

UDK: 341.8(4-672EU)  
Biblid 1451-3188, 14 (2015)  
Год XIII, бр. 52-53, стр. 240–267  
Изворни научни рад

Проф. др Владимир ГРЕЧИЋ,  
др Срђан КОРАЋ, др Александар ЈАЗИЋ<sup>1</sup>

## УЗАЈАМНО КОНЗУЛАРНО ПОСЛОВАЊЕ ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ТРЕЋИМ ДРЖАВАМА

### ABSTRACT

The paper examines to what extent has been built the supranational normative framework that regulate consular protection of the EU citizens in third countries, and discusses legal controversies as well as the institutional and political obstacles to a coherent and efficient enforcement of the right to consular protection. Since the adoption of the Treaty on European Union, the Member States have been working on a common framework for consular protection of the EU citizens in third countries where some EU countries have no consulates, in order to respond to the need for an effective consular assistance. Since the EU as an international organisation cannot be a party to the Vienna Convention on Consular Relations, the authors discuss whether the EU delegations should be responsible for consular assistance to EU citizens abroad. The authors conclude that the development of consular protection and assistance at the EU level will remain substantially challenged by the exclusive national jurisdiction in this policy area and the multiple interpretations of the idea of the EU citizenship.

*Key words:* mutual consular protection and assistance, European Union, EU citizenship.

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд, е-маил: [srdjan@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:srdjan@diplomacy.bg.ac.rs), [jazic@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:jazic@diplomacy.bg.ac.rs). Научни рад представља резултат рада на пројекту Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима - стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима - спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

## 1) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У последњих неколико година очито је у литератури све веће интересовање о функционисању Европске уније (ЕУ) и пракси ове међународне организације, као и о променама које европска интеграција носи собом у погледу заштите својих грађана који се налазе ван Уније. Након седмог проширења од 1. јула 2013. године у 28 држава чланица Европске уније живи, како најновије пројекције показују, 504.456.000 грађана.<sup>2</sup> Појам грађанина Уније уведен је Уговором о Европској унији потписаним у Мастрихту.<sup>3</sup> Мада грађанство Европске уније држављани држава чланица стичу аутоматски, оно не замењује њихово држављанство у матичним државама чланицама, већ постоји паралелно као комплементарно право са сопственим држављанством. Комплементарност подразумева да се грађанство не може стећи без поседовања држављанства неке од држава чланица, нити се може изгубити без губитка држављанства земље чланице. Према подацима Европске комисије од децембра 2011. године, број грађана ЕУ који путују у треће земље у којима не постоје конзуларна представништва држава чланица у сталном је порасту и он ће се, како прогнозе показују, повећати са садашњих 5,12 милиона на 7,18 милиона у наредних пет година, односно на 10 милиона у наредних десет година. Исто тако, број грађана ЕУ са пребивалиштем у трећим земљама (земље без дипломатско-конзуларног представништва државе чији су држављани) повећаће се од садашњих 1,74 милиона на 2,4 милиона у наредних пет и на 3,3 милиона у наредних десет година.<sup>4</sup> Разорне природне катастрофе, оружани сукоби и грађански немири који су се догодили у недавној прошлости готово у свим деловима света, од земаља Северне Африке (Тунис, Либија и Египат) до Персијског залива (Бархеин) и Јапана, истакле су у жижу интереса јавности питање помоћи грађанима ЕУ који се налазе ван територије чланица ове међународне организације, у трећим земљама, посебно у оним у којима

---

<sup>2</sup> Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001>, 20/02/2015.

<sup>3</sup> "Treaty on European Union", *Official Journal of the European Union*, C 191, 29 July 1992. Данас је то члан 20. Уговора о функционисању Европске уније и он гласи: (1) Овим се установљава грађанство Уније. Свака особа која поседује држављанство једне државе чланице биће грађанин Уније. Грађанство Уније биће допунско, а неће представљати замену за национално држављанство; (2) Грађани Европске уније уживаће права и имаће обавезе које проистичу из уговора ("Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union", *Official Journal of the European Union*, C 326, 26.10.2012).

<sup>4</sup> "Proposal for a Directive of the Council on co-ordination and co-operation measures regarding consular protection for unrepresented EU citizens", SEC(2011) 1556 final, Brussels, 14.12.2011, p. 56.

државе чланице немају своје дипломатско или конзуларно представништво.<sup>5</sup> У тако ванредним и екстремно тешким ситуацијама, сваки грађанин Уније који се нађе у држави у којој држава чији је он држављанин нема своје дипломатско или конзуларно представништво очигледно би желео да зна да ли његов „додатни” и „фундаментални” статус грађанина ЕУ може да му пружи некакве погодности, или ће се права и слободе које проистичу из грађанства ЕУ зауставити на границама унутрашњег тржишта Уније.<sup>6</sup> На пример, када је 2010. цунами погодио Хаити, мање од једне половине држава чланица ЕУ имале су конзуларне и дипломатске мисије *in loco*, у којима би држављани Уније могли да затраже помоћ. Исто тако, када је „револуција” потресла Либију у пролеће 2011, само осам држава чланица било је заступљено, а укупно 6000 грађана ЕУ имало потребу за заштитом.<sup>7</sup> Паралелно са повећањем броја грађана ЕУ који путују у иностранство, евидентан је пад броја држава чланица које имају своја конзуларна представништва у трећим земљама.<sup>8</sup> Комбиновани ефекат ова два феномена, у годинама које долазе, више ће погађати грађане ЕУ, уколико се буду нашли у ситуацији да им је потребна помоћ од друге државе чланице или делегације ЕУ у трећој земљи пријема. Има, дакле, преко 70 земаља широм света у којима између ниједне и пет држава чланица ЕУ имају своје амбасаде. С друге стране, ЕУ је изградила богат сопствени дипломатски сервис у виду мреже од 140 делегација, која је већа и више раширена него што већина држава чланица има у трећим земљама гледано појединачно. Стога не чуди што је у бројним трећим земљама представљена само Европска унија. Тренутно, свих 28 држава чланица ЕУ има дипломатска и конзуларна представништва у свега четири државе које нису чланице Уније.<sup>9</sup> У том контексту постаје евидентна „потенцијална вредност” делегација ЕУ за обезбеђивање заштите грађана ЕУ на лицу места и за остваривање њихових грађанских права као што су, на пример, право гласа.<sup>10</sup> Упркос постојећим одредбама у Уговору о функционисању Европске

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Jean-Thomas Arrighi et al., “Franchise and Electoral Participation of Third Country Citizens Residing in the European Union and of EU Citizens Residing in Third Countries”, Directorate General For Internal Policies, Policy Department C: Citizens’ Rights And Constitutional Affairs, European Parliament, Strasbourg, 2013, p. 42.

<sup>9</sup> The People’s Republic of China, the Russian Federation, the United States of America, and Canada, see <http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action>, last accessed in January 2013.

<sup>10</sup> Jean-Thomas Arrighi et al., “Franchise and Electoral Participation of Third Country Citizens Residing in the European Union and of EU Citizens Residing in Third Countries”, op. cit., p. 42.

уније о дипломатској и конзуларној заштити, истраживање Евробарометра показује да је мали број грађана ЕУ заправо информисан да ово право постоји. Европска комисија у документу с краја 2006. године – „Зелена књига” о дипломатској и конзуларној заштити грађана Уније у трећим земљама (*Green Paper of 28 November 2006 on diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries*) – трасира правце деловања у годинама које долазе, и то:

- пружање више свеобухватних информација грађанима;
- испитивање обима заштите који би требало грађанима понудити;
- иницирање расправе о ресурсима којима Унија треба располагати у те сврхе (стварање „заједничких канцеларија”);
- развијање веза са властима трећих земаља;
- обезбеђивање грађанима информације о њиховим правима.<sup>11</sup>

Европска комисија жели, по свему судећи, да грађани у потпуности буду информисани о својим правима у погледу дипломатске и конзуларне заштите на основу члана 23. Уговора о функционисању Европске уније и члана 46. Европске повеље о основним правима.<sup>12</sup> Институције и државе чланице Уније треба да, како стоји у документима, обезбеде услове да грађани и пословни сектори који су укључени у путнички саобраћај као што су, на пример, туристичке агенције, буду редовно информисани. То може да се постигне дистрибуирањем информативних памфлета, постављањем информација о томе на веб портал Делегације Европске комисије у трећим земљама, лепљењем плаката на местима као што су аеродроми, железничке станице, луке, итд. Комисија такође мора, како се истиче, да отвори могућност да грађани ЕУ могу да поставе питања у вези са конзуларном заштитом. Ако држава чланица нема амбасаду или конзулат у датој трећој земљи, грађани морају да буду информисани о другим државама чланицама, амбасадама и конзулатима тамо где могу да траже остварење права која проистичу из Уговора о функционисању Европске уније.<sup>13</sup> Комисија је, исто тако,

---

<sup>11</sup> “Green Paper of 28 November 2006 on diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries”, European Commission, COM(2006) 712 final, *Official Journal*, C 30, 10.02.2007.

<sup>12</sup> Бечка конвенција о конзуларним односима усвојена 1963. године, у члану 8. уређује „Вршење конзуларних функција за рачун треће земље”, где стоји да „после одговарајуће нотификације држави пријема и уколико се ова томе не противи, конзулат државе одашиљања може вршити конзуларне функције у држави пријема за рачун неке треће државе” (Миодраг Митић и Стеван Ђорђевић, *Дипломатско и конзуларно право*, Друго издање, Београд, 2007, стр. 302).

<sup>13</sup> “Green Paper of 28 November 2006 on diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries”, *op. cit.*

препоручила и позвала државе чланице да одштапају садржај члана 20. Лисабонског споразума у националним путним исправама, како би подсетила своје држављане на њихова права и обавезе. У вези са чињеницом да се све већи број грађана ЕУ све чешће нађе у ситуацији да нема заштиту конзуларне службе матичне државе чланице Уније, а Европска комисија поседује делегације у већини трећих земаља, основно питање за које се у овом раду тражи одговор јесте: да ли делегације ЕУ треба да буду одговорне за грађане Уније у иностранству, или су то само конзуларна или дипломатска представништва других држава чланица које су заступљене у трећим земљама? Европска унија, као међународна организација, по међународном јавном праву нема све надлежности које су резервисане за државе као што су, на пример, конзуларна и дипломатска заштита држављана? Европска унија више од једне деценије настоји да успостави заједнички оквир који обезбеђује конзуларну заштиту и помоћ за грађане Уније у трећим земљама.<sup>14</sup> Од тада, дограђује се законски и институционални оквир Уније који је потребан како би се пружала таква помоћ. У овом раду разматрају се законска решења, политике и пракса конзуларне заштите грађана ЕУ у трећим земљама. У овој анализи биће посвећена посебна пажња институционалним и политичким препрекама на путу за ефикасно и кохерентно спровођење индивидуалног права на конзуларну заштиту грађана Уније.

## **2) ПРЕОБРАЖАЈ НОРМАТИВНОГ ОКВИРА КОНЗУЛАРНЕ ЗАШТИТЕ ГРАЂАНА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

### **Од Мастрихта до Лисабона**

Уговор о Европској унији потписан у Мастрихту 7. фебруара 1992. године - ступио на снагу 1. новембра 1993. - резултат је сплета више крупних догађаја и процеса који су се одиграли на спољном и унутрашњем плану.<sup>15</sup> На спољном плану, догодио се пад комунизма у источној Европи, уједињење две Немачке што је довело до јачања међународне позиције Европске заједнице. На унутрашњем нивоу, државе чланице желеле су да допуне напредак постигнут у оквиру Јединственог европског акта са другим

<sup>14</sup> Jan Wouters, Sanderijn Duquet and Katrien Meuwissen, "The European Union and Consular Law", the Leuven Centre for Global Governance Studies and the Institute for International Law, University of Leuven, Working Paper No. 107, June 2013, p. 3.

<sup>15</sup> "Treaty on European Union", *Official Journal of the European Union*, C 191, 29.7.1992.

реформама. Са Уговором из Мастрихта, Заједница је јасно превазишла првобитни економски циљ, односно стварање заједничког тржишта, па су порасле њене политичке амбиције. Уговор из Мастрихта даје одговоре на пет кључних циљева:

- јачање демократског легитимитета институција,
- побољшање ефикасности институција,
- успостављање економске и монетарне уније,
- развој социјалне димензије Уније,
- успостављање заједничке спољне и безбедносне политике.<sup>16</sup>

Уговор из Мастрихта представља кључну фазу у процесу изградње Европе. По оснивању Европске уније, стварањем економске и монетарне уније и ширењем европске интеграције и на друга подручја, Заједница је стекла политичку димензију. Свесни напретка европских интеграција, будуће проширење и потребе за институционалним променама државе чланице убациле су и клаузулу о ревизији Уговора. У том смислу, члан Н предвиђа међувладину конференцију која се одржава 1996.<sup>17</sup> Ова конференција кулминирала је потписивањем Амстердамског уговора 1997. године.<sup>18</sup>

Једна од главних иновација утврђених Споразумом из Мастрихта јесте стварање својеврсног европског држављанства изнад националног држављанства. Другим речима, сваки грађанин који је држављанин државе чланице је и грађанин Уније. Овај статус отвара нова права за „Европљане”, и то:

- право грађанина да слободно циркулише и живи у Унији;
- право гласа и да буде кандидат за избор на европским и општинским изборима у држави у којој он или она борави;
- право на заштиту од стране дипломатских или конзуларних органа државе чланице; осим државе чланице из које потиче грађанин на територији треће државе има право на заштиту од друге државе чланице ЕУ уколико држава чији је он или она држављанин/држављанка не поседује дипломатско или конзуларно представништво у датој трећој земљи;

---

<sup>16</sup> “Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries”, Council of the European Union, 5 November 2010, 15613/10, COCON 40, PESC 1371, [http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st15/st15613\\_en10.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st15/st15613_en10.pdf).

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> “Treaty of Amsterdam”, *Official Journal of the European Union*, C 340, 10.11.1997.

– право на петицију Европском парламенту и да поднесе жалбу европском омбудсману.<sup>19</sup>

Након усвајања Лисабонског споразума, грађанин ЕУ има основно право на конзуларну и дипломатску заштиту у земљама ван ЕУ коју он може да затражи од било које државе чланице која има представништво *in loco*, када његова држава порекла нема конзуларно или дипломатско представништво. Носилац обавезе заштите није само држава чланица држављанина који је у питању, већ и било која друга држава чланица која има конзуларно или дипломатско представништво у месту треће земље у којој се налази грађанин Уније.<sup>20</sup> Термин „у месту” разликује се од израза „у трећој земљи”, јер он даје право грађанину ЕУ да затражи заштиту од било које од држава чланица која има конзуларно или дипломатско представништво у месту, тј. представништву које је најближе месту где се налази тражилац заштите, уместо да путује стотинама километара до конзуларног или дипломатског представништва своје државе чланице у оквиру исте треће земље.<sup>21</sup> На то право појединац се може директно позвати пред домаћим судовима, када он сматра да је оно повређено актима конзуларних или дипломатских службеника.<sup>22</sup> Иако Споразум из Мастрихта прописује конзуларне заштите на недискриминаторној основи за све грађане Уније, даљи развој овог права и даље је остао у рукама земаља чланица. Иако се позива на „заштиту од стране дипломатских и конзуларних органа власти”, по свој прилици, намера састављача Уговора била је само да се односи на конзуларну заштиту која се добија како од дипломатских тако и од конзуларних власти. Након неопходних преговора међу државама чланицама, у Савету ЕУ усвојене су две одлуке - Одлука 95/553/ЕС и Одлука 96/409/CFSP. Ове одлуке појашњавају правила о вршењу конзуларне заштите и начин на који ће таква помоћ бити понуђена. Поред тога, одлуке предвиђају даљи увид у образложење концепта европске конзуларне заштите.<sup>23</sup> Према одлуци 95/553/ЕС, обезбеђивање аранжмана заједничке заштите грађана Уније у трећим земљама требало би да: (а) јача идентитет Уније и (б) јача идеје о европској солидарности.<sup>24</sup> Упркос

<sup>19</sup> “Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries”, op. cit.

<sup>20</sup> Madalina Bianca Moraru, “Protection of EU citizens abroad: “A legal assessment of the EU citizen’s right to consular and diplomatic protection”, op. cit., p. 94.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Jan Wouters, Sanderijn Duquet and Katrien Meuwissen, “The European Union and Consular Law”, op. cit., p. 4.

<sup>24</sup> Ibid., p. 5.

амбициозним циљевима изнетим у Одлуци 95/553/ЕС, државе чланице биле су слабо мотивисане да брзо примењују обавезе проистекле из овог документа, па је он ступио на снагу тек након више од седам година. У међувремену, Европска комисија дистрибуирала је брошуру о конзуларној заштити за грађане Европске уније међу домаћим амбасадама и конзулатима да се у пракси неформално координира. Од 2000. до 2007. године, државе чланице делују у Савету који је усвојио разне необавезујуће смернице како би се олакшала конзуларна сарадња међу њима. У том контексту, институције ЕУ такође су предузеле своје прве политичке иницијативе у области конзуларне заштите и помоћи. Међутим, предлози влада држава чланица с једне стране, и институција ЕУ са друге, одражавале су различите ставове о европској конзуларној помоћи: земље чланице (посебно оне веће) настојале су да успоставе међувладину сарадњу, док је Европска комисија предвиђала важну улогу за мрежу делегација ЕУ.<sup>25</sup> Лисабонски споразум тежи да оснажи спољну политику Уније, па су као нови актери уведени председник Европског савета и високи представник ЕУ за спољне послове и безбедност. Како Лисабонски уговор предвиђа, високом представнику, чију функцију сада обавља Кетрин Ештон (Catherine Ashton), помоћ ће пружати Служба за европске спољне послове (*European External Action Service* - EEAS). Делегације Уније и спољни део Службе за европске спољне послове, „треба да раде као дипломатске мисије за Унију као целину”. Европски уговори обавезују дипломатска и конзуларна представништва држава чланица и делегације Уније да сарађују, нарочито у погледу конзуларне заштите грађана Уније у трећим земљама. Лисабонски уговор учврстио је правни оквир и улогу органа ЕУ, као и њених институција путем разних одредби – чланови 20. (2)(ц) и 23. Уговора о функционисању ЕУ и члан 46. Европске повеље о основним правима. Пре свега, члан 35. ст. 3. Уговора о ЕУ предвиђа да ће, поред дипломатско-конзуларних представништава држава чланица, делегације Уније „допринети имплементацији права грађана Уније за заштиту на територији трећих земаља (...) и мера усвојених на националном нивоу (...)”. У истом тону, Одлуком Савета о оснивању Службе за европске спољне послове прецизирано је да делегације Уније „(...) на захтев једне државе чланице, друге чланице ЕУ (...) морају да је подрже у пружању конзуларне заштите грађанима Уније у трећим земљама”. Друго, члан 23. ст. 2. Уговора о функционисању ЕУ омогућава да Савет „усвоји директиве о успостављању координације и сарадње на предузимању мера неопходних да се олакша [конзуларна] заштита”.<sup>26</sup> Сходно

---

<sup>25</sup> Ibid., p. 6.

<sup>26</sup> Ibid., p. 6.

томе, од ступања на снагу Лисабонског споразума, институције ЕУ имају изричиту надлежност да прихвате заједничке европске стандарде за заштиту грађана ЕУ у трећим земљама. Штавише, Лисабонски споразум и Повеља о основним правима ЕУ постају правно обавезујући инструмент и имају исту правну вредност у обезбеђивању права на конзуларну заштиту. Наведени редефинисани европски уставни оквир и међународна криза отворили су могућност за даље развијање права на конзуларну заштиту за грађане у трећим земљама који немају представништво државе чије држављанство поседују. То потврђују бројни документи од 2009. године, у којима се истиче потреба за ефикаснијом заштитом грађана ЕУ. Реч је документима Савета Европе, Парламента и Европске комисије.<sup>27</sup>

### Политичке опције за заједничку конзуларну службу

Одлука о успостављању организације и функционисању Службе за европске спољне послове као функционалног аутономног тела Уније, као и овлашћења високог представника, засновани су на члану 27. (3) Споразума о Европској унији и конкретним допунама овог члана садржаних у Уговору из Лисабона. Службе за европске спољне послове подржаће високог представника, који је и потпредседник Комисије и председник спољних послова Савета, у испуњавању његовог/њеног мандата за спровођење заједничке спољне и безбедносне политике Уније.<sup>28</sup> Историјски развој показује да, без обзира на повећан политички интерес за тему о којој је овде реч, неколико препрека и даље коче практичну и делотворну реализацију индивидуалног права на конзуларну заштиту.<sup>29</sup> Помињу се три опције за отклањање ових препрека. Прва опција - формирање високо интегрисаног европског партнерства где ће водећу улогу у конзуларним пословима имати

---

<sup>27</sup> “The Stockholm Programme: An open and secure Europe Serving and Protecting Citizens”, European Council, *Official Journal of the European Union*, C 115/01, 2010, p. 11; “European Parliament resolution of 25 November 2009 on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: An area of freedom, security and justice serving the citizen - Stockholm programme”, *Official Journal of the European Union*, C 285 E/12, 2010, Articles 39-41; “EU Citizenship Report 2010”, COM (2010) 603 final, European Commission, 27 October 2010.

<sup>28</sup> Council Decision of 26 July 2010 on establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), *Official Journal of the European Union*, L 201/30, 3.8.2010.

<sup>29</sup> Jan Wouters, Sanderijn Duquet and Katrien Meuwissen, “The European Union and Consular Law”, *op. cit.*, p. 8.

EEAS. Ова опција тренутно ужива малу подршку, јер могућност оснивања тзв. европских конзулата или „евроконзулата”, који би извршавали ограничен број конзуларних послова, већ је испитан од стране Комисије 2006. године. Број утврђених компликација прилично је велики. Конзуларни закони, пракса и ентузијазам да инвестирају у побољшање квалитета конзуларних услуга се, у великој мери, разликују од земље до земље.<sup>30</sup> Друга опција -представља оптимизацију међудржавне сарадње између држава чланица ЕУ у обављању конзуларних функција. Она је добила ширу сагласност.<sup>31</sup> Земље чланице дају предност овом моделу политике, што им омогућава да одрже контролу над пружањем конзуларних услуга. Тренутно, државе експериментишу на *ad hoc* бази на пројектима у којима, у пружању националних конзуларних услуга, група земаља дели простор и административно особље. Ово посебно важи за оне државе чланице које, на основу географских, историјских, културних сличности, имају традицију узајамног рада и тесно сарађују. Примери су земље Бенелукса, Балтика и нордијске државе.<sup>32</sup> Међутим, није искључено за државе чланице да такође успоставе сарадњу на локалним пројектима и са државама које нису чланице ЕУ. Трећа варијанта - обухвата поделу између држава чланица и делегација Уније и у том контексту помиње се меморандум о разумевању који предвиђа сарадњу делегације Уније у Луксембургу са делегацијом у Етиопији и друге. Очекује се да ће број држава чланица тражити од Службе за европске спољне послове да такве аранжмане повећа у будућности.<sup>33</sup> Коначно, Европска комисија упутила је Савету предлог директиве о конзуларној заштити за грађане Уније која се заснива на другој опцији, са циљем да се оствари ближа сарадња између националних конзулата. Она обухвата идеју да конзуларне функције у суштини треба да остану у домену међувладине сарадње и сугерише прилично ограничену улогу делегација Уније у конзуларним пословима. Ипак, предлог директиве не одбације у потпуности улогу делегација ЕУ, већ омогућава ЕУ да преузме улогу подршке у реализацији заштите њених грађана у трећим земљама где не постоје конзуларна или дипломатска представништва. Предлог Комисије

---

<sup>30</sup> Ramses A. Wessel and Bart van Vooren, “The EEAS’ Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law”, paper presented at the UACES Conference “Exchanging Ideas on Europe 2012, Old Borders - New Frontiers”, 3-5 September 2012, Passau, p. 11.

<sup>31</sup> Jan Wouters, Sanderijn Duquet and Katrien Meuwissen, “The European Union and Consular Law”, *op. cit.*, p. 8.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

представља операционализацију правних принципа садржаних у члану 23. Уговора о функционисању Европске уније.<sup>34</sup> Предлог Комисије такође спецификује обим заједничке конзуларне заштите у погледу мера које подржавају недискриминацију. Тако ће чланови породица држављана Уније, на тај начин, добити европску конзуларну заштиту. Недискриминаторски третман такође подразумева принцип, као што је предвиђено у члану 23. Уговора о функционисању ЕУ, да конзуларни службеници морају да обезбеде заштиту држављана друге државе чланице под истим условима као и за држављане своје државе.<sup>35</sup>

### **3) КОНЗУЛАРНА ЗАШТИТА И ПОМОЋ У КРИЗНИМ СИТУАЦИЈАМА**

У случају кризних ситуација ЕУ има на располагању неколико инструмената за интервенисање: цивилну заштиту унутар и ван територије Уније, пружање хуманитарне помоћи, кризни менаџмент који укључује механизме за брзо реаговање и мисије цивилног кризног менаџмента у складу са спољном, безбедносном и одбрамбеном политиком. Најважније ситуације у којима се наведени инструменти користе су природне катастрофе, терористички акти, пандемије или оружани сукоби, а сами инструменти имају улогу у конзуларној заштити, јер све већи број грађана држава чланица ЕУ путује или се из различитих разлога трајно настањује у трећим земљама. Сходно утврђеним нормама законодавства ЕУ, конзуларна представништва држава чланица ЕУ у трећим земљама треба да током кризних ситуација, које на пример изискују евакуацију, функционишу на истим принципима као и током редовних активности.<sup>36</sup> Као пример како функционише конзуларна заштита држављана чланица ЕУ током криза могу се навести ситуације које су настале услед цунамија који је 2004. године највише погодио земље Југоисточне Азије и сукоба у Либану 2006. године. Тада је Француска преузела на себе да збрине и евакуише сва лица која су држављани чланица ЕУ, јер је имала више конзуларних представништава у Југоисточној Азији и Либану него остале државе ЕУ. Поред тога, Француска је са трећим земљама које су биле погођене кризом имала развијене историјске везе, што је погодновало избегавању многих

<sup>34</sup> “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, op. cit.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> “Green Paper of 28 November 2006 on diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries”, op. cit., pp. 3-4.

бирокупских мера и убрзавању процеса повратка Европљана у своје матичне државе. Може се претпоставити да је Француској поверено да спроведене одговарајуће мере у кризној ситуацији више због политичке предузимљивости него као резултат разматрања легалности аквих активности. Други случај је незаконито хапшење италијанског свештеника Сандра де Претиса (Sandro De Pretis) у Цибутију крајем 2007. године. Зато су Француска и Италија почетком 2008. године спровеле координисану дипломатску активност са циљем ослобађања поменутог свештеника, али уз поштовање политичко-правног система у Цибутију. Дакле, ова активност укључивала је италијанску дипломатску заштиту уз помоћ Француске, али то није резултирало препоруком за изменом норми ЕУ у области дипломатско-конзуларне заштите. На крају, закључак је да су обе земље деловале самостално без позивања на свој статус држава чланица ЕУ.<sup>37</sup> У претходним деловима рада који се односе на конзуларну заштиту у трећим земљама током кризних ситуација, види се да државе чланице ЕУ немају консолидован приступ. Другим речима, државе ЕУ не улажу напоре у стварање и обликовање јединственог система правила у вези са конзуларном заштитом током криза којег ће се придржавати све државе чланице. Самим тим, не постоји унапред развијен план деловања конзуларних представништава у трећим земљама у случају криза. Закључак је да се у оваквим ситуацијама поступа *ad hoc* и да се руководећа позиција у кризним ситуацијама препушта на основу политичког утицаја који једна или више чланица ЕУ имају у делу свету који је захватила криза, а не у складу са унапред разрађеним планом. Претходна констатација може да се заснива на члану 23. Уговора о функционисању Европске уније у коме је истакнуто да ће државе чланице ЕУ усвојити неопходне одредбе и започети међусобне преговоре како би осигурале конзуларну заштиту својих грађана на територијама трећих земаља.<sup>38</sup> Конкретније, очигледно је да и поред ове обавезујуће одредбе, као и других правних предуслова, чланице ЕУ још увек нису учиниле довољно на усвајању довољног броја норми којима би се креирао јединствен систем конзуларне заштите њихових држављана у трећим земљама како током редовних активности, тако и у кризним ситуацијама. Током претходних година ситуација се у вези са пружањем

---

<sup>37</sup> Видети: Patrizia Vigni, "Diplomatic and Consular Protection in EU Law: Misleading Combination or Creative Solutions", EUI Working Papers, LAW 2010/11, *European University Institute*, Florence, pp. 23-24.

<sup>38</sup> Видети: "Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union", *Official Journal of the European Union*, 30.03.2010, Art. 23.

конзуларне заштите у случају криза поправила, али и даље постоје нека питања у овој области која нису решена. Постојеће законодавство ЕУ није јасно дефинисало ко треба да има кључну улогу за грађане држава чланица који немају конзуларну заштиту у трећим земљама, што се односи и на такозвану „водећу државу”. Наиме, један од корака који је предузет како би се свим грађанима са територије ЕУ обезбедила конзуларна заштита било је дефинисање водеће државе у некој од трећих земаља која је надлежна да руководи пружањем конзуларне заштите у тој земљи у случају кризе. До сада је само у 28 трећих држава ЕУ дефинисала водећу државу чланицу, у односу на 146 трећих држава широм света у којима макар једна од чланица ЕУ има своје представништво. Питање финансијске надокнаде још један је од проблема који додатно оптерећује креирање заједничког плана пружања конзуларне заштите у кризним ситуацијама. Наиме, током кризних ситуација спроводе многе активности које изискују значајна финансијска средства. Неке од држава чланица ЕУ траже од својих грађана да плате трошкове транспорта из трећих земаља у којима је избила криза, док друге државе то не захтевају од својих грађана. Зато је у појединим директивама ЕУ наглашена важност потписивања билатералних споразума између држава чланица о финансијској надокнади у случају кризних ситуација. Ти споразуми требали би да укључе договор о надокнади утрошених средстава држави чланици која има конзуларно представништво у трећој земљи и која је преузела одговорност за евакуацију грађана чија држава нема конзуларно представништво у тој земљи.<sup>39</sup> Што се тиче концепта „водеће државе”, преузимање такве улоге у некој од трећих земаља је добровољно. Постоји могућност да две државе преузму такву улогу у једној од трећих земаља, па се у том случају деле одговорности и јасно дефинише међусобна координација. У надлежности водеће државе је спровођење најадекватнијих припремних мера. Једна од најважнијих мера такве врсте је креирање плана евакуације у случају кризе о чему водећа држава обавештава представништва других чланица ЕУ и делегацију Европске комисије у тој земљи. Уколико конзуларно представништво водеће државе у трећој земљи сматра да је неопходно извршити евакуацију лица која су држављани чланица ЕУ, она ће о томе обавестити њихова локална представништва и власти у матичној држави. Чланице ЕУ о чијим држављанима се ради треба да обавесте представништво водеће државе о свом ставу у вези са

<sup>39</sup> Видети: “Proposal for a Directive of the Council on coordination and cooperation measures regarding consular protection for unrepresented EU citizens”, European Commission, SEC(2011) 1556 final, Brussels, 14.12.2011, pp. 17-18.

евакуацијом. Уколико нека од држава чланица одбије помоћ водеће државе у евакуацији онда она преузима одговорност да своје држављане премести на безбедну локацију. Ипак, у складу са принципом недискриминације држављани чланице ЕУ која је одбила помоћ и даље имају право на конзуларну заштиту представништва водеће државе у трећој земљи. Грађани чланица ЕУ добровољно одлучују о томе да ли желе да користе помоћ водеће државе у случају евакуације. Процес евакуације сматра се завршеним када водећа држава смести држављане чланица ЕУ на безбедну локацију. Та локација унапред је утврђена и обавеза водеће државе је да осигура смештање лица која се евакуишу само на ту локацију. Када се ради о међусобној комуникацији водеће државе и осталих чланица ЕУ, мора да постоји размена информација које су неопходне ради спровођења мисије водеће државе. Добијене информације водећа држава сме да користи само у оквирима задатака који су јој додељени добијањем такве улоге. Према принципима европске солидарности и обавези чланица ЕУ да заштите своје држављане, државе чланице даће свој допринос ради ефикасног спровођења мисије водеће државе. Сходно томе, водећа држава може током периода кризе упутити позив другим чланицама ЕУ да на добровољној бази пруже логистичку и помоћ у људству.<sup>40</sup>

#### **4) РЕДОВНЕ КОНЗУЛАРНЕ ФУНКЦИЈЕ ДРЖАВА ЕУ У ТРЕЋИМ ЗЕМЉАМА**

Постоје разне специфичне класификације конзуларних функција. Миодраг Митић и Стеван Ђорђевић конзуларне функције деле на функције: према органима државе пријема, у односу на сопствене држављане и у односу на стране држављане. За тему овог рада најважније су друга и трећа функција конзуларних представништва из наведене поделе. Трећа функција која се односи на стране држављане укључује најмање задатака. Конзуларна представништва примарно штите своје држављане у држави пријема, али њихове услуге редовне користе и страни држављани. Та лица су држављани државе пријема, трећих држава или лица без држављанства. Разлози за посету ових лица конзуларном представништву стране државе су разноврсни, али сходно теми рада нема потребе да се детаљно набрајају и објашњавају. Ипак, треба нагласити да свака држава различито дефинише услове за пружање конзуларне помоћи, посебно када је у питању улазак на

---

<sup>40</sup> Видети: “European Union guidelines on the implementation of the consular Lead State concept”, (2008/C 317/06), *Official Journal of the European Union*, 12.12.2008.

њену територију. Конзулати имају овлашћења да покрену процедуру решавања проблема страног држављанина и да је евентуално убрзају, посебно ако се ради о држављанину државе пријема, али немају овлашћења да самостално решавају такав проблем. Друга функција конзуларних представништава подразумева заштиту сопствених држављана у држави пријема. Та функција превасходно укључује бригу о повређеним, болесним, ухапшеним и пословно неспособним грађанима.<sup>41</sup> Постоји неколико најважнијих околности у којима се грађанима држава чланица ЕУ пружа конзуларна заштита и помоћ. Те околности су: смрт, тешке несреће или болести, хапшење или привођење, помоћ жртвама насиља, помоћ у случају губљења личних докумената и неопходност пружања финансијске помоћи коју је угрожено лице дужно да надокнади. У наведеним околностима све државе чланице својим држављанима пружају конзуларну заштиту и помоћ која укључује саветодавну, правну, финансијску, медицинску и административну помоћ. Поред тога, конзуларна представништва пружају релевантне информације својим грађанима који су се нашли у поменутиим околностима, али и информишу њихове породице о ситуацији или стању у којој се тај појединац налази. Треба истаћи и то да већина држава чланица ЕУ пружа информације својим грађанима о ситуацијама у којима није у стању да им пружи неопходну помоћ.<sup>42</sup>

### Локална помоћ конзуларне службе у земљи пријема

Локална помоћ конзуларне службе превасходно спада у домен међусобних односа и координације државе чланице ЕУ која је представљена у трећој земљи и чланице ЕУ која нема своје представништво а из које грађанин потиче. Развој ове сарадње и координације је важан, јер чланица ЕУ из које грађанин потиче има све релевантне информације о том лицу, што је важно за пружање конзуларне заштите. Грађани чланица ЕУ које немају своја конзуларна представништва у трећој земљи представљају рањиву групу, будући да је конзуларна заштита најчешће неопходна у проблематичним ситуацијама. Што се тиче грађана чије државе имају конзуларна представништва у трећим земљама, обавеза њихове заштите је очигледна. С друге стране, пружање конзуларне заштите лицима из ЕУ чије

<sup>41</sup> Видети: Миодраг Митић и Стеван Ђорђевић, *Дипломатско и конзуларно право*, op. cit., стр. 190-193.

<sup>42</sup> Видети: "Common Practices in Consular Assistance and Crisis Situation", *Council of the European Union*, 10698/10, Brussels, 9 June 2010, pp. 1-4.

државе немају представништва у трећим земљама није једноставно, јер се ипак ради о страним држављанима. Ови случајеви су комплекснији због чињенице да захтевају координацију и успостављање веза између конзуларних представништава чланица ЕУ и органа држава чланица који се не налазе „на терену”. То се односи како на пружање локалне помоћи конзуларне службе, тако и на кризне ситуације. ЕУ чини напоре како би у овој области створила ефикасан систем, али и даље није јасно дефинисана подела надлежности у случају пружања локалне помоћи конзуларне службе грађанима чланица ЕУ које немају своја представништва у трећим земљама. Поред тога, сарадња конзуларних представништава чланица ЕУ у трећим земљама није у потпуности отворена, па се постојећи капацитети у овој области не користе у пуној мери. Могући разлог за то је чињеница да у кризним ситуацијама највише финансијских трошкова сноси држава чланица која пружа конзуларну заштиту и држављанима других чланица ЕУ, па ниједна од држава чланица представљена у трећим земљама не жели да заузме активнији приступ у пружању локалне помоћи конзуларне службе свим лицима која су држављани неке од чланица ЕУ.<sup>43</sup> Може се закључити да између чланица ЕУ не постоји довољно воље или спремности на одрицање у изналажењу решења како би се створио јединствен систем пружања локалне помоћи конзуларне службе. Другим речима, очигледно је да поједине чланице ЕУ нису спремне да се зарад заједничких циљева и интереса више ангажују у овој области. Таква ситуација може само додатно да отежа положај лица чије државе нису представљене у некој од трећих земаља. Грађани држава чланица ЕУ које немају конзуларно представништво у некој од трећих земаља могу да се, по свом избору за конзуларну заштиту, обратe конзуларном представништву државе чланице ЕУ које постоје у тој земљи. Ипак, услов за то је постојање споразума о подели трошкова између две земље. Ти споразуми су прихватљиви док год дају резултате, односно представљају основу ефикасне конзуларне заштите грађана ЕУ у трећим земљама. Пружање конзуларне заштите лицима из ЕУ чија држава нема конзуларно представништво у трећој земљи захтева ефикасну сарадњу конзуларног представништва државе ЕУ која им пружа помоћ у тој земљи са конзуларним властима матичних држава из којих та лица потичу. Зато је од изузетне важности размена информација и координација конзуларних представништава држава ЕУ које су присутне у

---

<sup>43</sup> Видети: “Proposal for a Directive of the Council on coordination and cooperation measures regarding consular protection for unrepresented EU citizens”, *op. cit.*, pp. 12-13.

некој од трећих држава. У том смислу, неопходно је одржавање сталних веза између ових конзуларних представништава.<sup>44</sup>

## 5) ПРЕПРЕКЕ НА ПУТУ КА ЕФИКАСНИЈОЈ КОНЗУЛАРНОЈ ЗАШТИТИ

Упркос напретку до којег је дошло током протеклих неколико година на плану израде наднационалних смерница у области конзуларних послова, на практичном плану делотворна и ефикасна примена политике узајамне конзуларне заштите држављана земаља ЕУ у трећим државама наилази на више међусобно условљених проблема. Расправа о предлогу директиве Савета ЕУ, која би требало да уреди питања координације и сарадње националних конзуларних служби у случајевима пружања помоћи држављанима Уније у трећим земљама у којима матична земља чланица нема дипломатско-конзуларно представништво, још увек траје иако је директива према првобитном плану требало да буде усвојена у пролеће 2012. године. Конзуларна заштита сматра се једном у низу тзв. подељених надлежности Уније, где наднационалне институције спроводе комунитарне политике упоредо са националним властима. Утолико се будуће законодавство Уније у овој области може сматрати првенствено оруђем хармонизације националних прописа, а не стварањем нових прописа са чисто наднационалним карактером и непосредним дејством. Како власти земаља чланица због застоја у доношењу поменуте директиве немају обавезу да уједначе националне прописе, разлике у националним нормативним оквирима и пратећој пракси у погледу обима, степена и процедуралног аспекта предвиђене конзуларне заштите и даље представљају препреку ефикасној заштити права грађана ЕУ у трећим земљама.<sup>45</sup> Нису све чланице ваљано примениле чак ни смернице садржане у Одлуци 95/553 о заштити грађана ЕУ посредством дипломатских и конзуларних представништава, али се и хијерархијско место у правном поретку националних мера неопходних за примену ових смерница разликује се од земље до земље.<sup>46</sup> У појединим земљама мере су усвојене у оквиру законског акта, у другим су добиле форму

<sup>44</sup> Видети: "Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad", COM(2011) 881 final, *European Commission*, Brussels, 14.12.2011, pp. 3-4.

<sup>45</sup> Обимна студија о националним прописима чланица ЕУ о конзуларној заштити је: *Consular and Diplomatic Protection: Legal Framework in the EU Member States*, the CARE project, December 2010, [www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf](http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf).

<sup>46</sup> "Decision of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 19 December 1995 regarding protection for citizens of the European Union by

владине уредбе, а у трећим интерних упутстава. Суд правде заузео је у судској пракси становиште да се интерна упутства издата јавној управи никако не могу сматрати ваљаном националном мером за примену правног наслеђа Уније.<sup>47</sup> У већини земаља чланица пракса конзуларне заштите према члану 23. Уговора о функционисању ЕУ најчешће не обухвата грађане Уније који дуго живе у трећој земљи, апатриде, избеглице, тражиоце азила и чланове породица који нису држављани ЕУ. Додуше, у пракси је преовладао став да последња набројана категорија лица треба да у ванредним ситуацијама има једнак третман са држављанима Уније. Питање проширеног тумачења опсега права на конзуларну заштиту надилази чак оквире расправа у институцијама ЕУ и оно је, чини се, већ решено у међународној судској пракси. У пресудама у случајевима *LaGrand* и *Avena*, Међународни суд правде заузео је становиште да одредбе Бечке конвенције о конзуларним односима, као главног инструмента кодификације општеприхваћених правила у овој области, посредно сврставају право на конзуларну заштиту у ред индивидуалних грађанских права - а не питања које искључиво спада у домен дискреционог одлучивања у међудржавним односима.<sup>48</sup> Тиме је постало превазиђено схватање да је грађанин коме се пружа конзуларна заштита заправо пуки „објект” односа између органа двеју држава, неко ко се у том односу не појављује као самостални носилац права. Стога се ни ограничавање или избегавање пружања конзуларне помоћи грађанима ЕУ у трећим земљама више не може легитимизовати позивањем на дискреционо одлучивање о начину спровођења државне политике у тој области. Одсуство правно обавезујућих правила на нивоу ЕУ о пружању узајамне конзуларне заштите у трећим земљама делимично је до сада било надомештено практичном солидарношћу исказаном у појединим кризним ситуацијама. Власти држава чланица настоје да осигурају евакуацију грађана свих земаља ЕУ из кризних подручја у трећим земљама вођене ставом да ниједан грађанин ЕУ не сме да буде препуштен сам себи.<sup>49</sup> Будући да још увек не

---

diplomatic and consular representations”, 95/553/EC, *Official Journal of the European Communities*, L 314, 28 December 1995, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995D0553:en:HTML>.

<sup>47</sup> Погледати на пример следећу пресуду: *Case 159/99 Commission v. Italy*, 17 May 2001, European Court of Justice, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999CJ0159:EN:PDF>.

<sup>48</sup> *LaGrand (Germany v. United States of America)*, Judgment, ICJ Reports 2001, International Court of Justice, [www.icj-cij.org/docket/files/104/7736.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/104/7736.pdf); *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Judgment, ICJ Reports 2004, International Court of Justice, [www.icj-cij.org/docket/files/128/8188.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/128/8188.pdf).

постоје развијени наднационални планови нити заједничка координација конзуларних власти у кризним ситуацијама, план евакуације се креира „у ходу” односно успостављањем тренутних веза и личних контаката. На пример, у Јапану је немачки конзулат пружио помоћ за 18 држављана других чланица Уније при евакуацији из града Сендаи, који је био на удару таласа радијације који је почео да се шири након разарања нуклеарне електране у Фукушими.<sup>50</sup> Слично томе, мађарски конзулат у Триполију обезбедио је авионски превоз и за румунске, бугарске, немачке и чешке грађане у данима најжешћих грађанских оружаних сукоба у Либији. Ипак, ваљана конзуларна заштита која проистиче из права зајамчених основним уговорима Уније никако не може, нити сме, да почива на храбрости и хуманости појединих дипломатских и конзуларних службеника, односно да буде препуштена пуком случају. Уопштено посматрано, у демократској теорији и пракси неприхватљиво је да се заштита основних људских и грађанских права одвија непредвидљиво и несигурно, јер се тиме нарушава идеја правне сигурности. Сувишно је помињати да се тиме крши начело владавине права као једно од темељних начела на којима је саздана европска интеграција и чија је обавеза поштовања унета у основне уговоре. Проблем је што скоро све земље чланице прибегавају приступу „од случаја до случаја”, чиме подстичу правну несигурност и онемогућавају поуздано информисање грађана где и како могу да потраже конзуларну заштиту у трећим земљама.<sup>51</sup> Као поучан пример може да послужи срамно понашање некадашњег немачког конзула у Бомбају, који је након терористичког напада изведеног 2008. године у том индијском граду дошао да евакуише само немачке држављане чланове делегације Европског парламента - на запрепашћење осталих чланова делегације и њихових помоћника који су били држављани других земаља чланица Уније.<sup>52</sup> Поред тога, немачки и француски конзулат лоше су се понели према једном помоћнику из ове делегације који је имао двојно држављанство, тако што му је прво одбијено издавање привремене

<sup>49</sup> Као претеча праксе узајамне конзуларне заштите грађана Уније може да се узме случај када су 1990. године након избијања Првог заливског рата дипломатска и/или конзуларна представништва појединих земаља тадашње ЕЗ у Кувајту пружиле помоћ у евакуацији и држављанима осталих чланица ЕЗ - иако тада чак није ни постојала правна категорија грађанства ЕУ.

<sup>50</sup> Andrew Rettman, “Joint consular work to reinforce ‘EU citizenship’”, *EU Observer*, 23 March 2011, <http://euobserver.com/foreign/32045>, 20/10/2013.

<sup>51</sup> *Consular and Diplomatic Protection: Legal Framework in the EU Member States*, op. cit., p. 680.

<sup>52</sup> Philippa Runner, “MEP attacks EU consular reaction in Mumbai”, *EU Observer*, 8 December 2008, <http://euobserver.com/justice/27253>, 22/10/2013.

путне исправе, да би потом био предмет условљавања да ће му документ бити издат али тек након што попуни административне обрасце у просторијама конзулата. Наведени захтев је био крајње непримерен у ситуацији када је у Бомбају било уведено ванредно стање, а самим тим и кретање скоро онемогућено. Да срамота буде још већа, француски и шпански службеници су члановима делегације Европског парламента дали погрешне информације о доласку авиона специјално послатих из Европе ради њихове евакуације. У наведеном случају, који је могао да произведе веома штетне последице по људске животе, чини се да су се конзули и конзуларни службеници земаља чланица ЕУ оглушили о обавезе које имају и према држављанима других земаља Уније или су, најблаже речено, били склони да традиционално уско протумаче поверену надлежност. Историјска улога, обичајно право и међународни правни документи описују конзуларну функцију као спровођење закона једне државе (тзв. државе одашиљања) и заштиту њених привредних интереса и грађана на територији друге државе (тзв. државе пријема).<sup>53</sup> Утолико је природно и очекивано да су конзуларни службеници у обављању поверених надлежности усредсређени на пружање помоћи искључиво сопственим држављанима. Упркос инхерентној бирократској инерцији „оправданој” законском обавезом и осећањем „патриотске” дужности да се помогне само сународницима, конзуларни службеници земаља Уније итекако су дужни да пруже помоћ и држављанима свих осталих чланица ЕУ и требало би да буду свесни свих међународних обавеза које је њихова матична држава преузела као чланица Уније. Чак и када оставимо по страни прихваћене међународноправне обавезе, изостанак узајамне конзуларне помоћи био би знак драстичног одступања од вредности и начела на којима почива идеја европске интеграције. Свакако да је мањак осећаја дужности да се помогне грађанину Уније који је држављанин неке друге чланице природна последица одсуства заједничког политичког идентитета и мањка наднационалног културног идентитета - а то је сложен проблем за чије разматрање нема места у овом тексту. Слаба свест о обавези пружања конзуларне помоћи и држављанима других земаља ЕУ у трећим државама делом се може објаснити „распетошћу” конзуларног службеника између територијалне димензије надлежности - која се односи на чињеницу да се суверена власт над становништвом увек врши на јасно омеђеној

---

<sup>53</sup> Опширније о развоју конзуларне функције погледати у: Fritz Münch, “Consular Jurisdiction”, in: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 9, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Elsevier Publishing, Amsterdam, 1986, pp. 33-35.

територији, и личне димензије држављанства - која указује на то да однос државе са грађанима не престаје чињеницом да они тренутно живе на територији стране државе.<sup>54</sup> Тензија између наведене две димензије појачана је глобализацијом, односно растућом прекограничном покретљивошћу појединаца и пословних активности, што је вишеструко у кратком року умножило ситуације у којима конзуларни органи треба да реагују. Некада је боравак и пословање држављана једне земље на територији друге био изузетак, а сада је то постало скоро опште правило. Са повећањем изложености домаћих држављана иностраној јурисдикцији појављује се већи и разноврснији захтев за пружањем конзуларне помоћи у околностима ограничених или оскудних материјалних и људских ресурса намењених вршењу конзуларне функције. Због тога су поједине чланице ЕУ, попут Велике Британије, заузеле резервисан став према тежњи да се ојача узајамна конзуларна заштита грађана Уније у трећим земљама. Влада у Лондону тврдила је да британски држављани не уживају законом зајамчену конзуларну заштиту, те да сходно томе ни британски конзуларни органи не морају да такву заштиту пруже држављанима других чланица ЕУ, већ се она налази у домену спровођења политике. Другим речима, пружање конзуларне помоћи британским држављанима није превасходна дужност британских конзулата, већ се обим и начин пружања помоћи третира као питање одлучивања самог службеника у конкретној ситуацији. Наведено тумачење није прихваћено као ваљан аргумент у институцијама Уније, али је извесно да ће оно опстати као линија водила у пракси конзуларног пословања појединих чланица ЕУ. Препрека са којом се грађани Уније суочавају у остваривању загарантованог права на конзуларну заштиту у трећим земљама је арбитрарно тумачење конзуларних службеника мотивисано жељом да се избегне обављање свакодневних радних задатака - посебно ако је реч о компликованом случају пружања конзуларне помоћи који захтева веће ангажовање. У суштини лежи кршење етике јавне управе подстакнуто бирократском инерцијом да се посао превали на другу службу, а јасно је да конзуларни службеник не предузима све оно што је неопходно за делотворну заштиту основних људских права својих суграђана или држављана других земаља Уније. Из праксе је познат случај нестанка британског новинара Мајкла Диксона (Michael Dixon) са десетогодишњим сталним боравком у

<sup>54</sup> Више о овом проблему видети у: Stefano Battini, "The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection", in: Edoardo Chiti and Bernardo Giorgio Mattarella (eds), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 2011, pp. 173-183.

Белгији. Када је 2009. године нестао у Костарици, британска полиција је саветовала његову породицу да се обрати белгијском конзулату за помоћ, али је надлежни службеник одбио да помогне позивајући се на британско држављанство насталог новинара. Потом је британски конзулат у Костарици, који је заправо на самом почетку направио тежак пропуст јер је тек након недељу дана јавио породици да је Дискон нестао, невољно пружио минималну помоћ. Новинар ни до дан данас није пронађен, нити је позната његова судбина, за шта је делом одговоран став британског конзулата и Министарства спољних послова које није вршило притисак на локалну власт да спроведе истрагу - иако је Диксон само један у низу несталих странаца у Костарици. Будући да право на конзуларну заштиту имају само особе које поседују држављанство земље чланице ЕУ, крупан практични проблем настаје уколико чланови њихове породице немају држављанство неке од држава ЕУ. У том случају, током кризних ситуација може да дође до нежељеног одвајања чланова породице, јер право на конзуларну помоћ имају само они чланови који поседују држављанство неке од чланица Уније. На пример, то значи да члановима породице који нису грађани ЕУ не би могле да буду издате привремене путне исправе, неопходне за напуштање треће земље у којој је избио грађански рат или је дошло до природне непогоде огромних размера. Реч је о етички контроверзној бирократској зачкољици, која може значајно да повећа стрес којем су већ изложени грађани угрожени кризном ситуацијом у коју нису доспели својом жељом. Дехуманизујућа димензија раздвајања чланова једне породице током кризних ситуација на основу (не)поседовања држављанства посредно је признато чланом 7. Повеље Европске уније о основним правима и чланом 8. Европске конвенције о људским правима.<sup>55</sup> Наведени чланови гарантују право на поштовање приватног и породичног живота лицима која су држављани чланица ЕУ, па је могућност да дође до раздвајања од породице лица које нема држављанство чланице ЕУ у директној колизији са наведеним међународним документима. Дакле, чланице ЕУ би требало ускладе законодавство ЕУ са Повељом Европске уније о основним правима и Европском конвенцијом о људским правима у вези са конзуларном заштитом својих држављана у трећим земљама, посебно када је реч о кризним ситуацијама. Грађани неке од држава ЕУ који су присутни у трећим земљама могу се подвести под лица која немају конзуларну заштиту своје државе не само ако немају своје конзуларно представништво у тој земљи, већ и ако се

---

<sup>55</sup> Видети: "Charter of Fundamental Rights of the European Union", 2010/C 83/02, *Official Journal of the European Union*, Article 7; "European Convention on Human Rights", Article 8.

постојеће конзуларно представништво дефинише као „недоступно”. Као потенцијална препрека ваљаној конзуларној заштити овде се појављује чињеница да није јасно дефинисано када је конзуларно представништво доступно, а када није. Раније помињани предлог директиве који је 2011. сачинила Европска комисија садржи дефиницију недоступности, којом се недоступним проглашава свако дипломатско и/или конзуларно представништво које грађанин, користећи вид превоза уобичајен у трећој земљи, не може да посети и да се током истог дана врати у место пребивалишта. Тренутно није јасно утврђено која је држава чланица обавезна да помогне грађанима држава ЕУ који немају конзуларну заштиту у некој од трећих земаља. Тиме се одлажу процеси у развоју конзуларне заштите и онемогућава успостављање једнакости у смислу сигурности свих грађана ЕУ у овој области. Лош проток информација између јавне управе и грађана и оскудна комуникација између свих актера укључених у спровођење политике конзуларне заштите на терену, чини се да представљају следећу структурну запреку ефикасној конзуларној заштити у трећим земљама. С једне стране, грађани Европске уније нису у довољној мери упознати са правима која им гарантују различити уговори и споразуми, посебно када је реч о уским и специфичним сегментима јавне политике као што је то конзуларна заштита у трећим земљама. Премда је Зелена књига о дипломатској и конзуларној заштити грађана Уније у трећим земљама дала конкретне смернице како да се отклони ова структурна препрека несметаном уживању права, проблем и даље представља неадекватно информисање грађана о могућностима конзуларне заштите. На пример, још увек не постоји ваљано обавештавање грађана о томе којој амбасади државе ЕУ или њеном конзуларном представништву треба да се обрате ако се нађу у трећој земљи у којој њихова држава не може да им пружи конзуларну помоћ. С друге стране, национална дипломатска и/или конзуларна представништва у трећим земљама нису у довољној мери координисана нити размењују информације о грађанима ЕУ присутним у тим земљама. Примера ради, чест је случај да конзуларни службеници немају сачињене спискове са контакт детаљима преводилаца, адвоката, лекара који могу да затребају неком грађанину ЕУ чија матична држава нема своје дипломатско и/или конзуларно представништво у тој трећој земљи. Када је реч о увршћивању конзуларне заштите у круг надлежности делегација ЕУ у трећим земљама као потенцијални проблем практичне природе појављује се ограничен обим људских и материјалних ресурса делегација у појединим земљама пријема. Европска служба за спољне послове још увек се налази у процесу организационе изградње, па се чини да би немогућност наднационалних

дипломатских службеника да ваљано одговоре на захтеве грађана Уније за пружањем конзуларне заштите могло да доведе до пада већ годинама уназад релативно ниског поверења јавности у институције ЕУ. Поред оскудне експертизе тренутно запослених службеника у области конзуларних послова, пред грађане у невољи може се испречити и раширена пракса непоштовања етичког кодекса јавних службеника у институцијама Уније.<sup>56</sup> Неefикасно пружање помоћи у невољи вероватно би изневерило очекивања грађана у погледу сврхе поседовања наднационалног грађанства у контексту улоге ЕУ ван њене територије. Наравно, проблем остаје и одсуство сагласности влада земаља чланица о томе да ли уопште треба Европској служби за спољне послове преносити надлежност у области конзуларне заштите. Према појединим предлозима који су потекли из академске заједнице, преношење конзуларних послова на Европску службу за спољне послове требало би да се одвија постепено и у два мање захтевна корака.<sup>57</sup> Први корак би било јачање координационе улоге Службе у кризним ситуацијама, која би конзуларним представницима земаља чланица помогла да лакше размењују информације са терена, организују евакуацију и реше било које друго логистичко питање. Делегације ЕУ могле би да имају водећу улогу у спровођењу заједничких планова за ванредне ситуације. Други корак могло би да буде увођење пружања конзуларне заштите грађанима Уније у невољи, чије матичне земље немају дипломатско и/или конзуларно представништво у трећој земљи где се незгода догодила. Делегација ЕУ би утолико помогла што би пружила хитну логистичку подршку угроженим грађанима и повезала их са властима њихове матичне државе.

## 6) ИЗВОРИ

Arrighi, Jean-Thomas et al., “Franchise and Electoral Participation of Third Country Citizens Residing in the European Union and of EU Citizens Residing in Third Countries”, Directorate General For Internal Policies, Policy Department C: Citizens’ Rights And Constitutional Affairs, European Parliament, Strasbourg, 2013.

---

<sup>56</sup> О структурним проблемима у функционисању администрације ЕУ више видети у: Срђан Кораћ, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.

<sup>57</sup> Kristi Raik, “Serving the citizens?: Consular role of the EEAS grows in small steps”, *Policy Brief*, 30 April 2013, European Policy Centre, [www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_3488\\_consular\\_role\\_of\\_the\\_eecas.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3488_consular_role_of_the_eecas.pdf), p. 4.

- Battini, Stefano, “The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection”, in: Edoardo Chiti and Bernardo Giorgio Mattarella (eds), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 2011.
- “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 83/02, 2010.
- “Common Practices in Consular Assistance and Crisis Situation”, *Council of the European Union*, 10698/10, Brussels, 9 June 2010.
- “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, 30.03.2010.
- Consular and Diplomatic Protection: Legal Framework in the EU Member States*, the CARE project, December 2010, [www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf](http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf).
- “Council Decision of 26 July 2010 on establishing the organisation and functioning of the European External Action Service”, 2010/427/EU, *Official Journal of the European Union*, L 201/30, 3.8.2010.
- “Decision of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 19 December 1995 regarding protection for citizens of the European Union by diplomatic and consular representations”, 95/553/EC, *Official Journal of the European Communities*, L 314, 28 December 1995, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995D0553:en:HTML>.
- “Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries”, Green Paper, COM(2006)712 final, *Commission of the European Communities*, Brussels, 28.11.2006.
- “European Convention on Human Rights”, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12 and 13, *European Court of Human Rights and Council of Europe*, Strasbourg.
- “European Parliament resolution of 25 November 2009 on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: An area of freedom, security and justice serving the citizen - Stockholm programme”, *Official Journal of the European Union*, C 285 E/12, 2010.
- “EU Citizenship Report 2010”, COM (2010) 603 final, European Commission, 27 October 2010.
- “European Union guidelines on the implementation of the consular Lead State concept”, *Official Journal of the European Union*, C 317/06, 12.12.2008.

- “Green Paper of 28 November 2006 on diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries”, European Commission, COM(2006) 712 final, *Official Journal*, C 30, 10.02.2007.
- “Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries”, Council of the European Union, 5 November 2010, 15613/10, COCON 40, PESC 1371, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st15/st15613.en10.pdf>.
- Кораћ, Срђан, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Митић, Миодраг и Ђорђевић, Стеван, *Дипломатско и конзуларно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007.
- Moraru, Madalina Bianca, “Protection of EU citizens abroad: A legal assessment of the EU citizen’s right to consular and diplomatic protection”, *Perspectives on Federalism*, Vol. 3, Issue 2, 2011.
- Münch, Fritz, “Consular Jurisdiction”, in: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 9, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Elsevier Publishing, Amsterdam, 1986.
- “Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad”, COM(2011) 881 final, *European Commission*, Brussels, 14.12.2011.
- “Proposal for a Directive of the Council on coordination and cooperation measures regarding consular protection for unrepresented EU citizens”, Commission Staff Working Paper/Impact Assessment, *European Commission*, SEC(2011) 1556 final, Brussels, 14.12.2011.
- Raik, Kristi, “Serving the citizens?: Consular role of the EEAS grows in small steps”, *Policy Brief*, 30 April 2013, European Policy Centre, [www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_3488\\_consular\\_role\\_of\\_the\\_eeas.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3488_consular_role_of_the_eeas.pdf)
- “The Stockholm Programme: An open and secure Europe Serving and Protecting Citizens”, European Council, *Official Journal of the European Union*, C 115/01, 2010.
- “Treaty of Amsterdam”, *Official Journal of the European Union*, C 340, 10.11.1997.
- Vigni, Patrizia, “Diplomatic and Consular Protection in EU Law: Misleading Combination or Creative Solutions”, EUI Working Papers, LAW 2010/11, *European University Institute*, Florence.
- Wessel, Ramses A., and Vooren, Bart van, “The EEAS’ Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law”, paper presented at the UACES Conference “Exchanging Ideas on Europe 2012, Old Borders - New Frontiers”, 3-5 September 2012, Passau.

Wouters, Jan, Duquet, Sanderijn, and Meuwissen, Katrien, "The European Union and Consular Law", the Leuven Centre for Global Governance Studies and the Institute for International Law, University of Leuven, Working Paper No. 107, June 2013.

## 7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Политика узајамне конзуларне заштите грађана земаља чланица Европске уније значајно је еволуирала у периоду након увођења правне категорије грађанства Уније 1993. године, када је ступио на снагу Споразум из Мастрихта. У годинама након усвајања Лисабонског споразума све је израженији тренд третирања права држављана чланица ЕУ на уживање конзуларне помоћи под једнаким условима као једног од основних обележја грађанства Уније. Због тога је Европска комисија покренула јавну расправу, а потом и процедуру за усвајање директиве којом би се усагласили национални прописи и политике конзуларне заштите тако да се обезбеде претпоставке за делотворно пружање конзуларне заштите свим грађанима Уније, без обзира на њихово матично држављанство. Такође, Европска комисија покренула је иницијативу да се постепено ојачају надлежности и капацитети Европске службе за спољне послове и делегација ЕУ у трећим земљама за спровођење конзуларних послова, посебно у ванредним и кризним ситуацијама. Упркос постојању више структурних слабости које треба отклонити на путу ка остварењу ефикасније конзуларне заштите грађана Уније у трећим земљама, може се закључити да ће у наредних неколико година владе држава чланица постићи сагласност о даљем јачању надлежности Уније у овој области. Влада Републике Србије, и посебно Министарство спољних послова, требало би да прате даљи развој наднационалне иницијативе за успостављање узајамне конзуларне заштите грађана ЕУ као стандардне функције у оквиру конзуларног пословања. Чини се да би за нашу конзуларну службу посебно било корисно да се упозна са структурним слабостима које су уочене у пракси узајамне конзуларне заштите грађана ЕУ у трећим земљама, како би се у оквиру припрема за чланство у ЕУ извршиле неопходне административно-техничке корекције и прилагођавања. Као део јачања регионалне сарадње у оквиру процеса придруживања, Влада Србије може да покрене иницијативу на плану међудржавне сарадње која би водила успостављању сличне узајамне конзуларне заштите на регионалном нивоу, преваходно са земљама некадашњим републикама СФРЈ. Без обзира на постојање још увек нерешених спорних питања у билатералним односима, суседне земље које

су некада биле у саставу Југославије могле би да пружају релативно добру узајамну конзуларну заштиту својим држављанима у трећим земљама, будући да су језичке разлике мале или непостојеће, као и да су конзуларни послови слично устројени због исте наслеђене административне традиције. Заједничка прошлост, култура, менталитет и језик конзуларних службеника и грађана који се нађу у невољи у трећој земљи, свакако би требало да олакшају пружање конзуларне помоћи јер се комуникација заснива и на неформалним обрасцима понашања, који често пресудно утичу на успех спровођења административног поступка. Конзуларна заштита као техничко-управно питање „ниског” политичког интензитета могло би можда да буде пример успешне сарадње, не само на билатералном плану већ и у контексту приближавања чланству у ЕУ. Успостављањем и практиковањем узајамне конзуларне заштите у трећим земљама, државе региона показале би да ће бити способне да то исто чине и за држављане осталих земаља чланица ЕУ када једног дана буду ступиле у њено чланство.