): *Political functions of Consuls and Consulates*, V The Consular dimension of diplomacy. A Symposium. Institute for the Study of Diplomacy, 14–19. Washington: Georgetown University.
- *Third Report from the Commission on Citizenship of the Union*, sprejeto 7. septembra 2001 v Evropski komisiji. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0506:FIN:EN:PDF> (29. januar 2007).
- Tindemans, Leo (1976): *European Union. Report by Mr. Leo Tindemans*. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76. Dostopno na http://aei.pitt.edu/942/01/political_tindemans_report.pdf (3. februar 2007).