

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Grega Jug**

**Konzularna dejavnost Evropske unije**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2012**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Grega Jug**

**Mentor: doc. dr. Milan Brglez**

**Konzularna dejavnost Evropske unije**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2012**

*HVALA...*

*... staršem, ki so mi omogočili, da so lahko moja študentska leta minila brezskrbno;*

*... mentorju doc. dr. Milanu Brglezu za pomoč, nasvete in spodbujanje pri pisanju magistrske naloge;*

*... evropski poslanki Tanji Fajon za pomoč pri spremljanju parlamentarnega postopka sprejemanja nove direktive o konzularni zaščiti;*

*... cimrom, da so me vsa ta leta v Ljubljani prenašali in spodbujali;*

*... in ne nazadnje vsem prijateljem in znancem, ki so me neprestano spodbujali.*

## **Konzularna dejavnost Evropske unije**

Državljeni držav članic Evropske unije smo poleg državljanstva lastne države članice tudi nosilci državljanstva Unije, ki predstavlja dodatek k nacionalnim državljanstvom. Iz tega državljanstva državljani EU črpamo določene pravice, ki so opredeljene v Pogodbi o delovanju Evropske unije in v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah. Med temi pravicami se nahaja tudi pravica do iskanja konzularne zaščite na predstavništvih drugih držav članic EU, če naša država v zadevni tretji državi nima lastnega predstavništva.

Glede na določila sekundarnega prava EU se morajo državljani, ki konzularno pomoč potrebujejo, poiskati le-to pri predstavništvu druge države članice in ne neposredno pri delegaciji EU. Magistrska naloga ugotavlja trenutno stanje na področju nujenja konzularne zaščite državljanom EU in obravnava možnosti za izboljšanje dejavnosti Unije na tem področju ter analizira najnovejše zakonodajno besedilo, ki celovito ureja to področje na evropski ravni. Hkrati naloga proučuje možnosti, da bi EU preko njenih delegacij prevzela večjo vlogo na tem področju na tak način, da bi konzularno zaščito državljanom EU nudile kar delegacije Unije neposredno.

**Ključne besede:** konzularna zaščita, Evropska unija, državljanstvo Unije

## **Consular activity of the European union**

Besides our national citizenship, as citizens of the European Union we also hold the citizenship of the Union, that represents an addition to our national citizenship. As holders of the Union citizenship we have several rights, that are contained in the Treaty on the functioning of the European Union and the Charter of Fundamental Rights of the EU. Among others, we have the right to seek consular protection at diplomatic and consular missions of other EU member states, in case our native state does not have a representation in a third state.

With regard to EU secondary law, citizens that need consular protection, have to contact a representation of another member state, instead of directly contacting a delegation of the EU. The thesis describes the current situation in the field of consular protection of EU citizens abroad, looks for possibilities to improve the EU's actions in this field and analyzes the last legislative proposal that would regulate this field at the European level. At the same time, the thesis examines the possibility of the EU taking on a bigger role in this field by offering consular protection to EU citizens directly through the EU delegations.

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

## KAZALO

<b>SEZNAM KRATIC</b> .....	7
<b>1 UVOD</b> .....	8
<b>1. 1 RELEVANTNOST</b> .....	8
<b>1. 2 TEMELJNI CILJ MAGISTRSKE NALOGE IN RAZISKOVALNO VPRAŠANJE</b> .....	8
<b>1. 3 RAZISKOVALNE METODE</b> .....	9
<b>2 ZGODOVINSKI RAZVOJ</b> .....	12
<b>2. 1 RAZVOJ DIPLOMATSKEGA IN KONZULARNEGA PRAVA</b> .....	12
2. 1. 1 Razvoj v obdobju pred Organizacijo združenih narodov.....	13
2. 1. 2 Razvoj v obdobju Organizacije združenih narodov.....	15
<b>2. 2 RAZVOJ ZUNANJE POLITIKE EVROPSKE UNIJE</b> .....	17
<b>2. 3 RAZVOJ DRŽAVLJANSTVA EVROPSKE UNIJE</b> .....	22
2. 3. 1 Razvoj v obdobju pred uveljavitvijo Maastrichtske pogodbe.....	22
2. 3. 2 Razvoj v obdobju po uveljavitvi Maastrichtske pogodbe.....	24
<b>3 KONZULARNI ODNOSI IN FUNKCIJE</b> .....	27
<b>3. 1 TEMELJNI PRAVNI VIRI</b> .....	27
3. 1. 1 Dunajska konvencija o konzularnih odnosih in Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih.....	27
3. 1. 2 Evropska konvencija o konzularnih funkcijah.....	32
<b>3. 2 KONZULARNI ODNOSI</b> .....	33
3. 2. 1 Vzpostavljanje konzularnih odnosov.....	35
3. 2. 2 Postopek imenovanja in prenehanja funkcij šefa konzulata in konzularnih funkcionarjev.....	36
3. 2. 3 Prenehanje konzularnih odnosov.....	37
<b>3. 3 KONZULARNE NALOGE IN FUNKCIJE</b> .....	37
<b>4 KONZULARNA DEJAVNOST EVROPSKE UNIJE V TRETJIH DRŽAVAH</b> .....	40
<b>4. 1 PRAVNA PODLAGA</b> .....	40
4. 1. 1 Določila ustanovnih pogodb EU.....	40
4. 1. 2 Sklep Sveta z dne 19. decembra 1995 o zaščiti državljanov EU s strani diplomatskih in konzularnih predstavništev (95/553/ES).....	40
4. 1. 3 Sklep Sveta z dne 25. junija 1996 o potni listini za vrnitev (96/409/SZVP).....	41

4. 1. 4 Smernice za konzularno zaščito državljanov EU v tretjih državah.....	42
4. 1. 5 Smernice EU o izvajanju koncepta vodilne države za konzularne zadeve .....	43
<b>4. 2 POGOJI ZA UVELJAVLJANJE KONZULARNE ZAŠČITE IZ 23. ČLENA PDEU .....</b>	<b>45</b>
<b>4. 3 OBSEG KONZULARNE ZAŠČITE .....</b>	<b>45</b>
4. 3. 1 Pomoč v primeru smrti v tujini .....	46
4. 3. 2 Pomoč v primerih hudih nesreč ali bolezni .....	46
4. 3. 3 Pomoč v primerih odvzema prostosti ali pridržanja.....	47
4. 3. 4 Pomoč žrtvam nasilnih kaznivih dejanj .....	47
4. 3. 5 Pomoč in repatriacija državljanov Unije v stiski .....	48
4. 3. 6. Zagotavljanje finančne pomoči .....	48
<b>4. 4 POBUDE ZA IZBOLJŠAVO .....</b>	<b>49</b>
4. 4. 1 Barnierjevo poročilo (2006) .....	49
4. 4. 2 Zelena knjiga: Diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije v tretjih državah – COM(2006)712 .....	50
4. 4. 2. 1 Povečanje obveščenosti državljanov .....	50
4. 4. 2. 2 Razširitev pravic.....	51
4. 4. 2. 3 Racionalizacija sredstev in strukture .....	52
4. 4. 2. 4 Pridobitev soglasja tretjih držav .....	52
4. 4. 2. 5 Mnenje Evropskega ekonomsko socialnega odbora o Zeleni knjigi (2007/C 161/21) .....	53
4. 4. 2. 6 Javno posvetovanje o Zeleni knjigi .....	54
4. 4. 2. 7 Resolucija Evropskega parlamenta o Zeleni knjigi.....	55
4. 4. 3 Akcijski načrt za učinkovito konzularno zaščito 2007–2009 – COM(2007)767..	56
4. 4. 4 Sporočilo Komisije Parlamentu in Svetu o stanju in načrtih za prihodnost glede konzularne zaščite državljanov EU v tretjih državah – COM(2011)149 .....	57
4. 4. 5 Predlog direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini – COM(2011)881 .....	59
4. 4. 6. Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini .....	63
<b>5 ZAKLJUČEK.....</b>	<b>68</b>
<b>6 LITERATURA .....</b>	<b>72</b>
<b>PRILOGA: INTERVJU Z EVROPSKO POSLANKO TANJO FAJON.....</b>	<b>78</b>

## SEZNAM KRATIC

- AFET - Odbor za zunanje zadeve
- DKDO - Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih
- DKKO - Dunajska konvencija o konzularnih odnosih
- DKPD - Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja
- ECTA-GEBTA - Evropsko združenje tursitičnih agencij
- EEAS - Evropska služba za zunanje delovanje
- EESO - Evropski ekonomsko-socialni odbor
- EGS - Evropska gospodarska skupnost
- EK, Komisija - Evropska komisija
- EP, Parlament - Evropski parlament
- EPS - Evropsko politično sodelovanje
- ES - Evropske skupnosti
- ESPJ - Evropska skupnost za premog in jeklo
- EU, Unija - Evropska unija
- EVOP - Evropska varnostna in obrambna politika
- JURI - Odbor za pravne zadeve
- KMP - Komisija za mednarodno pravo
- KPISA - Konvencija o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij
- KPIZN - Konvencija o privilegijih in imunitetah Združenih narodov
- KPKZ - Konvencija o preprečevanju in kaznovanju zločinov proti mednarodno zaščitenim osebam, vključno z diplomatskimi agenti
- KSM - Konvencija o specialnih misijah
- KVZN - Konvencija o varnosti ZN in z njimi povezanega osebja
- LIBE - Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve
- NATO - Organizacija severnoatlantskega sporazuma
- OZN - Organizacija združenih narodov
- PLV - Potna listina za vrnitev
- SVOP - Skupna varnostna in obrambna politika
- SZVP - Skupna zunanja in varnostna politika
- ZEU - Zahodnoevropska unija

## 1 UVOD

### 1. 1 RELEVANTNOST

Zaradi sodobnega načina življenja, vse večje prepletenosti sveta in vedno večje mobilnosti lahko ljudje hitreje, lažje in ceneje potujemo po celem svetu. Kljub temu da svoja potovanja še tako podrobno načrtujemo, ne moremo predvideti vsega, kar se nam lahko zgodi. Poleg številnih lepih in prijetnih izkušenj lahko namreč naletimo na različne težave in nevšečnosti, ki nam kaj kmalu lahko pokvarijo potovanje. V primeru, da v tujini naletimo na težave, se lahko po pomoč v nekaterih primerih obrnemo na diplomatske misije in konzulate svoje države, kar pa ni vedno mogoče. Po podatkih Evropske komisije (European Commission 2011, 39–48) imajo vse države članice Evropske unije (EU, Unija) svoje diplomatske misije in konzulate samo v štirih državah (v Kanadi, ZDA, Rusiji in na Kitajskem), v 21 državah pa lastne misije nima nobena država.

Državljeni Slovenije smo s članstvom naše države v EU poleg slovenskega državljanstva pridobili tudi državljanstvo Unije. Kot dodatek k nacionalnim državljanstvom je bilo državljanstvo Unije uvedeno z Maastrichtsko pogodbo iz leta 1992, s kasnejšimi pogodbami pa je bilo večkrat dopolnjeno (Wiener 2003, 398–99). Ena izmed pravic, ki jih prinaša državljanstvo Unije, je pravica do konzularne zaščite s strani katerekoli države članice Unije. 23. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije<sup>1</sup> določa, da ima »/v/sak državljan Unije /.../ 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. /.../«

### 1. 2 TEMELJNI CILJ MAGISTRSKE NALOGE IN RAZISKOVALNO VPRAŠANJE

V svoji magistrski nalogi bom skušal predstaviti konzularno dejavnost EU. Natančneje se bom osredotočil na nudenje konzularnih storitev in konzularne zaščite državljanom držav članic, ki v tretjih državah nimajo svojih diplomatskih misij in konzularnih predstavništev in ki jim jo nudi EU oz. njene države članice. Konzularnih storitev in konzularne zaščite državljanom EU brez predstavništva namreč ne nudi Unija neposredno (preko svojih delegacij), temveč jih v njenem imenu opravljajo države članice. Hkrati bom skušal tudi ugotoviti, kakšne so možnosti, da bi nekatere konzularne naloge, povezane z nudenjem konzularne zaščite državljanom EU brez predstavništva, neposredno opravljala Unija preko svojih delegacij.

---

<sup>1</sup> *Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije*. 2007. V nadaljevanju PDEU.

V svoji magistrski nalogi bom tako skušal odgovoriti na dve raziskovalni vprašanji, in sicer:

1. Katere konzularne naloge opravlja EU in katere njene države članice v imenu EU?
2. Ali obstaja kakšna možnost, da bi se konzularne naloge v tretjih državah iz držav članic prenesle neposredno na EU in njeno zunanjo službo?

### 1. 3 RAZISKOVALNE METODE

Metode, ki jih bom uporabil v svoji magistrski nalogi, so zgodovinska analiza ter analiza in interpretacija primarnih in sekundarnih virov. Pri analizi primarnih virov se bom poslužil tudi aksiološke metode, ki mi bo v pomoč pri teleološki razlagi primarnih virov.

Prvo poglavje naloge bo namenjeno predstavitvi zgodovinskega razvoja diplomatskega in konzularnega prava, zunanje politike EU in državljanstva Unije. Pri tem se bom poslužil zgodovinske analize ter analize in interpretacije primarnih in sekundarnih virov.

Prvi del prvega poglavja bo namenjen orisu razvoja in kodifikacije diplomatskega in konzularnega prava. Pri tem bom sledil delitvi, ki jo uporablja Brglez (1998), ki razvoj diplomatskega in konzularnega prava razdeli na dve obdobji, katerih ločnica je ustanovitev Organizacije združenih narodov (OZN). Predstavil bom torej obdobje kodifikacije pred nastankom OZN in obdobje kodifikacije v okviru struktur OZN.

Drugi del prvega poglavja bo namenjen predstavitvi razvoja zunanje politike EU. O določenih zametkih evropske zunanje politike lahko govorimo že v obdobju Evropskega političnega sodelovanja, ko so države članice okrepile medsebojno usklajevanje lastnih zunanjih politik. O pravi skupni zunanji politiki pa lahko govorimo šele od leta 1992, ko so bili z Maastrichtsko pogodbo<sup>2</sup> postavljeni temelji za Skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP). Tako z Amsterdamsko pogodbo<sup>3</sup> kot tudi s Pogodbo iz Nice<sup>4</sup> so se pristojnosti EU vsakič znova razširile, veliko pomembnih novosti in pristojnosti pa je prinesla Lizbonska pogodba.<sup>5</sup> Z vidika konzularnega delovanja Unije sta najpomembnejši novosti, ki jih pogodba prinaša, subjektiviteta Unije in ustanovitev Evropske službe za zunanje delovanje (EEAS – *European External Action Service*) (Schultz 2011).

Zadnji, tretji del prvega poglavja bo namenjen opisu razvoja državljanstva Unije od samega začetka evropskega povezovanja v 50. letih 20. stoletja. Kljub temu da lahko o

---

<sup>2</sup> *Maastrichtska pogodba*. 1992. Podpisana v Maastrichtu 7. 2. 1992, v veljavi od 1. 11. 1993.

<sup>3</sup> *Amsterdamska pogodba*. 1997. Podpisana v Amsterdamu 2. 10. 1997, v veljavi od 1. 5. 1999.

<sup>4</sup> *Pogodba iz Nice*. 2001. Podpisana v Nici 26. 2. 2001, v veljavi od 1. 2. 2003.

<sup>5</sup> *Lizbonska pogodba*. 2007. Podpisana v Lizboni 18. 12. 2007, v veljavi od 1. 12. 2009.

pravem državljanstvu Unije govorimo šele po letu 1992 z Maastrichtsko pogodbo, pa lahko zametke »evropskega državljanstva« najdemo že ob samem začetku evropskega povezovanja, ko je obstajalo t. i. »državljanstvo trga« (*market citizenship*), ki je bilo vezano na tržno blago, kapital in zaposlovanje (Kadelbach 2007, 542). Pregled zgodovinskega razvoja bo razdeljen na dva dela – razvoj državljanstva Unije pred uveljavitvijo Maastrichtske pogodbe ter razvoj le-tega v obdobju po njeni uveljavitvi, vključno z novostmi, ki jih prinašata Lizbonska pogodba in Listina o temeljnih pravicah.

Drugo poglavje magistrske naloge bo namenjeno osnovni predstavitvi konzularnih odnosov in funkcij. V prvem delu poglavja bom tako s pomočjo aksiološke metode in analize in interpretacije primarnih virov podrobneje predstavil temeljna vira mednarodnega prava, ki urejata konzularne in diplomatske odnose – Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih<sup>6</sup> in Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih.<sup>7</sup> Poleg teh dveh konvencij bom predstavil tudi Evropsko konvencijo o konzularnih funkcijah.<sup>8</sup> Kljub temu da je bila podpisana že leta 1967, je v veljavo stopila šele 9. junija 2011 z ratifikacijo pete podpisnice. Čeprav je njen pomen zaradi majhnega števila pristopnic omejen, je EKKF pomemben predhodnik konzularne zaščite, kot jo predvideva EU.

V drugem in tretjem delu drugega poglavja bom s pomočjo analize in interpretacije primarnih in sekundarnih virov predstavil konzularne odnose. Poleg razmejitve diplomatskih in konzularnih odnosov bom predstavil še temeljne značilnosti slednjih – postopek vzpostavljanja konzularnih odnosov, postopek imenovanja in odpoklica konzulov in konzularnega osebja. Za konec bom predstavil še naloge, ki jih konzulati opravljajo v državi sprejemnici in ki so določeni v 5. členu DKKO.

V zadnjem, tretjem, poglavju naloge bom s pomočjo analize in interpretacije primarnih in sekundarnih virov podrobneje predstavil konzularne naloge in funkcije, ki jih EU oz. njene države članice nudijo svojim državljanom v tretjih državah. V prvem delu poglavja bom opisal obstoječi pravni okvir, ki ureja konzularne pristojnosti Unije v tretjih državah. Pravno podlago za nudenje konzularne zaščite državljanom Unije, ki v tretjih državah nimajo predstavništva predstavlja 23. člen PDEU in 46. člen Listine o temeljnih pravicah EU.<sup>9</sup> Na ravni sekundarne zakonodaje to področje urejajo še Sklep Sveta EU št. 95/553/ES in Sklep

---

<sup>6</sup> *Dunajska konvencija o konzularnih odnosih – Vienna Convention on Consular Relations*. 1963. Podpisana na Dunaju 24. 4. 1963, v veljavi od 19. 3. 1967. V nadaljevanju DKKO.

<sup>7</sup> *Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih – Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 1961. Podpisana na Dunaju 18. 4. 1961, v veljavi od 24. 4. 1964. V nadaljevanju DKDO.

<sup>8</sup> *Evropska konvencija o konzularnih funkcijah – European Convention on Consular Functions*. 1967. Podpisana v Parizu 11. 12. 1967, v veljavi od 9. 6. 2011. V nadaljevanju EKKF.

<sup>9</sup> *Listina Evropske unije o temeljnih pravicah*. 2007. V nadaljevanju Listina o temeljnih pravicah.

Sveta EU št. 96/409/SZVP<sup>10</sup> ter dva neobvezujoča dokumenta – Smernice za konzularno zaščito državljanov EU v tretjih državah<sup>11</sup> ter Smernice EU o izvajanju koncepta vodilne države za konzularne zadeve.<sup>12</sup>

V drugem delu tretjega poglavja bom podrobneje predstavil pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da lahko državljan države članice, ki v tretji državi nima diplomatske misije ali konzulata, zaprosi za konzularno pomoč diplomatsko misijo ali konzulat druge države članice, in ki jih določa Sklep 95/553/ES. Poleg tega bom predstavil tudi posamezne oblike pomoči, ki jih državljan Unije brez predstavništva lahko pričakuje od diplomatske misije ali konzulata druge države članice.

V zadnjem delu tretjega poglavja se bom posvetil še predstavitvi pobud za izboljšavo konzularne zaščite v tretjih državah. Z namenom povečanja oz. krepitev in razširitve konzularnih storitev za državljane EU brez predstavništva je bilo pripravljenih več dokumentov. Zlasti pomembni so Zelena knjiga o diplomatski in konzularni zaščiti državljanov EU (Evropska komisija 2006) in kasnejši Akcijski načrt 2007–2009 (Evropska komisija 2007), ki je rezultat javne razprave, ki je sledila izidu Zelene knjige. V letu 2011 je Komisija izdala še dva pomembna dokumenta. V prvem Sporočilu je pripravila pregled stanja na področju (Evropska komisija 2011a), sporočilu pa je konec leta 2011 sledil še konkreten predlog nove direktive s tega področja (Evropska komisija 2011b). Poleg uradnih dokumentov Komisije pa je svoje predloge za izboljšanje konzularne zaščite državljanov EU izven njenih meja leta 2006 predstavil tudi nekdanji evropski komisar in francoski zunanji minister Michel Barnier (Barnier 2006).

---

<sup>10</sup> Sklep predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta z dne 25. junija 1996 o potni listini za vrnitev (96/406/SZVP), v nadaljevanju Sklep 96/409/SZVP.

<sup>11</sup> Smernice za konzularno zaščito državljanov EU v tretjih državah (10109/06). V nadaljevanju Smernice za konzularno zaščito državljanov EU.

<sup>12</sup> Smernice Evropske unije o izvajanju koncepta vodilne države za konzularne zadeve (2008/C317/06). V nadaljevanju Smernice o izvajanju koncepta vodilne države.

## 2 ZGODOVINSKI RAZVOJ

### 2. 1 RAZVOJ DIPLOMATSKEGA IN KONZULARNEGA PRAVA

Čeprav se kot začetki diplomacije največkrat omenjajo stiki med starogrškimi polisi, lahko o diplomaciji in diplomatskih odnosih govorimo, odkar obstajajo države oz. drugi načini povezovanja oseb, kot npr. plemenske skupnosti. Državne stike lahko tako najdemo že na območju starodavnih civilizacij Kitajske, Indije, Egipta, kasneje pa tudi v Grčiji, Rimu, Bizancu, Otomanskem cesarstvu, nemških deželah in renesančni Italiji. Petrič (2010, 308) kot primer prvih diplomatskih dejavnosti omenja prvo znano pogodbo med vladarjem Ramzesom II. Egipta in Hatušilišem III. Hetitske države. Razne pogodbe o zavezništvih, izmenjavi zapornikov ter premirju in miru so sklepali tudi v času Rimskega cesarstva, ki jih je slednje sklepalo z drugimi državami in barbarskimi skupnostmi. Za vse zgoraj omenjene civilizacije, z izjemo starodavne Grčije, je veljalo, da je šlo zgolj za občasna odposlanstva, ki so bila vzpostavljena za izpeljavo točno določene naloge.

Še pred vzpostavitvijo stalnih diplomatskih stikov med državami je razvoj trgovine in bančništva v 13. stoletju na območju vzhodnega Sredozemlja, zaradi česar je prihajalo do intenzivnih in obsežnih trgovinskih stikov, pripeljal do ustanovitve zametkov konzularnih odnosov. Trgovanje med sredozemskimi mesti je povzročilo, da so tuji trgovci in trgovske ladje z njihovimi posadkami bile prisiljene dlje časa bivati v tuji državi. Za reševanje sporov in problemov, do katerih je lahko prihajalo med tujci in domačini (tako prebivalci kot institucijami), so tujci med sabo izbrali ugledno in spoštovano osebo, ki jih je zastopala v odnosih do lokalnih oblasti in prebivalcev in pri njih zastopala njihove interese. Ta oseba se je imenovala konzul (Petrič 2010, 310–11; Brglez 1998, 63–64; Cerar 2001, 85–86).

Če je bil za oblikovanje in vzpostavitev konzularnih odnosov pomemben faktor povečanje stikov med trgovci, je na oblikovanje stalnih diplomatskih odnosov vplivalo vedno večje število stalnih stikov med državami, ki so za njihovo ohranjanje zahtevali stalno prisotnost predstavnika vladarja prve države pri poglavarju druge, gostiteljske države. Tako je v 15. stoletju prišlo do nastanka prvih stalnih diplomatskih predstavništov, najprej na območju današnje Italije. Stalna predstavništva so že od začetka svojega nastanka opravljala podobne naloge, kot jih opravljajo še danes, npr. obveščanje svojega vladarja o dogodkih v državi sprejemnici ter stališčih njenega vladarja, kot tudi seznanjanje gostujočega vladarja o stališčih lastne države ter dogodkih v njej (Petrič 2010, 308–09; Brglez 1998, 64).

## 2. 1. 1 Razvoj v obdobju pred Organizacijo združenih narodov

Z oblikovanjem prvih stalnih veleposlaništev in umestitvijo prvih stalnih veleposlanikov je bilo treba sprejeti oz. oblikovati pravila, ki bodo urejala delovanje, položaj in pravice, obveznosti, imunitete ter privilegije veleposlanikov. Prva pravila mednarodnega običajnega prava so nastala skozi prakso. Zaradi vse bolj pogostih odnosov med državami in pomembnosti teh pravil ter tudi zaradi različnih razlag pravil mednarodnega običajnega prava, ki so večkrat privedle do različnih sporov med državami, se je kaj kmalu pojavila potreba po dosledni ureditvi in kodifikaciji obstoječih pravil (Petrič 2010, 309).

Do prve kodifikacije notranjepravnih pravil o diplomatski imuniteti je prišlo leta 1708 z *The Diplomatic Privileges Act* v Združenem kraljestvu. Kljub temu da gre pri tem aktu za notranjepravno ureditev, je slednji vplival tudi na pravila mednarodnega običajnega prava, saj je razjasnil pravila diplomatskega prava o nedotakljivosti in diplomatski imuniteti. Proti koncu 18. stoletja je prišlo tudi do notranjepravne ureditve delovanja konzulov v tujini. Do tega je prvič prišlo leta 1781, ko so bile objavljene francoske ordinance (Brglez 1998, 66–67).

S pojavom stalnih predstavništev se je položaj in pomen konzulov povečal, saj so slednji postali zunanji predstavniki svoje države v tujini. Namesto da jih izbirajo tuje trgovske kolonije, jih po novem imenujejo lastne države, ki jih v tuja mesta pošiljajo z namenom ščitenja svojih državljanov in njihovih interesov v teh mestih. Za izogibanje sporov je tako bilo potrebno vsaj minimalno poenotenje pravil glede obravnavanja tujih državljanov (Bohte in Sancin 2006, 53; Cerar 2001, 85–86).

Do prve kodifikacije na mednarodni ravni je prišlo leta 1815 na Dunajskem kongresu, na katerem so sprejeli Pravilnik o rangu diplomatskih predstavnikov. Z njim so prvič na mednarodni ravni oz. znotraj takrat obstoječe mednarodne skupnosti univerzalno kodificirali pravila sodobnega diplomatskega prava. S pravilnikom so diplomatske uslužbence razdelili v tri razrede: razred veleposlanikov in odposlancev ter nuncijev, razred ministrov poslancev (ki so akreditirani pri državnih poglavarjih) in razred odpravnikov poslov (ki so akreditirani pri ministrih, pristojnih za zunanje zadeve). Tri leta kasneje (1818) je bil pravilnik dopolnjen z Aachenskim protokolom, ki je med razredom ministrov poslancev in odpravnikov poslov uvedel še dodatni razred ministrov rezidentov, ki pa v praksi ni nikoli polno zaživel in se zaradi tega ni ohranil. Do sprejetja DKKO je Dunajski pravilnik iz leta 1815 edina prava kodifikacija mednarodnega diplomatskega prava. Vsa ostala pravila so namreč ostala del mednarodnega običajnega prava (Brglez 1998, 67; Simoniti 1994, 11).

Kodifikacija diplomatskega in konzularnega prava se je nadaljevala tudi po Dunajskem kongresu. V drugi polovici 19. stoletja se je diplomatsko pravo večinoma kodificiralo preko multilateralnih konvencij, še posebej pa je to obdobje pomembno za kodifikacijo konzularnega prava. Že v drugi polovici 18. stoletja so se začele pojavljati prve mednarodne pogodbe, ki so urejale medsebojno izmenjavo konzulov med pogodbenicami. Pri tem je zelo pomembno vlogo imela Francija, saj so se druge države zgledovale po njenem sistemu konzularnih predstavništev. Razvoj instituta konzulov se je začel hitro razvijati v 19. stoletju, ko se je v nasprotju z zmanjševanjem stalnih diplomatskih misij število konzulatov povečalo. Konzularni predstavniki so namreč odigrali pomembno vlogo v vedno močnejših trgovinskih odnosih med evropskimi in ameriškimi državami, ki so zahtevale pripravo pogodb za zagotavljanje proste trgovine. Bilateralno urejanje konzularnih odnosov je tako postalo običajna praksa (Brglez 1998, 68; Bohte in Sancin 2006, 53–54).

Z ustanovitvijo prvih mednarodnih organizacij se je pojavilo vprašanje statusa, imunitet in privilegijev uslužbencev le-teh. Ustanovitvene pogodbe prvih mednarodnih zvez in komisij niso vsebovale določil o statusu njihovih uslužbencev. V tem pogledu predstavlja prelomnico ustanovitev Društva narodov. Pakt Društva narodov je namreč v svojem 7. členu določal, da njegovi uslužbenci pri delu uživajo diplomatske privilegije in imunitete, kar predstavlja prvo formalno univerzalno priznanje statusa uslužbencev mednarodnih organizacij. Z vidika kodifikacije ustanovitev Društva narodov ni prinesla pomembnejšega napredka, saj se je Odbor ekspertov za postopno kodifikacijo mednarodnega prava odločil, da diplomatskega in konzularnega prava ne bo uvrstil na dnevni red kodifikacijske konference v Haagu leta 1930. Odbor je namreč bil mnenja, da je to področje ustrezno urejeno s pravili mednarodnega običajnega prava (Brglez 1998, 69–70).

Čeprav kodifikacija na univerzalni ravni v tem obdobju ni napredovala, je do pomembnega napredka prišlo na regionalni in lokalni ravni. V okviru 6. mednarodne ameriške konference, ki je leta 1928 potekala v Havani, so bile namreč sprejete konvencije, ki so urejale položaj diplomatskih funkcionarjev in konzularnega osebja, azil ter mednarodno zasebno pravo. Konferenca je med drugim potrdila razlikovanje med pravnim statusom diplomatskih in konzularnih predstavnikov, ki je bilo kasneje z Dunajskima konvencijama iz leta 1961 in 1963 potrjeno še na univerzalni ravni (*ibidem*).

## 2. 1. 2 Razvoj v obdobju Organizacije združenih narodov

Pomembno prelomnico pri razvoju in kodifikaciji diplomatskega in konzularnega prava predstavlja ustanovitev OZN, ki povzroči izjemno povečanje kodificiranih pravil diplomatskega in konzularnega prava. Že na prvem zasedanju Generalne skupščine OZN je bila sprejeta Konvencija o privilegijih in imunitetah Združenih narodov (KPIZN), ki je tudi v praksi vpeljala mednarodnopravno subjektiviteto OZN, ki jo je določal 104. člen njene Ustanovne listine. Z vidika kodifikacije je KPIZN pomembna, saj je kodificirala določena splošna načela mednarodnega običajnega prava glede neodvisnosti uslužbencev mednarodne organizacije in nedotakljivosti njenih prostorov. Čeprav so specializirane agencije del sistema OZN, je specifičnost njihovega dela in nalog zahtevala posebno ureditev. Konvencija o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij (KPISA) je tako uskladila pravni status uslužbencev specializiranih agencij z ostalimi uslužbenci OZN (Brglez 1998, 70–72).

Za razliko od Odbora ekspertov za postopno kodifikacijo mednarodnega prava, ki je obstajalo v času Društva narodov, je novoustanovljena Komisija za mednarodno pravo (KMP) že na svojem prvem zasedanju leta 1949 diplomatsko in konzularno pravo uvrstila med prednostna področja, ki so primerna za mednarodno kodifikacijo. Spremembe v mednarodni skupnosti in širjenje ter poglobljanje odnosov med državami in drugimi subjekti mednarodne skupnosti so namreč zahtevali sistematično prilagoditev diplomatskega in konzularnega prava, ki je v glavnem še vedno temeljilo na pravilih običajnega mednarodnega prava in Dunajskem pravilniku iz leta 1815. Leta 1961 je tako na Dunaju potekala kodifikacijska konferenca o diplomatskih odnosih in imunitetah, na kateri je bila sprejeta Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (DKDO) z dvema opcijskima protokoloma. Dve leti kasneje (leta 1963) je sledila še kodifikacijska konferenca o konzularnih odnosih in imunitetah, na kateri je bila sprejeta Dunajska konvencija o konzularnih odnosih (DKKO),<sup>13</sup> ki je ravno tako vsebovala dva opcijska protokola. Univerzalni značaj obeh konvencij je vplival na to, da so določila konvencij postala del pravil mednarodnega običajnega prava (Petrič 2010, 310; Brglez 1998, 72–74).

Čeprav sta dunajski konvenciji iz leta 1961 in 1963 kodificirali dovršen del mednarodnega diplomatskega in konzularnega prava, so še vedno obstajala določena področja, ki niso bila urejena. Že na obravnavi osnutka DKDO, ki je v Generalni skupščini OZN potekala leta 1958, se je začel proces urejanja in kodifikacije *ad hoc* diplomacije. Dunajska konferenca o diplomatskih odnosih je v resoluciji, ki jo je sprejela, pozvala Generalno skupščino OZN, naj

---

<sup>13</sup> Tako DKDO kot DKKO bosta podrobneje predstavljeni v naslednjem poglavju naloge.

KMP nadaljuje s proučevanjem možnosti za kodifikacijo *ad hoc* diplomacije. KMP je tako leta 1967 pripravila osnutek Konvencije o specialnih misijah (KSM) in opsijski protokol o obveznem reševanju sporov, ki je bila s strani Generalne skupščine OZN sprejeta leta 1969. Kljub temu da so se ob ratifikaciji države zavedale nujnosti specialnih misij, tako v bilateralnih kot tudi v multilateralnih odnosih, so se istočasno bale zlorab, do katerih bi lahko prišlo na njihovih ozemljih. Kljub pomembnosti tematike je vpliv KSM na pravila mednarodnega običajnega prava majhen. Razloge za to lahko iščemo v dolgem procesu ratifikacije (KSM je v veljavo stopila šele leta 1985), majhnem številu pogodbenic (samo 30), kar konvenciji ne daje univerzalnega statusa, poleg tega pa tudi v načinu kodifikacije, saj je bila KSM sprejeta neposredno v Generalni skupščini OZN in ne na posebni kodifikacijski konferenci (Brglez 1998, 74–75).

Naslednji korak v procesu kodifikacije mednarodnega diplomatskega in konzularnega prava je bilo sprejemanje Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločinov proti mednarodno zaščitenim osebam, vključno z diplomatskimi agenti (KPKZ), ki je bilo zelo kratko (vsega skupaj dve leti), prav tako pa je bil hiter proces ratifikacije. KPKZ je bila s strani Generalne skupščine OZN sprejeta leta 1973, potem ko je KMP leto prej pripravila osnutek konvencije. Namen KPKZ je bil zaščititi vse kategorije oseb, ki v skladu z diplomatskih pravom izvršujejo funkcije v sodobni mednarodni skupnosti. KPKZ jih tako varuje pred namernimi kršitvami nedotakljivosti oseb in uradnih prostorov. Osrednje določilo KPKZ je obveznost države, kjer naj bi se domnevni krivec nahajal, da ga bodisi kazensko preganja bodisi pa ga izroči pogodbenici, ki po določilih KPKZ to zahteva (Brglez 1998, 75–78).

Podobna določila kot KPKZ vsebuje tudi Konvencija o varnosti ZN in z njimi povezanega osebja (KVZN), ki predstavlja zadnji dokončan proces kodifikacije sodobnega mednarodnega diplomatskega in konzularnega prava. Za razliko od KPKZ ni bila kodificirana preko KMP, temveč so njeno kodifikacijo sprožile razprave v okviru Dnevnega reda za mir leta 1992. Osnutek KVZN je pripravil poseben *ad hoc* odbor za kodifikacijo, ki ga je ustanovila Generalna skupščina OZN. Zaradi težav pri oblikovanju končnega osnutka je šesti odbor Generalne skupščine na 49. zasedanju le-te oblikoval posebno delovno skupino, ki je osnutek dokončala. Generalna skupščina je KVZN sprejela leta 1992, v veljavo pa je stopila leta 1999. Sprejemu KVZN so botrovali napadi na sile OZN za ohranjanje miru. KVZN tako vpeljuje dve kategoriji oseb, ki sta zaščiteni po določilih mednarodnega prava: osebje OZN in povezano osebje. Njena določila, ki so podobna določilom KPKZ, se uporabljajo za vse operacije, ki jih odobri pristojni organ OZN v skladu z Ustanovno listino (*ibidem*).

Kljub velikemu številu kodificiranih pravil ostajajo nekatera področja še vedno neurejena oz. odprta. Eno izmed teh je vprašanje uporabe diplomatskega prava v odnosih med državami in mednarodnimi medvladnimi organizacijami. V ta namen je bila oblikovana Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja (DKPD). Kljub temu da je bila sprejeta že leta 1975, še ne velja. Glede na to, da je kodifikacija DKPD v številnih pogledih predstavljala progresivni razvoj mednarodnega prava, so ji najbolj nasprotovale države, v katerih so sedeži univerzalnih mednarodnih organizacij (Brglez 1998, 76–77).

Drugo še odprto področje ostaja status diplomatskega kurirja in diplomatske pošte brez spremstva. KMP je osnutek konvencije pripravila že leta 1986 in ob tem Generalno skupščino OZN pozvala, naj skliče mednarodno konferenco, na kateri bi na podlagi osnutka lahko sprejeli konvencijo in dva opsijska protokola. Namen osnutka za ureditev področja je bil ustvariti enoten režim pravnega statusa vseh vrst pošt in kurirjev v diplomatskem pravu. Pri tem se je želelo izenačiti tako stalne kot *ad hoc* diplomatske kurirje kot tudi pravne statuse kurirjev in pošt, ki se lahko uporabljajo pri uradnih komunikacijah s strani držav (Brglez 1998, 78–79).

## 2. 2 RAZVOJ ZUNANJE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Razvoj zunanje politike EU je že od začetka povezovanja evropskih držav tesno povezan z razvojem varnostne in obrambne politike na stari celini. Do prvega poskusa povezovanja evropskih držav na varnostnem in obrambnem področju je prišlo že takoj po drugi svetovni vojni, ko je bila leta 1948 s strani Velike Britanije, Francije in držav Beneluksa ustanovljena Organizacija bruseljskega sporazuma. Organizaciji, ki se je med tem preimenovala v Zahodnoevropsko unijo (ZEU), sta se leta 1954 pridružili še Italija in Zahodna Nemčija. Do vstopa Velike Britanije v Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) je ZEU služila kot forum za pogovore med njo in članicami EGS, sicer pa v svoji zgodovini obstoja ni nikoli igrala pomembnejše vloge pri zagotavljanju varnosti evropskih držav tudi zaradi obstoja Organizacije severnoatlantskega sporazuma (NATO) (Dover 2010, 241).

Zametki usklajevanja zunanjih politik držav članic EGS najprej in EU kasneje segajo v konec 60. in v začetek 70. let prejšnjega stoletja. Luksemburško poročilo iz leta 1970 je državam EGS priporočilo, naj začnejo z usklajevanjem svojih zunanjepolitičnih stališč. To poročilo je postavilo temelje Evropskemu političnemu sodelovanju (EPS), ki predstavlja prvo stopnjo pri oblikovanju skupne zunanje politike EU. Glavne naloge EPS so bile relativno

skromne, saj so se države zavezale zgolj k rednemu posvetovanju in koordinaciji nacionalnih stališč, kjer je bilo mogoče, pa tudi k skupnemu ukrepanju. Odločitve so se sprejemale v okviru Sveta ministrov za zunanje zadeve s konsenzom. Tudi zaradi tega so bila skupna stališča redka, najbolj odmevno skupno stališče pa je bila beneška deklaracija iz leta 1980, s katero so članice EGS priznale pravico palestinskega naroda do samoodločbe. V številnih drugih primerih, kot npr. ob razpadu Sovjetske zveze, pa so države zavzemale vsaka svoje stališče ali pa so sprejele zgolj splošne deklaracije (Dover 2010, 242–43; Smith 2004, 234–36).

Zaradi občutljivosti področja, ki ga je pokrival, EPS sprva ni bil del strukture EGS, temveč je deloval na področju medvladnega sodelovanja. Njegovo delovanje je usklajevala trojka, ki ji je predsedovala predsedujoča država Svetu ministrov, v njej pa so sodelovale še prejšnja in prihodnja predsedujoča država Svetu ministrov. Vloga institucij EGS je bila obrobna – Evropska komisija (EK, Komisija) je lahko sodelovala zgolj v vlogi opazovalke, Evropski parlament (EP, Parlament) je lahko dajal zgolj nezavezujoča mnenja, Sodišče pa na tem področju ni imelo nikakršne pristojnosti. Stvari so se delno spremenile z uveljavitvijo Enotnega evropskega akta leta 1987, s katerim je EPS prešlo pod strukture EGS, vloga EK pa se je rahlo povečala, še posebej na področju zunanjetrgovinskih sporazumov (*ibidem*).

Ne glede na uspešnost takšnega delovnega članic EGS v mednarodnih odnosih so lahko na tak način države članice spoznavale svoja stališča, odkrivale skupne interese in ne nazadnje tudi zbližale svoje poglede glede vloge EGS v mednarodnih odnosih. V ta namen so konec leta 1988 sprejele Deklaracijo z Rodosa, v kateri so postavile temelje bodoči SZVP. V tej deklaraciji so bili opredeljeni cilji, domet, strategije in sredstva, ki jih bodo države članice dale na razpolago in uporabljale pri uresničevanju SZVP (Kajnič in Marn 2009, 361).

Spremembe v mednarodni skupnosti ob koncu 80. in začetku 90. let prejšnjega stoletja so narekovale potrebo po spremembah in reformi sistema EPS, saj obstoječi sistem ni bil ustrezen. Neustreznost in nemoč EPS je najbolje pokazal razpad Sovjetske zveze, saj EGS takrat ni zmoгла sprejeti skupnega stališča do tega vprašanja. Z Maastrichtsko pogodbo je EPS zamenjala SZVP, ki je predstavljala drugi steber novonastale EU, s tem pa je še vedno ostala v izključni pristojnosti držav članic. Pomembna novost je, da poleg skupne zunanje nova politika obsega tudi skupno varnostno dimenzijo (Dover 2010, 244–45; Smith 2004, 234–36).

Na institucionalnem oz. upravljaljskem področju je SZVP prinesla le malenkostne novosti. Evropski svet je še vedno odgovoren za dajanje temeljnih političnih smernic, odločitve pa sprejema in implementira Svet EU. Večjo vlogo je dobila EK, ki lahko po novi ureditvi poda

lastne predloge za zunanjepolitično delovanje EU. EP mora biti o vseh aktivnostih v okviru SZVP redno obveščen, Sodišče Evropskih skupnosti (ES) pa še vedno nima nobene vloge. Za izvajanje SZVP je Maastrichtska pogodba predvidevala dva temeljna instrumenta – skupna stališča (*common positions*) in skupne ukrepe (*joint actions*). Skupna stališča definirajo skupni pogled EU na določene zadeve, od držav članic pa zahtevajo prilagoditev lastne politike do te zadeve. Skupni ukrepi pa predstavljajo bolj konkretne ukrepe, ki jih EU sprejme kot odgovor na določeno situacijo in natančneje definirajo cilje in namen ukrepanja. Pri tem se države članice strinjajo, da bodo skupaj ukrepale, akcije se bodo izvajale pod skupnim vodenjem in zastavo EU. Izboljšano je bilo tudi odločanje, saj je Maastrichtska pogodba predvidela tudi sprejemanje odločitev z uporabo glasovanja s kvalificirano večino – po sprejetju skupnih ukrepov so lahko države članice določile, da bodo vse nadaljnje odločitve v povezavi s temi ukrepi sprejemale s kvalificirano večino (Dover 2010, 244–45; Smith 2004, 234–36; Sancin 2009, 297–301).

Največja novost Maastrichtske pogodbe na področju zunanjih zadev pa je vsekakor določilo, da bodo države članice delovale v smeri uvedbe skupne obrambne politike, končni cilj pa naj bi predstavljal nastanek skupne evropske obrambe oz. vojske. Dokler le-ta ne bi bila vzpostavljena, so se države EU dogovorile, da se bodo za pomoč obrnile na ZEU. Slednji pa je primanjkovalo kapacitet za izvrševanje takšnih nalog, poleg tega pa so se njene države članice leta 1992 v okviru Petersberških nalog odločile, da bo ZEU opravljala naloge v okviru humanitarnih in reševalnih operacij, mirovnih misij in akcij kriznega upravljanja (Smith 2004, 236–37).

Dodatnih sprememb in izboljšav je SZVP bila deležna leta 1997 z Amsterdamsko pogodbo. Najpomembnejša novost nove pogodbe je vzpostavitev funkcije Visokega predstavnika EU za SZVP, ki je bil hkrati generalni sekretar Sveta EU. Glavna naloga Visokega predstavnika je bila pomoč pri oblikovanju in implementaciji zunanje politike EU, hkrati pa je skrbel za njeno predstavljanje v tujini. Skupaj s predstavniki tekočega in prihodnjega predsedstva je oblikoval t. i. trojko, v kateri je sodelovala tudi EK. Visoki predstavnik je predsedoval tudi Enoti za načrtovanje politike in zgodnje opozarjanje, ki je prav tako novost Amsterdamske pogodbe, delovala pa je v okviru sekretariata Sveta EU. Enota, ki so jo sestavljali predstavniki držav članic, Komisije in ZEU, je bila odgovorna za nadzorovanje in zgodnje opozarjanje glede dogodkov, ki spadajo pod pristojnosti SZVP, ter za pripravljanje analiz in *policy paper*-jev (Dover 2010, 246–47; Smith 2004, 237).

Amsterdamska pogodba je izboljšave prinesla tudi pri odločevalskih postopkih. Z uvedbo instituta konstruktivnega vzdržanja je bilo državam članicam, ki se z določeno odločitvijo

niso strinjale, omogočeno, da pri uresničevanju te odločitve ne ovirajo tistih držav, ki se z njo strinjajo. Institut je predvideval določene omejitve. Število vzdržanih držav je moralo biti manjše od tretjine vseh držav članic, hkrati pa so se morale strinjati, da se bo odločitev uresničila pod okriljem EU in da ne bodo sprožile nobenih akcij ali ukrepov, ki bi ovirali uresničevanje odločitve. Skupnim stališčem in ukrepom je Amsterdamska pogodba dodala še instrumenta splošnih smernic in skupnih strategij. Obe so države članice sprejemale soglasno v okviru Evropskega sveta. Za njihovo implementacijo in izvršitev je bil odgovoren Svet EU, ki je v ta namen s pomočjo kvalificirane večine sprejel potrebne skupne ukrepe in skupna stališča (Smith 2004, 237–39; Brozina 2011, 257).

Na področju skupne varnostne in obrambne politike je v tem obdobju prišlo zgolj do manjših premikov. Države so se uspele uskladiti zgolj glede vnosa Petersberških nalog v besedilo pogodbe, s čimer se je EU ob uporabi kapacitet ZEU zavezala k njihovem izvajanju. Zaradi nasprotovanja nevtralnih članic in Velike Britanije pa ni prišlo do priključitve ZEU k EU, s čimer bi se v pravni sistem EU vnesla tudi vojaška dimenzija sodelovanja med članicami (*ibidem*).

Novo fazo v sodelovanju evropskih držav na področju zunanje in obrambne politike je prinesel dogovor iz Saint Maloja, ki sta ga decembra 1998 sklenili Francija in Velika Britanija. Na tem srečanju sta se državi dogovorili, da si bosta prizadevali za postopno tesnejše povezovanje držav EU na obrambnem in varnostnem področju. Premik na britanski strani, ki je bila vedno velika nasprotnica tesnejšega povezovanja na »državotvornih« področjih, je posledica zamenjave v vladi, do katere je prišlo leta 1997, ko so na oblast prišli britanski laburisti. Poleg tega Velika Britanija ni želela, da bi druge države članice (še posebej, Francija, Španija in Italija) brez nje oblikovale takšno obrambno in varnostno politiko, ki bi bila v nasprotju z njenimi interesi (Dover 2010, 247).

Srečanje v Saint Maloju je tako sprožilo proces, ki je pripeljal do vzpostavitve Evropske varnostne in obrambne politike (EVOP). Pogajanja okrog EVOP, ki je bila kodificirana in v pravni red EU vključena s pogodbo iz Nice iz leta 2001, so potekala izven struktur EU, saj si države niso želele prevelikega vmešavanja s strani Komisije in Parlamenta. Med decembrom 1998 in decembrom 2000 so se voditelji držav in vlad EU večkrat sestali in na srečanjih Evropskega sveta dodelali podrobnosti EVOP. Na Evropskem svetu v Kolnu junija 1999 so voditelji držav EU še enkrat ponovili zaključke srečanja iz Saint Maloja in določili, da bo naloge ZEU v celoti prevzela EU. Decembra istega leta so predsedniki vlad in držav v Helsinskih sprejeli helsinške glavne cilje. Ti so predvidevali, da bo EU do leta 2003 po potrebi v roku 60 dni sposobna vzpostaviti bojni kontingent, sestavljen iz 50.000 do 60.000

vojakov, in ki bo vsaj leto dni sposoben opravljati Petersberške naloge. Novembra 2000 so članice podale natančne zaveze glede števila vojakov, ki jih bodo dale na razpolago za doseganje helsinških ciljev, leto dni kasneje pa še podobne zaveze glede bojne opreme (Dover 2010, 248–50; Smith 2004, 238–40; Vegič 2009, 120–21).

Pogodba iz Nice je tako EVOP tudi formalno vključila v strukture EU kot del SZVP. Na področju zunanje politike EU je Pogodba iz Nice, podobno kot prejšnji dve pogodbi, izpopolnila proces odločanja (razširitev postopkov, kjer se lahko uporabi glasovanje s kvalificirano večino) in institucionalni okvir, kar predstavlja nadaljnji korak k prenašanju pristojnosti z nacionalne na nadnacionalno raven. Za zagotavljanje političnega in strateškega vodenja operacij je pogodba iz Nice predvidela ustanovitev Politično-varnostnega odbora, ki mu pri delu pomagata Vojaški odbor in Vojaški štab (Smith 2004, 239).

Politično-varnostni odbor sledi mednarodnemu dogajanju na področjih, ki spadajo v pristojnosti zunanjepolitičnega delovanja EU, podaja priporočila Svetu za pripravo politik in spremlja izvajanje že sprejetih politik. Poleg tega opravlja še politični nadzor in skrbi za strateško krizno upravljanje. Z njegovo ustanovitvijo je prenehal delovati Politični odbor, ki je bil ustanovljen z Maastrichtsko pogodbo. Politično-varnostni odbor sestavljajo veleposlaniki držav članic pri EU in predstavnik EK, predseduje pa mu lahko, če se države članice tako odločijo, tudi Visoki predstavnik za SZVP (Missiroli 2004, 68; Hauser 2006, 44–45).

Zadnje »osvežitve« je zunanjepolitično delovanje EU bilo deležno leta 2009 z Lizbonsko pogodbo, ki je dodobra spremenila njegov institucionalni ustroj in se še dodatno usmerila v področje varnosti in obrambe, in sicer z oblikovanjem Skupne varnostne in obrambne politike (SVOP), ki kot del SZVP nadomešča EVOP. Z Lizbonsko pogodbo se je zunanjepolitično odločanje, čeprav še vedno ostaja v pristojnosti držav članic, še dodatno premaknilo proti centralizaciji v Bruslju (Dover 2010, 251).

Na institucionalnem področju je vsekakor najpomembnejša novost oblikovanje funkcije Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki ga imenuje Evropski svet s kvalificirano večino, in ki nadomešča predhodno obstoječo funkcijo Visokega predstavnika za SZVP. Novi Visoki predstavnik je pristojen za vodenje SZVP, s svojimi predlogi pa prispeva k njenemu oblikovanju. Skupaj z državami članicami izvaja določila SZVP, ki sta jih sprejela Evropski svet in Svet, pri tem pa uporablja sredstva držav članic in sredstva EU. Poleg tega, da predseduje Svetu za zunanje zadeve (pred tem so mu predsedovali predstavniki predsedujoče države), je hkrati tudi eden izmed podpredsednikov EK. V njej je odgovoren za izvajanje njenih obveznosti na področju zunanjih odnosov, hkrati pa skrbi za

usklajevanje preostalih vidikov zunanjega delovanja EU. Kot neke vrste »zunanji minister« EU Visoki predstavnik zastopa Unijo in izraža njena stališča v mednarodnih organizacijah in v okviru mednarodnih konferenc. Pri izpolnjevanju nalog, ki mu jih nalaga Lizbonska pogodba, mu pomaga EEAS, ki predstavlja diplomatsko službo EU. EEAS sestavljajo uradniki, ki prihajajo iz Komisije in generalnega sekretariata Sveta ter uslužbenci, ki so napoteni neposredno iz držav članic. Kljub takšni kadrovski zasedbi je glavna naloga EEAS enotno zastopanje EU ter njen učinkovit in usklajen nastop v tretjih državah. (Dover 2010, 251; Gruban Ferlež 2012, 117–18).

Z vidika zagotavljanja konzularne zaščite državljanom držav članic EU, ki bi tako pomoč potrebovali v tretjih državah, je ustanovitev EEAS zelo pomembna. Kot bo prikazano v naslednjih poglavjih, bi lahko ravno EEAS prevzela zagotavljanje konzularne zaščite državljanom EU v imenu njenih držav članic. Čeprav se s takim prenosom ne bi strinjale vse države članice, to še ne bi nujno pomenilo ovire za ostale države. Lizbonska pogodba namreč omogoča okrepljeno sodelovanje skupine držav članic na področjih, ki ne spadajo med izključne pristojnosti EU. Pogodba o Evropski uniji v 20. členu<sup>14</sup> namreč določa, da se lahko skupina vsaj devetih držav članic odloči za poglobljeno sodelovanje, ne da bi pri tem morale sodelovati vse države članice. Za doseganje zastavljenih ciljev lahko tej skupini držav članic pomagajo institucije EU. Za okrepljeno sodelovanje na področju SZVP morajo države članice, kot določa 329. člen PDEU, predhodno pridobiti mnenje Visokega predstavnika in Komisije, o uvedbi okrepljenega sodelovanja pa nato odloča Svet, ki mora sklep sprejeti soglasno.

## 2. 3 RAZVOJ DRŽAVLJANSTVA EVROPSKE UNIJE

### 2. 3. 1 Razvoj v obdobju pred uveljavitvijo Maastrichtske pogodbe

O državljanstvu EU lahko govorimo šele od leta 1992 oz. 1993, ko je v veljavo stopila Maastrichtska pogodba, v kateri je bilo državljanstvo prvič omenjeno in institucionalizirano. Njegove zametke pa lahko najdemo že bistveno prej, in sicer od samega začetka evropskega povezovanja v okviru Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) in EGS. V začetnem obdobju lahko tako govorimo o t. i. »državljanstvu trga«, katerega domet pa je bil precej ozek. Pravice, ki so iz njega izhajale, so bile namreč omejene na relativno ozek krog upravičencev. V obdobju ESPJ so teh pravic bili deležni samo delavci v panogah premogovništva in jeklarstva, EGS pa je te pravice razširil še na ostale kategorije delavcev.

---

<sup>14</sup> Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji. 2007. V nadaljevanju PEU.

Delavcem je tako bilo omogočeno prosto gibanje znotraj držav članic ESPJ/EGS, da bi lahko prosto opravljali svoje delo, poleg tega pa so jim bile omogočene določene ekonomske pravice (Kadelbach 2007, 542).

V 60. letih prejšnjega stoletja so se ekonomskim pravicam počasi začele pridruževati prve državljanske pravice v pravem pomenu besede. Razvoj pravih državljskih pravic je narekovala potreba po zmanjševanju demokratičnega primanjkljaja in povečevanju demokratične legitimnosti institucij EGS. Razširitev pravic pa je zahteval tudi prost pretok delovne sile. Slednji je zahteval prilagoditev zakonodaje, ki bi zagotavljala nediskriminacijo med domačimi in »tujimi« delavci, ki prihajajo iz drugih držav članic. Največji dosežek tega obdobja je začetek koordinacije socialne zakonodaje, kar je omogočilo enakopraven dostop do prejemkov iz naslova socialnega zavarovanja. Socialnim so se kmalu pridružile še nekatere politične pravice, ki so se najbolj pokazale v neposrednih volitvah v EP (Kadelbach 2007, 542–43).

Večina na novo pridobljenih pravic je izhajala iz odločitev Sodišča ES, zato se je s časom pojavila potreba, da se vse te pravice vključi v sekundarno, najpomembnejše pa tudi v primarno zakonodajo Skupnosti. Do prve takšne pobude je prišlo v okviru vrha voditeljev držav članic leta 1969 v Haagu, katerega glavni cilj je bil ustanovitev »Evrope državljanov«, ki se je konkretiziral leta 1984 z ustanovitvijo odbora z enakim imenom. Pet let po haškem vrhu so se voditelji držav članic na vrhu v Parizu dogovorili o uvedbi posebne delovne skupine, katere naloga je bila proučiti pogoje, po katerih bi lahko državljanom Skupnosti podelili nekatere pravice iz naslova članstva v EGS. V obdobju od haškega vrha voditeljev do ustanovitve odbora »Evropa državljanov« je z različnih strani prišlo do nekaterih predlogov za razširitev pravic za prebivalce držav članic EGS. Najbolj znan predlog je poročilo nekdanjega belgijskega predsednika vlade Lea Tindemansa, ki je leta 1975 predlagal razširitev nabora državljskih pravic (Kadelbach 2007, 543; Deželan 2009, 45–46).

Za to obdobje pa so značilni tudi nekateri pomembni konkretni predlogi in rešitve, ki so jih razne institucije EGS sprejele in z njimi razširile nabor pravic. Komisija je tako pripravila zakonodajo, ki je državljanom držav članic Skupnosti, ki živijo in delajo v drugi državi članici, omogočila, da sodelujejo na lokalnih volitvah, s čimer jim je bila poleg pasivne podeljena tudi aktivna volilna pravica. Na področju volitev je pomembna tudi odločitev, ki je uvedla neposredne volitve EP. Dejavnost sta bila tudi Svet in Parlament. Prvi je sprejel številne direktive, ki so med drugim uvedle enotno obliko potnih listov ter uredile pravice ekonomsko neaktivnih državljanov članic, ki živijo v drugi državi članici. Njegova najbolj znana odločitev tistega časa, ki je bila tudi prvi pravni akt, ki se je skliceval na priporočila odbora

»Evropa državljanov«, je direktiva o ustanovitvi programa Erasmus. Doprinos Parlamenta k širitvam državljanских pravic vsekakor predstavlja prvi osnutek Listine o temeljnih pravicah državljanov Skupnosti, ki je kot del prava kasnejše EU postal šele z Lizbonsko pogodbo. Čeprav je Listina o temeljnih pravicah v Lizbonski pogodbi drugačna od tega prvega predloga Parlamenta, vseeno predstavlja pomemben mejnik pri določanju pravic državljanov EU (Kadelbach 2007, 543–44).

Pri podeljevanju pravic je bilo dejavno tudi Sodišče ES, ki je s svojimi sodbami pomembno oblikovalo državljanске pravice v tem obdobju. Ravno sodišče ima največjo zaslugo za podeljevanje pravic osebam, ki niso bile ekonomsko aktivne in ki so živele v drugi državi članici Skupnosti. Pri svojih odločitvah je Sodišče zelo na široko razlagalo načelo, ki prepoveduje vsakršno diskriminacijo na podlagi državljanstva. Čeprav so temeljne pogodbe zagotavljale zgolj prost pretok delovne sile, pa je načelo nediskriminacije veljalo za vse državljanе Skupnosti. Na tak način je »državljanstvo trga« počasi začelo prehajati v pravo državljanstvo Skupnosti, ki je pravice prinašalo vsem njenim državljanom (*ibidem*).

### 2. 3. 2 Razvoj v obdobju po uveljavitvi Maastrichtske pogodbe

Prva uradna omemba evropskega državljanstva oz. državljanstva EU sega v leto 1984, ko je delovna skupina pod vodstvom Altiera Spinellija pripravila osnutek Pogodbe o EU. Tudi na podlagi tega osnutka je kasnejši Evropski svet v Fontainebleauju pozval k pripravi ukrepov, s katerimi bi okrepili evropsko identiteto pri državljanih Skupnosti. Rezultat tega poziva je bilo poročilo o Pogodbi o EU, ki ga je pripravila delovna skupina pod vodstvom evropskega poslanca Pietra Adonnina in ki je ponovno vsebovalo predlog za vključitev pravic iz naslova državljanstva EU v bodočo Maastrichtsko pogodbo (Kadelbach 2007, 544).

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti,<sup>15</sup> ki je bila vključena v Maastrichtsko pogodbo, v svojem drugem delu vzpostavlja državljanstvo Unije. 8. člen PES po Maastrichtu tako določa, da je vsaka oseba z državljanstvom države članice hkrati tudi nosilka državljanstva Unije. Pri tem je treba opozoriti, da državljanstvo Unije nikakor ne nadomešča nacionalnega državljanstva, temveč ga samo komplementira. Da bi preprečili vsakršen nesporazum, so ob dopolnitvi PES z Amsterdamsko pogodbo<sup>16</sup> v 17. člen (ki nadomešča nekdanji 8. člen PES po Maastrichtu) zapisali, da državljanstvo Unije samo dopolnjuje nacionalno državljanstvo in da ga nikakor ne nadomešča.

<sup>15</sup> Prečiščena različica Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. 1992. V nadaljevanju PES po Maastrichtu.

<sup>16</sup> Prečiščena različica Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. 1997. V nadaljevanju PES po Amsterdamu.

Maastrichtska pogodba je tako »kodificirala« in v primarno pravo EU vpeljala nekatere pravice, ki so bile v preteklosti državljanom EU oz. EGS podeljene z določili sekundarnega prava EU. Te pravice so vključene v PES po Maastrichtu v členih od 8a do 8e. Maastrichtska pogodba je sprva predvidela le nekatere od obstoječih pravic. Vsem državljanom tako omogoča prosto gibanje in prebivanje znotraj območja celotne EU in njenih držav članic, tistim, ki živijo v drugi državi članici, ki ni njihova domača država, pa državljanstvo Unije omogoča sodelovanje na lokalnih volitvah in volitvah v EP pod enakimi pogoji kot državljanom te države. Poleg tega imajo državljanji EU v tretjih državah, kjer njihova država nima lastne diplomatske misije oz. konzulata, pravico, da se po diplomatsko in konzularno zaščito zatečejo na diplomatsko misijo ali konzulat katerekoli države članice Unije, pri tem pa morajo zanje veljati enaki pogoji, kot veljajo za državljane te države. Ne nazadnje Maastrichtska pogodba daje državljanom tudi pravico, da na EP naslovijo peticijo, ali pa, da v primeru slabega delovanja institucij EU podajo pritožbo Evropskemu varuhu človekovih pravic. Na predlog Komisije in po posvetovanju s Parlamentom se lahko Svet soglasno odloči, da zgoraj navedene pravice, ki izhajajo iz državljanstva Unije, kadarkoli razširi z novimi.

O pomenu teh pravic so si mnenja deljena. Deželan (2007, 47) omenja tako pozitivna kot negativna mnenja. Po mnenju nekaterih (npr. Jessurun d'Oliveira in Weiler) te pravice ne prinašajo nič novega, saj gre zgolj za drugačno in novo poimenovanje pravic, ki so obstajale že pred Maastrichtsko pogodbo. Nasprotno pa Craig in de Burca opozarjata, da PES po Maastrichtu uvaja nove pravice, ki se prav zaradi prisotnosti v primarnem pravu EU lahko neposredno uporabljajo v vseh državah članicah. Pred tem je bila večina pravic iz naslova državljanstva trga bodisi zapisanih v sekundarnem pravu bodisi v odločitvah Sodišča ES. Kot pomembno novost omenjata tudi pravno ureditev statusa ekonomsko neaktivnih oseb. Pred tem so namreč vse pravice, ki so izhajale iz naslova državljanstva trga, bile omejene zgolj na delovno aktivne osebe, ki so v drugi državi članici opravljale delo.

PES po Amsterdamski pogodbi iz leta 1997 je navedenim državljanjskim pravicam v 21. členu<sup>17</sup> dodala še pravico do uporabe lastnega jezika pri dopisovanju z institucijami EU ter obvezo le-teh, da bodo državljanu odgovorile v istem jeziku. Z Lizbonsko pogodbo so pravice iz naslova državljanstva Unije vključene v PDEU in v Listini o temeljnih pravicah. PDEU vsem naštetim pravicam v 24. členu dodaja še pravico do vložitve evropske državljanke

---

<sup>17</sup> Z Amsterdamsko pogodbo je prišlo do preštevilčenja členov o državljanstvu Unije.

pobude, ki jo uvaja 11. člen PEU in ki milijonu državljanov iz različnih držav članic<sup>18</sup> omogoča, da Komisijo pozovejo k pripravi ustreznega zakonodajnega besedila s področja, ki spada v pristojnost EU.

Listina o temeljnih pravicah vsebuje iste pravice, kot jih je vsebovala Amsterdamska pogodba, dodani pa sta jim še dve pravici – pravica do dobrega upravljanja (41. člen) in pravica do dostopa do dokumentov (42. člen). Prva pravica razširja pravico do uporabe vseh uradnih jezikov EU pri poslovanju z njenimi institucijami in organi, hkrati pa določa, da morajo institucije in organi Unije vse zadeve obravnavati nepristransko, pravično in v razumnem roku. Ta pravica vsem osebam omogoča, da pred sprejetjem ukrepov, ki bi jim lahko škodovali, pojasnijo svoje mnenje, v primeru povzročene škode, ki so jo zakrivile institucije EU zaradi svojega ravnanja, pa lahko od njih zahtevajo odškodnino. Isti člen od uprave zahteva, da vsako svojo odločitev primerno obrazloži. Druga pravica pa vsem fizičnim in pravnim osebam omogoča dostop in vpogled v dokumente, ki so jih izdale institucije in organi Unije.

---

<sup>18</sup> Podrobnosti glede postopkov in pogojev za vložitev evropske državljanske pobude določa Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 211/2011, ki je bila sprejeta 16. februarja 2011. Uredba med drugim določa minimalno število držav (vsaj četrtnina držav članic) in minimalno število podpisnikov iz vsake države članice, da pobuda postane veljavna.

### 3 KONZULARNI ODNOSI IN FUNKCIJE

#### 3. 1 TEMELJNI PRAVNI VIRI

Kot je bilo zapisano že v prejšnjem poglavju, področje diplomatskega in konzularnega prava urejajo različne mednarodne pogodbe in konvencije. Med njimi sta za konzularno pravo vsekakor najpomembnejši DKKO in DKDO, ki predstavljata temelj urejanja konzularnih odnosov med državami. Čeprav je v veljavo stopila šele leta 2011 in obvezuje samo njene podpisnice, pa je z vidika nekaterih določil pomembna tudi EKKF, ki je nastala v okviru Sveta Evrope.

##### 3. 1. 1 Dunajska konvencija o konzularnih odnosih in Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih

Da mora biti področje pravnega statusa, imunitet in privilegijev konzularnega osebja čim prej urejeno na univerzalni ravni, je KMP določila že leta 1949, ko je to področje, skupaj s 13 drugimi, uvrstila na seznam prioriternih področij za kodifikacijo. Da je celovite kodifikacije pravil potrebno tudi mednarodno diplomatsko pravo, je leta 1952 opozorila Jugoslavija in predlagala, da se tudi to področje uvrsti med prioriterna področja KMP za kodifikacijo (Lee 1991, 23–27; Lee in Quigley 2008, 21–25; Denza 2009, 2–3; Gómez Robledo 2008, 1–2).

Postopki za sprejem DKDO so stekli leta 1954, ko je KMP za posebnega poročevalca za pripravo osnutka konvencije imenovala A. E. F. Sandströma, ki je leta 1957 predstavil svoje poročilo. KMP je sprejeti osnutek posredovala Generalni skupščini OZN in vsem državam članicam OZN skupaj z vabilom za posredovanje pripomb in predlogov. KMP je upoštevala pripombe 21 držav in jih vključila v popravljeni osnutek, ki ga je pripravila leta 1958 in ga posredovala Generalni skupščini OZN skupaj s priporočilom za sklic posebne kodifikacijske konference. Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, na kateri je sodelovalo 81 držav, je tako potekala med 2. marcem in 14. aprilom 1961 (Denza 2009, 2–3; Simoniti 1994, 13–14).

Konferenca je potekala brez večjih zapletov, DKDO in njena dva opcijska protokola (o pridobivanju državljanstva in obveznem reševanju sporov) so bili sprejeti 18. aprila 1961. V veljavo so stopili 24. aprila 1964. Kot glavni razlog za uspeh konference Denza (2009, 2–3) navaja dejstvo, da so bila pravila diplomatskih odnosov med državami že dlje časa v uporabi in da se skozi obdobje 200 let niso bistveno spremenila. Kljub temu pa Denza opozarja na nekatera »sporna« področja, okrog katerih so potekala največja pogajanja. Določene države so med konferenco izrazile zadržke glede pravice do uporabe radijskega oddajnika v prostorih

misije, nedotakljivosti diplomatske valize in obsega imunitet in privilegijev za administrativno-tehnično osebje. Kljub zadržkom je državam uspelo sprejeti potrebne kompromise in jih vključiti v končno besedilo DKDO. Pripravljenost na sprejem kompromisov in na iskanje čim širšega soglasja dokazuje, da so si države zelo prizadevale, da bi DKDO bila ratificirana v čim večjem številu držav.

Postopki za kodifikacijo DKKO so se začeli kmalu po začetku postopkov za sprejem DKDO. Leta 1955 je KMP kot posebnega poročevalca za pripravo osnutka pravil imenovala Jaroslava Zoureka. Zourek je svoje poročilo na podlagi obstoječih določil mednarodnega prava in pravnih pravil posameznih držav pripravil leta 1957, uradna razprava o njem pa se je začela šele leto kasneje. KMP je svoj prvi osnutek sprejela leta 1960 in ga posredovala državam z vabilom, da podajo svoje komentarje nanj. Dejstvo, da so bila nekatera področja obravnavana že v postopku pripravljanja in sprejemanja DKDO, je omogočilo, da se je KMP odločila za pospešitev postopkov pripravljanja DKKO. Končni osnutek je KMP sprejela leta 1961, naslednje leto pa ga je potrdila še Generalna skupščina OZN in sprejela odločitev, da se leta 1963 skliče mednarodno kodifikacijsko konferenco o konzularnih odnosih. Istočasno je države, ki so bile vabljeni na konferenco, pozvala, naj do 10. februarja 1963 pošljejo svoje amandmaje (Lee 1991, 23–27; Lee in Quigley 2008, 21–25; Gómez Robledo 2008, 1–2; Simoniti 1994, 14).

Dunajska konferenca o konzularnih odnosih, na kateri je sodelovalo 95 držav, je potekala med 4. marcem in 22. aprilom 1963. Za razliko od konference, na kateri so kodificirali DKDO in na kateri je v glavnem šlo za kodifikacijo pravil mednarodnega običajnega prava, je bilo zaradi pomanjkanja le-teh v primeru DKKO treba uporabiti metodo progresivnega razvoja. Poleg tega gre pri konzularnih odnosih za bolj občutljivo področje, saj med drugim obravnava konkretnije gospodarske odnose med državami. Ravno zaradi tega so bila pogajanja težavnejša od pogajanj za DKDO, delegacije pa so bile pri pogajanjih manj fleksibilne. Ta manjša fleksibilnost se je odražala v večjem nasprotovanju osnutku, ki ga je pripravila KMP. Največjega nasprotja in neodobranja so bila deležna določila o olajšavah, privilegijih in imunitetah, ki so pripeljale do spremembe določil o nedotakljivosti prostorov in o konzularni pošti (Brglez 1998, 73–74; Lee 1991, 23–27; Lee in Quigley 2008, 21–25; Gómez Robledo 2008, 1–2).

Obe konvenciji predstavljata temelj za urejanje konzularnih (in diplomatskih) odnosov med državami. DKDO v 53 členih celovito ureja področje diplomatskih odnosov med državami. Konvencija med drugim določa postopek za vzpostavitev diplomatskih odnosov, glavne funkcije diplomatske misije, osnovne določbe glede imenovanja članov in

zaposlovanja državljanov države sprejemnice, razrede, v katere so šefi misij razporejeni, določila o prednostnem vrstnem redu ter privilegije in imunitete, ki so jih deležni uradni prostori, diplomatski agenti, administrativno-tehnično osebje ter družinski člani diplomatskih agentov in osebja.

Z vidika konzularnih odnosov je DKDO pomembna zaradi določila drugega odstavka 3. člena, ki določa, da nobeno določilo DKDO ne preprečuje, da bi država pošiljateljica v svojih diplomatskih misijah opravljala tudi konzularne naloge. Za izvajanje tega določila 3. člen DKKO določa, da lahko diplomatska misija konzularne naloge opravlja v skladu z njenimi določili. 70. člen dodatno določa, da mora pri tem država pošiljateljica ministrstvo za zunanje zadeve države sprejemnice obvestiti in jim posredovati imena članov diplomatske misije, ki so odgovorni za opravljanje konzularnih nalog. Pri tem zanje (ne glede na določila DKKO) ostajajo v veljavi določila o privilegijih in imunitetah, določenih v DKDO.

Za urejanje konzularnih odnosov med državami se uporabljajo določila DKKO, ki jih sestavlja 79 členov, razdeljenih v pet poglavij. Podobno kot DKDO tudi DKKO celovito ureja področje konzularnih odnosov med državami.

Prvo poglavje DKKO ureja diplomatske odnose med državami na splošno. Prvi del poglavja podrobno predstavlja pogoje in postopke za vzpostavitev konzularnih odnosov med državama ter pogoje za opravljanje konzularnih funkcij v imenu druge države v državi sprejemnici in opravljanje le-teh v več državah hkrati. Podobno zajema tudi podrobno predstavitev postopka za imenovanje vodje konzulata in ostalih konzularnih agentov (vključno z administrativno-tehničnim osebjem) – postopek pred imenovanjem ter ob prihodu vodje konzulata in ostalih konzularnih agentov, določila o prednostnem vrstnem redu med konzuli, razporeditev v razrede. V tem poglavju so naštet tudi funkcije, ki jih opravlja konzulat. Drugi del poglavja navaja pogoje za prenehanje funkcije članu konzularnega osebja, poleg tega pa vsebuje tudi določila glede varovanja konzularnih prostorov in arhivov v posebnih razmerah (v primeru prekinitve konzularnih odnosov med državama).

Večji del DKKO zajema urejanje konzularnih privilegijev in imunitet. V drugem poglavju so urejene olajšave, privilegiji in imunitete, ki se nanašajo tako na prostore konzulatov kot na konzularne funkcionarje in druge člane konzulata, tretje poglavje pa še dodatno ureja privilegije in imunitete, ki pripadajo častnim konzulatom in častnim konzularnim funkcionarjem.

Privilegiji in imunitete prostorov konzulata so v glavnem zelo podobni privilegijem in imunitetam, ki jih DKDO priznava diplomatskim misijam. Določila o davčni oprostitvi prostorov, nedotakljivosti arhivov in listin, pravici do uporabe zastave in grba, oprostitvi

plačila davkov na takse in dajatve, ki jih pobira konzulat, ter o svobodi gibanja članov konzulata se v glavnih določilih bistveno ne razlikujejo z določili, ki veljajo za diplomatske misije.

Različni so samo privilegiji in imunitete, ki se nanašajo na nedotakljivost prostorov in svobodo komuniciranja. Za razliko od nedotakljivosti prostorov diplomatske misije, ki je po določilih DKDO (22. člen) brez posebnega dovoljenja vodje misije popolnoma in v celoti nedotakljiva, je nedotakljivost prostorov konzulata vezana samo na tiste prostore, ki so namenjeni izključno za delo konzulata. Poleg tega se za vstop v prostore konzulata v primeru višje sile (nesreče, požara ipd.), ki zahteva hitro ukrepanje, predpostavlja, da so organi države sprejemnice dobili soglasje vodje predstavništva (čeprav do takega soglasja ni prišlo). Prav tako pa so lahko prostori konzulata predmet razlastitve (vključno s pohištvom, premoženjem in prevoznimi sredstvi) za zagotovitev narodne obrambe in javne koristi, pri tem pa mora država gostiteljica zagotoviti pogoje za ustrezno delo konzulata in poskrbeti za primerno odškodnino.

Podobne, »manjše« zaščite je deležna tudi konzularna pošiljka. Za razliko od diplomatske pošiljke, ki je popolnoma nedotakljiva (27. člen DKDO), lahko oblasti države gostiteljice zahtevajo, da se konzularna pošiljka ob obstoju utemeljenega suma, da slednja ne vsebuje zgolj uradnih dokumentov in predmetov za uradno rabo, ob prisotnosti pooblaščenca države pošiljateljice pošiljko odpre in pregleda. V nasprotnem primeru se jo lahko tudi vrne tja, od koder je prišla. Dodatne zahteve DKKO zahteva tudi za konzularnega kurirja. Le-ta ne sme biti državljan države sprejemnice, niti ne sme v njej imeti stalnega prebivališča.

Glede na funkcije, ki jih opravljajo konzularni agenti (med drugim pomoč lastnim državljanom v primeru priprtja ali zaprtja) DKKO zagotavlja svobodo komuniciranja med njimi in priprtimi državljani, ki morajo do njih imeti dovoljen dostop (36. člen), prav tako pa morajo oblasti države sprejemnice konzulat države pošiljateljice nemudoma obvestiti v primeru smrti državljana, potrebe po izvrševanju skrbništva ali rejništva nad mladoletno osebo iz države pošiljateljice in v primeru brodoloma ali letalske nesreče, v kateri so udeleženi njihovi državljani (37. člen).

Privilegiji poklicih konzularnih funkcionarjev in uslužbencev so podobni privilegijem diplomatskih predstavnikov. DKKO tako določa, da so konzularni predstavniki izvzeti iz dolžnosti prijave tujcev in pridobitve dovoljenja za bivanje (46. člen), iz zakonodaje glede pridobivanja delovnega dovoljenja (47. člen), iz zakonodaje s področja socialnega zavarovanja (48. člen), oproščeni pa so tudi nekaterih davkov in taks (49. člen), carinskih dajatev in pregleda prtljage (50. člen) ter opravljanja javnih služb (52. člen).

Drugače velja za imunitete. Če za diplomatske predstavnike velja popolna imuniteta pred kazenskimi in civilnimi (razen v določenih izjemah) sodnimi postopki (31. člen DKDO), pa velja za konzularne predstavnike le omejena sodna imuniteta. 41. člen DKKO tako določa, da konzularnih funkcionarjev ni mogoče zapreti ali pripreti, razen v primeru hujših kaznivih dejanj ob ustrezni odločitvi pristojnih sodnih oblasti. V primeru sprožitve kazenskega postopka se mora konzularni funkcionar obvezno zglasiti pred pristojnimi organi. Postopek mora potekati na tak način, da se čim manj ovira njegovo delo. V primeru, da je potreben pripor funkcionarja, pa se mora postopek začeti v čim krajšem času. Prav tako uživajo konzularni funkcionarji in uslužbenci sodno imuniteto pred upravnimi in sodnimi organi države sprejemnice (43. člen DKKO), razen v primeru tožb v povezavi s pogodbo, ki so jo sklenili funkcionarji ali uslužbenci, ali v primeru tožbe tretje strani zaradi škode, povzročene z vozilom, ladjo ali letalom konzularnega funkcionarja. Člani konzulata so lahko vabljeni kot priče v sodnih ali upravnih postopkih (44. člen DKKO). Uslužbenci konzulata in člani strežnega osebja takšnega vabila ne morejo zavriniti, razen če se pričanje nanaša na dejstva, povezana z opravljanjem njihovih funkcij. V primeru, da konzularni funkcionar ne želi pričati, ga oblasti države sprejemnice k pričanju ne morejo prisiliti ali ga sankcionirati. Imunitetam se lahko država pošiljateljica odpove, odpoved pa mora biti izrecna in pisno sporočena državi sprejemnici (45. člen DKKO).

Posebej so v DKKO urejeni privilegiji in imunitete častnih konzulov in konzulatov. DKKO tako konzulatom zagotavlja davčno oprostitev prostorov, pravico do uporabe zastave in grba ter oprostitev plačila davkov na takse in dajatve, ki jih pobira konzulat. Za častne konzule veljajo tudi enake pravice glede komuniciranja in dostopa do priprtih oz. zaprtih državljanov države pošiljateljice, podobno pa morajo biti obveščeni v primeru smrti državljanov pošiljateljice, potrebe po zagotovitvi rejništva ali skrbništva in v primeru letalske nesreče ali brodoloma, v kateri je udeležen državljan države pošiljateljice. Različno so urejena pravila glede nedotakljivosti prostorov in arhivov. Glede prostorov je država sprejemnica dolžna zagotoviti vse potrebne ukrepe za njihovo varstvo (59. člen DKKO), arhivi in listine pa ostajajo v celoti nedotakljivi, vendar samo v primeru, če so ločeni od drugih dokumentov (61. člen DKKO).

Tudi za častnega konzula veljajo določila glede oprostitve obveznega prijavljanja tujcev in pridobivanja dovoljenj za bivanje (65. člen DKKO), obdavčitve dohodkov, ki jih od države pošiljateljice prejema za opravljanje svojih nalog (66. člen), in oprostitve opravljanja javnih služb (67. člen). Častni konzul je opravičen carinskih dajatev za uvoz nekaterih predmetov za uradno rabo (62. člen DKKO). Zanj velja tudi sodna imuniteta pred sodnimi in upravnimi

organi države sprejemnice z enakimi omejitvami, kot veljajo za karijerne konzule. Prav tako lahko častni konzul zavrne pričanje v povezavi z uradnimi zadevami (3. odstavek 44. člena DKKO). Lahko pa je proti njemu uveden vsak upravičen kazenski postopek (63. člen DKKO), pri tem pa mora postopek potekati z vsem dolžnim spoštovanjem, v primeru priprtja pa se mora postopek začeti v najkrajšem možnem času.

Do avgusta 2012 je DKDO ratificiralo 187, DKKO pa 173 držav. Številčnost držav, ki so pristopile h konvencijama jima omogoča, da postavljata temelje za skupne standarde pri pripravljanju domačih in mednarodnih ureditev in zakonodaj. Prav tako zaradi skorajda univerzalne veljave konvenciji pomembno vplivata tudi na tiste države, ki k njima niso pristopile in ju zato morajo upoštevati v svojih odnosih z drugimi državami (Lee 1991, 26; Lee in Quigley 2008, 25).

### 3. 1. 2 Evropska konvencija o konzularnih funkcijah

Približno vzporedno z nastajanjem DKDO in DKKO je v okviru Sveta nastajala EKKF. Postopki za njeno pripravo so stekli januarja 1960, ko se je skupina pravnih in diplomatskih strokovnjakov na pobudo Sveta ministrov Sveta Evrope sestala v Strasbourgu. Že od vsega začetka so se člani pripravljalne komisije odločili, da bo EKKF večjo pozornost posvetila opredelitvi konzularnih funkcij. Ko je postalo namreč jasno, da se bo DKKO večinoma posvetila podrobnejšemu urejanju privilegijev in imunitet konzularnih funkcionarjev, so se snovalci EKKF odločili, da bodo v njej podrobneje opredelili konzularne funkcije (Lee 1991, 120–21; Lee in Quigley 2008, 112–13; Svet Evrope n. l.).

EKKF vsebuje vse konzularne funkcije, ki so navedene v 5. členu DKKO, in jih natančneje opredeli, v nekaterih primerih pa jih tudi razširi in jim doda nekatere nove. EKKF funkcijam, navedenim v DKKO, dodaja posredovanje obvestil o vojaških obveznostih državljanov države pošiljateljice in vabil na volitve (8. člen EKKF), izdajanje certifikatov o poreklu blaga (10. člen), sprejemanje denarja in dokumentov v hrambo (11. člen), izdajanje rojstnih in mrliških listin ter opravljanje porok (13. člen) in seznanjanje državljanov države pošiljateljice s pravicami iz naslova socialnega varstva v državi sprejemnici in po potrebi prevzemanje in izplačevanje pokojnin svojim državljanom (16. člen). Poleg tega EKKF podrobneje opredeljuje naloge glede urejanja premoženjskih zadev državljanov države pošiljateljice (17. do 27. člen EKKF) in pristojnosti konzulov nad ladjami države pošiljateljice (28. do 41. člen EKKF).

Izmed vseh funkcij, ki jih predvideva EKKF, najbolj izstopa določilo tretjega odstavka 2. člena, ki določa, da lahko katerakoli pogodbenica drugo zaprosi, da v tretjih državah v njenem imenu skrbi za zaščito pravic in interesov njenih državljanov. Določilo za več kot 25 let prehiteva pravico iz državljanstva EU do dostopa do konzularne pomoči s strani druge države članice. To določilo izhaja iz prepričanja, ki je zapisano v preambuli EKKF, v kateri so snovalci konvencije zapisali, da bo EKKF še dodatno okrepila proces povezovanja in sodelovanja med evropskimi državami.

EKKF je bila sprejeta 11. decembra 1967, v veljavo pa je vstopila šele 9. junija 2011. Izmed vseh držav članic Sveta Evrope je EKKF podpisalo samo 9 držav članic, od teh pa jo je ratificiralo pet (kar je bil pogoj za njeno uveljavitev). Lee in Quigley (2008, 112–13) kot razlog za tako majhno število podpisnic oz. ratifikacij omenja željo držav po bolj ohlapni določitvi konzularnih funkcij, kakršna je vsebovana v DKKO. Podrobnejša opredelitev bi lahko namreč preprečevala razvoj novih področij sodelovanja in funkcij.

### 3. 2 KONZULARNI ODNOSI

Pri predstavitvi oz. opredelitvi konzularnih odnosov ne moremo mimo opredelitve diplomatskih odnosov, saj so se funkcije obeh skozi zgodovino precej zblížale. Diplomatski odnosi, ki so bili najprej omejeni na politične odnose in zaščito interesov države pošiljateljice, so se kasneje razširili še na druga področja (ekonomski, trgovski in kulturni odnosi). Podobno velja tudi za konzularne odnose, ki so bili sprva omejeni na ohranjanje trgovskih odnosov med državama in na opravljanje določenih sodnih nalog, kasneje pa so se razširili še na ohranjanje kulturnih, znanstvenih in drugih relevantnih odnosov, v določenih primerih pa so lahko skrbeli tudi za zaščito interesov države pošiljateljice in njenih državljanov (Jazbec 1997, 14–15).

Izvajanje konzularnih in diplomatskih odnosov pa ni združeno samo po funkcijah, ampak tudi organizacijsko in logistično. Konzularni in diplomatski odnosi se namreč izvajajo v okviru mreže diplomatskih misij in konzulatov posamezne države, ki predstavljajo enovito diplomatsko-konzularno službo države. Temeljna naloga te službe je zaščita in uveljavljanje interesov države in njenih državljanov, tako fizičnih kot pravnih oseb, v državi sprejemnici ter istočasno izvajati zunanjo politiko države pošiljateljice. Kljub združenosti v okviru ene službe pa sta konzularna in diplomatska dejavnost med seboj ločeni, ne nazadnje tudi zaradi določil mednarodnega prava (Petrič 2010, 310–11).

Glede na to, da sta obe področji po nekaterih funkcijah in nalogah povezani med seboj, je za natančnejšo opredelitev potrebna njihova razmejitev. Glavne razlike med konzularnimi in diplomatskimi nalogami so, kot jih navaja Jazbec (1997, 15–18), naloge pri predstavljanju države pošiljateljice, pogajanjih z državo sprejemnico, komuniciranju s predstavniki države sprejemnice in zagotavljanju konzularne in diplomatske zaščite.

Ena izmed najbolj osnovnih, če ne celo najpomembnejša naloga diplomatskega predstavništva v tujini je predstavljanje države pošiljateljice v državi sprejemnici. Predstavljanje države pošiljateljice pa ni del konzularnih funkcij, saj konzularna predstavništva niso pooblaščenca za predstavljanje lastne države, razen v primeru, ko med državama ni vzpostavljenih diplomatskih odnosov. V primeru, ko imata državi vzpostavljene samo konzularne odnose, lahko slednji služijo tudi za izvajanje nekaterih diplomatskih funkcij in nalog. Konzulat lahko v tem primeru nasproti državi sprejemnici nastopa v imenu države pošiljateljice. Konzulat lahko tako državi sprejemnici podaja določene zahteve, vendar za razliko od diplomatskega predstavništva tega ne more narediti samostojno, ampak zgolj na podlagi izrecnega pooblastila oz. navodila države pošiljateljice, in ob pogoju, da na to pristane tudi država sprejemnica. Zaradi pomanjkanja tega »reprezentativnega značaja« konzulat ne more izvajati pogajanj v imenu svoje države z oblastmi države sprejemnice. Brez posebnega soglasja se lahko z vlado države sprejemnice pogaja samo diplomatsko predstavništvo in osebje. Konzularni uslužbenec se lahko z oblastmi države sprejemnice pogaja in sodeluje v pogajalskih skupinah samo s posebnim pooblastilom, ki ga dobi od lastne države, na to pa mora pristati tudi država sprejemnica (Jazbec 1997, 15–16).

Za določanje obsega konzularnih in diplomatskih odnosov je pomemben podatek, kdo so sogovorniki predstavnikov države pošiljateljice v državi sprejemnici. Slednji so pogojeni z nalogami, ki jih posamezna misija opravlja. Glavni in edini neposredni sogovornik diplomatske misije je ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve, preko katerega potekajo kontakti z ostalimi najvišjimi organi (vključno s šefom države). Nasprotno pa so sogovorniki konzularne misije lokalne oblasti, ki se nahajajo na konzularnem področju konzularne misije, komuniciranje z osrednjimi državnimi organi pa je omejeno zgolj na primere konkretnega izvajanja konzularne zaščite (Jazbec 1997, 16).

Ne nazadnje pa se lahko diplomatske in konzularne odnose med seboj ločijo tudi glede na pristojnosti v primeru nudenja pomoči državljanom. Glavna dolžnost konzularne misije je, da skrbi, da se zoper državljane in pravne osebe države pošiljateljice spoštujejo in ustrezno uporabljajo zakoni sprejemne države, vključno z veljavnimi mednarodnimi predpisi in normami. Zato mora konzulat delovati preventivno, kar počne s seznanjanjem svojih

državljanov o njihovih pravicah in lokalnih oblasti glede njihovih obveznosti. V kolikor kljub preventivni dejavnosti pride do kršitve veljavnih predpisov, je konzulat zadolžen za nudenje pomoči prizadetim državljanom ali pravnim osebam. Pri tem jim svetuje, kako doseči popravo krivic, ki so posledica kršitev s strani države sprejemnice. V kolikor pri svojih prizadevanjih konzulat ni uspešen, nima nobene pravice, da od lokalnih oblasti zahteva popravo kršitev. V tem primeru ukrepanje prepusti diplomatski misiji, ki nato od centralnih oblasti države sprejemnice zahteva ukrepanje (Jazbec 1997, 17).

### 3. 2. 1 Vzpostavljanje konzularnih odnosov

Postopki za vzpostavitev so na splošno predstavljeni v 2. členu DKKO. Prvi odstavek slednjega namreč določa, da se konzularni odnosi med državami vzpostavijo z medsebojnim soglasjem obeh držav. Drugi odstavek hkrati določa, da se z vzpostavitvijo diplomatskih odnosov, če ni drugače določeno, hkrati vzpostavijo tudi konzularni odnosi. Prenehanje oz. prekinitve diplomatskih odnosov pa še ne pomeni, da sta državi prekinili tudi konzularne odnose med njima (tretji odstavek 2. člena DKKO).

Najpogostejša praksa vzpostavljanja konzularnih odnosov je njihova vzpostavitev hkrati z diplomatskimi odnosi med državama. Kljub temu pa se lahko zgodi, da državi med seboj ne vzpostavita diplomatskih, temveč samo konzularne odnose. Razlogi za takšno početje so po mnenju Jazbeca (1997, 18–19) lahko različni. Po njegovem mnenju lahko državi vzpostavita samo konzularne odnose, ki so največkrat uvod v kasnejšo vzpostavitev diplomatskih odnosov in se v tem vmesnem obdobju uporabljajo tudi za diplomatsko komuniciranje. V primeru prekinitve diplomatskih odnosov pa lahko državi še vedno ohranita tudi konzularne odnose med njima. V kolikor le-teh pred tem nista imeli vzpostavljenih, lahko to naredita po prekinitvi diplomatskih odnosov, da lahko na tak način ohranita določene uradne stike.

Z vzpostavitvijo konzularnih odnosov se tako odpre možnost, da država pošiljateljica v sprejemnici odpre svoje konzularno predstavništvo. 4. člen DKKO določa, da lahko pošiljateljica to naredi samo ob privolitvi države sprejemnice. Država pošiljateljica mora od sprejemnice pridobiti soglasje tudi glede sedeža, ranga in konzularnega območja konzulata, morebitne kasnejše spremembe sedeža, v primeru, da želi odpreti vicekonzulat, ali v primeru, ko želi odpreti dodatno konzularno pisarno izven predhodno določenega konzularnega območja.

### 3. 2. 2 Postopek imenovanja in prenehanja funkcij šefa konzulata in konzularnih funkcionarjev

Postopek imenovanja šefa konzulata določa DKKO v členih od 10 do 14. Šefa konzulata tako imenuje država pošiljateljica. V ta namen vlada države pošiljateljice šefu konzulata izda patentno pismo, v katerem so poleg njegovega imena in priimka zapisani še kategorija, razred, konzularno območje in sedež konzulata. Patentno pismo država pošiljateljica pošlje vladi države sprejemnice po diplomatski ali drugi ustrezn poti. Za začetek opravljanja funkcije šefa konzulata mora le-ta predhodno dobiti ustrezno pooblastilo v obliki eksekvature. Izdaja eksekvature je v diskrecijski pristojnosti države sprejemnice. V kolikor eksekvature ne izda, ni dolžna podati razlogov za njeno odločitev. Kljub temu lahko po pridobitvi posebnega pooblastila šef konzulata opravlja svoje naloge tudi pred pridobitvijo eksekvature. V tem primeru mora država sprejemnica obvestiti ustrezne pristojne organe na konzularnem območju o svoji odločitvi.

V primeru, da šef konzulata ne more opravljati svojih funkcij, oz. v primeru izpraznjenosti njegovega mesta, 15. člen DKKO določa, da lahko delo šefa konzulata opravlja vršilec dolžnosti. V tem primeru mora država pošiljateljica sporočiti njegovo ime in priimek ustreznemu organu države sprejemnice.

V pristojnosti države pošiljateljice je tudi imenovanje članov konzularnega osebja, kar določa DKKO v 19. do 24. členu. Država pošiljateljica mora državi sprejemnici dovolj zgodaj sporočiti imena, priimke, kategorije in razrede vseh konzularnih funkcionarjev. Država pošiljateljica lahko od države sprejemnice zahteva, da konzularnemu funkcionarju izda eksekvaturu. Slednjo lahko država sprejemnica izda tudi sama, v kolikor to določajo njeni nacionalni predpisi. Konzularni funkcionarji so običajno državljani države pošiljateljice, ob privolitvi države sprejemnice pa lahko to postanejo tudi njeni državljani ali pa državljani katere koli druge države. Država sprejemnica lahko kadarkoli katerega koli konzularnega funkcionarja razglasi za nezaželeno osebo. V tem primeru mora država pošiljateljica takšno osebo odpoklicati oz. prekiniti njene funkcije. V kolikor tega ne stori v razumnem roku, lahko država sprejemnica takšno osebo preneha obravnavati kot članico konzularnega osebja.

Kot določa 25. člen DKKO, funkcija članu konzulata (bodisi šefu bodisi drugemu članu) preneha, ko država pošiljateljica obvesti državo sprejemnico, da so članu konzulata prenehale njegove funkcije z odvzemom eksekvature, ali ko država sprejemnica obvesti državo pošiljateljico, da je določeno osebo prenehala priznavati kot članico konzularnega osebja.

### 3. 2. 3 Prenehanje konzularnih odnosov

Jazbec (1997, 20–21) navaja več načinov za prenehanje konzularnih odnosov. Poleg sporazumnega prenehanja, do katerega lahko pride, ko državi ugotovita, da vzdrževanje konzularnih odnosov ni več potrebno, obstaja tudi več nespornih razlogov za prenehanje. Do prekinitve konzularnih odnosov lahko tako pride zaradi enostranske odločitve ene izmed držav v primeru izbruha vojne med državama, v primeru, da tretja država okupira državo sprejemnico in od države pošiljateljice zahteva zaprtje konzulata, z izgubo mednarodne subjektivitete katere od obeh držav in v primeru združitve države pošiljateljice in države sprejemnice v eno državo.

27. člen DKKO določa, da mora država sprejemnica tudi v primeru prekinitve konzularnih odnosov med državama zagotoviti zaščito prostorov konzulata in konzularnih arhivov, tudi v primeru oboroženega spopada. Država pošiljateljica se lahko tudi odloči, da svoje prostore in varstvo svojih interesov in državljanov zaupa kateri tretji državi. S tako odločitvijo se mora strinjati tudi država sprejemnica.

### 3. 3 KONZULARNE NALOGE IN FUNKCIJE

Konzularne funkcije izhajajo iz pravil običajnega prava, mednarodnih pogodb, določil nacionalnega prava in iz konzularnih navodil, ki jih posamezne države predpišejo svojim konzulatom. Mednarodno običajno pravo ne določa celotnega obsega nalog in funkcij, saj se le-te spreminjajo tudi glede na zahteve časa in kraja in se tako prilagajajo spremembam v okolju (Lee 1991, 115; Lee in Quigley 2008, 107).

Zaradi težavnosti pri natančnem definiranju obsega vseh konzularnih funkcij in nalog je prišlo v času kodifikacije mednarodnega konzularnega prava do številnih dilem, v kakšnem obsegu kodificirati konzularne funkcije. Posebni poročevalec KMP za to področje se je osebno nagibal k izključitvi kodificiranja konzularnih funkcij, vendar so ostali člani KMP njihovo kodifikacijo podpirali. Kodifikacijo je podpirala tudi večina držav, ki pa so zagovarjale samo splošno definicijo konzularnih funkcij in nalog. Osnutek DKKO je tako vseboval samo seznam najpomembnejših funkcij, ki jih priznava mednarodno običajno pravo (*ibidem*).

Med Dunajsko konferenco o konzularnih odnosih sta se glede konzularnih funkcij oblikovala dva tabora. Prvi, ki se je oblikoval okrog skupnega predloga Kanade in Nizozemske, se je zavzemal za splošnejšo navedbo konzularnih funkcij, ki bi bila podobna definiciji diplomatskih funkcij iz 3. člena DKDO. Menili so namreč, da bi lahko preveč

natančna opredelitev konzularnih funkcij onemogočila nadaljnji razvoj, saj ne bi mogla slediti napredku v mednarodni skupnosti. Nasprotno so pripadniki drugega tabora, ki so bili mnenja, da bi pomanjkanje opredelitve konzularnih funkcij lahko pripeljalo do pravne praznine, bili naklonjeni natančnejši opredelitvi konzularnih funkcij in nalog. Odločitev, ki je bila na koncu sprejeta, je neke vrste kompromis med obema željama. 5. člen DKKO tako v petem členu v točkah od (a) do (l) našteva glavne konzularne funkcije, ki so izhajale iz mednarodnega običajnega prava in obstoječih pogodb med državami, točka (m) pa določa, da lahko posamezna država (v soglasju z državo sprejemnico) svojim konzulom naroči še druge naloge (Lee 1991, 116–18; Lee in Quigley 2008, 107–12).

Kot sem že omenil, so temeljne konzularne funkcije zapisane v 5. členu DKKO, te pa so:

1. varovanje interesov države pošiljateljice in njenih državljanov, tako fizičnih kot pravnih oseb, v državi sprejemnici;
2. razvijanje trgovinskih, gospodarskih, kulturnih in znanstvenih odnosov ter krepitev prijateljskih odnosov med državama;
3. spremljanje (z vsemi dovoljenimi sredstvi) trgovinskega, gospodarskega, kulturnega in znanstvenega razvoja in razmer v državi sprejemnici ter poročanje o ugotovitvah državi pošiljateljici in podajanje informacij zainteresiranim osebam;
4. izdajanje potnih listov in drugih potnih dokumentov lastnim državljanom ter vizumov ali drugih ustreznih dokumentov osebam, ki jih potrebujejo za potovanje v državo pošiljateljico,
5. zagotavljanje pomoči in podpore fizičnim in pravnim osebam države pošiljateljice,
6. opravljanje notarskih, matičnih in podobnih opravil in, v kolikor niso v nasprotju z zakoni države sprejemnice, nekaterih upravnih nalog;
7. varovanje interesov fizičnih in pravnih oseb države pošiljateljice v zapuščinskih zadevah v primeru smrti na območju države sprejemnice in v skladu z njenimi zakoni;
8. varovanje v skladu z zakoni države sprejemnice, interesov mladoletnih in opravično nesposobnih državljanov države pošiljateljice (še posebej, ko slednji potrebujejo skrbništvo ali rejništvo);
9. ob upoštevanju veljavnih postopkov in praks v državi sprejemnici zastopanje državljanov države pošiljateljice oz. sprejemanje ukrepov za zagotovitev primerne zastopanja pred sodišči ter drugimi organi države sprejemnice z namenom zagotovitve začasnih ukrepov za varovanje njihovih pravic in interesov;
10. dostavljanje sodnih in izvensodnih dokumentov ter uradnih zahtevkov (v skladu z mednarodnimi sporazumi in/ali v skladu z zakoni države sprejemnice);

11. izvajanje kontrole in pregleda, ki sta predvidena v zakonih države sprejemnice, nad ladjami, ki plujejo pod zastavo države pošiljateljice, in letali, ki so registrirana v državi pošiljateljici, ter njihovimi posadkami;
12. izvajanje pomoči ladjam in letalom, registriranim v državi pošiljateljici, ter njihovim posadkam – sprejemanje izjav o potovanju, pregledovanje in potrjevanje listin ter, če zakoni države sprejemnice to dovoljujejo, vodenje preiskav v primeru nesreč ter reševanje sporov med kapitanom in drugim osebjem, in
13. izvajanje drugih konzularnih nalog, ki jih konzulatu zaupa država pošiljateljica, v kolikor jim ne nasprotuje država sprejemnica ali jih predvidevajo veljavni mednarodni sporazumi med državama.

## 4 KONZULARNA DEJAVNOST EVROPSKE UNIJE V TRETJIH DRŽAVAH

### 4. 1 PRAVNA PODLAGA

#### 4. 1. 1 Določila ustanovnih pogojev EU

Konzularna zaščita državljanov v tujini je v pristojnosti držav, katerih državljanji jo potrebujejo. Za državljane EU, ki v tretjih državah nimajo lastne diplomatske misije oz. konzulata, velja, da je vsaka država članica Unije pravno zavezana, da pod enakimi pogoji kot svojim državljanom državljanom druge države članice nudi ustrezno konzularno pomoč. Obveza za druge države članice izhaja iz 20. člena PDEU, ki ureja državljanstvo EU in ki v odstavku 2c določa pravico do konzularne zaščite.<sup>19</sup> 35. člen PEU k temu dodaja pristojnosti diplomatskim misijam oz. konzulatom držav članic v tretjih državah, da sodelujejo pri uresničevanju pravic iz naslova konzularne zaščite državljanov Unije brez lastne diplomatske misije oz. konzulata v tretjih državah. 23. člen PEU od držav članic zahteva, da sprejmejo potrebne predpise in začnejo z mednarodnimi pogajanja, ki so potrebna za zagotovitev zaščite. Prav tako ta člen določa, da lahko Svet po posvetovanju z EP sprejme ustrezne direktive, s katerimi bodo določeni ukrepi za usklajevanje in sodelovanje, ki so potrebni za lažje zagotavljanje in uresničevanje zaščite.

#### 4. 1. 2 Sklep Sveta z dne 19. decembra 1995 o zaščiti državljanov EU s strani diplomatskih in konzularnih predstavništev (95/553/ES)

Na ravni sekundarnega prava EU so države članice sprejele različne sklepe in smernice, ki urejajo konzularno zaščito državljanov EU v tretjih državah. Države članice so tako že leta 1995 sprejele sklep 95/553/ES,<sup>20</sup> s katerim so natančneje uredile pravila, pogoje in obseg konzularnih storitev, ki jih lahko državljanji EU pričakujejo od vsake diplomatske misije oz. konzulata druge države članice.

Sklep 95/553/ES v 5. členu določa, da zaščita državljanov EU v tretjih državah obsega pomoč v primeru smrti, hudih nesreč ali bolezni, v primeru odvzema prostosti ali pridržanja, pomoči žrtvam nasilnih kaznivih dejanj ter pomoči in repatriacije državljanov EU, ki se znajdejo v stiski. Hkrati isti člen še določa, da lahko diplomatska predstavništva in konzularni

---

<sup>19</sup> Podobno določilo vsebuje tudi 46. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki je priložena Lizbonski pogodbi.

<sup>20</sup> *Sklep predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta z dne 19. decembra 1995 o zaščiti državljanov Evropske unije s strani diplomatskih in konzularnih predstavništev (95/553/ES)*, v nadaljevanju Sklep 95/553/ES.

uradniki v okviru svojih pooblastil nudijo konzularno pomoč tudi v drugih okoliščinah, če zanje zaprosi katerikoli državljan Unije.

Poleg zgoraj navedenih pravic lahko diplomatska misija oz. konzulat državljanom druge države posodi določeno vsoto denarja (6. člen Sklepa). Pri tem mora to predstavništvo, razen v »skrajno nujnih primerih« (ki niso natančneje opredeljeni), pridobiti predhodno soglasje pristojnih organov tiste države članice, katere državljan je oseba, ki je zaprosila za pomoč. To dovoljenje mora izdati bodisi najbližja diplomatska misija, bodisi ministrstvo za zunanje zadeve domače države državljana EU brez predstavništva. Po odobritvi oblasti pristojne države članice se mora prosilec pomoči pisno zavezati, da bo vrnil celotno vrednost posojila, nastale stroške in morebitne konzularne pristojbine. Pri tem se uporabi enotne obrazce, ki so priloženi Sklepu. Vse stroške, za katere se je zavezal, da jih bo povrnil, državljan povrne svoji lastni državi, le-ta pa jih bo povrnila državi, ki je takšno pomoč nudila.

#### 4. 1. 3 Sklep Sveta z dne 25. junija 1996 o potni listini za vrnitev (96/409/SZVP)

Države članice so sprejele tudi skupna pravila o enotni obliki potne listine za vrnitev (PLV) v sili. PLV je potovalni dokument, ki ga diplomatska misija oz. konzulat države EU po pooblastilu domače države izda državljanu Unije brez predstavništva. PLV se izda za vrnitev v prosilčevo državo porekla oz. državo stalnega bivališča, le izjemoma pa se lahko izda tudi za potovanje v kak drug kraj. Za njeno izdajo mora prosilec izpolnjevati vse naslednje pogoje:

- biti mora državljan države članice EU, ki je potni list oz. potovalni dokument izgubil, mu je bil ukraden, uničen ali pa trenutno ni na voljo;
- nahajati se mora na ozemlju države, kjer svoja domača država nima lastne diplomatske misije oz. konzulata, ki bi lahko tak dokument izdal (vključno s častnim konzulom), in
- diplomatska misija oz. konzulat druge države EU je predhodno pridobil dovoljenje domače države članice prosilca.

Za pridobitev PLV mora prosilec izpolniti ustrezen obrazec za vlogo, ki mu priloži overjene kopije razpoložljivih dokazov o identiteti in državljanstvu. Vse potrebne dokumente z diplomatsko pošto pošlje organu, ki ga je določila država porekla. Pri tem ni nujno, da gre za najbližji organ, v kolikor se ustrenejši nahaja na drugem področju. Za izdajo listine mora prosilec plačati potrebne pristojbine na mestu izdaje.

Veljavnost PLV je malo daljša od minimalnega obdobja, ki je potrebno za zaključitev potovanja, za katerega se dokument izdaja. Pri izračunu veljavnosti je treba upoštevati trajanje povratnega potovanja, vključno z morebitnimi potrebnimi postanki in prestopi na poti.

#### 4. 1. 4 Smernice za konzularno zaščito državljanov EU v tretjih državah

Za zagotovitev okvira za konzularno sodelovanje med državami EU, še posebej v primeru nesreč, ko je ogrožena varnost državljanov Unije v tretjih državah, so države članice leta 2006 sprejele nezavezujoče smernice za konzularno zaščito državljanov EU v tretjih državah. Smernice za konzularno zaščito vsebujejo priporočila državam članicam in njihovim diplomatskim misijam oz. konzulatom za sodelovanje pri zagotavljanju konzularne zaščite državljanov EU v tretjih državah, še posebej v primeru hujših kriz in v drugih kriznih razmerah.

Smernice predvidevajo, da se v gostujočih državah vodje diplomatskih misij oz. konzulatov držav članic vsake tri mesece srečujejo na rednih sestankih, ki jih skliče vodja predstavništva, ki predseduje na lokalni ravni. Na takšnih sestankih vodje predstavništev razpravljajo o aktualnih vprašanjih in težavah, ki se pojavljajo pri vsakodnevnem delu (razmere v zaporih, težave pri konzularnem dostopu, varnost državljanov EU, spremembe v lokalnih zakonodajah ipd.). Poleg sestankov vodij predstavništev se na rednih sestankih (vsakih 4 do 6 tednov) sestaja konzularno osebje. Ti sestanki so namenjeni izmenjavi dobrih praks med predstavništvii.

Smernice za konzularno zaščito vsebujejo tudi priporočila glede zbiranja konzularnih informacij in pripravljanja potovalnih napotkov o nevarnostih v tretjih državah. Slednje bi morale države članice med seboj redno izmenjevati, vsebovati pa bi morale čim natančnejši opis grožnje in ocene ogroženosti državljanov EU. Za čim boljše in čim bolj učinkovito nudenje konzularne pomoči v primeru izrednih razmer pa morajo predstavništva v tretjih državah imeti na voljo čim več informacij o prisotnosti državljanov EU na kriznih območjih. Države članice naj zato spodbujajo svoje državljane k prostovoljnemu vpisu konzularnih podrobnosti (osebni podatki, kontaktni podatki v državi obiska, kontaktni podatki sorodnikov ipd.). Ti podatki morajo zaradi lažjega »sporazumevanja« med predstavništvii biti zapisani v enotni obliki.

Za namene ukrepanja v primeru konzularnih kriz smernice za konzularno zaščito državam članicam priporočajo pripravo predhodnih načrtov za ravnanje v primeru nastopa izrednih razmer v tretji državi. Za njihovo večjo učinkovitost morajo pri njihovi pripravi sodelovati diplomatske misije oz. konzulati vseh držav članic v tej državi. Še posebej morajo biti pozorna predstavništva v tistih državah, kjer niso zastopane vse države EU. V tem primeru se morajo vodje predstavništev med seboj dogovoriti o delitvi odgovornosti, pri tem pa je treba konzularna bremena pravično porazdeliti. Zaradi lažje razdelitve dela se lahko države

odločijo, da se državljane držav, ki v določeni tretji državi nimajo lastne diplomatske misije oz. konzulata, v skladu z dogovorom vodij predstavništev napoti na predstavništvo določene države. Načrte je treba redno preverjati, po potrebi pa tudi usklajevati s tretjimi stranmi (države gostiteljice, prijateljske države, nevladne organizacije ipd.).

Na podlagi smernic za konzularno zaščito mora predsedstvo v tretji državi v primeru krize zagotoviti usklajenost med načrti, čeprav pri njihovi izvedbi ne sodeluje neposredno. Država članica lahko v krizne kraje napoti svoje konzularne in zdravniške ekipe, pri tem pa mora o napotitvi misije in njenih nalogah ter razpoložljivih virih obvestiti svoje lokalne partnerje. V primeru skupne evakuacije državljanov skušajo vse diplomatske misije oz. konzulati držav EU v državi zagotoviti čim bolj nemoten potek le-te.

Članica, ki zaprosi, da se evakuirajo tudi njeni državljani, mora državi, ki opravlja evakuacijo, uradno sporočiti podatke o osebah, za katere želi, da se evakuirajo. Pri tem mora (če je možno) poskrbeti za prihod teh oseb na mesto vkrcanja, zagotoviti njihovo konzularno preverjanje in prevzeti odgovornost zanje od kraja izkrcanja dalje.

Smernice za konzularno pomoč določajo tudi pristojnosti delegacij Unije.<sup>21</sup> Slednje morajo biti udeležene pri vsaki izmenjavi informacij glede načrtov za ravnanje v izrednih razmerah, ki so jih oblikovala predstavništva držav članic. V kriznih razmerah so delegacije Unije pristojne tudi za nudenje in zagotavljanje logistične podpore predstavništvom držav članic.

#### 4. 1. 5 Smernice EU o izvajanju koncepta vodilne države za konzularne zadeve

Za okrepitev konzularnega sodelovanja med članicami Unije je Svet EU leta 2008 objavil smernice glede izvajanja koncepta vodilne države za konzularne zadeve, ki so nastale za izvedbo sklepov Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose decembra 2007, ki je koncept vodilne države tudi dejansko uveljavil. Glavna pristojnost vodilne države, kot jo določa ta sklep, je, da si bo le-ta prizadevala za zagotovitev pomoči vsem državljanom Unije v primeru večjih kriz, ter da bo skrbela za usklajeno delovanje članic na terenu. Pri tem vodilna država ne sme posegati v primarno odgovornost držav članic na tem področju. Do konzularne pomoči vodilne države so upravičene vse osebe, ki so do pomoči upravičene s strani predstavništva svoje matične države članice.

---

<sup>21</sup> Čeprav navedeni dokumenti uporabljajo izraz »delegacije Komisije« bom v svoji nalogi uporabljal izraz »delegacije Unije«, kot velja po sprejemu Lizbonske pogodbe. Podobno pojmovanje uporablja tudi Borchhardt (2011).

Vodilna država lahko postane vsaka država članica, ki to sporoči prek omrežja COREU, to funkcijo pa država prevzema popolnoma prostovoljno. Diplomatske misije oz. konzulati držav EU v tretji državi se z željo seznanijo v okviru rednega krajevnega srečanja vodij predstavništev. V kolikor nobena druga država članica v roku 30 dni ne vloži pritožbe, je članica, ki je izrazila željo, razglašena za vodilno državo. Seznam vodilnih držav redno posodablja generalni sekretariat Sveta, ki ga objavlja na zaprtem konzularnem spletnem mestu in pošilja državam članicam. Naloge vodilne države lahko opravljata tudi dve državi hkrati. V tem primeru to skupaj sporočita prek omrežja COREU ter si ustrezno razdelita odgovornosti in jasno opredelita pravila usklajevanja.

V primeru, da pred nastopom krize v tretji državi nobena država ni prevzela funkcije vodilne države, lahko ena ali več držav prevzame to vlogo. Odločitev morajo sporočiti prek omrežja COREU ali na drug ustrezen način, ostale članice pa lahko to ponudbo zavrnejo v roku 30 dni. Kljub obstoju vodilne države morajo druge države članice še naprej spremljati položaj svojih državljanov v državi, si izmenjevati ocene razmer in obveščevalne podatke ter po potrebi zagotavljati dodatne vire in okrepitve.

Ob odsotnosti kriznih razmer vodilna država v sodelovanju s predsedujočo državo EU usklajuje pripravljalne ukrepe. Ob tem mora pripraviti evakuacijski načrt za morebitno evakuacijo in o tem obvesti predstavništva drugih držav članic in delegacijo Unije. Ob nastopu večje konzularne krize mora vodilna država izvajati ustrezne ukrepe za zagotavljanje pomoči upravičencem in usklajevati in voditi operacije za pomoč, zbiranje in morebitne evakuacije. Vodilna država mora redno obveščati države članice, ki jih zadeva kriza o razvoju dogodkov v tretji državi, ki jo pokriva. Poleg tega mora vodja misije omogočiti sodelovanje na terenu med članicami, ki so poslale dodatno osebje in zagotovile opremo, finančna sredstva in zdravniške ekipe.

Ko vodilna država oceni, da je potrebna evakuacija, o tem obvesti ostale države članice tako na kraju samem kot tudi njihove prestolnice. O svojem stališču do evakuacije ostale države članice obvestijo vodilno državo in ji sporočijo svojo pripravljenost za sodelovanje v njej. V kolikor država članica odkloni takšno obliko pomoči, postane sama odgovorna za zaščito svojih državljanov, slednji pa so kljub temu še vedno upravičeni do pomoči vodilne države (na podlagi načela nediskriminiranja). V kolikor vodilna država oceni, da evakuacija ni potrebna, mora kljub temu sodelovati in nuditi pomoč ostalim državam članicam. Ne vodilna država ne matična država ne moreta prisiliti državljanov v evakuacijo, ki se izvede na prostovoljni bazi.

Podatke, ki so nujno potrebni za izvajanje njenih nalog, države članice posredujejo vodilni državi. Potrebni podatki so navedeni v prilogah smernic za konzularno zaščito iz leta 2006. Za tekoče izvajanje nalog države članice ustrezno prispevajo sredstva ob upoštevanju načela evropske solidarnosti. Vodilna država lahko ostale države članice kadarkoli pozove k prostovoljni logistični in kadrovski podpori v času krize.

#### 4. 2 POGOJI ZA UVELJAVLJANJE KONZULARNE ZAŠČITE IZ 23. ČLENA PDEU

Pogoje, pod katerimi je državljani EU upravičen, da mu diplomatsko ali konzularno predstavništvo druge države članice v tretjih državah nudi konzularno zaščito, določa Sklep 95/553/ES v 1. in 2. členu. Do pomoči diplomatske misije oz. konzulata katere koli države Unije so tako upravičeni državljani države članice EU, ki se nahaja na kraju, kjer njihova država ali druga država, ki je pristojna za njeno zastopanje, nima dostopne diplomatske misije, konzulata ali častnega konzula, ki je pristojen za te zadeve.

Za pridobitev pomoči se mora državljani izkazati s potnim listom ali osebno izkaznico, s katerima lahko dokaže svoje državljanstvo. V primeru odsotnosti teh dokumentov (npr. zaradi izgube ali kraje) lahko predstavništva druge države sprejmejo tudi kak drug dokaz o državljanstvu. Njihovo verodostojnost lahko predstavništvo predhodno preveri pri osrednjih oblasteh države članice ali na najbližji diplomatski misiji oz. konzulatu matične države prosilca za pomoč.

V primeru, da so zgoraj naštetih pogoji izpolnjeni, mora diplomatska misija oz. konzulat, na katerega se je prosilec obrnil za pomoč, slednjega obravnavati kakor državljana svoje lastne države. Poleg 3. člena Sklepa 95/553/ES to zahtevata tudi 20. in 23. člen PDEU ter 46. člen Listine o temeljnih pravicah Unije.

#### 4. 3 OBSEG KONZULARNE ZAŠČITE

Kot sem omenil že zgoraj, je obseg konzularne zaščite, ki jo lahko državljani EU pričakuje od predstavništva druge države članice, naveden v 5. členu Sklepa 95/553/ES. Pri vsakem od primerov, naštetih v omenjenem členu, lahko od pristojnega predstavništva pričakujete določene storitve oz. določen obseg pomoči.

#### 4. 3. 1 Pomoč v primeru smrti v tujini

V primeru smrti državljan EU v tujini predstavništvo katerekoli države Unije takoj obvesti zunanje ministrstvo države umrlega, ki nato obvesti svojce. V nekaterih državah je za to pristojna policija. Predstavništvo lahko nato v primeru soglasja s strani svojcev umrlega slednjim pomaga pri postopkih, ki so povezani s smrtjo državljan EU v tretjih državah. Diplomatske misije oz. konzulati lahko pomagajo pri pridobitvi mrliškega lista in kopije obdukcijskega zapisnika ter pri urejanju vsega potrebnega v povezavi z morebitnim pokopom ali upepelitvijo v tretji državi oz. z repatriacijo trupla, vključno s pomočjo pri kontaktiranju lokalnih pogrebnih služb (CARE 2010, 629–30).

Zgoraj navedene »storitve« državljanom nudijo predstavništva vseh držav EU. Na podlagi nacionalnih predpisov pa predstavništva nekaterih držav lahko poskrbijo tudi za registracijo smrti državljan pri pristojnih oblasteh oz. diplomatski misiji ali konzulatu matične države, za izdajo mrliškega lista za svoje državljane ter za izdajo ustrezne prepustnice, ki omogoča repatriacijo trupla, ali konzularnega potrdila, ki omogoča repatriacijo žare pokojnika (*ibidem*).

#### 4. 3. 2 Pomoč v primerih hudih nesreč ali bolezni

V primeru, da je državljan države članice EU udeležen v hudi nesreči ali je hudo bolan, bodo predstavništva držav članic po svojih najboljših močeh poskrbela za pomoč tej osebi. V primeru, da ponesrečena in/ali hospitalizirana oseba želi, in v primeru, da nihče drug ne more tega storiti, lahko predstavništvo neposredno obvesti svojce v domači državi, ponesrečenca pa lahko tudi obišče v bolnišnici. Poleg tega lahko osebam posreduje informacije o bolnišnicah, odvetnikih, prevajalcih oz. tolmačih in finančnih institucijah, v kolikor bi jih te osebe potrebovale. V primeru preiskave dogodka lahko uslužbenci predstavništva obiščejo kraj nesreče, v primeru kršenja temeljnih pravic pa lahko ustrezna diplomatska misija oz. konzulat posreduje pri lokalnih oblasteh. V primeru potrebe po repatriaciji ponesrečenca oz. poškodovanca predstavništvo pomaga pri ureditvi vseh potrebnih formalnosti (CARE 2010, 631–32).

Kljub temu predstavništva držav članic pri nudenju pomoči poškodovancem oz. ponesrečencem, ki niso državljani njihove države, ne morejo nuditi nikakršnih zdravniških ali pravnih nasvetov, pravno zastopati ponesrečenca, niti plačati odvetniških stroškov, prav tako pa ne morejo opravljati preiskovalnih dejavnosti v primerih smrti državljanov EU. Predstavništva prav tako ne morejo plačati stroškov, povezanih z zdravljenjem in morebitnim prevozom v domovino. Predstavništva tudi niso pristojna za plačevanje namestitvenih

stroškov, prav tako pa ne morejo nuditi prenočišča na veleposlaništvu oz. konzulatu. Ne nazadnje predstavništva ne morejo nastopati pred zavarovalnicami v imenu ponesrečenca ali jamčiti za njegove dolgove (CARE 2010, 633).

#### 4. 3. 3 Pomoč v primerih odvzema prostosti ali pridržanja

Po mnenju Jazbeca (1997, 111) predstavlja nudenje pomoči državljanom v primeru priprtja ali zaprtja v tretji državi enega izmed najpomembnejših in v praksi najbolj učinkovitih vidikov konzularne pomoči. Obveznost tretje države, da obvesti konzulat pristojne države, da je njen državljan priprt oz. zaprt, je jasno zapisana v 36. členu DKKO. Podobno kot pri ostalih pravicah obstajajo tudi pri pomoči v primerih pridržanja ali odvzema prostosti določeni postopki, ki jih zagotavljajo vse države. V primeru pridržanja ali aretacije lahko predstavništva vseh držav EU obvestijo svojce in/ali prijatelje o pridržanju, ohranjajo stike s priprto osebo, redno obveščajo svojce in jim po potrebi pomagajo pri urejanju obiskov. Poleg tega predstavništva priprtim oz. zaprtim posredujejo seznam odvetnikov, prevajalcev oz. tolmačev in nevladnih organizacij, ki lahko pomagajo v postopku, hkrati pa poskrbijo za to, da oseba pozna vse svoje pravice, ki jih določa lokalna zakonodaja ter nadzorujejo potek sojenja in razmere v priporu, da so v skladu z mednarodnimi standardi in da so enake ali boljše od razmer, v katerih so pripti domačini. Ne nazadnje lahko poskrbijo tudi za dostavo pošte (v kolikor lokalne oblasti to dovoljujejo) in po potrebi zagotovijo prenos denarja (CARE 2010, 633–34).

Poleg zgoraj naštetega nekatere države priprtim državljanom Unije brez predstavništva zagotovijo hrano, obleko in ostale osnovne pripomočke, pomagajo pri iskanju odvetnikov, pri lokalnih oblasteh ugotavljajo razloge za priprtje oz. zaprtje, obiskujejo sojenja, ugotavljajo možnosti za izpustitev pod varščino in posredujejo prošnje za pomilostitev in predhodni izpust. Nikakor pa predstavništva ne morejo nastopiti kot pravni zastopniki ali tolmači državljana Unije brez predstavništva med sojenji, izbirati ali vsiliti določenega odvetnika za priprtega, posegati v sodni proces, dostavljati stvari, ki so zakonsko prepovedane, ali plačevati sodne ali druge stroške (CARE 2010, 635–36).

#### 4. 3. 4 Pomoč žrtvam nasilnih kaznivih dejanj

Žrtev nasilnega kaznivega dejanja lahko pričakuje podobno pomoč kot bolne ali ponesrečene osebe. Predstavništvo bo v tem primeru obvestilo sorodnike žrtve kaznivega

dejanja, mu posredovalo kontaktne podatke odvetnikov, zdravnikov in nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo s pomočjo žrtvam hujših kaznivih dejanj. Predstavništva so tudi dolžna seznaniti žrtve s pravicami, ki jim pripadajo po lokalni zakonodaji, v skrajnem primeru pa nudijo tudi pomoč pri repatriaciji žrtve (CARE 2010, 636–37).

#### 4. 3. 5 Pomoč in repatriacija državljanov Unije v stiski

V primeru, da se državljan EU znajde v stiski v tretji državi, lahko diplomatske misije oz. konzulati držav EU državljanu nudijo nasvete, kako ravnati v kriznih situacijah, obvestijo svojce v matični državi ter državljana seznanjajo s potekom dogodkov in svetujejo, kako ravnati. Glede na kritičnost situacije in na morebitno vpletenost državljana EU lahko predstavništva vzpostavijo stik z lokalnimi oblastmi in zagotovijo podporo svojim državljanom (CARE 2010, 639).

Prav tako morajo predstavništva držav članic EU zagotoviti vse potrebne preventivne ukrepe za primer izrednega dogodka, vključno z načrti za organizacijo morebitne evakuacije. Evakuacija mora potekati na izključno prostovoljni ravni – državljan države članice Unije se lahko evakuirajo samo na podlagi njihovega privoljenja. V nobenem primeru državljan ne more biti prisiljen, da zapusti državo, kljub morebitni grožnji. Za zagotovitev učinkovite in varne evakuacije morajo predstavništva tesno sodelovati z lokalnimi oblastmi v tretji državi (*ibidem*).

#### 4. 3. 6. Zagotavljanje finančne pomoči

V primeru nudenja pomoči za vse zgoraj naštetih situacije na splošno velja, da morajo vse morebitne stroške, ki nastanejo v postopku, kriti državljan – bodisi sami bodisi svojci, bodisi zavarovalnice, pri katerih so imeli sklenjeno ustrezno zavarovanje. Kljub temu predstavništva nekaterih držav članic lahko v posebnih okoliščinah državljanom izplačajo določeno finančno pomoč. Finančna pomoč se tako običajno izplača samo v primeru, da prizadeta oseba svoje težave ne more rešiti na drugačen način, v večini primerov pa se takšno pomoč dodeli z namenom vrnitve prizadete osebe v matično državo. Pri tem obstajajo različne prakse od države do države. Nekatere takšno pomoč izplačajo v gotovini, druge pa tako, da na primer osebi kupijo letalsko karto za vrnitev v domovino (CARE 2010, 650).

Odločitev o dodelitvi takšne pomoči je vedno v diskrecijski pristojnosti posameznega predstavništva. Ob pridobitvi denarne pomoči se njen prejemnik pisno zaveže, da bo vsoto, ki

jo je prejel, čim prej vrnil. Določene države od svojih državljanov v zameno za dodelitev pomoči obdržijo potno listino, v večini držav pa so v primeru, da pomoči ne vrnejo, lahko tudi kazensko preganjani pred sodišči. V primeru, da se pomoč dodeli državljanu druge članice EU, mora pristojno predstavništvo (razen v zelo nujnih primerih) predhodno pridobiti soglasje matične države prosilca, ki se mora tudi pisno zavezati, da bo on ali njegova država dodeljeno pomoč vrnil (CARE 2010, 651).

Kljub splošni določbi, da je treba pridobljeno pomoč vrniti, nekatere države predvidevajo oprostitev vračila dobljene pomoči. Za takšno oprostitev države same določajo pogoje, med njimi pa najdemo finančne težave prejemnika, pomoči, dodeljene v primerih evakuacije zaradi naravnih nesreč, udeležnosti v veliki nesreči ali v primerih nujne repatriacije. Za vse države članice pa velja, da v primeru evakuacije zaradi vojaških spopadov v tretji državi ne bodo terjale povračila stroškov, ne glede na državljanstvo osebe (CARE 2010, 652).

#### 4. 4 POBUDE ZA IZBOLJŠAVO

Odkar je bil Sklep 95/553/ES sprejet leta 1995, je na področju konzularne zaščite državljanov EU v tretjih državah vladalo relativno zatišje. Razen smernic, ki so bile sprejete, da bi se določila omenjenega sklepa bolje uporabljala, v tem času ni prišlo do vidnejšega napredka. Sklep nespremenjen še vedno velja, so pa bili v tem času podani številni predlogi in sproženi različni procesi za izboljšavo in razširitev pravic.

##### 4. 4. 1 Barnierjevo poročilo (2006)

Prvi takšen predlog, ki je sprožil debato o razširitvi konzularnih pravic iz naslova državljanstva Unije, je bilo poročilo o zmogljivosti evropskih držav za odzivanje na čezmejne krizne razmere, ki ga je leta 2006 pripravil nekdanji francoski zunanji minister in sedanji evropski komisar za notranji trg in storitve Michel Barnier.

Barnier je tako predlagal različne ukrepe, ki bi pripomogli k okrepitvi sodelovanja med državami članicami na tem področju. Sprva je predvideval ovrednotenje obstoječih konzularnih zmogljivosti, vključno s pregledom porazdelitve predstavništev, ki jih imajo države članice in Unija po svetu. Konzulatam držav članic priporoča redno izmenjavo dobrih praks glede nudenja pomoči in ukrepov ob evakuacijah. Prav tako je predlagal boljše povezovanje med predstavništvi držav članic, delegacijami Unije in predsedstvom Sveta EU. Pri tem poudarja potrebo po združitvi obstoječih zmogljivosti, skupnem izobraževanju,

pripravi skupnega sklada za nujne primere in delitvi stroškov pri evakuacijah. Za boljše sodelovanje predlaga tudi pripravo evropskega konzularnega kodeksa (Barnier 2006, 22–24).

Za boljšo oskrbo državljanov v tretjih državah Barnier priporoča vzpostavitev t. i. »letečih konzulov«. Slednji bi lahko v primeru večjih konzularnih kriz bili takoj napoteni na krizno področje za nudenje pomoči državljanom EU v težavah. Pri svojem delu bi se naslanjali na logistično podporo, ki bi jim jo nudile delegacije Unije v državi. Dolgoročno bi za boljšo skrb državljanov lahko poskrbeli pravi evropski konzulati, ki bi lahko na tem področju zamenjali države članice. V ta namen predlaga poskusno vzpostavitev takšnih konzulatov na štirih območjih – Balkan, Karibi, Indijski ocean in zahodna Afrika. Pri tem je upošteval prisotnost delegacij Unije in predstavništev držav članic na območju ter pogostost turističnega obiska s strani Evropejcev (*ibidem*).

#### 4. 4. 2 Zelena knjiga: Diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije v tretjih državah – COM(2006)712

7. člen sklepa 95/553/ES določa, da mora biti le-ta pregledan 5 let po njegovi uveljavitvi. Čeprav je bil sprejet že leta 1995, pa je sklep začel veljati šele maja 2002, zato je obveza po revidiranju sklepa bila predstavljena v leto 2007. Z namenom, da bi sprožila široko javno razpravo o prihodnosti delovanja Unije na konzularnem področju je Evropska komisija 28. novembra 2006 izdala Zeleno knjigo o diplomatski in konzularni zaščiti v tretjih državah. Za čim širšo razpravo je v Zeleni knjigi predstavljenih več različnih ukrepov. Komisija v svojem predlogu predlaga različne ukrepe za obveščanje državljanov, razširitev obsega pravic, racionaliziranje sredstev in strukture ter pridobitev potrebnih soglasij s strani tretjih držav (Evropska komisija 2006).

##### 4. 4. 2. 1 Povečanje obveščenosti državljanov

Za izboljšanje konzularne zaščite Komisija meni, da je treba nujno zagotoviti boljše obveščanje državljanov o njihovih pravicah in storitvah, ki jih lahko pričakujejo. Članice in institucije Unije bi morale zagotoviti redno obveščanje državljanov in ostalih akterjev (turistične agencije ipd.) s pomočjo brošur, plakatov, spletnega portala Europa.eu, na spletnih straneh delegacij Unije po svetu in na brezplačni telefonski številki mreže »Europe direct«. Koristen pripomoček za obveščanje bi lahko bil tudi potni list, v katerega naj bi se natisnil 23.

člen PDEU,<sup>22</sup> ki bi ga državljani tako imeli vedno pri roki. Za večjo preglednost pravic, ki pripadajo državljanom, bi morale biti vse sprejete smernice za izvajanje sprejetih sklepov s področja konzularne zaščite objavljene v Uradnem listu EU. Za lažje načrtovanje poti bi države morale proučiti možnost, da bi potovalne napotke o nevarnostih, ki jih države izdajajo samostojno, usklajevale med seboj in izdajale skupaj. V primeru, da državljan EU v tretji državi potrebuje pomoč, mora imeti na razpolago podatke o predstavništvih držav članic, na katera se lahko zateče. Ti podatki bi morali biti javno objavljeni in dostopni vsem (Evropska komisija 2006, 5–7).

#### *4. 4. 2. 2 Razširitev pravic*

Ker so države članice glede na določila 23. člena PDEU dolžne državljane drugih držav članic brez predstavništva obravnavajo enakopravno kot svoje, vse države članice ne nudijo enake stopnje zaščite. V ta namen Zelena knjiga predlaga razširitev pravic iz naslova 23. člena PDEU, da bi se te razlike na določenih področjih zmanjšale. Države članice in Komisija bi morale izboljšati zaščito državljanov Unije, ki živijo in delajo v tretji državi, kar predvideva Odločba 88/385/EGS. V ta namen bi morale države v dvostranskih sporazumih s tretjimi državami vključiti ustrezne določbe za zaščito državljanov Unije. Prav tako bi se konzularna zaščita iz naslova 23. člena PDEU morala razširiti tudi na družinske člane državljanov EU brez predstavništva, ki imajo državljanstvo tretje države (Evropska komisija 2006, 7–8).

Cunami v Indijskem oceanu leta 2004 je opozoril na težave, ki se pojavijo pri identifikaciji in repatriaciji posmrtnih ostankov. Zaradi številnih formalnosti, s katerimi se v takih primerih morajo soočiti svojci žrtev, so postopki zelo zapleteni in dragi. Zaradi tega Komisija priporoča državam članicam, ki tega še niso storile, naj pristopijo k Sporazumu Sveta Evrope o prevozu trupel iz oktobra 1973, ki poenostavlja upravne formalnosti pri repatriaciji posmrtnih ostankov, hkrati pa jim svetuje, naj nadaljujejo s postopki za poenostavljanje postopkov. Poleg tega bi države morale razmisliti o vzpostavitvi evropskega sistema za kompenzacijo ter spodbujati raziskave in razvoj učinkovitih sredstev za identifikacijo

---

<sup>22</sup> Lizbonska pogodba je poleg preimenovanja PES v PDEU izvedla tudi preštevilčenje njenih členov. 20. člen PES je tako preštevilčen v 23. člen PDEU. Čeprav nekateri dokumenti, predstavljeni v nadaljevanju, navajajo 20. člen PES (ki je bil v veljavi ob njihovem nastanku), bom sam uporabljal 23. člen PDEU, kot je naveden v Lizbonski pogodbi. Pri tem bom sledil navajanju “novih” členov, kot ga uporabljata Craig in de Burca (2011, 819–53) v poglavju o državljanstvu Unije.

posmrtnih ostankov, kar je nujen pogoj za njihovo repatriacijo (Evropska komisija 2006, 8–9).

Ne nazadnje bi države morale razmisliti tudi o poenostavitvi postopkov za pridobivanje denarnih posojil v nujnih primerih. Postopek za njihovo pridobitev, kot ga določa Sklep 95/553/ES, je namreč zelo zapleten. Kot rešitev Komisija zato predlaga uvedbo centralizirane obravnave dokumentacije v okviru skupnega urada v tretji državi in poenostavitev postopkov, ki jih Sklep predvideva (Evropska komisija 2006, 9).

#### *4. 4. 2. 3 Racionalizacija sredstev in strukture*

Za boljše izvajanje konzularne zaščite bi si države med seboj morale pravično razdeliti naloge, za kar Zelena knjiga priporoča ustanovitev skupnih uradov. S tem bi se zagotovilo usklajeno delovanje in prihranek, s čimer bi se zmanjšali stroški diplomatske in konzularne mreže držav članic. Skupni uradi bi delovali po sistemu nadomeščanja med državami članicami. Nameščeni bi bili v različnih nacionalnih predstavništvih ali pa neposredno v delegacijah Unije. Kljub temu bi uradniki še vedno delovali pod nadzorom lastne države, ki bi zanje pripravila pravila, ki bi določala sistem nadomeščanja in razdelitev nalog. Za uradnike bi Komisija organizirala skupno usposabljanje. Skupne urade bi najprej ustanovili na štirih poskusnih področjih. Zelena knjiga pri tem sledi predlogom, ki jih je v svojem poročilu predlagal Michel Barnier (Evropska komisija 2006, 9–11).

#### *4. 4. 2. 4 Pridobitev soglasja tretjih držav*

Za to, da lahko ena država zagotavlja konzularno zaščito državljanu druge države, morata obe, tako kot določa 8. člen DKKO, predhodno pridobiti soglasje tretje države. Da morajo začeti ustrezna pogajanja s tretjimi državami, določa že 23. člen PDEU. Za izpolnitev tega določila bi morale države članice začeti dvostranska pogajanja z vsemi tretjimi državami. Zelena knjiga tako predlaga, da bi države članice morale doseči dogovor o standardni klavzuli o soglasju, ki bi bila dodana mešanim sporazumom s tretjimi državami. Kot dolgoročen ukrep pa predlaga, da se prouči možnost, da bi s strani tretjih držav pridobilo soglasje, da lahko EU izvaja dolžnost konzularne zaščite v okviru delegacij Unije (Evropska komisija 2006, 11–12).

#### *4. 4. 2. 5 Mnenje Evropskega ekonomsko socialnega odbora o Zeleni knjigi (2007/C 161/21)*

14. marca 2007 je svoje mnenje<sup>23</sup> o Zeleni knjigi sprejel Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO), ki v glavnem pozdravlja predloge Komisije. Tudi Odbor je mnenja, da bi državljani morali biti bolje obveščeni o svojih pravicah, dotedanje informacijske kampanje pa ocenjuje kot nezadostne. Posebej omenja tudi portal EU za popotnike, ki po njegovem mnenju ne nudi nobenih informacij o predstavništvih držav članic v tretjih državah. Ti podatki bi morali biti javnosti na voljo na preprosto dostopni spletni strani s preprostim naslovom. Takšne redno ažurirane podatke bi morala imeti na razpolago tudi vsa predstavništva držav članic v tretjih državah. EESO se tudi strinja z vpisom informacije o pravici iz 23. člena PDEU v potne liste, države pa bi med seboj morale bolje usklajevati napotke za popotnike. Vsi ukrepi, ki jih bo Komisija v prihodnosti pripravila, bi prav tako morali biti objavljeni v medijih in vključeni v komunikacijske strategije Komisije.

Odbor se tudi strinja s poenotenjem obsega in pravne podlage za konzularno zaščito in z razširitvijo pravic na družinske člane državljanov EU, ki nimajo njenega državljanstva, in na identifikacijo in repatriacijo posmrtnih ostankov. Smernice, ki omogočajo izvedbo ukrepov iz Sklepa 95/553/ES, bi morale postati zavezujoče za vse države članice. Komisija bi si morala prizadevati tudi za poenostavitev postopkov, ki so povezani z dodeljevanjem finančne pomoči državljanom. Pri tem predlagajo neposredno povračilo stroškov državi, ki je pomoč zagotovila, oprostitev vračila za nižje zneske in uvedbo sistema za kompenzacijo terjatev med članicami.

EESO označuje ustanovitev skupnih uradov kot korak v pravo smer, hkrati pa opozarja, da je treba razjasniti vse pravne vidike, ki bi jih takšna novost prinesla. Kot možno alternativo predlaga delovanje konzularnih predstavnikov ene države v konzulatu druge, da ena članica opravlja konzularne naloge za drugo, da več članic imenuje eno osebo za skupnega konzularnega funkcionarja in da se konzularno osebje udeležuje skupnih programov usposabljanja. Pri usklajevanju dejavnosti držav članic bi večjo vlogo morale imeti delegacije Unije.

---

<sup>23</sup> *Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Zeleni knjigi – Diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije v tretjih državah (2007/C 161/21), v nadaljevanju mnenje EESO.*

#### 4. 4. 2. 6 Javno posvetovanje o Zelene knjigi

29. maja 2007 je EK pripravila javno posvetovanje, na katerem so lahko predstavniki zainteresirane javnosti predstavili svoja stališča do Zelene knjige. Po mnenju številnih sodelujočih je največja pomanjkljivost konzularne zaščite EU pomanjkljivost informacij glede pravic, ki jih dodeljuje 23. člen PDEU. Informacijske kampanje bi zato morale biti izboljšane, pri njihovi pripravi pa bi morale poleg Komisije sodelovati tudi države članice. Pri razširjanju takih kampanj bi morali sodelovati mediji in drugi strokovnjaki s področja komuniciranja. Predstavniki Evropejcev, živečih v tretjih državah, menijo, da bi morali tudi slednji biti vključeni v ciljno publiko teh kampanj (Evropska komisija 2007a, 4–5).

Velika večina sodelujočih je tudi pozdravila idejo o vpisu 23. člena PDEU v potne liste. Generalni sekretar Evropskega združenja turističnih agencij (ECTA-GEBTA) je menil, da bi tak vpis koristil tudi manjšim konzulatom, ki so o svojih obveznostih do državljanov EU slabše informirani. Poleg vpisa 23. člena PDEU so sodelujoči izpostavili tudi vpis brezplačne telefonske številke, na kateri bi lahko državljani pridobili informacije v nujnih primerih. Za boljšo obveščeno državljanov o potencialnih nevarnostih, ki jih čakajo v tretjih državah, so nekateri udeleženci izrazili potrebo po boljši koordinaciji opozoril, ki jih države izdajajo. Generalni sekretar ECTA-GEBTA je opozoril na primer iz leta 2003, ko so države z izdajanjem različnih opozoril v primeru epidemije SARS-a povzročile precejšnjo zmedo. Večina udeležencev se je strinjala, da morajo takšna opozorila ostati v domeni držav članic, bi pa lahko Komisija pripravila smernice za njihovo koordinacijo (*ibidem*).

Zaradi različnih standardov pri zaščiti državljanov, ki veljajo v različnih državah članicah, so nekateri udeleženci izrazili potrebo po oblikovanju minimalnih standardov, ki bi zagotovili bolj enakopravno zaščito. Prav tako bi konzularne zaščite morale biti deležni tudi družinski člani državljanov EU, ki pa njenega državljanstva nimajo, in državljani EU, ki stalno živijo in delajo v tretjih državah. Velika večina sodelujočih pa je izpostavila potrebo po natančnejši razmejitvi med nujenjem konzularne in diplomatske pomoči. Predstavniki Centra za raziskovanje evropskih politik CEPS (*Centre for European Policy Studies*) je izpostavil dilemo, ali se 23. člen PDEU nanaša zgolj na konzularno ali tudi na diplomatsko zaščito, in istočasno opozoril na določilo mednarodnega prava, ki določa, da lahko druga država državljanom druge države zagotavlja samo konzularno zaščito (Evropska komisija 2007a, 6–7).

Vodja oddelka za krizno upravljanje in preprečevanje konfliktov znotraj generalnega direktorata za zunanje zadeve EK je opozoril na potrebo po natančni analizi prednosti in

slabosti, ki bi jih prineslo okrepljeno sodelovanje na konzularnem področju, ter na potrebo pripraviti jasno razmejitev pristojnosti in storitev, ki se jih nudi v kriznih časih in vsakodnevno. Michel Barnier je ponovno izpostavil idejo o vzpostavitvi skupnih evropskih konzulatov, pri tem pa je poudaril, da je pred tem treba obravnavati nekatere praktične in finančne vidike. Med drugim je treba jasno razmejiti naloge med državami. Prav tako je opozoril na potrebo po dodatni izboljšavi koncepta vodilne države (Evropska komisija 2007a, 8).

Na javni obravnavi so obravnavali tudi vprašanje pridobivanja soglasij za izvajanje konzularnih dejavnosti v imenu druge države, s čimer se mora po določilih DKKO strinjati tudi tretja država. Nekdanji sodnik Sodišča ES Jean-Pierre Puissechet je ob tem opozoril, da mora EU skleniti formalne dogovore s tretjimi državami, in hkrati opozoril na možne težave, ki bi jih lahko vključevanje klavzul o strinjanju prinesle pri pogajanjih. Predsednik Mednarodnega kazenskega sodišča za nekdanjo Jugoslavijo Fausto Pocar je izpostavil vprašanje, ali morajo te klavzule o strinjanju natančno opredeljevati, katera država članica bo prevzela izvajanje konzularne zaščite za državljane drugih držav članic EU. Francoska delegacija je opozorila še na možnost uporabe instituta notifikacije, ki jo je sama uporabila, ko je Čad opozorila, da bo v skladu z 8. členom DKKO v imenu drugih držav članic izvajala konzularno zaščito za njihove državljane (Evropska komisija 2007a, 10–11).

#### *4. 4. 2. 7 Resolucija Evropskega parlamenta o Zeleni knjigi*

Svoje stališče o Zeleni knjigi je 11. decembra 2007 sprejel tudi EP, ki je na to temo sprejel Resolucijo,<sup>24</sup> v kateri podpira Komisijo pri njenih prizadevanjih in večinoma podpira njene predlagane ukrepe. Po mnenju Parlamenta bi Komisija morala dati poseben poudarek informiranju in obveščanju državljanov, kar bi lahko dosegli z različnimi ukrepi – uvedba enotne telefonske številke za nujne klice, ki bi bila poleg 23. člena PDEU natisnjena v potnih listih, redno posodabljanje seznama s podatki o predstavništvih držav članic, priprava priporočila o dobrih praksah za sestavljanje nasvetov za potnike, vzpostavitev usklajene spletne strani z informacijami in turističnimi napotki vseh držav ter redno izmenjavanje informacij o tveganjih pri potovanju v tretje države.

Parlament Komisijo poziva tudi, naj po sprejetju Lizbonske pogodbe pripravi in predloži predlog za spremembo Sklepa 95/553/ES, ki bo vključeval tudi diplomatsko zaščito,

---

<sup>24</sup> *Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. decembra 2007 o zeleni knjigi: Diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije v tretjih državah (2007/2196(INI)).* V nadaljevanju Resolucija EP o zeleni knjigi.

identifikacijo in repatriacijo posmrtnih ostankov ter poenostavitev postopkov za dodeljevanje in vračanje denarnih posojil. Hkrati pa naj sprejme ustrezne ukrepe, s katerimi se bo zagotovila večja učinkovitost pravne pomoči za priprte ali zaprte državljane v tretjih državah. Prav tako spodbuja Komisijo, naj poleg razširitve konzularne pravice na družinske člane državljanov EU, ki nimajo njenega državljanstva, razmisli tudi o razširitvi te pravice na osebe brez državljanstva, begunce s priznanim statusom, in osebe, ki niso državljani nobene države, vendar pa prebivajo v eni izmed članic in so tudi imetniki dokumentov, ki jih je slednja izdala.

Glede ustanovitve skupnih uradov Parlament pozdravlja predlog za njihovo ustanovitev na štirih poskusnih področjih, hkrati pa poziva Komisijo, naj tudi prouči možnosti in učinke, ki jih bo prinesla ustanovitev EEAS na področju konzularne in diplomatske zaščite.

#### 4. 4. 3 Akcijski načrt za učinkovito konzularno zaščito 2007–2009 – COM(2007)767

Javno posvetovanje, ki ga je sprožila objava Zelene knjige o konzularni zaščiti, je pokazalo, da obstaja na tem področju precejšnje zanimanje, saj bi po mnenju večine sodelujočih 23. člen PDEU moral imeti kot konkreten izraz državljanstva EU večji pomen. Na podlagi pripomb in predlogov, ki so jih prejeli, je Komisija pripravila akcijski načrt za obdobje med leti 2007 in 2009, ki vsebuje različne zakonodajne in nezakonodajne ukrepe (Evropska komisija 2007b, 4–5).

Z akcijskim načrtom je Komisija želela povečati ozaveščenost državljanov o temeljni pravici do konzularne zaščite, pojasniti in okrepiti njen obseg, zagotoviti podobno stopnjo zaščite za vse, zagotoviti učinkovitejšo zaščito in poskrbeti za soglasje tretjih držav, da dovoljujejo in omogočijo zaščito po 23. členu PDEU (Evropska komisija 2007b).

Večji del ukrepov za povečanje informiranosti je Komisija predvidela od leta 2008 dalje. Takrat naj bi v okviru portala Europa.eu vzpostavila spletno stran z informacijami o konzularni zaščiti, pozvala države članice, naj ji redno posredujejo posodobljene podatke o predstavništvih, ki jih imajo v tretjih državah, poleg tega pa bo na svoji strani objavila tudi ukrepe za izvajanje 23. člena PDEU. V istem letu naj bi državam članicam priporočila, naj v potne liste, ki so izdani po 1. juliju 2009, natisnejo 23. člen PDEU, za starejše pa naj pripravijo nalepko z enako vsebino, ki bi se jo prilepilo na zadnjo platnico. Že za leto 2007 je Komisija predvidela, skupaj z državami članicami, izdajo posebnega plakata o konzularni zaščiti, do leta 2009 pa naj bi proučila možnost vzpostavitve enotne telefonske številke za zagotavljanje konzularnih informacij (Evropska komisija 2007b, 5–7).

Na področju obsega zaščite je za leto 2008 Komisija predvidela, da bo s članicami ocenila neskladja v zakonodajah in praksah držav članic pri zagotavljanju konzularne zaščite, državam, ki niso pristopile h konvenciji Sveta Evrope o prevozu trupel iz leta 1973, pa bo svetovala, naj to storijo čim prej. Za leto 2009 pa je predvidela obravnavo možnosti o razširitvi pravice do konzularne zaščite na družinske člane državljanov Unije, ki so državljani tretjih držav, proučitev možnosti za poenostavitev postopkov za repatriacijo posmrtnih ostankov ter obravnavo možnosti za poenostavitev postopkov za denarna posojila, vključno z možnostjo vzpostavitve sistema nadomestil med članicami (Evropska komisija 2007b, 7–9).

Za zagotovitev učinkovitejše zaščite je Komisija v letih 2007 in 2008 predvidela vzpostavitev skupnega urada oz. pisarne v eni pilotni regiji. Skupna pisarna bi se nahajala v prostorih delegacije Unije, kar bi prineslo lahko številne koristi (manjši stroški, okrepljeno sodelovanje). S tem namenom je Komisija že pred izdajo akcijskega načrta organizirala seminar za opredelitev skupnih težav in potreb, s ciljem izboljšane izmenjave najboljših praks. Za pridobitev potrebnih soglasij je Komisija državam predlagala, naj se v letu 2007 dogovorijo glede vključitve klavzule o soglasju za zagotovitev zaščite državljanov EU v dvostranske sporazume s tretjimi državami, leto kasneje pa še za vključitev takšne klavzule v prihodnje mešane sporazume s tretjimi državami. Sama naj bi v letu 2009 obravnavala možnost, da bi za zaščito svojih državljanov poskrbela neposredno Unija preko svojih delegacij (Evropska komisija 2007b, 9–10).

#### 4. 4. 4 Sporočilo Komisije Parlamentu in Svetu o stanju in načrtih za prihodnost glede konzularne zaščite državljanov EU v tretjih državah – COM(2011)149

Na podlagi akcijskega načrta je Komisija pripravila nov dokument, v katerem je predstavila načrte za prihodnost na področju konzularne zaščite državljanov v tretjih državah. Sporočilo je prvi dokument Komisije s področja konzularne zaščite po tem, ko je v veljavo vstopila Lizbonska pogodba, ki tudi na tem področju prinaša številne pomembne novosti. Najpomembnejša je vsekakor krepitev pristojnosti Unije pri ukrepanju s tega področja in pristojnost EEAS, da na prošnjo držav članic nudi podporo pri zagotavljanju konzularne zaščite državljanom Unije (Evropska komisija 2011a, 4–5).

Na podlagi Stockholmskega programa iz leta 2009, in v katerem je Evropski svet Komisijo pozval naj prouči ukrepe za usklajevanje in sodelovanje za lažje zagotavljanje konzularne zaščite, je Komisija preučila ukrepe, ki jih je razdelila v tri stebre: spodbujanje osveščenosti z ustreznimi komunikacijskimi ukrepi, zakonodajni predlogi na podlagi pravnega okvira, ki ga

prinaša Lizbonska pogodba, in pravičnejša delitev bremen in uporabe virov (Evropska komisija 2011a, 9).

Za spodbujanje osveščenosti je Komisija na podlagi akcijskega načrta države že pozvala k vpisu prvega stavka 23. člena PDEU v potne liste, sprožila obsežno informacijsko kampanjo s plakati in informacijskim gradivom, vzpostavila spletno stran o konzularni zaščiti in organizirala različne seminarje za razprave in lažjo izmenjavo informacij med konzularnimi agenti. Eden izmed takšnih seminarjev je med slovenskim predsedovanjem Svetu EU junija 2008 potekal tudi v Ljubljani (Evropska komisija 2011a, 6–7).

Kljub vsem tem ukrepom pa je osveščenost državljanov še vedno nizka. Po mnenju Komisije si morata za večjo osveščenost prizadevati obe strani, tako Komisija sama kot tudi države članice. V ta namen Komisija predlaga, da bi za razširjanje informacij v tretjih državah bili pristojni diplomatske misije in konzulati držav članic kot tudi delegacije Unije. Poleg osveščanja državljanov bi lahko bili pristojni tudi za osveščanje lokalnih oblasti in organov. Več informacij bi morali biti deležni tudi konzularni uradniki držav članic, ki določbe o konzularni zaščiti poznajo bolj slabo. V ta namen je Komisija skupaj z EEAS pripravila učni komplet za nacionalne konzularne uradnike, prizadevala pa si bo tudi za prilagojeno usposabljanje. Komisija si bo prizadevala tudi za nadaljnjo izmenjavo najboljših praks s tega področja (Evropska komisija 2011a, 9–11).

Akcijski načrt je predvideval tudi pregled in izboljšanje obsega konzularne zaščite. V ta namen je bila opravljena primerjalna analiza pravil in praks, ki je ugotovila obseg in naravo teh razlik. Nacionalna pravila o konzularni zaščiti se med državami razlikujejo (še posebej na finančnem področju), obstajajo pa tudi številne skupne značilnosti (npr. pomoč žrtvam nasilnih kaznivih dejanj). Komisija je ugotovila tudi razlike pri obravnavanju družinskih članov državljanov EU, ki nimajo njenega državljanstva, in pregledala postopke za dodelitev finančne pomoči in za ugotavljanje istovetnosti posmrtnih ostankov in njihove repatriacije. V tem primeru je za poenostavitev postopkov države ponovno pozvala, naj ratificirajo sporazum o prevozu trupel iz leta 1973, saj na tem področju ni zaznala večjega napredka (Evropska komisija 2011a, 7–8).

Za izboljšanje zgoraj opisanih neskladnosti med državami se je Komisija zavezala, da bo v roku enega leta od objave tega poročila, ki je bilo objavljeno 23. marca 2011, predstavila ustrezne zakonodajne predloge, s katerim bi se olajšala sodelovanje in usklajevanje med državami, ki sta potrebna za lažjo in učinkovitejšo zagotovitev konzularne zaščite državljanov Unije v tretjih državah. Takšen ukrep je pomemben, saj sta oba pravna dokumenta, ki urejata delovanje na tem področju, bila sprejeta leta 1995 in 1996. Glede na določila 8. člena DKKO

si bo Komisija še naprej prizadevala za vključitev ustreznih določb o soglasju, s katerimi bi tretje države tudi formalno dovolile izvajanje določil 23. člena PDEU, v dvostranske in mešane sporazume s tretjimi državami (Evropska komisija 2011a, 11–12).

Na področju skupnih prizadevanj za zagotavljanje pomoči v kriznih in običajnih razmerah na terenu je od leta 2007 možno uporabiti mehanizem EU na področju civilne zaščite, ki se lahko aktivira v primeru kriznih razmer in s tem nudi podporo pri zagotavljanju konzularne zaščite v teh primerih. V preteklih krizah so države članice nudenje konzularne pomoči med seboj usklajevale prek telekonferenc in zaščitene spletne strani EU za izmenjavo informacij med konzularnimi organi Unije. Do napredka je prišlo tudi pri ustanavljanju skupnih uradov. Prvi takšen »urad« je bil skupni center za oddajo vizumskih vlog v Moldaviji. Kljub temu da opravlja drugačne naloge od tistih, predvidenih v akcijskem načrtu, predstavlja pomemben korak v smeri ustanavljanja skupnih konzulatov (Evropska komisija 2011a, 8–9).

Za izboljšanje skupnih prizadevanj in za pravičnejšo delitev bremen Komisija pripravlja študijo glede povračil za konzularno zaščito v primeru kriznih razmer. V preteklih krizah se je v praksi izkazalo, da se veljavna pravila pogosto ne uporabljajo. V primerih evakuacije so članice pripravljene pomagati tudi tistim državljanom, ki nimajo predstavništva. Hkrati Komisija proučuje načine, ki bi olajšali in poenostavili postopke za povračilo stroškov. Za boljše načrtovanje reševanja v kriznih razmerah bi se države morale lotiti trajnostnega načrtovanja ukrepanja v primeru kriz. Za boljše zagotavljanje zaščite na terenu bi se morale dejavneje vključiti tudi delegacije Unije, ki so po 35. členu PDEU pristojne, da prispevajo k uresničevanju konzularne zaščite (Evropska komisija 2011a, 12–13).

#### 4. 4. 5 Predlog direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini – COM(2011)881

Zakonodajni ukrep, ki ga je Komisija najavila v svojem sporočilu o stanju in načrtih za prihodnost glede konzularne zaščite državljanov EU v tretjih državah iz marca 2011, je bil objavljen 14. decembra istega leta. Komisija je takrat predstavila predlog direktive o konzularni zaščiti državljanov Unije v tretjih državah, ki naj bi nadomestila Sklep 95/553/ES. Predlog izhaja iz novega pravnega reda, ki ga je prinesla Lizbonska pogodba, ki Komisiji podeljuje pristojnost, da lahko predlaga direktive, s katerimi določi ukrepe za usklajevanje in sodelovanje, ki so potrebne za lažje zagotavljanje konzularne zaščite državljanom Unije v tretjih državah (Evropska komisija 2011b, 2–3).

Pri pripravi nove direktive je Komisija preučila tri različne možnosti ukrepanja. Prva proučevana možnost je predvidevala ohranjanje obstoječega stanja brez dodatnega ukrepanja na ravni Unije. Druga možnost je predvidevala pripravo direktive z ukrepi za usklajevanje in sodelovanje za lažje zagotavljanje konzularne zaščite državljanom Unije brez predstavništva, ki bi bila okrepljena z ustreznimi ukrepi ozaveščanja. Tretja proučevana možnost pa bi poleg ukrepov iz druge možnosti vključevala še dodatne in strožje ukrepe sodelovanja. Med drugim ta možnost predvideva nudenje konzularne zaščite rezidentom za daljši čas in beguncem s priznanim statusom, enostavnih notarskih storitev in enostavne legalizacije dokumentov tretjih držav ter vzpostavitev mehanizma povračila stroškov v kriznih razmerah. Izmed vseh naštetih možnosti je Komisija na koncu kot najprimernejšo izbrala drugo možnost, saj najbolje zajema cilje, ki jih je opredelila v spremnem besedilu k predlogu direktive (Evropska komisija 2011c, 4; Evropski parlament 2012).

Predlagana direktiva je že na prvi pogled obširnejša od obstoječega Sklepa 95/553/ES in upošteva številne pripombe in pomanjkljivosti, ki jih je Komisija ugotavljala v svojih preteklih sporočilih in pregledih stanja o konzularni zaščiti državljanov Unije v tretjih državah in v času javne predstavitve mnenj iz leta 2007. Prav tako na enem mestu združuje nekatera določila obstoječe sekundarne zakonodaje (oba sklepa Sveta ter smernice o izvajanju koncepta vodilne države in za konzularno zaščito državljanov EU v tretjih državah). Na tak način so vsa določila sekundarne zakonodaje s področja konzularne zaščite državljanov EU brez predstavništva v tretjih državah združena v en dokument, kar povečuje njihovo preglednost (Evropska komisija 2011b, 10–27).

Predlog direktive prinaša tako številne novosti. Že takoj na začetku (2. člen) razširja krog upravičencev. Poleg državljanov Unije, ki nosijo njeno državljanstvo, so do konzularne zaščite upravičeni tudi njihovi družinski člani, ki niso državljanji katere izmed držav članic EU in tako nimajo njenega državljanstva (Evropska komisija 2011b, 14).

Predlog tudi natančneje opredeljuje pojem neobstoja predstavništva v tretji državi. Sklep 95/553/ES neobstoj konzularnega predstavništva priznava, »če na kraju, kjer /državljan/ je, njegova država članica ali druga država, ki jo stalno zastopa, nima dostopnega stalnega predstavništva ali dostopnega častnega konzula, pristojnega za te zadeve.« 3. člen predloga določa, da se za neobstoj predstavništva smatra, če članica v tretji državi nima dostopnega predstavništva, ki bi imelo stalni sedež v tej državi. Prav tako isti člen opredeljuje dostopnost konzularnega predstavništva, ki ima stalni sedež v tretji državi. Predstavništvo je tako dostopno, v kolikor učinkovito zagotavlja zaščito in je do njega mogoče varno pripotovati v primernem času, v kolikor je primerno oddaljeno. Za primerno oddaljenost se šteje, da lahko

državljan EU v stiski do predstavništva prispe in se vrne v kraj odhoda v istem dnevu, ob uporabi prevoznih sredstev, ki se običajno uporabljajo v tej državi. Pri tem so častni konzuli enakovredni konzularnim predstavništvom. Postopki za ugotavljanje istovetnosti prosilca se ne spreminjajo (Evropska komisija 2011b, 15).

Novost, ki jo prinaša 4. člen predloga, je, da lahko državljani Unije brez predstavništva v tretjih državah sami izberejo diplomatsko misijo oz. konzulat, pri katerem bodo zaprosili za konzularno zaščito. Država članica pa se lahko odloči, da jo bo v tretji državi trajno predstavljala katera druga država članica, diplomatske misije in konzulati članic EU v tretji državi pa se lahko tudi dogovorijo o skupni delitvi bremen za učinkovitejše obravnavanje prošenj za zaščito. O takšnih dogovorih morajo članice obvestiti Komisijo, da se lahko objavijo na centralni evropski spletni strani o konzularni zaščiti. (*ibidem*).

Predlog direktive natančneje opredeljuje naloge oz. oblike pomoči, ki jih diplomatske misije in konzulati v tretjih državah nudijo državljanom EU brez predstavništva. Nalogam iz 5. člena Sklepa 95/553/ES predlog v 6. členu predloga direktive dodaja še nalogo izdaje potnih listin za vrnitev, pri čemer se direktiva sklicuje na določila Sklepa 96/409/SZVP. Pri tem velja opozoriti, da predlog direktive na področju konzularnih nalog stopa korak nazaj. Sklep 95/553/ES v drugem odstavku 5. člena določa, da lahko diplomatske misije in konzulati držav članic EU v tretjih državah konzularno pomoč državljanu EU brez predstavništva nudijo tudi v drugih primerih, ki niso izrecno navedeni v prvem odstavku tega člena. Predlog direktive tega izrecno ne določa, lahko pa v tem pogledu razlagamo 17. člen, ki določa, da lahko članice sprejmejo ali ohranijo ugodnejše določbe, v kolikor so le-te usklajene s predlogom direktive (Evropska komisija 2011b, 16 in 22).

Nov zakonodajni predlog v členih od 7 do 11 natančneje opredeljuje pristojnosti in obveznosti, ki jih diplomatske misije oz. konzulati države članice imajo do državljanov Unije brez predstavništva v primeru odvzema prostosti ali pridržanja, hude nesreče ali bolezni, smrti in v primeru, ko je takšna oseba žrtev kaznivega dejanja. V vseh naštetih primerih mora diplomatska misija oz. konzulat druge države članice obvestiti domačo državo članico prizadetega državljana in ji posredovati vse pomembnejše informacije (resnost primera, podrobnosti dogodka ter pomoč, ki je bila državljanu nudena). Na željo prizadetega lahko diplomatska misija oz. konzulat obvesti njegove družinske člane ali sorodnike in mu nudi vse potrebne informacije o njegovih pravicah (Evropska komisija 2011b, 17–18).

Poleg splošnih nalog pa predlog direktive določa tudi posebne naloge za vsak primer posebej. V primeru pridržanja ali zaprtja mora diplomatska misija oz. konzulat tako obiskati državljana brez predstavništva in preveriti ter spremljati minimalne standarde ravnanja v

priporu. O obiskih in minimalnih standardih diplomatska misija oz. konzulat redno poroča oblastem države članice državljana brez predstavništva. Dodatno priprti ali zaprti osebi posreduje vse informacije glede pravic in deluje kot posrednik in nudi pomoč pri pripravi vlog za predčasen izpust ali pomilostitev. V primeru hude nesreče ali bolezni mora diplomatska misija oz. konzulat državljanu brez predstavništva nuditi pomoč pri zdravstveni oskrbi, nefinančnih nasvetih in repatriaciji, o čemer mora obvestiti matično državo članico državljana brez predstavništva. Razen v zelo nujnih primerih se mora država članica z repatriacijo strinjati. V primeru smrti državljana EU brez predstavništva mora diplomatska misija oz. konzulat države članice po ugotovitvi želja najbližjega sorodnika umrlega glede pokopa, sežiga ali repatriacije pridobiti potrebne mrliške listine, zdravniška potrdila in vse potrebne dovolilnice za morebitno repatriacijo trupla (*ibidem*).

Na področju finančne pomoči predlog direktive ohranja obstoječo ureditev (12. člen) in hkrati uvaja poenostavljeni postopek za krizne razmere (13. člen). V primeru krize diplomatska misija oz. konzulat, ki nudi pomoč, vsako evakuacijo ali drugo obliko podpore državljanu EU brez predstavništva usklajuje z njegovo državo članico. Članica, ki nudi pomoč, pošlje vsako zahtevo za povračilo stroškov evakuacije neposredno ministrstvu za zunanje zadeve države članice državljana EU brez predstavništva. Država, ki nudi pomoč, lahko povračilo stroškov zahteva tudi v primeru, ko prejemnik pomoči ni podpisal zaveze o povračilu. V vsakem primeru lahko matična država od svojega državljana zahteva povračilo takih stroškov. V primeru velike krize se stroški evakuacije porazdelijo med sodelujoče države, ki stroške povrnejo v sorazmernem znesku glede na število evakuiranih državljanov. Če je država za organiziranje evakuacije prejela sredstva iz mehanizma Unije na področju civilne zaščite, se ta sredstva odbije od skupnega zneska stroškov, preostanek pa se uporabi kot osnova za določitev deležev. V primeru, da stroškov ni mogoče opredeliti, se povračilo lahko izvede na podlagi fiksnih stroškov, ki so navedeni v prilogi predloga direktive. Države članice so stroške evakuacije dolžne poravnati v primeru, da država, ki je vodila celotno operacijo, to izrecno zahteva (Evropska komisija 2011b, 19–20).

Ne nazadnje pa predlog direktive vključuje tudi določila smernic Sveta o izvajanju koncepta vodilne države in za konzularno zaščito državljanov EU v tretjih državah (14. do 16. člen predloga direktive). Določila v predlogu direktive tako vključujejo in povzemajo določila o sestankih in načrtovanju v primeru izrednih kriz in razmer, ki so del smernic, vsebovanih v dokumentu Sveta 10109/06, ter določila smernic o izvajanju koncepta vodilne države za konzularne zadeve (Evropska komisija 2011b, 20–21).

#### 4. 4. 6. Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini

O predlogu direktive, ki ga je pripravila Komisija, je svoje povedal tudi Parlament. Postopek odločanja o predlogu direktive v Parlamentu se je začel 9. februarja 2012, ko je za poročevalko o zakonodajnem predlogu bila določena slovaška poslanka Evropske ljudske stranke Edit Bauer, ki je članica odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE), ki je bil tudi matični odbor, pristojen za spremljanje besedila skozi parlamentarni postopek. Poleg poročevalcev, ki so pristojni za pripravo končnega poročila o določenem zakonodajnem besedilu, lahko vsaka politična skupina EP imenuje še svojega predstavnika, t. i. poročevalca v senci, ki bo v njenem imenu spremljal zakonodajno besedilo skozi parlamentarni postopek. V tem primeru je bila poročevalka v senci za skupino Naprednega zavezništva socialistov in demokratov v EP izbrana slovenska evropska poslanka Tanja Fajon.

Osnutek poročila<sup>25</sup> je odbor LIBE sprejel na svojem zasedanju 22. junija 2012, v njem pa so bili že upoštevani prvi amandmaji na predlog direktive, ki sta jih pripravila odbora za zunanje zadeve<sup>26</sup> (AFET) in za pravne zadeve<sup>27</sup> (JURI). Osnutek poročila odbora LIBE večjih sprememb direktive ni predvidel.

Na osnutek poročila odbora LIBE (ki vsebuje predloge sprememb, ki jih je pripravila poročevalka Edit Bauer) so tudi ostali člani pripravili in vložili lastne amandmaje.<sup>28</sup> Izmed vseh amandmajev jih je veliko takih, ki predvidevajo večjo vlogo delegacij Unije v tretjih državah. Kot predlagajo poslanci, naj bi delegacije Unije sodelovale pri zagotavljanju izvajanja nalog konzularne zaščite, ali jih celo v celoti prevzele, vodile usklajevanje delovanja diplomatskih misij in konzulatov držav članic na področju zagotavljanja konzularne zaščite (vključno s pripravljanjem in usklajevanjem načrtov za delovanje v kriznih razmerah) in celo prevzele naloge, ki naj bi jih izvajale t. i. vodilne države.

Svoja mnenja o osnutku poročila odbora LIBE sta podala tudi odbora AFET<sup>29</sup> in JURI.<sup>30</sup> Odbor JURI je svoje mnenje sprejel že 10. julija 2012 in v njem kot glavno težavo pri

---

<sup>25</sup> Osnutek poročila o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 22. junija 2012.

<sup>26</sup> Predlogi sprememb, priloženi k osnutku mnenja odbora za zunanje zadeve o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 18. junija 2012.

<sup>27</sup> Predlogi sprememb, priloženi k osnutku mnenja odbora za pravne zadeve o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 18. junija 2012.

<sup>28</sup> Predlogi sprememb, priloženi k osnutku mnenja odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 26. julija 2012.

<sup>29</sup> Mnenje odbora za zunanje zadeve o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 4. septembra 2012.

izvrševanju pravice do konzularne zaščite, ki izhaja iz državljanstva Unije, izpostavlja pomanjkanje poznavanja svojih pravic s strani državljanov. Po njihovem mnenju oviro za boljše konzularno sodelovanje predstavljajo tudi različni običaji, ki jih države imajo pri financiranju konzularne pomoči. Zaradi tega člani odbora predlog Komisije v glavnem podpirajo, saj so mnenja, da ustvarja okvir, ki bo državam članicam omogočil sklepanje dogovorov za zagotavljanje konzularne pomoči. Še posebej pozdravljajo možnost imenovanja vodilnih držav, s čimer bi na dolgi rok lahko dosegli tudi določene prihranke, ki bi izhajali iz potencialnega zmanjšanja števila diplomatskih misij in konzulatov posamezne države. Kljub temu pa odbor predlaga tudi določene spremembe, s katerimi si prizadevajo, da bodo podatki o konzularni zaščiti široko dostopni. Poleg tega predlagajo tudi razširitev konzularnih nalog, ki jih diplomatske misije in konzulati drugih držav nudijo državljanom brez predstavništva.

Nasprotno so člani zunanjepolitičnega odbora do predloga Komisije bolj kritični. V svojem mnenju z dne 3. septembra 2012 predlog ocenjujejo kot premalo ambiciozen, saj ne izkorišča vseh možnosti, ki jih nudi Lizbonska pogodba, še posebej ne glede uporabe delegacij Unije. Po mnenju odbora AFET bi lahko Komisija s svojim predlogom utrla pot večji uporabi široke mreže delegacij Unije pri izvajanju nalog konzularne zaščite državljanov Unije. Na dolgi rok bi morale delegacije EU imeti osrednjo vlogo pri usklajevanju konzularne zaščite, v natančno določenih primerih pa bi lahko tudi prevzele opravljanje konzularnih nalog. Odbor v tem primeru izpostavlja prednosti, ki bi jih takšna ureditev lahko prinesla – poenostavitev postopkov za državljane, povečanje vidnosti EU v svetu, okrepitev državljanstva Unije in omogočanje ekonomije obsega z združevanjem finančnih in človekovih virov. Prav tako so člani odbora AFET mnenja, da bi morala EU imeti zagotovljena finančna sredstva, ki bi omogočala izpolnjevanje konzularnih nalog preko njenih delegacij. V to smer gredo tudi njihovi amandmaji, ki so jih predlagali odboru LIBE v sprejem.

Svoje dokončno poročilo<sup>31</sup> je odbor LIBE sprejel na svoji seji 19. septembra 2012, v njem pa predlaga številne dopolnitve predloga direktive. Poročilo je podlaga za resolucijo,<sup>32</sup> ki jo je Parlament sprejel na svojem plenarnem zasedanju 25. oktobra 2012 v okviru posebnega zakonodajnega postopka posvetovanja.<sup>33</sup> V resoluciji poslanci opozarjajo na potrebo po

---

<sup>30</sup> *Mnenje odbora za pravne zadeve o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 12. julija 2012.*

<sup>31</sup> *Poročilo o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 10. oktobra 2012.*

<sup>32</sup> *Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. oktobra 2012 o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini.*

<sup>33</sup> V skladu z 289. členom PDEU spada predlog direktive o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini med tista področja, na katerih ima Parlament omejene pristojnosti in pri katerih se poslužuje posebnega zakonodajnega postopka posvetovanja. V tem primeru Parlament poda svoje nezavezujoče mnenje Svetu o predlagani zakonodaji. Ne glede na odločitev Parlamenta, ki lahko predlog bodisi sprejme, zavrne ali predlaga

usklajenem nujenju konzularne zaščite tako v vsakdanjih situacijah kot tudi v kriznih razmerah. V vsakdanjih razmerah bi morale diplomatske misije in konzulati držav članic največ pozornosti usmeriti v pomoč državljanom, ki se znajdejo v stiski, in še posebej tistim, ki so aretirani ali na kakršen koli drugačen način pridržani proti njihovi volji. V tem primeru bi največ pozornosti morali nameniti spremljanju, da so zagotovljeni vsi minimalni standardi pridržanja, vključno s pomočjo pri dostopu do ustreznega zagovornika. V kriznih razmerah si parlamentarci želijo, da bi delegacije Unije imele večje pristojnosti. V svojih amandmajih tako *de facto* ukinjajo koncept vodilne države in njene naloge prenašajo neposredno na delegacije Unije. Prav slednje bi namreč skrbele za koordinacijo med diplomatskimi misijami oz. konzulati držav članic, prisotnih v posamezni tretji državi, v primeru evakuacije pa bi skrbele za koordinacijo evakuiranja državljanov EU.

Poslanka Fajonova (Jug 2012) poudarja, da so dopolnila, ki naloge vodilnih držav prenašajo na delegacije Unije, rezultat dogovora med različnimi političnimi skupinami, med katerimi je prevladalo skupno mnenje, da lahko samo delegacije poskrbijo za najbolj enakopravno in uravnoteženo zagotavljanje konzularne zaščite vsem državljanom EU, saj so zavezane k spoštovanju pravic in načel, ki so v marsikaterem primeru širše od načel, ki veljajo v določenih državah članicah.

Za ustrezno in enakopravno zagotavljanje konzularne zaščite vsem državljanom EU bi bilo najbolj smotno, da se prenese zagotavljanje konzularne zaščite neposredno na delegacije Unije. Kljub temu pa je Fajonova (Jug 2012) mnenja, da je za takšen prenos (vsaj na kratek rok) bolj malo možnosti. Pri tem največjo težavo vidi pri starejših in večjih državah članicah, ki imajo zelo dobro razvito mrežo lastnih diplomatskih misij in konzulatov, ki po njenem mnenju simbolično izkazuje njihovo moč. Sama si zato težko predstavlja, da bi države same kadarkoli potrdile takšen prenos pristojnosti na delegacije Unije. Bi pa takšen prenos za manjše države, kakršna je tudi Slovenija, vsekakor bil dobrodošel in v njihovem interesu.

Zato, da bi diplomatske misije in konzulati lahko lažje pomagali državljanom EU brez predstavništva, poslanci predlagajo izboljšanje konzularnega sodelovanja med državami članicami, ki so prisotne v posameznih tretjih državah. V ta namen svetujejo oblikovanje stalnega okvira za sodelovanje med diplomatskimi misijami in konzulati držav članic, ki bi koristilo državljanom EU brez predstavništva, v kolikor bi se po pomoč obrnili nanje. Še posebej izpostavljajo potrebo, da diplomatske misije in konzulati držav članic državljanu brez predstavništva ponudijo pomoč, kakršno običajno nudijo svojim državljanom. Za lažje

---

spremembe, Svet ni zavezan k upoštevanju mnenja Parlamenta. Ne glede na to mora Svet, preden odloča o predlagani zakonodaji, počakati na odločitev Parlamenta.

zagotavljanje te pomoči poslanci predlagajo tudi ustanovitev posebnega sklada, ki bi poenostavil zagotavljanje finančne pomoči državljanom EU. Fajonova (Jug 2012) pri tem dodaja, da bo v prihodnje, v kolikor bi prišlo do prenosa zagotavljanja konzularne pomoči na delegacije Unije, bilo treba to področje redefinirati oz. opredeliti na novo in ob tem upoštevati primere iz vsakodnevne prakse.

Poslanci v resoluciji predlagajo tudi razširitev zagotavljanja konzularne zaščite na begunce in osebe brez državljanstva, ki živijo v eni izmed držav članic EU in imajo tudi njeno potno listino, in jim zagotoviti pomoč ob upoštevanju njihove posebne situacije. Ne nazadnje parlamentarci priporočajo nekatere ukrepe, s katerimi bi se povečalo poznavanje pravic, med drugim telefonsko številko, ki bi delovala ves dan vse dni v tednu (24/7) in državljanom EU nudila vse potrebne informacije. Vse pomembne informacije pa bi morale biti objavljene tudi na spletnih straneh ministrstev za zunanje zadeve držav članic. Po mnenju Fajonove (Jug 2012) bi državljanke o njihovih pravicah, tudi tistih, ki izhajajo iz naslova državljanstva Unije, morale obveščati njihove domače države.

Pri obravnavi osnutka direktive so poslanci razpravljali tudi o nekaterih vidikih nove zakonodaje v povezavi z DKKO. Glede morebitnega navzkrižja načrtovane direktive z DKKO so pri razpravi prišli do zaključka, da le-ta nima nobene vsebinske podlage. Čeprav DKKO v 8. členu možnost opravljanja konzularnih nalog v imenu neke države opravlja tudi katera druga država, po mnenju poslanke Fajonove (Jug 2012) to ne bi smelo predstavljati nobene težave za morebiten prenos konzularnih nalog neposredno na delegacije Unije. Kot sama opozarja, EU ni klasična mednarodna organizacija, ampak nadnacionalna institucija, ki države na podlagi medsebojnih odgovorov povezuje. Prenos konzularne zaščite iz držav članic na EU je v tej luči treba gledati kot vprašanje suverene politične odločitve njenih držav članic. V kolikor bi se države sprejemnice s tem strinjale, ne bi smelo biti večjih težav.

Parlamentarci so razpravljali tudi o tem, kakšna bi morala biti vloga častnih konzulov. Po mnenju poslanke Fajonove (Jug 2012) bi morala biti njihova vloga omejena samo v izrednih primerih, vendar med političnimi skupinami pri tem vprašanju ni bilo enotnega mnenja. Odbor LIBE je tako glede tega vprašanja predlagal kompromisni predlog, ki častnim konzulom omogoča nudenje konzularne pomoči samo v primerih, ko posedujejo primerne in relevantne pristojnosti za njihovo izvajanje.

Kljub temu da so si nekateri poslanci s svojimi amandmaji prizadevali za poenotenje pravic, pa je na koncu obveljalo mnenje, da predlog direktive oz. bodoča sprejeta direktiva ne sme državam članicam nikakor vsiliti, da bi državljanom drugih držav brez predstavništva

nudile dodatne konzularne storitve, kot jih nudijo svojim lastnim državljanom (Evropski parlament 2012b).

O predlogu direktive mora sedaj odločiti še Svet. Glede na to, da je v tem postopku Parlament dal zgolj nezavezujoče mnenje, Fajonova upa, da se popravki, ki so jih priporočili poslanci, ne bodo zavrgli. Sprejetje pravil o konzularni zaščiti in njihovo praktično uveljavljanje predstavljata namreč enega izmed načinov, ki bi lahko spodbudil zavedanje evropskih državljanov o njihovih pravicah, ki jim jih prinaša EU, in hkrati spodbudili vzpostavljanje skupne evropske identitete (Fajon 2012).

## 5 ZAKLJUČEK

Državljanstvo Unije predstavlja verjetno enega izmed največjih dosežkov EU, ki ga lahko državljani občutijo »na svoji koži«. Najbolj očitna je vsekakor pravica do prostega gibanja znotraj ozemlja EU, tudi ostale pravice pa niso nič manj pomembne. Med take pravice vsekakor sodi tudi pravica do konzularne zaščite v primeru, ko naša država nima lastne diplomatske misije ali konzulata, ko ga potrebujemo. Vendar je napisana pravica eno, dejansko stanje na terenu pa drugo. Številni znanci, s katerimi sem se pogovarjal o temi svoje naloge, so me zasuli s pripombami, da je resnica v konkretnih primerih nekaj popolnoma drugačnega in da iskanje konzularne zaščite pri drugih državah članicah ni najbolj enostavno.

Zagotavljanje konzularne zaščite državljanom EU brez predstavništva s strani druge države je urejeno v številnih pravnih aktih Unije, tako primarnih kot sekundarnih, ki pa se skozi čas niso bistveno spremenili. Praktično zagotavljanje konzularne zaščite še vedno, kljub obstoju predloga direktive, ureja sklep 95/553/ES, ki ga je Svet EU sprejel pred več kot 17 leti, leta 1995. Čeprav so mu sledile nekatere manjše dopolnitve, to področje ni sledilo razvoju v mednarodnih odnosih in mednarodni skupnosti. Poleg tega so bila pravila razdrobljena med različne pravne akte. Zaradi vsega navedenega so se v preteklosti zvrstili številni pozivi za ureditev in izboljšanje tega področja.

Kljub temu da je pravica do konzularne zaščite državljanom EU zagotovljena s strani Lizbonske pogodbe, so za njeno nudenje še vedno pristojne države članice EU neposredno. EU in njene delegacije, ki jo predstavljajo v tujini, za to niso zadolžene oz. na tem področju nimajo pomembnejših pristojnosti. V primeru vsakdanjega nudenja konzularne zaščite delegacije nimajo nikakršnih pristojnosti, v primeru zagotavljanja zaščite v kriznih razmerah pa lahko delegacije državam članicam, in še posebej vodilnim državam, nudijo potrebno podporo, a samo v primeru, da države članice izrecno zaprosijo za takšno pomoč.

Kot rečeno pa se je v letih od sprejetja sklepa 95/553/ES spremenilo veliko. Med pomembnejšimi je vsekakor sprejetje Lizbonske pogodbe, ki zunanjepolitičnemu delovanju EU daje novo dimenzijo in institucijam Unije podeljuje nova pooblastila na tem področju. V tem pogledu ima ustanovitev EEAS zelo velik pomen. Delegacije Unije, ki delujejo v okviru te službe, bi lahko na področju konzularne zaščite državljanov EU prevzele pomembno vlogo.

Ali bi lahko delegacije Unije v imenu držav članic v tretjih državah izvajale konzularno zaščito? Sam predlog direktive, ki ga je Komisija pripravila konec leta 2011, takšnih določil ni vseboval, saj je delegacijam Unije pripisal le manjšo, obrobno vlogo. Po tem predlogu je

edina obveznost držav članic, da delegacije Unije redno obveščajo o poteku dogodkov in po potrebi, če same mislijo, da je to potrebno, zaprosijo za pomoč pri nudenju zaščite. Pri pripravi tega predloga direktive tako Komisija ni sledila priporočilom številnih zainteresiranih strani, ki so med javnimi posvetovanji o ureditvi področja konzularne zaščite predlagali večjo vlogo delegacij Unije na tem področju.

Do koraka v smer prenosa pristojnosti konzularne zaščite na delegacije Unije pa je prišlo med obravnavo predloga direktive v EP, ki je oktobra 2012 dal prvo zeleno luč omenjenemu predlogu. Med številnimi dopolnitvami so poslanci med drugim predlagali večjo vlogo delegacij Unije pri zagotavljanju konzularne zaščite državljanov EU v tretjih državah. Po njihovem predlogu bi delegacije Unije prevzele naloge, ki so jih do sedaj imele države članice, ki so se razglasile za t. i. vodilne države. V primeru krize bi prav delegacije namesto vodilnih držav članic usklajevale, vodile in izpeljale morebitne evakuacije državljanov EU v domovino. Če bodo države članice v postopku na Svetu ta priporočila Parlamenta ohranile, bo to predstavljalo pomemben korak naprej.

Vendar pa predstavljajo ukrepi v primeru konzularnih kriz le majhen delež konzularne dejavnosti v tujini in kot taki niso najbolj prepoznavni. Opravljanje »vsakodnevnih« konzularnih nalog, ki jih predlog direktive sicer tudi ureja (vendar samo kot navodilo državam članicam), pa bi pomenilo popolnoma novo dimenzijo v zagotavljanju konzularne zaščite za državljane EU.

Takšno »centralizirano« zagotavljanje konzularne pomoči in zaščite bi prineslo številne koristi tako državljanom kot tudi njihovim državam. Za državljane bi takšna ureditev pomenila predvsem poenostavitev postopkov, večjo transparentnost in učinkovitost pri nudenju konzularne pomoči. V takšnih primerih bi namreč osebe, ki potrebujejo pomoč, jasno vedele, kam in na koga se morajo obrniti. Trenutno veljavna pravila namreč le-to onemogočajo. Za koriščenje pravice iz 23. člena PDEU se državljan v stiski ne more zateči na diplomatsko misijo oz. konzulat katerekoli države članice, temveč na tisto, ki ga je njegova matična država pooblastila. Zaradi tega je zagotavljanje pomoči večkrat oteženo in tudi manj učinkovito. Poleg tega bi tak centralizirani sistem preprečeval morebitno diskriminatorno obravnavanje državljanov različnih držav članic, do katerega prihaja zaradi slabega poznavanja določil evropske zakonodaje, slabega informiranja in tudi slabe komunikacije med državami. V primeru, da bi konzularno zaščito nudile delegacije Unije bi takšnih težav bilo manj, saj bi EEAS neposredno poskrbel, da bi vse delegacije bile jasno seznanjene s svojimi dolžnostmi. Ne nazadnje pa bi poenoteno nudenje konzularne pomoči neposredno s

strani EU pripomoglo k večji prepoznavnosti Unije tako pri njenih državljanih kot tudi v tujini.

Vsekakor bi od takšne ureditve imele številne koristi tudi države, saj bi zaradi takšnega prenosa lahko bolje izkoristile svoje kadre in zmanjšale stroške. V kolikor bi konzularne storitve v njihovem imenu opravljale delegacije EU, bi državam ne bilo treba več vzdrževati konzularnih oddelkov znotraj svojih diplomatskih predstavništev. Osebe, ki so bile znotraj teh oddelkov zadolžene za izvajanje konzularnih nalog, bi lahko tako premestili na druga področja delovanja, bodisi veleposlaništev bodisi zunanjega ministrstva v domovini. Takšna ureditev bi morala biti še posebej zanimiva za manjše države (med njimi tudi za Slovenijo), ki imajo majhno diplomatsko mrežo v tujini in se srečujejo s kadrovske podhranjenostjo na svojih veleposlaništvih. Prenos konzularnih nalog na EU bi tako omogočil boljši izkoristek potenciala, ki ga veleposlaništva imajo.

Ali bo do tega prenosa pristojnosti iz držav članic na EU dejansko prišlo, pa je težko napovedati. Pravnih ovir na mednarodni in evropski ravni za takšen prenos ni. Nobena določba DKDO in DKKO izrecno ne prepoveduje organizacijam, kot je EU, opravljanja konzularnih nalog v imenu svojih držav. Edino težavo v tem pogledu bi lahko predstavljale države sprejemnice, ki bi takšno odločitev držav EU morale potrditi oz. dovoliti delegaciji EU, ki bi bila prisotna na njihovem ozemlju, da to počne. Vendar tukaj problem ni pravne, temveč politične narave in je odvisen od politične volje sprejemne države.

Več težav za takšen prenos vidim v politični volji držav članic. Že v zakonodajnem postopku v Parlamentu je prihajalo do očitnih razlik med državami članicami, ki so bile tej ideji bolj oz. manj naklonjene. Najbolj so povečanju pristojnosti delegacij EU nasprotovale starejše in večje članice, ki imajo dobro razširjeno diplomatsko in konzularno mrežo in ki v njej vidijo pomemben simbol svoje moči in vpliva v svetu. Prav zaradi tega bi lahko prav te kot tudi druge države prenos konzularnih nalog na EU videle kot prevelik poseg v njihovo suverenost in ga iz tega razloga blokirale.

Ni pa nujno, da bi morale vse države članice Unije prenesti nanjo svoje konzularne pristojnosti. V kolikor bi se znotraj EU našla skupina držav članic, ki bi bile pripravljene prepustiti izvajanje konzularne zaščite svojih državljanov delegacijam Unije, bi lahko uporabile določila o okrepljenem sodelovanju. Kot določa 20. člen PEU, lahko skupina držav namreč za uresničevanje ciljev Unije in krepitev evropskega integracijskega procesa vzpostavi okrepljeno sodelovanje in prosi institucije EU, da v njihovem imenu izvajajo določene pristojnosti, ki bi jih primarno morale izvajati države same. Edina težava tega

okrepljenega sodelovanja je, da morajo začetek njegovega izvajanja na področju SZVP potrditi vse članice Unije soglasno, kar pa nas pripelje spet na začetek.

## 6 LITERATURA

1. *Amsterdamska pogodba*. 1997. Podpisana v Amsterdamu 2. 10. 1997, v veljavi od 1. 5. 1999. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> (7. september 2012).
2. Barnier, Michel. 2006. *Pour une force européenne de protection civile: europe aid*. Dostopno prek: [http://www.inhesj.fr/fichiers/risques\\_et\\_crisis/securitecivile/GC\\_rap\\_Barnier\\_ReponseUEauxcrises.pdf](http://www.inhesj.fr/fichiers/risques_et_crisis/securitecivile/GC_rap_Barnier_ReponseUEauxcrises.pdf) (7. september 2012).
3. Bohte, Borut in Vasilka Sancin. 2006. *Diplomatsko in konzularno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba.
4. Borchardt, Hans-Dieter. 2011. *Osnove prava Evropske unije*. Luksemburg: Urad za publikacije Evropske unije.
5. Brglez, Milan. 1998. Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava. V *Diplomacija in Slovenci: zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*, ur. Milan Jazbec, 59–88. Celovec: Drava.
6. Brozina, David. 2011. Razvoj diplomacije Evropske unije: od njenih zametkov do udejanjanja. V *Diplomacija med teorijo in prakso*, ur. Boštjan Udovič, 245–77. Ljubljana: FDV.
7. CARE. 2010. *Consular and Diplomatic Protection – Legal framework in the EU Member States*. Firenze: Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica del Cnr. Dostopno prek: <http://www.careproject.eu/images/stories/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf> (7. september 2012).
8. Cerar, Božo. 2001. *Diplomatska zaščita*. Piran: samozaložba.
9. Craig, Paul in Grainne de Burca. 2011. *EU Law: text, cases and materials – Fifth edition*. Oxford in New York: Oxford University Press.
10. Denza, Eileen. 2009. *Vienna Convention on Diplomatic Relations*. Dostopno prek: [http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/vcdr/vcdr\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/vcdr/vcdr_e.pdf) (7. september 2012).
11. Deželan, Tomaž. 2009. Državljanstvo Evropske unije. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 45–48. Ljubljana: Uradni list.
12. Dover, Robert. 2010. From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security and Defence Policies. V *European Union Politics - Third Edition*, ur. Michelle Cini in Nieves Pérez-Solórzano Borragán, 239–57. Oxford in New York: Oxford University Press.
13. *Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih – Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 1961. Podpisana na Dunaju 18. 4. 1961, v veljavi od 24. 4. 1964. Dostopno

- prek: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_1\\_1961.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf) (7. september 2012).
14. *Dunajska konvencija o konzularnih odnosih – Vienna Convention on Consular Relations*. 1963. Podpisana na Dunaju 24. 4. 1963, v veljavi od 19. 3. 1967. Dostopno prek: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_2\\_1963.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf) (7. september 2012).
  15. Evropska komisija. 2006. *Zelena knjiga: Diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije v tretjih državah (COM(2006)712 konč.)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0712:FIN:SL:PDF> (7. september 2012).
  16. Evropska komisija. 2007a. *Summary Report of Public Hearing of 29 May 2007*. Dostopno prek: [http://www.careproject.eu/database/upload/EUpublichearing/Eupublichearing\\_en\\_Text.pdf](http://www.careproject.eu/database/upload/EUpublichearing/Eupublichearing_en_Text.pdf) (7. september 2012).
  17. Evropska komisija. 2007b. *Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Učinkovita konzularna zaščita v tretjih država: prispevek Evropske komisije – Akcijski načrt 2007–2009 (COM(2007) 767 konč.)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0767:FIN:SL:PDF> (7. september 2012).
  18. Evropska komisija. 2011a. *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Konzularna zaščita državljanov EU v tretjih državah: Trenutno stanje in načrti za prihodnost (COM(2011) 149 konč.)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0149:FIN:SL:PDF> (7. september 2012).
  19. Evropska komisija. 2011b. *Predlog Direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini (COM(2011)881)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0881:FIN:SL:PDF> (7. september 2012).
  20. Evropska komisija. 2011c. *Delovni dokument služb Komisije – Povzetek ocene učinka, ki spremlja predlog Direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini (SEC(2011) 1555)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:1555:FIN:SL:PDF> (7. september 2012).
  21. *Evropska konvencija o konzularnih funkcijah – European Convention on Consular Functions*. 1967. Podpisana v Parizu 11. 12. 1967, v veljavi od 9. 6. 2011. Dostopno prek: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/061.htm> (7. september 2012).
  22. Evropski parlament. 2012. *Legislative proposal COM (2011) 881 Summary*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1181903&t=d&l=en> (7. september 2012).

23. European Commission. 2011. *Commission staff working paper - Impact assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the Council in coordination and cooperation measures regarding consular protection for unrepresented EU citizens (SEC (2011) 1556)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:1556:FIN:EN:PDF> (7. september 2012).
24. Fajon, Tanja. 2012. *Čas je, da udejanjimo retoriko pravic državljanov EU*. Dostopno prek: [http://www.tanja-fajon.si/?lang=&option=news&news\\_id=405&page=Domov](http://www.tanja-fajon.si/?lang=&option=news&news_id=405&page=Domov) (26. oktober 2012).
25. Gómez Robledo, Juan Manuel. 2008. *The Vienna Convention on Consular Relations*. Dostopno prek: [http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/vccr/vccr\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/vccr/vccr_e.pdf) (7. september 2012).
26. Gruban Ferlež, Darja. 2012. Evropska unija: nova vrsta diplomatskega akterja? V *Sociologija diplomacije: izhodišča, okvir in študije primerov*, ur. Milan Jazbec, 107–25. Ljubljana: FDV.
27. Hauser, Gunther. 2006. The ESDP: The European Security Pillar. V *European Security in Transition*, ur. Gunther Hauser in Franz Kernic, 39–62. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
28. Jazbec, Milan. 1997. *Konzularni odnosi*. Ljubljana: FDV.
29. Jug, Grega. 2012. *Intervju z evropsko poslanko Tanjo Fajon*.
30. Kadelbach, Stefan. 2007. Citizenship Rights in Europe. V *European Fundamental Rights and Freedoms*, ur. Dirk Ehlers, 541–74. Berlin: W. de Gruyter.
31. Kajnič, Sabina in Matej Marn. 2009. Skupna zunanja in varnostna politika. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 359–66. Ljubljana: Uradni list.
32. Lee, Luke T. 1991. *Consular law and practice – Second Edition*. Oxford in New York: Oxford University Press.
33. Lee, Luke T. in John Quigley. 2008. *Consular law and practice – Third Edition*. Oxford in New York: Oxford University Press.
34. *Listina Evropske unije o temeljnih pravicah*. 2007. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:SL:PDF> (7. september 2012).
35. *Lizbonska pogodba*. 2007. Podpisana v Lizboni 18. 12. 2007, v veljavi od 1. 12. 2009. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (7. september 2012).
36. *Maastrichtska pogodba*. 1992. Podpisana v Maastrichtu 7. 2. 1992, v veljavi od 1. 11. 1993. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (7. september 2012).

37. Missiroli, Antonio. 2004. Come funziona la PESD. V *La politica di sicurezza e difesa dell'UE: I primi cinque anni (1999-2004)*, ur. Nicole Gnesotto, 59–77. Pariz: Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione europea.
38. *Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Zeleni knjigi – Diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije v tretjih državah (2007/C 161/21)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:161:0075:0079:SL:PDF> (7. september 2012).
39. *Mnenje odbora za pravne zadeve o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 12. julija 2012*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-487.728+02+DOC+PDF+V0//SL&language=SL> (7. september 2012).
40. *Mnenje odbora za zunanje zadeve o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 4. septembra 2012*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-487.901+02+DOC+PDF+V0//SL&language=SL> (7. september 2012).
41. *Osnutek poročila o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 22. junija 2012*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-492.575+01+DOC+PDF+V0//SL&language=SL> (7. september 2012).
42. *Poročilo o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 10. oktobra 2012*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0288&language=SL> (26. oktober 2012).
43. Petrič, Ernest. 2010. *Zunanja politika: osnovne teorije in praksa*. Mengeš: Center za evropsko prihodnost.
44. *Pogodba iz Nice*. 2001. Podpisana v Nici 26. 2. 2001, v veljavi od 1. 2. 2003. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12001C/pdf/12001C\\_EN.pdf](http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf) (7. september 2012).
45. *Prečiščena različica Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti*. 1992. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11992E/tif/JOC\\_1992\\_224\\_\\_1\\_EN\\_0001.pdf](http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11992E/tif/JOC_1992_224__1_EN_0001.pdf) (7. september 2012).
46. *Prečiščena različica Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti*. 1997. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:SL:pdf> (7. september 2012).
47. *Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije*. 2007. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:SL:HTML> (7. september 2012).
48. *Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji*. 2007. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:SL:HTML> (7. september 2012).
49. *Predlogi sprememb priloženi k osnutku mnenja odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 26. julija 2012*.

- Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-494.593+01+DOC+PDF+V0//SL&language=SL> (7. september 2012).
50. *Predlogi sprememb priloženi k osnutku mnenja odbora za pravne zadeve o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 18. junija 2012.* Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-491.311+01+DOC+PDF+V0//SL&language=SL> (7. september 2012).
51. *Predlogi sprememb priloženi k osnutku mnenja odbora za zunanje zadeve o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini z dne 18. junija 2012.* Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-491.117+01+DOC+PDF+V0//SL&language=SL> (7. september 2012).
52. *Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. decembra 2007 o zeleni knjigi: Diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije v tretjih državah (2007/2196(INI)).* Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0592&language=SL&ring=A6-2007-0454> (7. september 2012).
53. Sancin, Vasilka. 2009. *Mednarodno pravo v hierarhiji pravnih virov EU in njenih članic.* Ljubljana: Uradni list.
54. Schultz, Stefan. 2011. *Zunanja politika: cilji, instrumentin in dosežki.* Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU\\_6.1.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU_6.1.1.pdf) (7. september 2012).
55. Simoniti, Iztok. 1994. *Diplomatsko pravo.* Ljubljana: FDV.
56. *Sklep predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta z dne 19. decembra 1995 o zaščiti državljanov Evropske unije s strani diplomatskih in konzularnih predstavništev (95/553/ES).* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:20:01:41995D0553:SL:PDF> (7. september 2012).
57. *Sklep predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta z dne 25. junija 1996 o potni listini za vrnitev (96/406/SZVP).* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:18:01:41996D0409:SL:PDF> (7. september 2012).
58. *Smernice za konzularno zaščito državljanov EU v tretjih državah (10109/06).* Dostopno prek: [http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/06/st10/st10109\\_sl06.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/06/st10/st10109_sl06.pdf) (7. september 2012).
59. *Smernice Evropske unije o izvajanju koncepta vodilne države za konzularne zadeve (2008/C317/06).* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:317:0006:0008:SL:PDF> (7. september 2012).
60. Smith, Karen. E. 2004. EU external relations. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 229–45. Oxford in New York: Oxford University Press.

61. Svet Evrope. n. 1. *Explanatory Report on the European Convention on Consular Functions*. Dostopno prek: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/061.htm> (7. september 2012).
62. Uredba (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:SL:PDF> (7. september 2012).
63. Vegič, Vinko. 2009. Evropska varnostna in obrambna politika. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 119–25. Ljubljana: Uradni list.
64. Wiener, Antje. 2003. Citizenship. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 397–414. Oxford: Oxford University Press.
65. Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. oktobra 2012 o predlogu direktive Sveta o konzularni zaščiti državljanov Unije v tujini. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0394+0+DOC+XML+V0//SL> (26. oktober 2012).

## **PRILOGA: INTERVJU Z EVROPSKO POSLANKO TANJO FAJON**

1. Kdo bi po vašem mnenju moral skrbeti za zagotavljanje konzularne zaščite državljanov EU v tretjih državah? Države članice neposredno ali EU preko svojih delegacij? Zakaj?

*V okviru razprave na odboru LIBE smo se predstavniki različnih političnih skupin strinjali, da mora biti v vseh primerih dana možnost, da tudi delegacije EU prevzamejo zagotavljanje konzularne zaščite v tretjih državah. Predvsem pa smo bili mnenja, da morajo biti delegacije EU, ne glede na to, ali prevzamejo naloge zagotavljanje konzularne zaščite ali ne, vključene v usklajevanje tovrstnih nalog z državami članicami, ki jih prevzemajo v tretjih državah. V temu primeru gre za vprašanje zagotavljanja pravic državljanov EU, zato smo bili mnenja, da morajo biti vključene tudi institucije EU. V tej smeri so bila oblikovana tudi dopolnila, ki so bila z veliko večino potrjena na odboru LIBE.*

2. Državljeni so še vedno premalo obveščeni o svojih pravicah, ki jih imajo kot državljani EU v primeru, ko potrebujejo konzularno pomoč in nimajo lastne diplomatske misije oz. konzulata v tretji državi. Kako bi se lahko to vedenje povečalo? Bi prenos zagotavljanja konzularne zaščite na Delegacije EU lahko pri tem pomagalo?

*Osnutek poročila, ki ga je sprejel Evropski parlament, vsebuje tudi ukrepe za osveščanje državljanek in državljanov glede pravice do konzularne zaščite. Prenos konzularno-diplomatskih funkcij na delegacije EU pri tem nima neposredne vloge, saj sem mnenja, da bi državljanke in državljane o njihovih pravicah (tudi tistih, ki izvirajo iz statusa državljanstva EU) morale seznanjati njihove matične države članice. Res pa je, da bi v primeru prenosa vseh konzularno-diplomatskih funkcij za državljane EU na delegacije EU državljanom olajšali razumevanje tega, kam se lahko obrnejo na pomoč, a žal česa takega v temu trenutku ni mogoče pričakovati.*

3. Ali po vašem mnenju obstaja realna možnost, da bi delegacije EU v bližnji prihodnosti v celoti prevzele zagotavljanje konzularne zaščite za svoje državljane?

*Mislim, da bi bila to z vidika zagotavljanja enakih pravic vsem državljanom in državljanom EU, najbolj smotrna odločitev. Težava je seveda v tem, da imajo nekatere*

*starejše in večje države članice zelo široko razvito in prepoznavno mrežo diplomatsko-konzularnih predstavništev, ki v mednarodnih odnosih predstavlja tudi simbolično moč teh držav, mnogokrat pa se žal uporablja tudi kot neo-imperialistično orodje v rokah teh držav. S tega vidika si je težko predstavljati, da bi države članice v Svetu kdaj potrdile predlog popolnega prenosa pooblasti za delegacije EU. Kljub temu da bi moral biti tak prenos državi, kot je Slovenija, v interesu, nas večje države članice s poudarjanjem pomena funkcij in moči nacionalne države hitro prepričajo, da to ni v našem interesu.*

4. Bi po vašem mnenju države članice bile pripravljene prepustiti nudenje konzularne pomoči neposredno EU?

*Kot sem že omenila, gre pri tem za občutljivo politično vprašanje. Tu moram zavzeti stališče naše evropske politične skupine, da je v tem trenutku najbolj pomembno, da naslovimo pereča družbena, socialna in gospodarska vprašanja, v naslednjem koraku pa vse politične napore usmerimo v reševanje čedalje bolj perečih institucionalnih vprašanj EU. Med te sodi tudi vprašanje prenosa konzularno-diplomatskih funkcij na institucije EU in mislim, da bo tu razprava prav tako zahtevna kot na vseh drugih področjih.*

5. V kolikor države članice ne bi želele prepustiti vseh konzularnih nalog EU, za katere bi si EU kljub temu morala prizadevati, da jih prevzame?

*Vsekakor sem mnenja, da bi morala EU prevzeti vse naloge, ki se neposredno nanašajo oziroma so vezane na uživanje drugih pravic in svoboščin, ki jih zagotavlja listina o temeljnih pravicah EU. Naj navedem zgolj primer t. i. registriranih partnerstev, ki žal niso priznana v vseh državah članicah. Tu vidim pomembno vlogo delegacij EU, saj so zavezana k spoštovanju temeljnih pravic in k enakopravni obravnavi vseh državljanek in državljanov EU.*

6. EP *de facto* ukinja koncept vodilne države (amandmaji 50–53) v primeru zagotavljanja konzularne zaščite v primeru kriznih razmer in te naloge prenaša na delegacije EU. Se vam prenos te funkcije iz držav na EU zdi primerna?

*Dopolnila, ki jih omenjate, so rezultat dogovora med različnimi skupinami, saj smo bili enotnega mnenja, da morajo v kriznih razmerah vodilno vlogo prevzeti delegacije EU, saj so, kot sem omenila že prej, zavezane k spoštovanju načel in pravic, ki so širše kot tiste nekaterih*

držav članic. Poleg tega sem mnenja, da se tako zagotavlja najbolj enakopravna in uravnotežena pravica do konzularne zaščite za vse državljanke in državljane EU. Nedvomno se lahko na ta način tudi izognemo primerom, ko bi določena država članica, ki bi prevzela vlogo vodilne države, iz povsem praktičnih vzgibov (jezik, poznavanje ustaljenih postopkov, lažji postopki za izdajo začasnih dokumentov itd.) dajala prednost lastnim državljanom.

7. Kako bi moralo biti urejeno področje financiranja nudenja konzularne pomoči v primeru kriz? Kako pa v običajnih primerih?

*Kot to predvidevajo dopolnila izglasovana na oboru LIBE, mora v kriznih razmerah stroške zagotavljanja konzularne pomoči prevzeti EU preko Evropske službe za zunanje delovanje (EEAS). V običajnih razmerah predlog direktive še vedno predvideva povračilo stroškov državi članici, ki zagotavlja konzularno-diplomatske storitve za državljana, ki nima predstavništva. Sprejeto je bilo tudi dopolnilo o možnosti vzpostavitve t. i. posebnega skrbniškega sklada, iz katerega bi lahko črpale države članice, ki nudijo pomoč. Sredstva vanj bi vložile države članice, ki v določenih tretjih državah nimajo svojih predstavništev. V kolikor se v prihodnosti dogovorimo o večjem prenosu pristojnosti na delegacije EU, bo smiselno na novo odpreti tudi to vprašanje, ki pa mora biti naslovljeno tudi na podlagi praktičnih primerov. Iskreno upam, da so ukrepi in določila, ki jih predlagamo v osnutku direktive, dovolj jasna, da na terenu ne bo prihajalo do težav za državljanke in državljane.*

8. Dunajska konvencija o konzularnih odnosih določa, da lahko konzularno pomoč za drugo državo nudi samo druga država in ne katera mednarodna organizacija. Ali ste med obravnavanjem te direktive naleteli oz. obravnavali to težavo?

*Razpravljali smo o določenih vidikih Dunajske konvencije, vendar te specifične težave nismo naslovili, ker po našem mnenju nimam nikakršne vsebinske podlage. EU namreč ne moremo obravnavati kot klasične mednarodne organizacije, temveč jo vidimo predvsem kot nadnacionalno institucijo, ki na podlagi medsebojnih dogovorov povezuje nacionalne države članice. V kolikor se države članice dogovorijo, da pristojnost konzularne zaščite v določenih primerih prenesejo na EU, je to v prvi vrsti vprašanje suverene politične odločitve posameznih nacionalnih držav. Dunajska konvencija je bila oblikovana v okviru Združenih narodov, in določba, ki jo omenjate, predstavlja svojevrstno varovalno klavzulo, s katero so*

*nekatero državo preprečile, da bi njihovi državljani lahko iskali konzularno pomoč ali diplomatsko zaščito pri območnih uradih in institucijah Združenih narodov.*

9. Ste med obravnavo osnutka direktive prejeli tudi kakšen odziv s strani držav članic? Ste prejeli kak odziv s strani koga drugega?

*Pričakovali smo predvsem tesnejše sodelovanje in boljši odziv slovenskih oblasti in pristojnih organov, a tega žal ni bilo. Predlog direktive se mi zdi z vidika Slovenije izjemno relevanten, saj nimamo možnosti razvoja široke konzularno-diplomatske mreže. Pomislite zgolj na to, da v več kot dvajsetih letih še nismo uspeli vzpostaviti niti enega samega stalnega predstavništva v državah Bližnjega vzhoda. Sama bi si želela tudi bolj intenzivnega sodelovanja z ostalimi relevantnimi deležniki, od nevladnih organizacij, znanstvenikov do državljanek in državljanov. Večje države članice so intenzivno vršile pritisk in svetovale svojim evropskim poslancem in tu je interes velikih in majhnih držav članic precej različen, zato si želim in upam, da bo razprava o osnutku direktive tudi na Svetu na uravnotežen način odsevala različne interese držav članic.*

10. Kakšna bi morala biti vloga častnih konzulov? So lahko enakovredni diplomatskim misijam in konzulatom držav članic?

*Vloga častnih konzulov bi morala biti omejena, njihovo zagotavljanje diplomatsko-konzularnih nalog pa dovoljeno zgolj v izrednih primerih (npr. ko zaradi višje sile niso na voljo predstavništva držav članic in/ali delegacije EU). V tem primeru ni bilo enotnega mnenja vseh političnih skupin, zato smo sprejeli kompromisni predlog, ki vlogo častnih konzulov omejuje na primere, ko le-ti posedujejo relevantne pristojnosti za izvajanje nalog konzularno-diplomatske zaščite.*