

Kemal Obad^{*}

DIPLOMATSKA I KONZULARNA ZAŠTITA GRAĐANA EVROPSKE UNIJE U INOSTRANSTVU

SAŽETAK

Rad analizira pojam konzularne i diplomatske zaštite građana Evropske unije i kroz pravni okvir pokušava predstaviti na koji način je regulisana zaštita građana Evropske unije u inostranstvu. S osvrtom na 46. član Povelje o temeljnim pravima EU, u radu se nastoji prikazati na koji način je pomenuti član institucionalno ojačan i kakav je njegov praktički značaj za građane EU. Pojašnjava se pojam „građanstva EU“, uz kratak historijski pregled i razumijevanje državnosti EU kroz odredbe Lisabonskog sporazuma, te prava koja proštiču iz takvog statusa pojedinca, s fokusom na konzularnu zaštitu. U radu se nastoji odgovoriti na pitanje efikasnosti pravnog okvira u vezi konzularne zaštite građana EU s osvrtom na relevantne EU uredbe.

Ključne riječi: građanstvo EU, EU pravo, konzularna i diplomatska zaštita, EEA

277

UVOD

U vanrednim okolnostima poput prirodnih katastrofa i pobuna u zemljama Sjeverne Afrike i Bliskog istoka (tkz. Arapsko proljeće) 2011. godine, situacije u Ukrajini i Krimu 2014. godine, kao i vremenske nepogode kao zemljotres na Haitiu 2010. godine, građani Evropske unije zadesili se u državi u kojoj se dešavaju ratne, prirodne ili druge nepogode koje bi mogli utjecati na njihovu sigurnost, zaštitu života ili sigurnost njihovih članova porodica. Postavlja se pitanje na koji način i u kojem obimu mogu primijeniti svoje pravo na zaštitu kao građanin Evrope. S tim u vezi istraživanje Eurobarometra 2016. godine pokazuje da bi 53% ispitanika državljana članice Evropske unije, u slučaju gubitka dokumenata ili druge vrste pomoći s nepostojanjem ambasade vlastite države, zatražilo pomoć od strane države u kojoj se nalaze, 38% ispitanika bi zatražilo pomoć od ambasade zemlje članice EU, 9% nije znalo odgovoriti na pomenuto pitanje.² U prelisabonskom periodu, državljani EU često nisu u potpunosti ni znali svoja prava kad je u pitanju pravna pomoć van država

¹ doktorand na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici

² Flash Eurobarometer 430 on European Union Citizenship – March 2016, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2016-factsheet-flash-eurobarometer-430-citizenship_en.pdf (10. Juni 2018.)

članica EU, iako statistički gledano građani država članica EU naprave 90 miliona različitih putovanja van EU, kao dio odmora ili poslovno.³ Stoga se postavljalo pitanje na koji način građani manjih država članica EU, bez postojanja ambasade ili konzulata matične države, mogu potražiti pomoć u inostranstvu.

Kao važan elemenat evropskog državljanstva, stanovnici država članica Evropske Unije imaju pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu u trećim zemljama. Ovo pravo inkompromisirano je najprije u *Ugovoru o Evropskoj zajednici*, član 20., zatim u članu 46. *Povelje o temeljnim pravima Evropske unije*,⁴ a u značajnoj mjeri ojačano *Lisabonskim sporazumom* od 2009. godine. Pitanje građanstva Evropske unije bilo je u posebnom fokusu da dobije stvarni pravni okvir, a implementacija člana 20, stavke 2.c. *Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (Rimski ugovor)* značajan je preduvjet da bi pravni elemenat građanina EU došao do praktičnog značaja. Ovakav pristup Evropske unije ka razumijevanju statusa građanina EU nije samo važno političko pitanje nadnacionalnog djelovanja Unije, nego za EU to predstavlja i put ka jačem međunarodnom pozicioniranju prema globalnom poretku.

1. Pojmovno određenje diplomatske i konzularne zaštite

278

Diplomatsko-konzularna predstvaništva obuhvataju stalne diplomatske misije i konzulate. Diplomatska misija predstavlja zakonski akreditirano predstvaništvo države, uspostavljeno obostranom saglasnošću države prijema i države slanja na stalnoj i recipročnoj osnovi s ciljem izvršenja diplomatskih zadataka.⁵ Osnovne funkcije diplomatske misije:⁶ predstavljanje države pošiljateljice u državi primateljici, zaštita interesa države pošiljateljice i njezinih državljana u državi primateljici, u granicama dopuštenim međunarodnim pravom, pregovaranje s vladom države primateljice, prikupljanje, svim dozvoljenim sredstvima, obavijesti o stanju i razvoju događaja u državi primateljici i izveštavanje o tome vlade države pošiljateljice, promicanje prijateljskih odnosa i razvijanje ekonomskih, kulturnih i znanstvenih odnosa između države pošiljateljice i države primateljice.

³ European Commission - Press release, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4803_en.htm

⁴ Član glasi "Svaki građanin Unije na državnom području treće zemlje u kojoj država članica čiji je on državljanin nema predstavništvo, ima pravo na zaštitu diplomatskih ili konzularnih tijela bilo koje države članice, pod istim uvjetima kao i državljeni te države članice."

⁵ B. A. Boczek, *International Law: A Dictionary*, Scarecrowpress, 2005, 54.

⁶ Član 3, Bečka konvencija o diplomatskim odnosima

Kada govorimo o zaštiti građana u inostranstvu, cjelokupan proces mora se gledati kroz *Bečku konvenciju o diplomatskim odnosima* (1961), *Bečku konvenciju o konzularnim odnosima* (1963) te djelimično *Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju krivičnih djela protiv lica pod međunarodnom zaštitom, uključujući diplomatske agente* (1973.). Članom 40. *Bečke konvencije o diplomatskim odnosima* kroz četiri stava data su objašnjenja u vezi zaštite diplomatskih agenata, gdje je jasno određeno da treće države moraju obezbijediti slobodu i zaštitu diplomatskom osoblju koje se nađe na njihovoj teritoriji.

Druga konvencija o konzularnim odnosima detaljnije se dotiče pitanja privilegija i imuniteta članova konzulata. Članom 5 jasno su određene funkcije Konzulata, između ostalog i pružanje zaštite i pomoći državljanima, fizičkim i pravnim licima države imenovanja. U pogledu stanja članova konzulata Konvencijom u drugom poglavlju članovima 40 – 57 definisana su prava, između ostalog i u uslovima početka i kraja konzularnih privilegija te obaveza trećih država. Konzulat predstavlja vrstu diplomatske misije zadužene za pitanja zaštite interesa pojedinaca ili poslovanja, tj. ona pitanja koja su izvan međudržavne diplomatičke.⁷ Praktički, aktivnosti konzulata su izdavanje pasoša i pružanje pravne pomoći subjektima države (državljanima ili pravnim licima) koju zastupaju.

U procesu razumijevanja „diplomatske“ i/ili „konzularne“ zaštite često se ova dva pojma koriste zajedno ili se izjednačavaju po smislu značenja. Pojam „konzularne pomoći“ također se nekada koristi uz „konzularna zaštita“. Ali u tumačenju onoga šta to označava u okviru *Povelje*, jasno je naznačeno da se diplomatska zaštita u formalnom smislu primjenjuje djelovanjem u saradnji sa autoritetima vlasti države, dok konzularna pomoć ili zaštita se primjenjuje sredstvima djelovanja zajedno sa lokalnim vlastima.⁸ Nivo zaštite kojima je obuhvaćen građanin EU također varira od misije do misije, pa stoga nije jednostavno građaninu da razumije i predviđi da li mu je posebna pogodnost ili pravo omogućeno u trećoj zemlji od diplomatske i konzularne misije države članice kojoj ne pripada.⁹

279

2. Razumijevanje džavljanstva Evropske unije

2.1. EU državljanstvo prije Lisabonskog sporazuma

Evropsko građanstvo prvi put ustanovljeno je *Ugovorom o Europskoj Uniji* (tzv. Maastrichtski ugovor) koji je potpisana 7. 2. 1992, a stupio

⁷ M. Hajdarević, *Enciklopedijski rječnik diplomacije i međunarodnih oodnosa*, Connectum, Sarajevo, 2007, 125.

⁸ E. Denza, “Article 46 – Diplomatic and Consular Protection”, u S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart Publishing, Oxford/Portland, 2014, 1184.

⁹ Ibid., 1185.

je na snagu 1. 12. 1993. Član 17. definisao je da „svaka osoba koja je državljanin države članice bit će građanin Unije. Građanstvo Unije bit će komplementarno i neće biti zamjena za nacionalno državljanstvo“. Jasno je da je upotrijebljen naziv „građanstvo“ umjesto „državljanstva“, jer se sugerira na supranacionalnu strukturu Evropske unije, a ne državotvorni oblik klasične države.¹⁰ Ideja o državljanstvu Evropske unije odbačena je još u vrijeme pisanja Ustava EU 2005. godine. Problem se javlja također u činjenici da su države članice one koje imaju pravo odlučiti o statusu državljanstva svojih građana.¹¹ Praktično objašnjenje EU građanstva je da stimuliše evropski politički identitet koji je uveliko povezan sa zajednicama kojima se prevnstveno pripada: neko može biti evropski građanin samo ako je prije toga građanin Francuske, Belgije ili Njemačke, ali to neće disbalansirati njegov nacionalni i supranacionalni identitet.¹² Naravno, razlike postoje i imaju drugačiji značaj. Državljanstvo Unije sadrži samo prava, ali ne i obaveze na strani pojedinca. Drugim riječima, odnos između Evropske unije i njenih građana nije ni uporedivo blizak pravima i obavezama država članica i njihovih državljana. Državljanstvo unije ostaje neraskidivo vezano za državljanstvo države članice. Zapravo, bez usaglašavnja nacionalnih zakonodavstva država članica, državljanstvo EU ostaje posve minorno i usamljeno.¹³

280

Prema okviru *Ugovora o EZ*, nejasni tekst odredbe o zaštita građana EU u trećim zemljama rezultiralo je različitim tumačenjima. Naprimjer, čl. 46 *Povelje o pravima EU*, koji ima iste riječi kao čl. 20, iz UEZ, iako je jasno naznačeno „pravo na konzularnu i diplomatsku zaštitu“, što ukazuje na to da čl. 20. Ugovora o EZ koji uspostavio pravo za građane EU, ali ne i pravo na zaštitu, nije bio zakonski obavezujući, što znači da nije imao pravnu snagu pojasniti tvrdnju ‘pravo zaštite’ i ‘pravo na zaštitu’ u inostranstvu za građane EU. Dakle, prije Lisabonskog sporazuma, zakonski okvir EU o konzularnim i diplomatskim zaštitama građana EU je izrađen kroz dvosmislene izraze suprotstavljenih tumačenja, uz obavezu za države članice što se jasno vidi u tzv. *soft law* dokumentima poput *Smjernice o*

¹⁰ I. P. Karolewski, *Citizenship and Collective Identity in Europe*, Routledge, 2009, 10 – 11.

¹¹ Pogledati slučaj C-135/08 *Janko Rottman protiv Freistaat Bayern*. Sažetak odluke: *Nije u suprotnosti sa zakonom Evropske unije, posebno sa članom 17 EZ, da država članica povuče državljaninu Unije državljanstvo te države stečene naturalizacijom kada je to državljanstvo dobijeno pod obmanom, pod uslovom da povučena odluka uvažava princip proporcionalnosti*.

¹² Karolewski, nav. djelo, 54-56.

¹³ M. Marković/A. Vukašinović, “Evropsko državljanstvo: razvoj, utjecaj i izazovi”, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 16 (3), 2016, 520.

zaštiti građana EU iz 2006. godine i iz Preamble, član 2 Odluke 95/553 / EC iz 1995. godine.¹⁴ U odsustvu ovih odredbi Ugovora ili izričitog Ugovora o zaštiti državljana EU od strane zemalja članica koje bi mogle opravdati upotrebu klauzule o fleksibilnosti u ovoj oblasti, obim prava EU koji je opisan u općim situacijama nije mogao uključiti oblast zaštite građana EU u inostranstvu. Shodno tome, akcije država članica u vezi sa konzularnom i diplomatskom zaštitom građana EU ne bi bile obuhvaćene obimom zakona EU i stoga se osnovno načelo nediskriminacije zasnovano na nacionalnoj pripadnosti ne bi primjenjivalo na postupke država članica u polju zaštite državljana EU u inostranstvu.

2.2. EU državljanstvo u Post-lisabonskom periodu

Nakon neuspjeha usvajanja Ustava 2005. godine, bilo je primjetno da se pojam „građanstva“ unutar granice Evropske unije mora redefinisati. Prepreka ka „socijalizaciji“ Evropskog nadnacionalnog identiteta, nije bilo samo debirokratizacija EU institucionalnog aparata. U novom stoljeću, evropska društvena i politička scena uvidjela je razvojem telekomunikacija, ponajprije interneta, da građani ne mogu biti pasivni posmatrači evropskog idejnog procesa.¹⁵ Stoga se moralno omogućiti aktivno učešće građana, kako bi se izbjegao politički vakuum u razumijevanju sublimacije evropskog i nacionalnog identiteta. Stoga je u Lisabonski ugovor unesena je ključna riječ – participacija, koje nema u prethodnim osnivačkim ugovorima.¹⁶ Ovo je imalo za cilj ojačati „evropsko građanstvo“. Lisabonski sporazum je 2009. godine donio tri veoma važna amandmana u polju diplomatske i konzularne zaštite građana EU u trećim zemljama. Najprije u Ugovoru o Evropskoj Uniji, princip evropskog državljanstva je obuhvaćen u Glavi II Odredbe o demokratskim načelima. Zatim je uključeno novo poglavlje 1 „Opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije“, te Poglavlje 2. „Posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici“ kao dodatak za dodatnu implementaciju odredbi člana 20 (2) c i člana 23 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Drugo, UFEU pojašnjava pravo na konzularnu i diplomatsku zaštitu, te ukazuje na to da li je ili ne to individualno pravo na koje se građani EU mogu direktno pozvati pred državnim sudovima. Bilo je nejasnoča oko toga da li je stari član 17. UEZ

281

¹⁴ Prestala važiti 1.05.2018. godine, zamjenjenja Direktivom VIJEĆA (EU) 2015/637 o mjerama koordinacije i suradnje za olakšavanje pružanja konzularne zaštite građanima Unije bez predstavništva u trećim zemljama te o stavljanju izvan snage Odluke 95/553/EZ

¹⁵

¹⁶ D. Grubiša, „Lisabonski ugovor i evropsko građanstvo.“ *Politička misao*, vol. 47, br. 4, 2010, 203.

obuhvatao povlačenje ovog prava pred domaćim sudovima, ali član 20. UFEU uklonja ove nejasnoće jer je struktuiran kao lista prava građana Unije, među kojima se nalazi i pomenuto pravo na zaštitu od strane konzularne i diplomatske službe država članica. Treće i vrlo važno, pravna vrijednost Povelja o osnovnim pravima EU je definisana, članom 6. UEU: *Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima od 7. 12. 2000., kako je prilagođena u Strasbourg 12. 12. 2007., koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori.*

Pojedinačno pravo se može direktno pozvati pred domaćim sudovima država članica kada pojedinac smatra da je povrijeđen postupcima konzularnih ili diplomatskih predstavnika. Ako određene države članice ne pružaju domaća (nacionalna) pravna sredstva svojim građanima da se žale na takva djela, čl. 19 (1)UEU zahtijeva da države članice daju na raspolaganje takva pravna sredstva. Ovoga se puta eksplicitno ističe da je Europska Unija nemoguća bez političke participacije građana i bez direktnе demokracije, što je dosada bilo ostavljeno na volju državama članicama.

3. Uloga EU u procesu konzularne zaštite

Kako je već spomenuto, pitanje konzularne zaštite postalo je aktuelno uvođenjem pojma EU građanina 1992. godine. Konzularna zaštita bila je relativno marginalan pojam, a početkom novog milenija rast terorističkih napada, počevši od 2001. godine u New Yorku, cunami u Jugoistočnoj Aziji 2004., kriza u Libanu tokom 2006. godine donijeli su izazov konzularnim predstavništima država čiji građani su se našli u vanrednim okolnostima na teritoriji države. Ovi i slični događaji koji su uslijedili pokazali su ranjivost evropskih građana u inostranstvu kao i slabost Evropskog sistema konzularne zaštite kojeg je definisao član 20. UEZ-a.¹⁷ U narednom periodu usvojeno je nekoliko važnih dokumenata¹⁸ kojima se nastojala unaprijediti saradnja između članica zemalja EU i institucija EU u pogledu konzularne zaštite. Tokom istog perioda, Evropska komisija se nastojala nametnuti kao pružatelj konzularne zaštite za svoje građane iako praktički nije imala mehanizma da ponudi ono što nema. Nacionalne države, odnosno isključivo države članice po *Bečkoj konvenciji o diplomatskim odnosima* imale su to pravo. Stoga su debate oko nadležnosti i diplomatske veze između država članica sa trećim državama i država članica EU sa institucijama Evropske unije doprinijele konkretnijem definisanju implementacije međuvladine

¹⁷ A. Mar Fernández, “Consular Affairs In An Integrated Europe” u J. Melissen, A. Mar Fernández (ur.), *Consular Affairs and Diplomacy*, Brill, 2011, 102.

¹⁸ Pogledati npr: Guidelines On Consular Protection Of EU Citizens In Third Countries 10109/2/06 REV 2 (dostupno na [http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015613%202010%20INIT\(10.06.2018.\)](http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015613%202010%20INIT(10.06.2018.))); Council of the EU, “Closer Consular Cooperation”, doc. 16231/06.

konzularne zaštite u inostranstvu Ugovorom u Lisabonu, kojim se odredilo polje djelovanja novouspostavljenog Evropskog servisa za vanjsku akciju (EEAS). Lisabonskim sporazumom konzularna zaštita nije samo dobila svoj praktički značaj nego je doprinijela razvoju evropskog identiteta te možda po prvi put od 1992. godine „EU građanstvo“ u svom pravnom smislu doveo do izražaja. Kako to ističe Fernandez, novodefinisani aspekt konzularne zaštite omogućio je da se konzularna predstavništva lakše suoče sa mogućim povećanim brojem zahtjeva državljana EU u inostranstvu te primjeni administrativih olakšica obzirom na kooordinisane protokole za djelovanje.¹⁹

Važno je istaći da norme međunarodnog prava ne priznaju pravo pojedinca na konzularnu i diplomatsku zaštitu, već prije svega propisuje da je država i dalje ona koja uživa pravo na pružanje zaštite u inostranstvu za svoje građane. Izričitim određivanjem osnovnog prava na konzularnu i diplomatsku zaštitu u inostranstvu u Povelji EU (član 46), EU razvija autonomni pravni koncept u međunarodnom pravu tako što odstupa od dugo utvrđenog statusa konzularne i diplomatske zaštite kao prava države i unapređuje je na status osnovnog prava pojedinca. Ipak, u slučaju zakona EU, pravo se ne priznaje pojedincu u odnosu na državu čije ima državljanstvo. Mora se imati u vidu da je, prema pravnom poretku EU, nosilac prava državljanin EU koji nema dostupno konzularno predstavništvo svoje države članice ili druge države koja ga zastupa na stalnom osnovu.

Na osnovu novog političkog konteksta 2011. godine, Vijeće je pozvalo Evropsku komisiju da predloži novi oblik tzv. Evropskog hitnog dokumenta na putovanje (European Travel Document), koji je prvi put predstavljen 1996. godine²⁰. Obzirom na promjenu okolnosti te upravne strukture Evropske unije, Komisija je također 2012. godine preložila izmjene i dopune ETD-a, a 2017. godine učinjeni su značajni koraci u unapređenju zaštite građana EU. To se najprije ogleda u Zaključku komisije o sigurnosnom putovanju i zaštiti identifikacionih dokumenata²¹, te Rezoluciji Evropskog parlamenta²² kojom se Kosmija poziva “da doneše prijedlog za novi, sigurniji format

¹⁹ Fernandez, ibid.

²⁰ Odluka 96/409/CFSP, Susret predstavnika vlada zemalja članica, sa članovima Vijeća u vezi uspostave hitni putnih dokumenata (OJ L 168, 6.7.1996.) str. 4–11, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:41996D0409> (10. juni 2018)

²¹ Council Conclusions on the EU Citizenship Report 2017, 8028/1/17 REV 1, https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/14/19/EU_141909/imfname_10716580.pdf (10. juni 2018.)

²² Rezolucija Evropskog parlamenta od 12. decembra 2017. o Izvješću o građanstvu EU-a za 2017.: Jačanje prava građana u Uniji demokratskih promjena (2017/2069(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0487+0+DOC+PDF+V0//HR> (10. juni 2018.)

za putni dokument EU za vanredne situacije za državljane EU koji nisu zastupljeni van EU a čiji je pasoš ukraden, izgubljen, uništen ili privremeno nedostupan, kako bi se garantovalo da se mogu sigurno vratiti kući“.

3.1. Direktiva o konzularnoj zaštiti

Odluka 95/535/EC/ usvojena 1995. godine u vezi konzularne zaštite jedna je od *sui generis* odluka koje su usvojene. Poslije Lisabonskog sporazuma koji je obuhvatao konzularnu zaštitu shodno članu 47. povelje te članu 23. Sporazumu o funkcionisanju Evropske Unije, i koji je ujedno i promijenio međuvladin sistem donošenja odluka, 2015. godine usvojena je veoma značajna direktiva Vijeća (EU) 2015/637 (poznata i kao *Consular Protection Directive*) o mjerama koordinacije i saradnje za olakšavanje pružanja konzularne zaštite građanima Unije bez predstavništva u trećim zemljama. Direktivom je ujedno i stara Odluka stavljena van snage, a Član 9 Direktive izričito navodi među vrstama pomoći uključenih u obim konzularne zaštite potrebu za hitnim putnim dokumentima kako je predviđeno Odlukom 96/409 / CFSP. Direktiva je stupila na snagu 1. maja 2018. godine, no u periodu od 2015. godine do stupanja snagu, usvojeni su značajni amandamami zasnovani na stvarnim iskustvima evropljana na putu.

284

Najveći izazov, svakako i najširi spektar diskusije odnosio se na izdavanja dokumenata, u slučaju gubljenja, krađe ili uništenja ako se radi o prirodnim ili drugim vrstama nezgoda. 31.5.2018. godine Komsija je objavila opširan legislativni prijedlog koji se tiče hitnog putnog dokumenta EU (skr. EU ETD) kojeg konzularna predstavništva zemalja članica mogu izdati državljanima članica EU.²³ Ključni dio dokumenta je prijedlog tri vrste principijelnih političkih mogućnosti: 1: Status quo; 2. Novo zakonodavstvo - EU ETD sa povećanom sigurnosću, 3. Novo zakonodavstvo - EU ETD sa biometrijskim čipom.²⁴ Sa detaljnijom razradom koja zapravo od tri opcije bi bila najpraktičnija sa konkretnijim i produktivnim rezultatima, u dokumentu su date detaljne razrade kao i određeni podaci prikupljeni sa terena. U nizu problema na putovanju s kojima su se suočavali EU državljeni istaknuti su primjeri nedostatka zastupanja²⁵, neprovodljivosti,²⁶

²³ Proposal for a Council Directive establishing an EU Emergency Travel Document and repealing Decision 96/409/CFSP, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2018_358_f1_proposal_for_a_directive_en_v2_p1_978952.pdf (10.juni 2018.)

²⁴ Ibid., 16.

²⁵ Slučaj: Mađarski državljanin nije mogao dobiti ETD nakon što je izgubio pasoš u južnoj provinciji Guangdong u Narodnoj Republici Kini, gdje Mađarska nema konzularno predstavništvo. Misije država članica tamo ili ne izdaju ETD ili smatraju da mađari da imaju predstavništvo u Kini. (Ibid., str. 10)

²⁶ Slučaj: JG, državljanka EU države članice A, napadnuta je i opljačkana prvim danom

nedosljednost u rokovima izrade novih dokumenata²⁷, problemi oko korištenja ETD-a²⁸ te krivotvoreni pasoši i ETD²⁹.

U konačnici dokumenta preferira se druga opcija tj. Novo zakondavstvo sa povećnom sigurnosšću: *Opcija 2 bi okončala trenutnu fragmentaciju među zemljama članicama EU u primjeni EU ETD i donijela bi pravnu sigurnost građanima EU koji nemaju predstavnike u ostvarivanju svog prava na jednak tretman na konzularu zaštiti u inostranstvu... Opcija 2 bi učinila da se izdavanje EU ETD-a obavezuje za državljanje bez državljanstva u trećim zemljama i to bi omogućilo Komisiji da izvrši svoju ulogu nadgledanja i preuzimanja bilo kakvih mjera u tom pogledu ako je potrebno.³⁰*

Novi pravni instrument koji reguliše EU ETD bi bio obavezan samo u oblasti konzularne zaštite za državljane bez državljanstva u trećim zemljama. Međutim, to bi eksplicitno omogućilo da države članice EU koriste opcionalno ETD za svoje građane i unutar EU, kao što je već slučaj u praksi. *Sigurniji EU ETD format, koji je višejezičan i proizведен na*

odmora u trećoj državi B, gdje njena zemlja članica nije zastupljena. Među ukradenim stvarima su joj bili pasoš i lična karta. Ona je pozvala najbliže predstavništvo države članice A u inostranstvo da zatraži pomoć, ali je rečeno da pozove ambasadu druge susjedne zemlje. Bez odgovora, obratila se svojoj porodici na pomoć. Rečeno joj je da kontaktira određenu ambasadu države članice EU koja treba da obezbjedi konzularnu zaštitu, ali joj je odbijena bilo kakva pomoć. Potom je pokušala sa još 6 ambasada i konzulata da bi dobila ETD, ali bez uspjeha. Zatim je ponovo pozvala predstavnike svoje države članice u susjednoj zemlji i razgovarala sa članom osoblja koji je olakšao postupak direktnim kontaktiranjem jedne od ambasada u trećoj zemlji B kojoj se JG već obratila. (Ibid. str. 8)

285

²⁷ Slučaj: *Bugarska državljanka je bila na odmoru sa svojom 17-godišnjom kćerkom na Tajlandu, kada joj je ukradena torbica, u kojoj su bili pasoš, kreditne kartice i gotovina. Otišla je u policijsku stanicu u Bangkok, do odjela "turističke policije" i zatražila kopiju pasoša iz hotela. U Bangkoku nema ambasade Bugarske, tako da joj je preporučena još jedna ambasada EU članice.... U početku ambasada je odbacila izdavanje ETD-a za njenu kćerku i zatražila odobrenje njenog oca. Ali nakon što je objasnila hitnu situaciju, ambasada se složila da i njoj pruži ETD. Iako joj je rečeno da će trajati 3-4 radna dana, u stvarnosti je trebalo 10-12 dana.* (Ibid., str. 10)

²⁸ Slučaj: *Putujući sa francuskim laissez-passé (vrsta posebnog dokumenta koji omogućava nesmetano i neograničeno kretanje, a pored nacionalnih država mogu da izdati i međunarodne organizacije poput Crveni križ, UN itd., op. aut.) kao poljski državljanin, odbijen sam na ulazu u Kinu i Koreju. Zadržan sam na aerodromu u Kini 10 sati, a avio kompanija odbila je da prihvati moju kartu.* (Ibid., str 28)

²⁹ Od jula 2017. godine, vlasti zemalja članica EU otkrile su nekoliko falsifikovanih ePassportova koje su navodno izdale druge države članice EU i koji sadrže papirni vodeni žig koji izgleda isto kao onaj koji se koristi u vanrednom putnom dokumentu EU (ETD). Istraga je u toku, ali jasno je da su kriminalne mreže koje se bave izradom lažnih dokumenata otkrile "slabu vezu" ETD-a te da se sigurnosni elementi trebaju unaprijediti. – izvješaj zemlje članice, Ibid. 9.

³⁰ Ibid., 42.

nivou EU, također može predstavljati ekonomičniju alternativu državama članicama, s obzirom na zamjenu bilo kog zastarjelog nacionalnog ETD.³¹

Očigledno je da je velika pažnja u definisanju Direktive posvećena sigurnosti i osiguranju dokumenata, što je bio jedan od velikih izazova kad je u pitanju boravak EU građana u inostranstvu. Značajan faktor u tome je svakako i cilj Evropske unije u pogledu zaštite svojih građana na tlu Evrope, što je rezultat različitih sigurnosnih prijetnji i terorističkih aktivnosti u periodu 2014-2017.³²

4. Zaključak

Pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu jedno je od fundamentalnih prava EU građana koje zemlje članice moraju garantovati, što je definisano članom 46. Povelje o ljudskim pravima. Implementacija prava na diplomatsku odnosno konzularnu zaštitu uspostavljena članom 23. Ugovora o funkcionisanju EU često je testirano pred Evropskim sudom pravde. Praksa građana EU u trećim zemljama, odnosno inostranstvu također je doprinijela da u proteklih 10 godina, EU institucije redefinišu praktično djelovanje u pogledu konzularne zaštite, koja je često bila potrebna u vanrednim okolnostima i hitnim situacijama. Stoga je pružanje konzularne pomoći evropskim građanima bez obzira na njihovu nacionalnost bila jedna od obaveza konzularnih predstavništava i diplomatskih misija država članica. Problem oko nadležnosti ticao se političkih odnosa nacionalne države sa trećom zemljom, s jednog apsketa, te nastojanja EU da uređenje oko konzularne pomoći prebací na supranacionalni nivo. Države članice su u tom pogledu bile voljne samo prenosići administrativne i operativne radnje među sobom. Nakon Lisabonskog ugovora, državljanin EU ima osnovno pravo na konzularnu i diplomatsku zaštitu u zemljama koje nisu članice EU, a koje može zatražiti od bilo koje države članice koja je prisutna *in loco*, kada njegova matična država članica nema dostupno konzularno ili diplomatsko predstavništvo. Nosilac obaveze zaštite nije država članica državljanstva, već bilo koja država članica koja ima konzularno ili diplomatsko predstavništvo u mjestu iz treće zemlje u kojoj se nalazi državljanin. Legislativa Lisabonskog sporazuma kao i Direktiva 2015/637 koja je nedavno stupila na snagu, pokazali su da zemlje članice EU mogu djelovati koordinisano kad su u pitanju određeni elementi međunarodnih

³¹ Ibid. 44.

³² O stanju i povećanju terorističkih napada u državama članicama Evropske unije detaljnije vidjeti najnoviji Europolov izvještaj o sigurnosoj situaciji: "European Union Terrorism Situation And Trend Report 2018 (Tesar 2018)", https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat_2018.pdf (10. juli 2018.)

odnosa. Stoga, posljednje inicijative EU u vezi konzularne zaštite, nadilaze jednostavno uređenje pravno-administrativnih propisa. Cilj je mnogo širi od toga, što je i navedeno u posljednjem Prijedlogu Vijeća, a to je ojačati EU građanstvo te poboljšati sigurnost unutar EU i njenih granica, poboljšanjem sigurnosti hitnih putnih dokumenata.³³ Kriza mišljenja u pogledu „EU građanstva“, značajno bi utjecala na buduću perspektivu pozicioniranja EU na globalnom planu, te iako politički nastoji da bude medijator u međunarodim odnosima, unapređenje pravne, u ovom konkretnom slučaju diplomatske odnosno konzularne zaštite, EU vidi priliku da ojača svoju supranacionalnost u društveno-političkom smislu. Zbog toga je i stavljen veliki fokus na sigurnosnu izradu dokumenata (ponajviše ETD) i olakšano izdavanje istih za građane koji se pronađu u vanrednim okolnostima u inostranstvu u bilo kojem konzularnom predstavništvu zemlje članice EU. Harmonizacija validnosti izrade ETD-a jedan je od glavnih aspekata u procesu konzularne zaštite građana EU, a u tom svjetlu treba posmatrati i nastojanje da se otkloni bilo kakva fragmentacija među zemljama članicama EU u pružanju pomoći i izdavanju privremenih hitnih dokumenata čija validnost nije upitna ni u trećim zemljama. Međutim prisustvo i broj konzularnih predstavništava država članica u inostranstvu, obimu zastupljenosti posebno u trećim državama, ostaje izazov u pogledu konzularne zaštite građana EU. Nepredviđene okolnosti poput političko-vojnih prevrata, napada na diplomatska ili konzularna predstavništava kao i međunarodne trgovine ljudima u svakom slučaju predstavljat će test za novo-važeću direktivu ali i cjelokupan sistem konzularne i diplomatske zaštite EU.

³³ Proposal for a Council Directive..., 15.

DIPLOMATIC AND CONSULAR PROTECTION OF CITIZENS OF THE EUROPEAN UNION ABROAD

SUMMARY

The paper analyzes the concept of consular and diplomatic protection of citizens of the European Union and aims to present how the protection of citizens of the European Union in foreign countries is regulated in legal framework. With reference to Article 46 of the Charter of Fundamental Rights of the EU, the paper seeks to illustrate how Article 46 is institutionally implemented and what is its practical significance for EU citizens. The term “EU citizenship” is clarified, with a brief historical overview and understanding of EU statehood through the provisions of the Lisbon Treaty, as well as the rights that emanate from such status of individual, with a focus on consular protection. The paper seeks to answer the question of an effective legal framework regarding consular protection of EU citizens with reference to relevant EU regulations.

Key words: EU citizenship, EU law, consular and diplomatic protection, EEAS