

UNIVERZITET PIM BANJA LUKA – PRAVNI FAKULTET

Studijski program: Pravo

MEHANIZMI OSTVARIVANJA KONZULARNIH PRAVA

Master rad

Mentor: prof. dr Predrag Raosavljević

Mirsada Popović Damjanović

BANJA LUKA, OKTOBAR 2025.

“Pod moralnom i krivičnom odgovornošću izjavljujem da sam ja autor ovog rada te sam upoznata da sam, ukoliko se utvrdi da je rad plagijat, odgovorna za štetu pričinjenu Univerzitetu za poslovni inženjering i menadžment, kao i autoru originalnog rada.”

Zahvalnica: Zahvaljujem profesoru Predragu Raosavljeviću na mentorstvu i svim predmetnim profesorima. Hvala Gordani Čugalj administratorici na Univerzitetu PIM, koja je davala podršku kad god je to bilo potrebno. Posebno hvala onima koji su u mislima bili uz mene.

SAŽETAK

Konzularno pravo, kao dio međunarodnog javnog prava, uređuje položaj i djelovanje konzularnih predstavništava, njihovih dužnosnika te odnose između države pošiljateljice i države primateljice. Cilj rada je analizirati mehanizme ostvarivanja konzularnih prava kroz pravne, diplomatske i administrativne instrumente, s naglaskom na sustav Republike Hrvatske i njegovu usklađenost s međunarodnim pravom, posebno s Bečkom konvencijom o konzularnim odnosima iz 1963. godine. Rad objašnjava temeljne odrednice konzularnog prava, njegov razvoj i institucionalni okvir djelovanja konzularnih tijela Republike Hrvatske. Metodologija se temelji na normativno-pravnoj, analitičkoj i komparativnoj metodi te analizi međunarodnih ugovora, nacionalnih propisa i stručne literature. Posebna se pozornost posvećuje međunarodnopravnim, diplomatsko-administrativnim i zaštitnim mehanizmima koji omogućuju ostvarivanje konzularnih funkcija i zaštitu državljana u inozemstvu. Zaključuje se da učinkovit konzularni sustav počiva na primjeni međunarodnog prava, poštovanju suvereniteta država i profesionalnosti konzularnih dužnosnika. Sustav konzularne zaštite Republike Hrvatske, usklađen s europskim standardima, važan je segment vanjske politike i doprinosi zaštiti prava hrvatskih državljana u inozemstvu.

Ključne riječi: konzularno pravo, Bečka konvencija o konzularnim odnosima, međunarodno pravo, Republika Hrvatska

SUMMARY

Consular law, as a part of public international law, regulates the status and functions of consular missions, their officials, and relations between the sending and receiving states. The purpose of this paper is to analyze the mechanisms for exercising consular rights through legal, diplomatic, and administrative instruments, focusing on the Republic of Croatia and its compliance with international law, particularly the 1963 Vienna Convention on Consular Relations. The paper outlines the fundamental principles of consular law, its development, and the institutional framework of Croatian consular authorities. The research is based on normative-legal, analytical, and comparative methods, with an examination of international treaties, national legislation, and academic sources. Special attention is given to international legal, diplomatic-administrative, and protective mechanisms that ensure the exercise of consular functions and the protection of citizens abroad. The study concludes that the efficiency of consular services depends on the consistent

application of international law, mutual respect for sovereignty, and the professionalism of consular officials. The Croatian system of consular protection, aligned with European standards, represents an important part of foreign policy and supports the safeguarding of citizens' rights abroad.

Keywords: consular law, Vienna Convention on Consular Relations, international law, Republic of Croatia

SADRŽAJ

UVOD	1
Konzularno pravo – pojam, razvoj i značaj	3
Uspostava, nadležnost i prestanak konzularnih odnosa	5
<i>Konzularne funkcije diplomatskih predstavništva</i>	9
Konzularni ured kao institucijsko tijelo u međunarodnom pravu	9
<i>Konzularne povlastice, olakšice i imuniteti</i>	15
Administrativna izuzeća i olakšice u konzularnom pravu	26
Počasni konzularni dužnosnici i njihov pravni položaj	32
Uloga diplomatskih i konzularnih predstavništava u provedbi carinskih propisa	37
<i>Institucija međunarodne pravne pomoći i uloga konzularnih predstavništava</i>	38
<i>Javnobilježničke funkcije diplomatskih i konzularnih predstavništava</i>	43
<i>Konzularna dužnost zaštite državljana i pravnih osoba u inozemstvu</i>	45
<i>Konzularne funkcije u vezi s nasljeđivanjem i ostavinskim postupcima</i>	46
<i>Konzularna zaštita državljana lišenih slobode u državi primateljici</i>	47
Upravno pravne konzularne funkcije	49
<i>Konzularne funkcije u obiteljsko pravnoj materiji – sklapanje braka u inozemstvu</i>	61
<i>Državljanstvo</i>	64
<i>Dvojno i višestruko državljanstvo – pravni učinci i služenje vojnog roka</i>	67
DJELOVANJE HRVATSKIH MINISTARSTAVA	69
Struktura i status diplomatsko-konzularne mreže Republike Hrvatske	72
Tablica 2. Kategorija službenika/diplomata/pomoćno konzularno osoblje	75
Tablica 3. Predstavništva pri međunarodnim organizacijama	76
Tablica 4. Pregled po statusu predstavništava	76
EUROPSKA UNIJA	77
Pravo građana EU-a bez predstavništva u inozemstvu	77
Konzularna mreža i koordinacija	79
<i>Primjeri koordinirane konzularne suradnje</i>	79
<i>Mehanizam Europske unije za civilnu zaštitu</i>	80
<i>Zaštita prava građana Europske unije u inozemstvu</i>	80
<i>Institucionalni okvir suradnje</i>	80
<i>Suradnja s trećim zemljama</i>	81
ZAKLJUČAK	82

UVOD

Konzularno pravo predstavlja granu međunarodnog javnog prava koja uređuje pravni položaj i djelovanje konzularnih predstavništava jedne države na teritoriju druge države. Svrha konzularnog prava jest osigurati zaštitu prava i interesa države pošiljateljice te njezinih državljana i pravnih osoba u državi primateljici, u skladu s međunarodnim pravom i uz poštivanje zakonodavstva zemlje primateljice. Konzularni odnosi temelje se na uzajamnom priznanju i suradnji suverenih država, a ostvaruju se putem konzularnih funkcija, povlastica i izuzeća utvrđenih međunarodnim ugovorima i nacionalnim propisima. Najvažniji međunarodni izvor u tom području je Bečka konvencija o konzularnim odnosima iz 1963. godine, koja zajedno s Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima (1961.) čini temelj suvremenih diplomatsko-konzularnih odnosa.

Važnost ove teme proizlazi iz činjenice da konzularne funkcije imaju presudnu ulogu u zaštiti građana izvan matične države, osobito u kontekstu globalizacije, mobilnosti radne snage i međunarodne suradnje. U tom okviru konzularna služba postaje ključan instrument provedbe vanjske politike i zaštite nacionalnih interesa.

Cilj i svrha ovog rada jesu analizirati mehanizme ostvarivanja konzularnih prava kroz međunarodnopravne, diplomatsko-administrativne, unutarnje i zaštitne instrumente, s posebnim osvrtom na njihovu primjenu u Republici Hrvatskoj. Posebna pažnja posvećena je usklađenosti hrvatskog zakonodavstva – osobito Zakona o vanjskim poslovima i podzakonskih akata Ministarstva vanjskih i europskih poslova – s odredbama Bečke konvencije i standardima Europske unije.

Relevantna literatura uključuje djela autora Berkovića, Dašića i Nicka, koji obrađuju razvoj i pravni status konzularne službe, kao i međunarodne i nacionalne propise koji uređuju povlastice, imunitete i nadležnosti konzularnih dužnosnika.

Metodologija rada temelji se na normativno-pravnoj, analitičkoj i komparativnoj metodi. Normativna metoda primijenjena je u proučavanju međunarodnih ugovora i zakona, analitička metoda u razradi funkcija i instituta konzularnog prava, a komparativna u usporedbi međunarodnih i nacionalnih rješenja te prakse država članica Europske unije.

Struktura rada obuhvaća više cjelina. U prvom dijelu obrađuju se temeljne odrednice konzularnog prava i diplomacije. Drugi dio analizira pojam, razvoj i značaj konzularnih funkcija te pravni status diplomatsko-konzularnog osoblja. Treći dio posvećen je mehanizmima ostvarivanja konzularnih prava, dok završni dio donosi zaključke i prijedloge za unaprjeđenje učinkovitosti konzularne zaštite Republike Hrvatske u skladu s međunarodnim standardima.

OPĆE ODREDBE O KONZULARNIM ODNOSIMA

Zadaća diplomacije svake države utvrđena je ustavom i odgovarajućim zakonima koji precizno definiraju nadležnosti pojedinih državnih tijela. U pravilu, diplomacija provodi vanjsku politiku države u skladu sa smjernicama koje utvrđuju parlament, vlada i državni poglavar. U tom okviru, ministar vanjskih poslova ima iznimno važnu ulogu kao osoba koja povezuje političku volju zakonodavne i izvršne vlasti s praktičnim provođenjem vanjske politike. Zbog toga ministar vanjskih i europskih poslova često zauzima poseban položaj unutar državne političke i upravne strukture te sudjeluje u oblikovanju ključnih odluka od međunarodnog značaja.

Ministarstvo vanjskih i europskih poslova ostvaruje svoje zadaće putem mreže diplomatsko-konzularnih predstavništava i drugih misija u inozemstvu. Ona služe kao produžena ruka države u međunarodnim odnosima, omogućujući kontinuiranu komunikaciju i suradnju s stranim diplomatskim i konzularnim misijama akreditiranim u zemlji primateljici. Na taj način se osigurava provedba vanjske politike, zaštita interesa države i njezinih državljana u inozemstvu te jačanje bilateralnih i multilateralnih odnosa.

U obavljanju svojih zadaća, ministarstvo vanjskih i europskih poslova djeluje u neposrednim kontaktima s ministarstvima vanjskih poslova drugih država, kao i putem jednostranih diplomatskih aktivnosti. Ti kontakti predstavljaju temelj za razvijanje i održavanje međunarodnih odnosa, rješavanje bilateralnih pitanja te provedbu međunarodnih sporazuma.

Svi oblici komunikacije i razmjene informacija s inozemnim partnerima mogu se odvijati usmeno putem službenih sastanaka, razgovora i konferencija, ili pisanim putem diplomatske i konzularne korespondencije. Takva komunikacija uvijek se provodi u skladu s međunarodnim pravom, diplomatskim protokolom i unutarnjim propisima države pošiljateljice, čime se osigurava zakonitost, transparentnost i kontinuitet vanjskopolitičkog djelovanja.

Konzularno pravo – pojam, razvoj i značaj

Konzularno pravo predstavlja skup međunarodnopravnih pravila, kao dijela međunarodnog javnog prava, koja uređuju odnose konzularnih ureda i konzularnih predstavništava, odnosno osoba na dužnosti u tim uredima – članova konzularnog osoblja – njihove dužnosti, prava i povlastice u odnosu prema državi primateljici i njezinim tijelima. Drugim riječima, konzularno pravo sadrži pravna pravila koja uređuju uspostavu, sadržaj i djelatnost konzularnih odnosa, kao i organizaciju tijela koja ih ostvaruju (Berković 2006.).

Historijski promatrano, ustanova konzula je starija od ustanove diplomata. Odnosno, konzularni odnosi su se pojavili mnogo pre diplomatskih odnosa i stalnih diplomatskih misija (Dašić, 2013.).

Još od srednjeg vijeka razvijala su se međunarodnopravna pravila o konzularnim odnosima, naj-prije na temelju međunarodnog običajnog prava, a zatim i putem brojnih dvostranih sporazuma između zainteresiranih država.

Za razliku od Bečke konvencije o diplomatskim odnosima (1961.), koja podsjeća da su narodi svih zemalja od davnina priznavali status diplomatskim agentima, Bečka konvencija o konzularnim odnosima (1963.) samo konstatira da su „od davnih vremena uspostavljeni konzularni odnosi između naroda“. To upućuje na činjenicu da je status diplomatskog predstavnika o-davno bio čvrsto utvrđen u međunarodnom običajnom pravu, dok konzularni odnosi nisu bili toliko široko razvijeni.

Ipak, međunarodnopravni propisi koji uređuju konzularne odnose također su se razvijali putem običajnog prava, a dopunjavani su i mijenjani brojnim dvostranim ugovorima država.

Bečka konvencija o konzularnim odnosima iz 1963. godine predstavlja temeljni međunarodni instrument kojim se status konzularnih dužnosnika približava statusu diplomatskih predstavnika, čime se smanjuje razlika koja je u ranijem međunarodnom običajnom pravu postojala u korist diplomatskog statusa.

Sukladno odluci Opće skupštine Ujedinjenih naroda od 16. prosinca 1961. godine, u Beču je od 4. ožujka do 22. travnja 1963. godine održana Konferencija Ujedinjenih naroda o konzularnim odnosima, na kojoj su sudjelovali predstavnici 92 države te predstavnici pojedinih

međunarodnih organizacija. Konačni tekst Bečke konvencije o konzularnim odnosima potpisan je 24. travnja 1963. godine, a stupio je na snagu 19. ožujka 1967. godine.

Nacrt Konvencije izradila je Komisija za međunarodno pravo, a uz samu Konvenciju donesena su i dva dodatna protokola – o rješavanju sporova i o pitanjima državljanstva – čijim je sadržajem dopunjen osnovni tekst. Kao i Bečka konvencija o diplomatskim odnosima (1961.), ova Konvencija osim kodifikacije međunarodnog prava predstavlja i njegov daljnji razvoj, osobito u pojedinim segmentima konzularnih odnosa. Posebno je naglašena i ojačana uloga i važnost konzularnih dužnosnika – konzula i drugih članova konzularnih ureda – te su im povećane povlastice i imuniteti, čime su se približili statusu diplomatskog osoblja, iako Konvencija i dalje jasno razlikuje konzularne od diplomatskih funkcija.

Prema Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima, izraz „konzularni dužnosnik“ označuje svaku osobu (uključujući i šefa konzularnog ureda) koja je ovlaštena za obavljanje konzularnih poslova. U hrvatskom zakonodavstvu i praksi, za takvu se osobu često koristi izraz „konzularni predstavnik“, analogno izrazu „diplomatski predstavnik“, pa se u mnogim tekstovima ti pojmovi upotrebljavaju kao sinonimi. Ipak, pod izrazom konzularni dužnosnik ne podrazumijevaju se ostali članovi konzularnog predstavništva – poput konzularnih službenika, administrativnog i tehničkog osoblja.

Također, izraz „konzul“ često se u praksi upotrebljava kao općeniti naziv za konzularnog dužnosnika, a ne nužno kao oznaka određenog razreda (npr. generalni konzul, vicekonzul). Bečka konvencija o konzularnim odnosima koristi izraz „konzularni ured“, kojim označuje svaki generalni konzulat, konzulat, vicekonzulat i konzularnu agenciju. U hrvatskom zakonodavstvu i praksi, uz taj izraz često se koristi i „konzularno predstavništvo“, analogno izrazu „diplomatsko predstavništvo“. Stoga se pod oba izraza – konzularni ured i konzularno predstavništvo – u pravilu podrazumijeva isti pojam, tj. ustanove koje obuhvaćaju svaki generalni konzulat, konzulat, vicekonzulat i konzularnu agenciju.

Budući da je Bečka konvencija o konzularnim odnosima (1963.) proširila povlastice i imunitete konzularnih dužnosnika i ostalih članova konzularnih ureda, približivši ih povlasticama diplomatskih predstavnika i članova diplomatskih predstavništava, u praksi se uočavaju određene nejasnoće i pogrešna tumačenja. Naime, mnoge države primateljice, iz razloga kurtoazije,

uzajamnosti ili političke pogodnosti, u pojedinim situacijama izjednačavaju konzularno s diplomatskim osobljem.

Takva praksa ponekad dovodi do pogrešnog poistovjećivanja konzularnog i diplomatskog statusa, što može rezultirati neodgovarajućim postupanjem, protokolarnim nesuglasticama, pa čak i incidentnim situacijama u odnosima između država.

Stoga je za pravilno funkcioniranje međunarodnih odnosa od osobite važnosti razlikovati diplomatske i konzularne funkcije, kao i njihov opseg povlastica i imuniteta, u skladu s odredbama Bečke konvencije o diplomatskim odnosima (1961.) i Bečke konvencije o konzularnim odnosima (1963.).

Uspostava, nadležnost i prestanak konzularnih odnosa

Konzularni odnosi predstavljaju oblik suradnje između države pošiljateljice i države primateljice, koje su se slobodno sporazumjele o njihovoj uspostavi i održavanju. Takvi se odnosi uspostavljaju na temelju uzajamnog pristanka obiju država. Prema članku 2. Bečke konvencije o konzularnim odnosima (1963.), pristanak za uspostavu diplomatskih odnosa između dviju država podrazumijeva, ako nije drugačije određeno, i pristanak za uspostavu konzularnih odnosa. U tom se slučaju smatra da postoji prešutni pristanak za uspostavu konzularnih odnosa, no ipak je potreban naknadni izričiti pristanak države primateljice za otvaranje konkretnog konzularnog ureda na njezinu državnom području.

Konvencija nadalje propisuje da prekid diplomatskih odnosa ne povlači automatski i prekid konzularnih odnosa. Konzularni odnosi mogu, dakle, postojati neovisno o diplomatskim odnosima između dviju država. Takve situacije nastaju, primjerice, kada su: uspostavljeni konzularni, ali ne i diplomatski odnosi (često kao uvod u kasniju uspostavu diplomatskih odnosa), prekinuti diplomatski, ali ne i konzularni odnosi, ili prekinuti diplomatski odnosi uz istodobno uspostavljanje novih konzularnih odnosa koji dotad nisu postojali

Odredbe Bečke konvencije o konzularnim odnosima moraju se primjenjivati bez diskriminacije između država. Načelo nediskriminacije proizlazi iz suverene jednakosti država, koja predstavlja jedno od temeljnih načela međunarodnog prava. Neće se, međutim, smatrati diskriminacijom ako država primateljica restriktivno primjenjuje određenu odredbu Konvencije, ukoliko se ista takva primjena odnosi i na njezine konzularne urede u državi pošiljateljici.

U međunarodnoj se praksi poštuje i načelo uzajamnosti (reciprociteta), prema kojem države, temeljem običaja ili posebnih sporazuma, uzajamno priznaju povoljniji postupak od onoga koji Konvencija minimalno zahtijeva. Time se dodatno potvrđuje suradnički i ravnopravan karakter konzularnih odnosa u suvremenom međunarodnom pravu.

U dvostranim konzularnim ugovorima često se nalazi tzv. klauzula najvećeg ovlaštenja, kojom se jedna država obvezuje drugoj pružiti sve povlastice i pogodnosti koje je već ugovorila ili pruža bilo kojoj trećoj državi. Takva klauzula osigurava ravnopravan tretman i najviši mogući stupanj pogodnosti u konzularnim odnosima između ugovornih strana. Bečka konvencija o konzularnim odnosima (1963.) utvrđuje minimalni standard konzularnih odnosa, tj. razinu povlastica i imuniteta ispod koje se oni ne mogu smanjivati, ali ne ograničava njihovo unapređenje. Države, dakle, imaju pravo dodatno proširiti ili unaprijediti konzularne odnose sklapanjem dvostranih ili višestranih međunarodnih ugovora.

Konzularna sposobnost, odnosno međunarodnopravna legitimnost za osnivanje konzularnih ureda, pripada isključivo državama kao subjektima međunarodnog prava. Drugi međunarodnopravni subjekti (poput međunarodnih organizacija) ne raspolažu tom sposobnošću. Za osnivanje konzularnog ureda, kao i za određivanje njegova sjedišta i područja djelovanja, uključujući i imenovanje konzularnih dužnosnika, uvijek je potreban prethodni pristanak države primateljice. Kao i kod osnivanja diplomatskih predstavništava, i u području konzularnih odnosa načelno postoji načelo uzajamnosti (reciprociteta), no ono nije pravilo. Drugim riječima, nije nužno da država koja dopušta otvaranje konzularnog ureda strane države na svom teritoriju ima i vlastiti konzularni ured u toj državi. Međutim, i u takvom slučaju, za osnivanje konzularnog ureda i obavljanje konzularnih funkcija na teritoriju države primateljice uvijek je potrebna njezina prethodna suglasnost.

Konzularni odnosi između država mogu se održavati na više načina: otvaranjem konzularnog ureda u državi primateljici, obnavljanjem konzularnih funkcija unutar diplomatskog predstavništva, ili kombinacijom navedenih oblika. Članak 3. stavak 3. Bečke konvencije o diplomatskim odnosima (1961.) određuje da se ništa u toj konvenciji ne smije tumačiti kao zabrana diplomatskom predstavništvu da obavlja konzularne funkcije.

S druge strane, članak 5. Bečke konvencije o konzularnim odnosima (1963.) propisuje da diplomatska predstavništva mogu obavljati konzularne funkcije, sukladno odredbama same

Konvencije. Konzularne funkcije mogu se, dakle, obavljati: u državi primateljici, u pojedinom dijelu njezina teritorija, ili čak iz treće države, ako se tome ne protivi nijedna od uključenih država. Također, konzularni ured jedne države može u državi primateljici obavljati konzularne poslove u ime treće države, pod uvjetom da je: treća država to zatražila od države pošiljateljice, država pošiljateljica s tim pristala, i država primateljica se tome nije usprotivila.

Konzularni uredi pretežito se otvaraju s ovlastima za dio teritorija države primateljice ili, rjeđe, za cijeli njezin teritorij. Potonje je uobičajeno u slučajevima kada država pošiljateljica nema svoje diplomatsko predstavništvo u državi primateljici. U pravilu, diplomatsko predstavništvo države pošiljateljice, ako u državi primateljici ne postoji zaseban konzularni ured, pokriva konzularnom ovlašću cijeli teritorij države primateljice. Ako u državi primateljici postoje i konzularni uredi države pošiljateljice, tada se — uz prethodni pristanak države primateljice — utvrđuje područje konzularne nadležnosti svakog predstavništva.

Konzularni uredi, uključujući i diplomatska predstavništva kada obavljaju konzularne funkcije, obraćaju se mjesnim tijelima države primateljice. To predstavlja razliku u odnosu na diplomatska predstavništva, koja se u obavljanju diplomatskih poslova obraćaju Ministarstvu vanjskih poslova ili drugom središnjem državnom tijelu države primateljice. U pojedinim slučajevima konzularni se uredi mogu obraćati i središnjim tijelima države primateljice. Takve situacije nastaju kada država pošiljateljica nema u državi primateljici svoje diplomatsko predstavništvo, pa ovlasti svoj konzularni ured za obavljanje određenih poslova koji inače pripadaju djelokrugu diplomatskog predstavništva. Takvo postupanje moguće je samo uz pristanak države primateljice, a može imati i ugovornu osnovu u međunarodnom ugovoru koji je na snazi između tih dviju država.

Konzularni odnosi između dviju država prestaju: sporazumom država, jednostranom odlukom jedne od država, izbijanjem rata između država, gubitkom međunarodnog subjektiviteta jedne od država, ujedinjenjem države pošiljateljice i države primateljice, ili voljom treće države koja je okupirala ili preuzela teritorij države primateljice.

Iako se prekid konzularnih odnosa u pravilu podudara s prekidom diplomatskih odnosa, u međunarodnoj su praksi zabilježeni i primjeri održavanja ograničenih konzularnih odnosa unatoč ratnom sukobu među državama. Takva praksa proizlazi iz važnosti konzularnih funkcija, posebice

onih koje se odnose na zaštitu državljana, humanitarne kontakte i međunarodne obveze država poštovanja prava pojedinaca.

Do zatvaranja konzularnog ureda može doći i bez prekida diplomatskih odnosa između države pošiljateljice i države primateljice, primjerice iz ekonomskih razloga ili zbog racionalizacije troškova. U takvim slučajevima, ako dođe do privremenog ili trajnog zatvaranja konzularnog ureda, država primateljica dužna je poštovati i štititi konzularne prostorije, imovinu i arhiv zatvorenog ureda, u skladu s odredbama Bečke konvencije o konzularnim odnosima (članak 27.).

Ako država pošiljateljica ima u državi primateljici svoje diplomatsko predstavništvo, ono može preuzeti čuvanje konzularnih prostorija, imovine i arhiva zatvorenog konzulata, kao i obavljanje konzularnih poslova na njegovom području. U slučaju da država pošiljateljica nema diplomatsko predstavništvo, ali ima drugi konzularni ured na području države primateljice, može tom uredu povjeriti čuvanje prostorija, imovine i arhiva zatvorenog konzulata.

Uz suglasnost države primateljice, tom se konzularnom uredu može povjeriti i obavljanje konzularnih funkcija na području bivšeg konzulata. Ako država pošiljateljica nema ni diplomatsko predstavništvo ni druge konzularne urede u državi primateljici, može – kao i u slučaju prekida diplomatskih odnosa – povjeriti čuvanje prostorija, imovine i arhiva zatvorenog konzulata trećoj državi, uz uvjet da je ta država prihvatljiva za državu primateljicu.

U takvom slučaju, država pošiljateljica može toj trećoj državi povjeriti i zaštitu svojih interesa te interesa svojih državljana na području države primateljice.

Iako Bečka konvencija o konzularnim odnosima jasno definira institucionalnu važnost konzularnog ureda kao stalnog tijela konzularnih odnosa, konzularni ured nema status pravne osobe. On je isključivo ured države pošiljateljice koji djeluje u njezino ime, ima određeno konzularno područje, rang, povlastice i izuzeća, ali nije samostalan nositelj prava i obveza. Sva prava, obveze i ugovore u ime države pošiljateljice potpisuje ovlašteni konzularni dužnosnik.

Konzularne funkcije diplomatskih predstavništva

Kao što je već navedeno, Bečka konvencija o diplomatskim odnosima (1961.) i Bečka konvencija o konzularnim odnosima (1963.) utvrđuju pravo diplomatskih predstavništava na obavljanje konzularnih funkcija. Uobičajeno, diplomatsko predstavništvo te poslove obavlja putem posebnog konzularnog odjela. Ako takav odjel ne postoji, diplomatsko predstavništvo može odrediti jednog ili više svojih članova koji će, uz obavljanje diplomatskih dužnosti, istodobno obavljati i konzularne poslove. Opseg konzularnog područja diplomatskog predstavništva ovisi o tome ima li država pošiljateljica u državi primateljici svoje konzularne urede. Ako ih ima, konzularno područje diplomatskog predstavništva obuhvaća preostali dio teritorija države primateljice koji nije uključen u konzularna područja postojećih konzularnih ureda.

Ako pak država pošiljateljica nema svoje konzularne urede, tada konzularno područje njezina diplomatskog predstavništva pokriva cjelokupni teritorij države primateljice. Sukladno članku 70. stavku 2. Bečke konvencije o konzularnim odnosima, konzularne dužnosti ne može obavljati svaki član diplomatskog predstavništva, već samo oni članovi koji su za takve poslove izričito određeni i čija su imena u tom svojstvu notificirana Ministarstvu vanjskih poslova države primateljice ili drugom nadležnom tijelu koje to ministarstvo odredi.

Diplomatsko predstavništvo, prilikom obavljanja konzularnih funkcija, može se obraćati mjesnim tijelima u okviru svojeg konzularnog područja, ali i središnjim tijelima države primateljice, ako to dopuštaju zakoni, propisi i praksa države primateljice ili mjerodavni međunarodni ugovori. Članovi diplomatskog predstavništva koji obavljaju konzularne dužnosti uživaju privilegije i imunitete u skladu s pravilima međunarodnog prava koja se odnose na diplomatske predstavnike, osim ako je drukčije određeno međunarodnim sporazumom ili odlukom države primateljice.

Konzularni ured kao institucijsko tijelo u međunarodnom pravu

U klasičnom međunarodnom pravu obavljanje konzularnih funkcija, a time i održavanje konzularnih odnosa, bilo je neposredno vezano uz osobu konzularnog dužnosnika. Međutim, usvajanjem Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine, a prethodno i Bečke konvencije o diplomatskim odnosima iz 1961. godine, međunarodna je zajednica prihvatila suvremeniji pristup. Time je u međunarodnom pravu naglašena uloga konzularnog ureda kao

institucijskog tijela, analogno jačanju institucionalne uloge diplomatskog predstavništva u okviru diplomatskih odnosa.

Konzularni ured predstavlja stalno tijelo uspostavljeno radi obavljanja konzularnih funkcija. Kao takav, on ima utvrđeno područje djelovanja, rang te uživa privilegije i imunitete u skladu s odredbama međunarodnog prava. Za otvaranje konzularnog ureda potrebno je prethodno odobrenje države primateljice, koja mora biti suglasna sa: sjedištem konzularnog ureda, njegovim konzularnim područjem, te razredom (rangom) konzularnog ureda koji je odredila država pošiljateljica.

Odobrenje ili suglasnost države primateljice potrebno je razlikovati od suglasnosti za samu uspostavu konzularnih odnosa, jer je riječ o zasebnom činu međunarodnopravne prirode. Svaka naknadna promjena u vezi sa sjedištem, konzularnim područjem, razredom ili drugim bitnim okolnostima vezanim uz konzularni ured koje utvrđuje država pošiljateljica, također podliježe odobrenju države primateljice. Broj konzularnih ureda države pošiljateljice na teritoriju države primateljice, kao i sastav konzularnog ureda te broj njegovih članova, određuju se na temelju sporazuma između dviju država ili izričite suglasnosti države primateljice.

Izraz konzularni ured u smislu Bečke konvencije obuhvaća sve rangove i razrede konzularnih predstavništava, i to:

- a) generalne konzulate,
- b) konzulate,
- c) vicekonzulate,
- d) i konzularne agencije.

Generalni konzulat predstavlja konzularni ured najvišeg ranga, koji kao stalno tijelo obavlja konzularne poslove na gospodarski, politički i kulturno najvažnijem području za državu pošiljateljicu. Nasuprot tome, konzulat se osniva kada okolnosti ne zahtijevaju uspostavu generalnog konzulata, ali postoje opravdani razlozi — primjerice gospodarske, prometne, kulturne ili druge prirode — koji opravdavaju potrebu za otvaranjem konzularnog ureda.

Vicekonzulat se u odnosu prema vlastima države primateljice može pojavljivati kao samostalni konzularni ured, i to u slučaju kada je akt o njegovom osnivanju donijela vlada odnosno

ministarstvo vanjskih poslova države pošiljateljice, te ako ima određeno konzularno područje. U tom slučaju vicekonzulat, iako može biti pod internim nadzorom generalnog konzulata ili konzulata svoje države, prema van djeluje samostalno. Vicekonzulat se može pojaviti i kao dio već postojećeg generalnog konzulata ili konzulata države pošiljateljice. To je slučaj kada akt o njegovom osnivanju donosi generalni konzul ili konzul države pošiljateljice, a konzularno područje vicekonzulata tada je samo dio konzularnog područja generalnog konzulata ili konzulata te države.

Konzularna agencija može se osnovati u sklopu konzularnog područja određenog generalnog konzulata ili konzulata. Konzularni agent koji njome rukovodi djeluje u ime generalnog konzula ili konzula koji ga je imenovao.

Konzularni ured može imati i svoje urede ili odjele izvan mjesta sjedišta, ali je za to potrebno prethodno izričito odobrenje države primateljice. Ova se odredba može usporediti s člankom 12. Bečke konvencije o diplomatskim odnosima (1961.), prema kojemu se državi pošiljateljici zabranjuje otvaranje ureda kao dijela diplomatskog predstavništva izvan mjesta u kojem je ono uspostavljeno, osim ako država primateljica na to prethodno ne pristane.

Takvi odjeli nisu posebna predstavništva, već dijelovi postojećeg konzularnog ureda koji ih je otvorio. Konzularni ured također može održavati tzv. konzularne dane izvan mjesta svog sjedišta, ali se o tome mora utvrditi stav i praksa države primateljice, te o planiranim aktivnostima pravovremeno izvijestiti nadležna lokalna tijela.

Država pošiljateljica može, putem međusobne notifikacije, ovlastiti konzularni ured otvoren u jednoj državi da obavlja konzularne poslove i na području treće države, pod uvjetom da nijedna od njih na to izričito ne prigovori. Konzularni ured može, uz suglasnost države primateljice, obavljati konzularne poslove i u ime treće države koja je za to zatražila dopuštenje.

Prema Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima (1963.), pojam konzularnog dužnosnika odnosi se na svaku osobu – uključujući i šefa konzularnog ureda – koja je ovlaštena obavljati konzularne dužnosti u ime države pošiljateljice.

Pod konzularnim dužnosnicima (konzulima, vicekonzulima i konzularnim agentima) podrazumijevaju se, dakle, šef konzularnog ureda (generalni konzul, konzul, vicekonzul ili konzularni agent) i njegovo stručno osoblje osposobljeno za obavljanje konzularnih poslova.

Konzularni dužnosnik, analogno diplomatskom predstavniku u diplomatskom predstavništvu, predstavlja tijelo države pošiljateljice koje u državi primateljici obavlja konzularne funkcije u korist svoje države i njezinih državljana.

Međutim, za razliku od diplomatskog predstavnika koji u potpunosti zastupa svoju državu prema vladi države primateljice, konzularni dužnosnik nema diplomatsku ulogu i ne zastupa vladu države pošiljateljice u političkom smislu. Njegove su dužnosti pretežito administrativne, pravne, gospodarske i humanitarne naravi, usmjerene na zaštitu interesa državljana i razvoj bilateralnih odnosa. Bečka konvencija, kao i dotadašnje međunarodno običajno pravo, razlikuje dvije osnovne kategorije konzularnih dužnosnika:

a) Karijerni konzularni dužnosnici – državni službenici države pošiljateljice koji profesionalno i kvalificirano obavljaju konzularne poslove, a to im je osnovna profesija.

b) Počasni konzularni dužnosnici – osobe koje nisu karijerni diplomati ni državni službenici, ali kojima država pošiljateljica povjerava obavljanje određenih konzularnih dužnosti, obično u mjestima gdje nema stalnog konzularnog ureda. Oni najčešće djeluju na počasnoj osnovi i uz ograničeni opseg ovlasti.

c) U praksi se, u određenim slučajevima, mogu imenovati i politički konzularni dužnosnici, iako takvi oblici imenovanja nisu uobičajeni i podliježu posebnim pravilima (imenovani zbog posebnih političkih ili strateških razloga, ali s konzularnim, a ne političkim ovlastima).

Ova podjela omogućuje državama fleksibilnost u organizaciji konzularne mreže, osobito u državama gdje zbog ekonomskih ili političkih razloga nije opravdano održavati stalna predstavništva. Konzularni dužnosnici, bilo karijerni ili počasni, predstavljaju važnu vezu između građana države pošiljateljice i institucija države primateljice, čime doprinose razvoju suradnje, razumijevanja i međunarodne zaštite prava građana.

Šefove konzularnih ureda imenuje država pošiljateljica, najčešće državni poglavar ili ministar vanjskih poslova, u skladu s vlastitim zakonima i diplomatskom praksom. Za stupanje na dužnost šefa konzularnog ureda nužno je odobrenje države primateljice, koja mora dati svoj pristanak za obavljanje konzularnih poslova na njezinu teritoriju.

Dvije ili više država mogu, uz suglasnost države primateljice, imenovati istu osobu za šefa konzularnog ureda ili drugog konzularnog dužnosnika u državi primateljici. Ova mogućnost omogućuje racionalnije obavljanje konzularnih funkcija, osobito u zemljama gdje nije opravdano uspostavljanje većeg broja samostalnih ureda. Prema Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima, konzularni dužnosnici, uključujući i šefove konzularnih ureda, u pravilu trebaju biti državljani države pošiljateljice.

Državljanin države primateljice mogu biti imenovani za konzularne dužnosnike samo uz njezinu izričitu suglasnost, a ta se suglasnost može u bilo kojem trenutku povući. Država primateljica također može zadržati pravo davanja ili uskraćivanja suglasnosti i za državljane trećih država koji bi trebali obnašati konzularne dužnosti u njezinu okruženju. U skladu s međunarodnom praksom i Bečkom konvencijom, država pošiljateljica dužna je notificirati Ministarstvu vanjskih poslova države primateljice (ili drugom nadležnom tijelu koje ona odredi) o imenovanju šefa konzularnog ureda, kao i o njegovu dolasku u državu primateljicu.

Ako država primateljica smatra da joj imenovana osoba nije prihvatljiva, može odbiti prihvati imenovanja — bilo izravnim priopćenjem, bilo uskraćivanjem izdavanja vize, ako je ona potrebna za ulazak u zemlju. Takva odluka države primateljice ne zahtijeva navođenje razloga i ne smatra se neprijateljskim činom, već pravom suverene države da odlučuje o prihvatljivosti konzularnih predstavnika na svojem teritoriju.

Država pošiljateljica daje šefu konzularnog ureda ispravu u obliku patentnog pisma (*lettres patentes*) ili drugog sličnog akta, koji za svako imenovanje izdaje nadležno državno tijelo – najčešće središnja vlast ili ministarstvo vanjskih poslova. Patentnim pismom, koje se ponekad naziva i konzularnom punomoći, potvrđuje se svojstvo šefa konzularnog ureda te se u pravilu navode njegovo ime i prezime, konzularni razred i kategorija, konzularno područje i sjedište ureda.

Država pošiljateljica dostavlja patentno pismo ili sličan akt diplomatskim ili drugim prikladnim putem vladi države primateljice. U praksi se ta dostava, odnosno notifikacija, obično provodi notom koju diplomatsko predstavništvo države pošiljateljice upućuje Ministarstvu vanjskih poslova države primateljice, ili obratno – notom koju Ministarstvo vanjskih poslova države pošiljateljice dostavlja diplomatskom predstavništvu države primateljice.

U toj se noti često traži i viza, ako je potrebna za ulazak u zemlju. Ukoliko se država primateljica s time suglasi, država pošiljateljica može umjesto patentnog pisma uputiti notifikaciju koja sadrži sve podatke koji bi inače bili navedeni u patentnom pismu. Država primateljica dopušta šefu konzularnog ureda države pošiljateljice obavljanje njegovih funkcija izdavanjem odobrenja koje se naziva egzekvatura (exequatur).

Neovisno o obliku, egzekvatura je akt države primateljice kojim se službeno odobrava djelovanje određenog konzularnog dužnosnika na njezinu teritoriju ili dijelu teritorija. Oblik egzekvature ovisi o propisima i običajima svake države, ali se najčešće izdaje od strane šefa države ili ministra vanjskih poslova države primateljice. Egzekvatura može biti izdana u različitim oblicima – kao diploma slična patentnom pismu, kao rješenje ili zapis o odobrenju upisan izravno na patentnom pismu, odnosno kao notifikacija upućena diplomatskim putem.

Najčešće se egzekvatura uručuje šefu konzularnog ureda zajedno s patentnim pismom, čime on stječe pravo da započne s obavljanjem konzularnih dužnosti. Ako država primateljica odbije izdati egzekvaturu, time ne dopušta šefu konzularnog ureda obavljanje dužnosti na svojem teritoriju. U takvom slučaju, država primateljica nije dužna obrazložiti razloge odbijanja, jer se to smatra izrazom njezina suverenog prava da odlučuje o prihvatljivosti stranih konzularnih predstavnika.

Razred šefa konzularnog ureda odgovara rangu konzularnog ureda kojim on upravlja. Države pošiljateljice slobodne su koristiti i druge nazive za konzularne dužnosnike koji nisu šefovi konzularnih ureda, pri čemu naziv ima prvenstveno protokolarnu važnost – posebno u određivanju red prvenstva između šefova konzularnih ureda koji djeluju u istom mjestu.

Sam naziv ili razred, osim protokolarnog značaja, nema bitniji utjecaj na sadržaj i opseg konzularnih funkcija. Razred šefa konzularnog ureda dodjeljuje se prilikom imenovanja, i to u pravilu sukladno rangu konzularnog ureda (npr. generalni konzulat, konzulat, vicekonzulat, konzularna agencija), a obrnuto – razred ureda ovisi o statusu i iskustvu osobe koja ga vodi.

Dužnost šefa konzularnog ureda prestaje: notifikacijom države pošiljateljice državi primateljici o prestanku njegove službe, ili povlačenjem egzekvature od strane države primateljice. Ova dva slučaja Bečka konvencija o konzularnim odnosima (članak 25.) posebno ističe, ali dužnost šefa konzularnog ureda može prestati i iz drugih razloga, kao što su smrt, opoziv, prekid

konzularnih odnosa, ratno stanje ili drugi izvanredni događaji koji onemogućuju izvršavanje konzularnih funkcija.

Vrstu konzularnog ureda i njegovo konzularno područje određuje Vlada Republike Hrvatske na osnovi prethodno pribavljene suglasnosti države primateljice. Uredbom o unutarnjem ustrojstvu službe vanjskih poslova utvrđuje se kategorizacija diplomatskih misija i konzularnih ureda. (Zakon o vanjskim poslovima NN 48/96, 72/13, 127/13, 39/18, 98/19, 152/24)

Na prijedlog ministra vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske utvrđuje prijedlog za postavljanje i opoziv šefova konzularnih ureda Republike Hrvatske.

Red prvenstva (preseans) između šefova konzularnih ureda određuje se prema njihovu razredu, a unutar istog razreda – prema datumu izdavanja egzekvature. Ako je šefu konzularnog ureda dopušteno privremeno obavljanje dužnosti prije izdavanja egzekvature, red prvenstva određuje se prema datumu privremenog odobrenja, a taj redoslijed ostaje nepromijenjen i nakon izdavanja egzekvature. U slučaju da su dva ili više šefova konzularnih ureda dobili egzekvaturu ili privremeno odobrenje istog dana, red prvenstva utvrđuje se prema datumu podnošenja patentnog pisma ili sličnog akta, odnosno prema datumu notifikacije države pošiljateljice državi primateljici

Konzularne povlastice, olakšice i imuniteti

Da bi konzularni uredi i njihovi članovi mogli neometano i uspješno obavljati svoje konzularne dužnosti, nužno je osigurati im odgovarajuće olakšice, povlastice i imunitete.

Upravo je to i temeljna svrha međunarodnog prava koje uređuje njihov položaj i zaštitu. Pravila o povlasticama i imunitetima razvijala su se najprije kroz međunarodno običajno pravo, a kasnije su bila precizirana i proširena bilateralnim međunarodnim ugovorima koji reguliraju pitanja konzularnih odnosa između pojedinih država.

Danas su ta pravila kodificirana u Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima iz 1963. godine, koja detaljno uređuje: položaj i zaštitu konzularnog ureda kao institucije, položaj i zaštitu konzularnih dužnosnika, položaj i zaštitu ostalih članova konzularnog osoblja, te položaj i zaštitu počasnih konzularnih dužnosnika i njihovih ureda. Osnovna svrha konzularnih povlastica i imuniteta nije stvaranje osobnih privilegija za pojedince koji ih uživaju, već osiguravanje učinkovitog obavljanja konzularnih funkcija u ime države pošiljateljice.

Privilegije i imuniteti propisani su u mjeri i na način koji omogućuju nesmetan rad konzularnog ureda i zaštitu njegovih službenika, ali tako da se ne narušava pravni poredak države primateljice niti njezin suverenitet.

Bečka konvencija razlikuje dva osnovna režima povlastica i imuniteta:

- a) Povlastice i imuniteti koji se odnose na karijerne konzularne urede i njihove službenike,
- b) posebno uređeni, ograničeni režim za počasne konzularne dužnosnike i njihove urede. Nepovredivost prostorija, arhiva i komunikacija konzularnog ureda

Prema Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima (1963.), država primateljica dužna je pružiti sve potrebne olakšice kako bi konzularni ured države pošiljateljice mogao neometano obavljati svoje funkcije. Ta obveza obuhvaća i omogućavanje državi pošiljateljici da, u skladu sa zakonima i propisima države primateljice, stekne potrebne prostorije za svoj konzularni ured – bilo kupnjom, gradnjom ili drugim zakonskim načinom. Ova je odredba novina koju je uvela Bečka konvencija, jer nije postojala u dotadašnjem međunarodnom običajnom pravu, a uvedena je radi praktičnih potreba i izjednačavanja položaja konzularnih ureda s diplomatskim predstavništvima (članak 28. Konvencije).

Nepovredivost konzularnih prostorija propisana je člankom 31. Bečke konvencije o konzularnim odnosima, prema kojem tijela države primateljice ne mogu ući u onaj dio konzularnih prostorija koji se koristi isključivo za obavljanje konzularnih poslova, osim: uz pristanak šefa konzularnog ureda ili osobe koju on ovlasti, ili uz pristanak šefa diplomatskog predstavništva države pošiljateljice.

Država primateljica obvezna je poduzeti sve potrebne mjere radi zaštite konzularnih prostorija od provala, oštećenja, nasilnog zauzimanja ili bilo kakvog narušavanja mira i dostojanstva konzularnog ureda. Za razliku od prostorija diplomatskog predstavništva, koje su prema Bečkoj konvenciji o diplomatskim odnosima potpuno nepovrediva mjesta, konzularnim prostorijama je zajamčena ograničena nepovredivost – i to u opsegu potrebnom za obavljanje konzularnih funkcija, kako to propisuje članak 31. Konvencije.

Državna obilježja – zastava i grb: Država pošiljateljica ima pravo isticati svoju državnu zastavu i grb u državi primateljici, u skladu s člankom 29. Bečke konvencije o konzularnim odnosima. Zastava i grb mogu se isticati na:

- a) zgradi konzularnog ureda,
- b) ulazu u prostorije konzulata,
- c) rezidenciji šefa konzularnog ureda,
- d) vozilima koja koristi konzularni ured. Pri tome je konzularni ured dužan poštovati zakone, propise i praksu države primateljice.

Konzularni arhiv i dokumentacija: Prema članku 33. Bečke konvencije o konzularnim odnosima, izraz „konzularni arhiv“ obuhvaća sve spise, isprave, dopise, knjige, filmove, magnetofonske vrpce, kartoteke, materijal za kodiranje i šifriranje te namještaj i opremu namijenjenu njihovoj zaštiti i čuvanju. Konzularni arhiv i dokumenti nepovredivi su u svako doba i bez obzira na njihovo mjesto nalaska, pod uvjetom da su jasno odvojeni od drugih spisa i dokumenata.

Sloboda komunikacija: Bečka konvencija (članci 35. i 36.) sadrži gotovo istovjetne odredbe o slobodi komunikacija konzularnih ureda kao i Bečka konvencija o diplomatskim odnosima. Konzularnim uredima omogućuje se slobodno komuniciranje s:

- a) vladom države pošiljateljice,
- b) diplomatskim i drugim konzularnim predstavništvima u državi primateljici,
- c) te vlastitim državljanima.

Ta komunikacija može se obavljati diplomatskim kuririma, putem konzularne valize, radio-odašiljača ili šifriranih sustava komunikacije, uz obvezu poštivanja tehničkih i sigurnosnih pravila države primateljice. Konzularna valiza ne smije se otvarati niti zadržavati, a konzularni kurir uživa zaštitu i osobni imunitet za vrijeme obavljanja svoje dužnosti.

Privilegije i imuniteti članova konzularnog ureda traju sve dok obavljaju svoje konzularne dužnosti, a nakon njihova prestanka ostaju na snazi do jednog od sljedeća dva slučaja, ovisno o tome koji nastupi ranije: do trenutka kada član konzularnog ureda napusti područje države

primateljice, ili do isteka razumnog roka koji je u tu svrhu odobrila država primateljica. Do tog trenutka, konzularne povlastice i imuniteti ostaju na snazi čak i u slučaju oružanog sukoba između države pošiljateljice i države primateljice.

Štoviše, država primateljica obvezna je odobriti sve potrebne olakšice kako bi članovi konzularnog ureda mogli napustiti njezin teritorij u najkraćem mogućem roku. U tu svrhu, država primateljica dužna je staviti na raspolaganje prijevozna sredstva za članove konzularnog ureda, članove njihovih obitelji, njihovu privatnu posluhu te za njihovu imovinu čiji izvoz nije zabranjen.

Ova se obveza, međutim, ne odnosi na državljane države primateljice, osim ako su oni članovi obitelji konzularnih službenika koji uživaju imunitet. Isto tako, privilegije i imuniteti nastavljaju važiti i u slučaju prekida konzularnih odnosa između država. Posebno je važno istaknuti da imunitet od sudbene vlasti (jurisdikcije) nije vremenski ograničen.

On i dalje vrijedi i nakon prestanka konzularne službe, ali samo za djela koja su konzularni dužnosnik ili službenik počinili u okviru svojih konzularnih funkcija. Drugim riječima, ako konzularni dužnosnik ili službenik nakon prestanka službe ponovno uđe na teritorij države primateljice kao privatna osoba, ne može biti pozvan na odgovornost niti mu se može suditi za djela koja je počinio u obavljanju svojih službenih konzularnih dužnosti.

Time se potvrđuje načelo funkcionalnog imuniteta, koji je u međunarodnom pravu priznat svim službenicima države pošiljateljice dok djeluju u okviru svojih službenih ovlasti, a ima za svrhu zaštitu interesa države – ne pojedinca.

Prema Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima (1963.), članovi obitelji konzularnog službenika koji žive u njegovom domaćinstvu, kao i članovi njegove privatne posluhe, uživaju predviđene privilegije i imunitete od trenutka njihova dolaska na područje države primateljice, ili od trenutka kada postanu članovi obitelji odnosno privatne posluhe konzularnog službenika.

U slučaju smrti člana konzularnog ureda, članovi njegove obitelji koji su živjeli u istom domaćinstvu nastavljaju uživati privilegije i imunitete do:

- a) dana kada napuste teritorij države primateljice,
- b) dana kada istekne razuman rok koji im je država primateljica odobrila u tu svrhu — ovisno koji od tih trenutaka nastupi ranije.

Kada konzularni službenik prestane obavljati svoju dužnost, prestaju i privilegije i imuniteti članova njegove obitelji koji s njim žive u zajedničkom domaćinstvu, kao i članova njegove privatne posluge. Međutim, i nakon prestanka službe, ovi imuniteti ostaju na snazi tijekom razdoblja potrebnog za napuštanje države primateljice, te vrijede čak i u slučaju oružanog sukoba.

Konzularni službenici koji su državljani države primateljice ili u njoj imaju stalno prebivalište uživaju ograničene privilegije i imunitete – samo u onoj mjeri u kojoj im ih država primateljica izričito prizna (članak 71. Bečke konvencije). To znači da takve osobe ne uživaju funkcionalni imunitet ako im nije dodijeljen posebnim aktom države primateljice.

Isto pravilo vrijedi i za članove njihovih obitelji te poslugu osoblja koje su državljani ili rezidenti države primateljice. Država primateljica u takvim slučajevima zadržava pravo primjene svoje sudbene i upravne vlasti nad tim osobama, uključujući i za djela počinjena u obavljanju konzularnih dužnosti, osim ako se drugačije ne dogovori s državom pošiljateljicom.

Jedino ograničenje za državu primateljicu jest obveza da svojim postupcima ne ometa obavljanje konzularnih funkcija od strane konzularnog ureda. Upravo zato, s praktičnog i sigurnosnog stajališta, nije zgodno zapošljavati državljane ili rezidente države primateljice na poslovima u konzularnom uredu koji su složenije, povjerljive ili osjetljive prirode.

Prema članku 41. Bečke konvencije o konzularnim odnosima (1963.), konzularnim dužnosnicima zajamčena je osobna nepovredivost, što znači da oni ne mogu biti uhićeni niti pritvoreni, osim u slučaju teškog kaznenog djela, i to isključivo na temelju odluke nadležne sudske vlasti. Konvencija ne definira detaljno pojam „teško kazneno djelo“, no u praksi se njegovo značenje često precizira bilateralnim sporazumima između država.

Takvi sporazumi obično: određuju minimalnu propisanu kaznu (npr. kaznu zatvora od najmanje šest godina) kao kriterij za kvalifikaciju teškog kaznenog djela, ili taksativno nabrajaju kaznena djela koja se smatraju teškima (npr. ubojstvo, teška korupcija, trgovina ljudima, terorizam i sl.).

Osim navedene iznimke, konzularni dužnosnici ne mogu biti zatvoreni niti podvrgnuti bilo kojem drugom obliku ograničenja osobne slobode, osim u slučaju izvršenja pravomoćne sudske odluke. Dakle, za razliku od diplomatskih predstavnika, čija su osoba, stan, imovina i dopisivanje potpuno nepovredivi, konzularni dužnosnici mogu biti lišeni slobode u slučaju počinjenja teškog

kaznenog djela, ali isključivo u skladu s odlukom suda, a ne drugih tijela (npr. upravnih, policijskih ili carinskih organa).

Ako dođe do uhićenja, pritvaranja ili pokretanja kaznenog postupka protiv člana konzularnog osoblja, država primateljica dužna je odmah obavijestiti šefa konzularnog ureda. U slučaju da je sam šef konzularnog ureda predmet neke od navedenih mjera, država primateljica mora odmah diplomatskim putem izvijestiti državu pošiljateljicu.

Kada se protiv konzularnog dužnosnika pokrene kazneni postupak, on je dužan pojaviti se pred nadležnim tijelima države primateljice. Međutim, postupak se mora voditi s dužnim poštovanjem prema njegovom službenom položaju, uz izbjegavanje bilo kakvog postupanja koje bi sprječavalo obavljanje konzularnih funkcija.

Šef konzularnog ureda obvezan je o svakom takvom događaju obavijestiti šefa diplomatskog predstavništva svoje države u državi primateljici, kao i Ministarstvo vanjskih poslova države pošiljateljice. Ako je, pak, šef konzularnog ureda sam pogođen mjerama uhićenja, pritvaranja ili kaznenog progona, država primateljica o tome mora odmah obavijestiti šefa diplomatskog predstavništva, koji je zatim dužan izvijestiti vlastito ministarstvo vanjskih poslova.

Konzularni službenici ne uživaju punu osobnu nepovredivost kao konzularni dužnosnici, dok poslugi u potpunosti podliježe jurisdikciji tijela države primateljice. Ipak, u svakom slučaju, postoji obveza obavještavanja šefa konzularnog ureda o svakoj mjeri koja se odnosi na bilo kojeg člana konzularnog osoblja.

Također, članovi obitelji konzularnog osoblja ne uživaju osobnu nepovredivost, ali se od države primateljice očekuje da postupa s dužnim poštovanjem prema njihovu statusu i da u svakom slučaju izbjegava mjere koje bi ometale obavljanje konzularnih funkcija. Administrativna izuzeća i olakšice u konzularnom pravu

Konzularni dužnosnici i konzularni službenici, ali ne i članovi poslugi, kao ni članovi njihovih obitelji koji žive u zajedničkom domaćinstvu, izuzeti su od obveza koje se prema zakonima i propisima države primateljice odnose na prijavu boravka stranaca i ishođenje boravišnih dozvola. Ovo izuzeće ne primjenjuje se na konzularne službenike koji nisu stalni državni službenici države pošiljateljice ili koji u državi primateljici obavljaju privatnu djelatnost lukrativnog karaktera (dakle, djelatnost s ciljem ostvarivanja osobne dobiti), kao ni na članove

njihovih obitelji. Na taj se način poštuje temeljno načelo da konzularne povlastice ne smiju biti zloupotrijebljene radi stjecanja osobne koristi.

Uobičajena je, a u nekim slučajevima i obvezna međunarodna praksa, da država primateljica izdaje osobne iskaznice konzularnim dužnosnicima i ostalim članovima konzularnog ureda, kao i članovima njihovih obitelji koji žive u istom domaćinstvu. Te osobne iskaznice služe kao službena potvrda identiteta i statusa njihovih nositelja pred tijelima države primateljice, te se vraćaju nakon prestanka obavljanja dužnosti. Država primateljica također može u putovnicu članova konzularnog ureda i članova njihovih obitelji unijeti posebnu oznaku ili vizu, kojom se potvrđuje njihov konzularni status i s njim povezane imunitete.

Takva praksa doprinosi jasnijem razgraničenju između osoba koje u državi primateljici borave u konzularnom svojstvu i onih koje borave privatno, čime se izbjegavaju nesporazumi u primjeni pravila o imunitetima.

Članovi konzularnog ureda su, u vezi s obavljanjem službenih dužnosti za državu pošiljateljicu, izuzeti od obveza koje se prema zakonima države primateljice odnose na zapošljavanje stranih državljana i dobivanje radnih dozvola. Isto vrijedi i za članove privatne posluge konzularnih dužnosnika i konzularnih službenika, pod uvjetom da te osobe u državi primateljici ne obavljaju druge djelatnosti lukrativnog karaktera. U protivnom, prestaje primjena konzularnih privilegija i imuniteta u odnosu na te djelatnosti.

Cilj ovih izuzeća nije stvaranje privilegiranog položaja konzularnog osoblja, već olakšavanje nesmetanog i učinkovitog obavljanja konzularnih funkcija. Na taj se način poštuje temeljni princip međunarodnog prava da su privilegije i imuniteti funkcionalne naravi — dakle, namijenjeni zaštititi interesa države pošiljateljice i obavljanju službenih konzularnih dužnosti, a ne osobnim koristima njihovih nositelja.

Članovima konzularnih ureda zajamčena je puna sloboda kretanja po teritoriju države primateljice, osim u područjima u kojima je, prema njezinim zakonima i propisima, prilaz zabranjen ili ograničen iz razloga državne sigurnosti. Ova odredba, kao i razlozi za njezino donošenje, identični su odredbi sadržanoj u Bečkoj konvenciji o diplomatskim odnosima (1961.).

Država primateljica može, međutim, ograničiti slobodu kretanja članova konzularnog ureda države pošiljateljice iz načela uzajamnosti, tj. ako i država pošiljateljica primjenjuje slična ograničenja prema članovima konzularnih ureda države primateljice na svom teritoriju.

Konzularni dužnosnici uživaju određene povlastice vezane uz prijevozna sredstva, koja su u pravilu označena posebnim registracijskim pločicama i oznakom “CC” (corpus consulaire).

Ova oznaka označava da se vozilo koristi za službene konzularne potrebe te omogućava prepoznavanje njegovog statusa i ograničava nadležnost lokalnih tijela u pojedinim postupcima, primjerice u pogledu oduzimanja vozila, kazni ili pretraga.

Unatoč ovim povlasticama, Bečka konvencija o konzularnim odnosima izričito propisuje obvezu osiguranja prijevoznih sredstava protiv rizika štete trećim osobama. Osiguranje se mora sklopiti u skladu sa zakonima i propisima države primateljice, a u praksi se preporučuje i ugovaranje punog („kasko“) osiguranja. Obveza osiguranja odnosi se na: sva službena vozila konzularnog ureda, te privatna vozila konzularnih dužnosnika i službenika koja se koriste u službene svrhe. S obzirom na ograničen opseg konzularnog imuniteta, osobito u kaznenim postupcima, obveza osiguranja predstavlja važan mehanizam zaštite i odgovornosti prema trećim osobama u državi primateljici.

Članovi konzularnih ureda, kao i članovi njihovih obitelji koji žive u zajedničkom domaćinstvu, izuzeti su od primjene propisa države primateljice koji se odnose na sustav socijalnog osiguranja, u mjeri u kojoj obavljaju službu za državu pošiljateljicu.

Isto se izuzeće primjenjuje i na privatnu posluhu koja je isključivo u službi članova konzularnog ureda. Međutim, konzularni dužnosnici i službenici dužni su osigurati svoju privatnu posluhu i poštovati propise o socijalnom osiguranju države primateljice ako: član privatne posluge ima državljanstvo države primateljice, ili u njoj ima stalno prebivalište, odnosno nije socijalno osiguran u državi pošiljateljici ili u nekoj trećoj državi. Neovisno o izuzeću, članovi konzularnog ureda i njihovi obiteljski članovi mogu dobrovoljno sudjelovati u sustavu socijalnog osiguranja države primateljice, ako to njezini propisi dopuštaju.

Za članove konzularnih ureda Republike Hrvatske, kao i za članove njihovih obitelji koji s njima žive u zajedničkom domaćinstvu, vrijede ista pravila o zdravstvenoj zaštiti u inozemstvu kao i za članove diplomatskih predstavništava i stalnih misija Republike Hrvatske. Zdravstveno

osiguranje pokriva se putem Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO), u skladu s međunarodnim ugovorima koje je Republika Hrvatska sklopila s državama primateljicama ili putem posebnih međunarodnih aranžmana koji uređuju pravo na zdravstvenu zaštitu i naknadu troškova liječenja u inozemstvu.

Bečka konvencija o konzularnim odnosima (1963.) svojim je kodificiranjem pravila međunarodnog običajnog prava te normativnim uređivanjem pojedinih pitanja razriješila brojne dotadašnje nejasnoće u pogledu fiskalnih prava i izuzeća konzularnih dužnosnika.

Za razliku od ranijih rješenja, koja su se temeljila isključivo na bilateralnim sporazumima ili načelu uzajamnosti, Konvencija je uspostavila jedinstven standard prema kojem konzularni dužnosnici, konzularni službenici te članovi njihovih obitelji koji žive u istom domaćinstvu uživaju pravo na fiskalno izuzeće – odnosno oslobođenje od svih osobnih i stvarnih poreza i pristojbi (državnih, pokrajinskih i općinskih), osim u slučajevima izričito navedenih iznimaka.

Konzularni dužnosnici i konzularni službenici nisu izuzeti od sljedećih poreza i pristojbi:

a) Posrednih poreza koji su po svojoj prirodi uključeni u cijenu robe ili usluga (npr. PDV).

b) Poreza i pristojbi na privatne nekretnine koje se nalaze na području države primateljice, osim ako se ne radi o prostorijama konzularnog ureda ili službenoj rezidenciji šefa konzularnog ureda.

c) Nasljednih i prijenosnih pristojbi koje naplaćuje država primateljica, osim ako se radi o pokretnoj imovini preminulog člana konzularnog ureda ili člana njegove obitelji, koja se nalazi u državi primateljici samo zato što je pokojnik ondje boravio u svojstvu člana konzularnog ureda.

d) Poreza i pristojbi na privatne prihode, uključujući prihode od kapitala koji potječu iz države primateljice, te poreza na kapital uloženi u njezina gospodarska ili financijska poduzeća.

e) Poreza i pristojbi na posebne usluge, pristojbi za registraciju, sudskih i javnobilježničkih pristojbi, pristojbi za hipoteku i sl., osim ako se odnose na službene prostorije konzularnog ureda ili službenu rezidenciju.

f) Članov posluge također su izuzeti od poreza i pristojbi, ali samo na zarade koje primaju od države pošiljateljice.

Ako članovi konzularnog ureda zapošljavaju osobe čije plaće i nadnice nisu oslobođene poreza u državi primateljici, dužni su poštovati sve porezne obveze poslodavaca prema zakonima i propisima te države — posebno kod zapošljavanja privatne posluge koja ima državljanstvo ili stalni boravak u državi primateljici. U takvim slučajevima porezno oslobođenje postoji samo ako to izričito dopuštaju propisi države primateljice.

Bečka konvencija o konzularnim odnosima izjednačila je, u određenoj mjeri, položaj konzularnih dužnosnika i članova njihovih obitelji s položajem diplomatskog osoblja u pogledu carinskih povlastica. Konzularni dužnosnici i članovi njihovih obitelji izuzeti su od carina, poreza i sličnih davanja na: predmete namijenjene njihovoj osobnoj uporabi ili opremu za uređenje njihovog domaćinstva, pod uvjetom da količine tih predmeta ne prelaze razumne granice potrebne za osobnu i kućnu uporabu.

Međutim, izuzeće od carina ne odnosi se na predmete namijenjene prodaji ili darovanju, niti na robu koja prelazi količine potrebne za osobne potrebe. Država primateljica ima pravo ograničiti uvoz određenih predmeta (primjerice, automobila, tehničke robe, alkohola ili duhanskih proizvoda) u skladu sa svojim propisima o ograničenim količinama za osobnu uporabu. Po prestanku konzularne službe, konzularni dužnosnici i službenici imaju pravo slobodno izvesti svoju pokretnu imovinu iz države primateljice, osim ako se radi o imovini stečenoj u toj državi čiji je izvoz zabranjen nacionalnim propisima.

Osobna prtljaga konzularnih dužnosnika i članova njihovih obitelji izuzeta je od carinskog pregleda, osim ako postoje ozbiljni razlozi za sumnju da prtljaga sadrži predmete koji: nisu namijenjeni osobnoj uporabi, sadrže robu čiji je izvoz ili uvoz zabranjen, ili podliježu karantenskim propisima. U takvim slučajevima, pregled se mora obaviti u prisustvu dotičnog konzularnog dužnosnika ili člana njegove obitelji, uz puno poštovanje njihovog statusa i dostojanstva.

U slučaju smrti člana konzularnog ureda ili člana njegove obitelji koji je živio u njegovom domaćinstvu, država primateljica dužna je omogućiti izvoz pokretne imovine pokojnika, osim ako se radi o imovini čiji je izvoz zabranjen nacionalnim zakonodavstvom. Država primateljica ne

smije naplaćivati državne, pokrajinske ili općinske nasljedne i prijenosne pristojbe na tu imovinu samo zato što se pokojnik u trenutku smrti nalazio u toj državi kao član konzularnog ureda.

Bečka konvencija o konzularnim odnosima (1963.) ne samo da uređuje odnose između države pošiljateljice i države primateljice, nego također određuje obveze trećih država u postupanju prema članovima konzularnih ureda i članovima njihovih obitelji.

Ako konzularni dužnosnik prolazi područjem ili se privremeno nalazi na teritoriju treće države — bilo na putu ka preuzimanju dužnosti, pri povratku na službu, ili pri povratku u državu pošiljateljicu — ta država mu je dužna omogućiti slobodan prolaz te mu priznati sve imunitete i povlastice predviđene Konvencijom, u onoj mjeri koja je potrebna da bi mu se omogućio nesmetan tranzit.

Isto se odnosi i na članove obitelji konzularnog dužnosnika koji žive u njegovom domaćinstvu i koji uživaju konzularne privilegije i imunitete, bilo da putuju zajedno s konzularnim dužnosnikom ili odvojeno — primjerice, kako bi mu se priključili ili vratili u državu pošiljateljicu.

Treća država također ne smije ometati prolazak drugih članova konzularnog ureda ni članova njihovih obitelji koji žive u istom domaćinstvu. Navedene obveze primjenjuju se i u slučajevima kada se članovi konzularnog ureda ili njihove obitelji nalaze na području treće države uslijed više sile, primjerice zbog oružanog sukoba, prirodne katastrofe ili prekida prometnih veza.

Bečka konvencija jasno ističe da svrha konzularnih privilegija i imuniteta nije stvaranje povlaštenog statusa pojedinca, već osiguranje djelotvornog obavljanja funkcija konzularnih ureda u ime njihovih država. Time se naglašava funkcionalni karakter konzularnog imuniteta, koji za razliku od potpunog diplomatskog imuniteta, obuhvaća samo radnje i postupke koji proizlaze iz obavljanja konzularnih dužnosti. Istodobno, Konvencija prepoznaje i potrebu zaštite države primateljice od eventualnih zlouporaba konzularnih privilegija, te stoga propisuje niz ograničenja i dužnosti članova konzularnih ureda.

Članovima konzularnih ureda, a osobito karijernim konzularnim dužnosnicima, izričito je zabranjeno obavljanje bilo kakvog privatnog zanimanja lukrativnog karaktera na teritoriju države primateljice. To uključuje svaku profesionalnu, trgovačku ili gospodarsku djelatnost koja ima za cilj ostvarivanje osobne zarade ili stjecanje koristi izvan okvira konzularnih funkcija. Ukoliko

konzularni dužnosnik ipak započne obavljanje takve djelatnosti, država primateljica ima pravo povući egzekvaturu, čime se automatski okončava njegova konzularna služba na njezinu teritoriju.

Ova mjera služi zaštiti načela neovisnosti i nepristranosti konzularne službe, te sprječavanju mogućeg sukoba interesa između konzularne dužnosti i privatnog poslovnog djelovanja. Ipak, zabrana se ne odnosi na aktivnosti koje nemaju lukrativni karakter, kao što su povremena stručna predavanja, akademski rad ili sudjelovanje u kulturnim događanjima, pod uvjetom da takve aktivnosti ne narušavaju ugled konzularnog tijela niti ometaju obavljanje službenih dužnosti. Iako se i u novije vrijeme povremeno mogu pronaći primjeri pružanja utočišta (azila) u prostorijama konzularnih ureda, praksa pokazuje da su takvi slučajevi iznimno rijetki. Zbog njihove ograničene učestalosti, ne može se govoriti o stvaranju međunarodnog običajnog pravila koje bi priznalo takvo pravo u konzularnom kontekstu.

Za razliku od pojedinih slučajeva u diplomatskoj praksi, konzularni uredi nemaju pravo davanja utočišta jer bi takva praksa predstavljala povredu suvereniteta države primateljice i prekoračenje konzularnih funkcija propisanih Konvencijom.

Konzularni dužnosnici uživaju tzv. funkcionalni imunitet, koji se odnosi na radnje i postupke poduzete u okviru službenih dužnosti. Taj imunitet štiti konzularnog dužnosnika od kaznene, građanske i upravne odgovornosti u pogledu postupanja u okviru njegovih konzularnih funkcija, ali ne i u privatnim pravnim odnosima. Ovim pristupom Bečka konvencija ostvaruje ravnotežu između učinkovitog obavljanja konzularne službe i zaštite pravnog poretka države primateljice, što predstavlja jedno od temeljnih načela suvremenog međunarodnog konzularnog prava.

Administrativna izuzeća i olakšice u konzularnom pravu

Konzularni dužnosnici i konzularni službenici, ali ne i članovi posluga, kao ni članovi njihovih obitelji koji žive u zajedničkom domaćinstvu, izuzeti su od obveza koje se prema zakonima i propisima države primateljice odnose na prijavu boravka stranaca i ishođenje boravišnih dozvola. Ovo izuzeće ne primjenjuje se na konzularne službenike koji nisu stalni državni službenici države pošiljateljice ili koji u državi primateljici obavljaju privatnu djelatnost lukrativnog karaktera (dakle, djelatnost s ciljem ostvarivanja osobne dobiti), kao ni na članove

njihovih obitelji. Na taj se način poštuje temeljno načelo da konzularne povlastice ne smiju biti zloupotrijebljene radi stjecanja osobne koristi.

Uobičajena je, a u nekim slučajevima i obvezna međunarodna praksa, da država primateljica izdaje osobne iskaznice konzularnim dužnosnicima i ostalim članovima konzularnog ureda, kao i članovima njihovih obitelji koji žive u istom domaćinstvu. Te osobne iskaznice služe kao službena potvrda identiteta i statusa njihovih nositelja pred tijelima države primateljice, te se vraćaju nakon prestanka obavljanja dužnosti. Država primateljica također može u putovnicu članova konzularnog ureda i članova njihovih obitelji unijeti posebnu oznaku ili vizu, kojom se potvrđuje njihov konzularni status i s njim povezane imunitete.

Takva praksa doprinosi jasnijem razgraničenju između osoba koje u državi primateljici borave u konzularnom svojstvu i onih koje borave privatno, čime se izbjegavaju nesporazumi u primjeni pravila o imunitetima.

Članovi konzularnog ureda su, u vezi s obavljanjem službenih dužnosti za državu pošiljateljicu, izuzeti od obveza koje se prema zakonima države primateljice odnose na zapošljavanje stranih državljana i dobivanje radnih dozvola. Isto vrijedi i za članove privatne posluge konzularnih dužnosnika i konzularnih službenika, pod uvjetom da te osobe u državi primateljici ne obavljaju druge djelatnosti lukrativnog karaktera. U protivnom, prestaje primjena konzularnih privilegija i imuniteta u odnosu na te djelatnosti.

Cilj ovih izuzeća nije stvaranje privilegiranog položaja konzularnog osoblja, već olakšavanje nesmetanog i učinkovitog obavljanja konzularnih funkcija. Na taj se način poštuje temeljni princip međunarodnog prava da su privilegije i imuniteti funkcionalne naravi — dakle, namijenjeni zaštiti interesa države pošiljateljice i obavljanju službenih konzularnih dužnosti, a ne osobnim koristima njihovih nositelja.

Članovima konzularnih ureda zajamčena je puna sloboda kretanja po teritoriju države primateljice, osim u područjima u kojima je, prema njezinim zakonima i propisima, prilaz zabranjen ili ograničen iz razloga državne sigurnosti. Ova odredba, kao i razlozi za njezino donošenje, identični su odredbi sadržanoj u Bečkoj konvenciji o diplomatskim odnosima (1961.).

Država primateljica može, međutim, ograničiti slobodu kretanja članova konzularnog ureda države pošiljateljice iz načela uzajamnosti, tj. ako i država pošiljateljica primjenjuje slična ograničenja prema članovima konzularnih ureda države primateljice na svom teritoriju.

Konzularni dužnosnici uživaju određene povlastice vezane uz prijevozna sredstva, koja su u pravilu označena posebnim registracijskim pločicama i oznakom “CC” (corpus consulaire).

Ova oznaka označava da se vozilo koristi za službene konzularne potrebe te omogućava prepoznavanje njegovog statusa i ograničava nadležnost lokalnih tijela u pojedinim postupcima, primjerice u pogledu oduzimanja vozila, kazni ili pretraga.

Unatoč ovim povlasticama, Bečka konvencija o konzularnim odnosima izričito propisuje obvezu osiguranja prijevoznih sredstava protiv rizika štete trećim osobama. Osiguranje se mora sklopiti u skladu sa zakonima i propisima države primateljice, a u praksi se preporučuje i ugovaranje punog („kasko“) osiguranja. Obveza osiguranja odnosi se na: sva službena vozila konzularnog ureda, te privatna vozila konzularnih dužnosnika i službenika koja se koriste u službene svrhe. S obzirom na ograničen opseg konzularnog imuniteta, osobito u kaznenim postupcima, obveza osiguranja predstavlja važan mehanizam zaštite i odgovornosti prema trećim osobama u državi primateljici.

Članovi konzularnih ureda, kao i članovi njihovih obitelji koji žive u zajedničkom domaćinstvu, izuzeti su od primjene propisa države primateljice koji se odnose na sustav socijalnog osiguranja, u mjeri u kojoj obavljaju službu za državu pošiljateljicu.

Isto se izuzeće primjenjuje i na privatnu posluđu koja je isključivo u službi članova konzularnog ureda. Međutim, konzularni dužnosnici i službenici dužni su osigurati svoju privatnu posluđu i poštovati propise o socijalnom osiguranju države primateljice ako: član privatne posluđe ima državljanstvo države primateljice, ili u njoj ima stalno prebivalište, odnosno nije socijalno osiguran u državi pošiljateljici ili u nekoj trećoj državi. Neovisno o izuzeću, članovi konzularnog ureda i njihovi obiteljski članovi mogu dobrovoljno sudjelovati u sustavu socijalnog osiguranja države primateljice, ako to njezini propisi dopuštaju.

Za članove konzularnih ureda Republike Hrvatske, kao i za članove njihovih obitelji koji s njima žive u zajedničkom domaćinstvu, vrijede ista pravila o zdravstvenoj zaštiti u inozemstvu kao i za članove diplomatskih predstavništava i stalnih misija Republike Hrvatske. Zdravstveno

osiguranje pokriva se putem Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO), u skladu s međunarodnim ugovorima koje je Republika Hrvatska sklopila s državama primateljicama ili putem posebnih međunarodnih aranžmana koji uređuju pravo na zdravstvenu zaštitu i naknadu troškova liječenja u inozemstvu.

Bečka konvencija o konzularnim odnosima (1963.) svojim je kodificiranjem pravila međunarodnog običajnog prava te normativnim uređivanjem pojedinih pitanja razriješila brojne dotadašnje nejasnoće u pogledu fiskalnih prava i izuzeća konzularnih dužnosnika.

Za razliku od ranijih rješenja, koja su se temeljila isključivo na bilateralnim sporazumima ili načelu uzajamnosti, Konvencija je uspostavila jedinstven standard prema kojem konzularni dužnosnici, konzularni službenici te članovi njihovih obitelji koji žive u istom domaćinstvu uživaju pravo na fiskalno izuzeće – odnosno oslobođenje od svih osobnih i stvarnih poreza i pristojbi (državnih, pokrajinskih i općinskih), osim u slučajevima izričito navedenih iznimaka.

Konzularni dužnosnici i konzularni službenici nisu izuzeti od sljedećih poreza i pristojbi:

a) Posrednih poreza koji su po svojoj prirodi uključeni u cijenu robe ili usluga (npr. PDV).

b) Poreza i pristojbi na privatne nekretnine koje se nalaze na području države primateljice, osim ako se ne radi o prostorijama konzularnog ureda ili službenoj rezidenciji šefa konzularnog ureda.

c) Nasljednih i prijenosnih pristojbi koje naplaćuje država primateljica, osim ako se radi o pokretnoj imovini preminulog člana konzularnog ureda ili člana njegove obitelji, koja se nalazi u državi primateljici samo zato što je pokojnik ondje boravio u svojstvu člana konzularnog ureda.

d) Poreza i pristojbi na privatne prihode, uključujući prihode od kapitala koji potječu iz države primateljice, te poreza na kapital uloženi u njezina gospodarska ili financijska poduzeća.

e) Poreza i pristojbi na posebne usluge, pristojbi za registraciju, sudskih i javnobilježničkih pristojbi, pristojbi za hipoteku i sl., osim ako se odnose na službene prostorije konzularnog ureda ili službenu rezidenciju.

f) Članov posluge također su izuzeti od poreza i pristojbi, ali samo na zarade koje primaju od države pošiljateljice.

Ako članovi konzularnog ureda zapošljavaju osobe čije plaće i nadnice nisu oslobođene poreza u državi primateljici, dužni su poštovati sve porezne obveze poslodavaca prema zakonima i propisima te države — posebno kod zapošljavanja privatne posluge koja ima državljanstvo ili stalni boravak u državi primateljici. U takvim slučajevima porezno oslobođenje postoji samo ako to izričito dopuštaju propisi države primateljice.

Bečka konvencija o konzularnim odnosima izjednačila je, u određenoj mjeri, položaj konzularnih dužnosnika i članova njihovih obitelji s položajem diplomatskog osoblja u pogledu carinskih povlastica. Konzularni dužnosnici i članovi njihovih obitelji izuzeti su od carina, poreza i sličnih davanja na: predmete namijenjene njihovoj osobnoj uporabi ili opremu za uređenje njihovog domaćinstva, pod uvjetom da količine tih predmeta ne prelaze razumne granice potrebne za osobnu i kućnu uporabu.

Međutim, izuzeće od carina ne odnosi se na predmete namijenjene prodaji ili darovanju, niti na robu koja prelazi količine potrebne za osobne potrebe. Država primateljica ima pravo ograničiti uvoz određenih predmeta (primjerice, automobila, tehničke robe, alkohola ili duhanskih proizvoda) u skladu sa svojim propisima o ograničenim količinama za osobnu uporabu. Po prestanku konzularne službe, konzularni dužnosnici i službenici imaju pravo slobodno izvesti svoju pokretnu imovinu iz države primateljice, osim ako se radi o imovini stečenoj u toj državi čiji je izvoz zabranjen nacionalnim propisima.

Osobna prtljaga konzularnih dužnosnika i članova njihovih obitelji izuzeta je od carinskog pregleda, osim ako postoje ozbiljni razlozi za sumnju da prtljaga sadrži predmete koji: nisu namijenjeni osobnoj uporabi, sadrže robu čiji je izvoz ili uvoz zabranjen, ili podliježu karantenskim propisima. U takvim slučajevima, pregled se mora obaviti u prisustvu dotičnog konzularnog dužnosnika ili člana njegove obitelji, uz puno poštovanje njihovog statusa i dostojanstva.

U slučaju smrti člana konzularnog ureda ili člana njegove obitelji koji je živio u njegovom domaćinstvu, država primateljica dužna je omogućiti izvoz pokretne imovine pokojnika, osim ako se radi o imovini čiji je izvoz zabranjen nacionalnim zakonodavstvom. Država primateljica ne

smije naplaćivati državne, pokrajinske ili općinske nasljedne i prijenosne pristojbe na tu imovinu samo zato što se pokojnik u trenutku smrti nalazio u toj državi kao član konzularnog ureda.

Bečka konvencija o konzularnim odnosima (1963.) ne samo da uređuje odnose između države pošiljateljice i države primateljice, nego također određuje obveze trećih država u postupanju prema članovima konzularnih ureda i članovima njihovih obitelji.

Ako konzularni dužnosnik prolazi područjem ili se privremeno nalazi na teritoriju treće države — bilo na putu ka preuzimanju dužnosti, pri povratku na službu, ili pri povratku u državu pošiljateljicu — ta država mu je dužna omogućiti slobodan prolaz te mu priznati sve imunitete i povlastice predviđene Konvencijom, u onoj mjeri koja je potrebna da bi mu se omogućio nesmetan tranzit.

Isto se odnosi i na članove obitelji konzularnog dužnosnika koji žive u njegovom domaćinstvu i koji uživaju konzularne privilegije i imunitete, bilo da putuju zajedno s konzularnim dužnosnikom ili odvojeno — primjerice, kako bi mu se priključili ili vratili u državu pošiljateljicu.

Treća država također ne smije ometati prolazak drugih članova konzularnog ureda ni članova njihovih obitelji koji žive u istom domaćinstvu. Navedene obveze primjenjuju se i u slučajevima kada se članovi konzularnog ureda ili njihove obitelji nalaze na području treće države uslijed više sile, primjerice zbog oružanog sukoba, prirodne katastrofe ili prekida prometnih veza.

Bečka konvencija jasno ističe da svrha konzularnih privilegija i imuniteta nije stvaranje povlaštenog statusa pojedinca, već osiguranje djelotvornog obavljanja funkcija konzularnih ureda u ime njihovih država. Time se naglašava funkcionalni karakter konzularnog imuniteta, koji za razliku od potpunog diplomatskog imuniteta, obuhvaća samo radnje i postupke koji proizlaze iz obavljanja konzularnih dužnosti. Istodobno, Konvencija prepoznaje i potrebu zaštite države primateljice od eventualnih zlouporaba konzularnih privilegija, te stoga propisuje niz ograničenja i dužnosti članova konzularnih ureda.

Članovima konzularnih ureda, a osobito karijernim konzularnim dužnosnicima, izričito je zabranjeno obavljanje bilo kakvog privatnog zanimanja lukrativnog karaktera na teritoriju države primateljice. To uključuje svaku profesionalnu, trgovačku ili gospodarsku djelatnost koja ima za cilj ostvarivanje osobne zarade ili stjecanje koristi izvan okvira konzularnih funkcija. Ukoliko

konzularni dužnosnik ipak započne obavljanje takve djelatnosti, država primateljica ima pravo povući egzekvaturu, čime se automatski okončava njegova konzularna služba na njezinu teritoriju.

Ova mjera služi zaštiti načela neovisnosti i nepristranosti konzularne službe, te sprječavanju mogućeg sukoba interesa između konzularne dužnosti i privatnog poslovnog djelovanja. Ipak, zabrana se ne odnosi na aktivnosti koje nemaju lukrativni karakter, kao što su povremena stručna predavanja, akademski rad ili sudjelovanje u kulturnim događanjima, pod uvjetom da takve aktivnosti ne narušavaju ugled konzularnog tijela niti ometaju obavljanje službenih dužnosti. Iako se i u novije vrijeme povremeno mogu pronaći primjeri pružanja utočišta (azila) u prostorijama konzularnih ureda, praksa pokazuje da su takvi slučajevi iznimno rijetki. Zbog njihove ograničene učestalosti, ne može se govoriti o stvaranju međunarodnog običajnog pravila koje bi priznalo takvo pravo u konzularnom kontekstu.

Za razliku od pojedinih slučajeva u diplomatskoj praksi, konzularni uredi nemaju pravo davanja utočišta jer bi takva praksa predstavljala povredu suvereniteta države primateljice i prekoračenje konzularnih funkcija propisanih Konvencijom.

Konzularni dužnosnici uživaju tzv. funkcionalni imunitet, koji se odnosi na radnje i postupke poduzete u okviru službenih dužnosti. Taj imunitet štiti konzularnog dužnosnika od kaznene, građanske i upravne odgovornosti u pogledu postupanja u okviru njegovih konzularnih funkcija, ali ne i u privatnim pravnim odnosima. Ovim pristupom Bečka konvencija ostvaruje ravnotežu između učinkovitog obavljanja konzularne službe i zaštite pravnog poretka države primateljice, što predstavlja jedno od temeljnih načela suvremenog međunarodnog konzularnog prava.

Počasni konzularni dužnosnici i njihov pravni položaj

Pored kategorije karijernih konzularnih dužnosnika, koji obavljaju konzularne dužnosti kao svoj stalni poziv i imaju status državnih službenika profesionalne karijere, međunarodno konzularno pravo priznaje i instituciju počasnih konzularnih dužnosnika, u praksi poznatih kao počasni konzuli. Počasni konzularni dužnosnici su osobe koje su izabrane i imenovane za obavljanje konzularnih dužnosti, ali im to nije osnovna i isključiva profesionalna djelatnost. Oni konzularne dužnosti obavljaju uz svoju redovitu profesiju, a u pravilu stalno borave u državi primateljici, često i u gradu u kojem se nalazi njihovo konzularno sjedište. U većini slučajeva

počasni konzularni dužnosnici su državljani države primateljice ili osobe s trajnim boravištem na njezinu teritoriju.

Bečka konvencija o konzularnim odnosima u članku 58. utvrđuje da je institucija počasnih konzularnih dužnosnika fakultativna, odnosno da svaka država slobodno odlučuje hoće li:

imenovati počasne konzularne dužnosnike, i/ili prihvaćati strane počasne konzularne dužnosnike na svom teritoriju. Dakle, osnivanje počasnih konzularnih ureda nije međunarodna obveza, nego pravna mogućnost koja ovisi o volji i politici svake države. Sukladno samom nazivu, počasni konzularni dužnosnici obavljaju dužnost iz časti, bez prava na plaću ili novčanu naknadu za svoj rad, osim naknade troškova ako je država pošiljateljica tako predvidjela.

Iako između karijernih i počasnih konzularnih dužnosnika u načelu nema razlike u pogledu konzularnih funkcija koje su im formalno dostupne, u praksi je djelatnost počasnih konzula znatno užeg opsega. Države pošiljateljice njima najčešće povjeravaju: administrativne i javnopravne konzularne poslove manjeg opsega, poslove promidžbe gospodarskih, kulturnih, znanstvenih i prometnih odnosa, te pomoć u pružanju konzularne zaštite svojim državljanima u mjestima gdje nema karijernog konzulata.

Ovakvo ograničenje proizlazi iz činjenice da počasni konzularni dužnosnici uglavnom nisu državljani države pošiljateljice, te da im često nedostaje stručna diplomatska obuka i poznavanje zakonodavstva države imenovanja.

Bečka konvencija o konzularnim odnosima u članku 59. predviđa četiri razreda počasnih konzularnih dužnosnika:

- a) Generalni konzul,
- b) Konzul,
- c) Vicekonzul,
- d) Konzularni agent.

U redu prvenstva (preseansu), počasni konzularni dužnosnici dolaze iza karijernih konzularnih dužnosnika istog razreda, što odražava razliku u profesionalnom statusu, opsegu ovlasti i međunarodnom priznanju.

Bečka konvencija u Glavi III. utvrđuje da počasni konzularni dužnosnici i konzularni uredi kojima oni upravljaju uživaju ograničene privilegije i imunitete u usporedbi s karijernim konzulima. Njihova zaštita odnosi se ponajprije na službene radnje koje obavljaju u okviru svojih konzularnih funkcija, dok su u ostalim aspektima podložni pravnom poretku države primateljice. Opseg privilegija i imuniteta ovisi o državljanstvu počasnog konzularnog dužnosnika:

Ako je počasni konzul državljanin države primateljice, njegovi imuniteti su znatno ograničeni i obično se ne protežu izvan službenih radnji. Ako nije državljanin države primateljice, uživa nešto širu zaštitu, ali i dalje u znatno manjem opsegu od karijernih konzularnih dužnosnika. U svakom slučaju, Bečka konvencija predviđa manje fiskalne, carinske i osobne povlastice za počasne konzule, dok potpuna nepovredivost prostorija i funkcionalni imunitet ostaju ograničeni samo na službene akte. Institucija počasnih konzula ima važnu praktičnu i simboličku ulogu u međunarodnim odnosima, osobito za države s ograničenom diplomatskom mrežom.

Počasni konzuli doprinose širenju diplomatske prisutnosti države pošiljateljice, jačanju gospodarske i kulturne suradnje, te zaštiti interesa njezinih državljana na područjima gdje nije opravdano ili moguće uspostaviti karijerni konzulat.

Za razliku od karijernih konzularnih dužnosnika, koji uživaju širi opseg povlastica i imuniteta, počasni konzularni dužnosnici podliježu znatno ograničenom režimu zaštite prema Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima (1963.). Njihova se prava i imuniteti temelje na načelu funkcionalne potrebe, a njihova je svrha omogućiti učinkovito obavljanje službenih konzularnih zadaća, ne i stvaranje osobnih privilegija.

Prema članku 61. Konvencije, arhivi i spisi konzularnog ureda kojim upravlja počasni konzularni dužnosnik nepovredivi su, neovisno o tome gdje se nalaze i kada su nastali, pod uvjetom da su jasno odvojeni od: osobnih isprava i dopisivanja počasnog konzularnog dužnosnika, dokumenata koji se odnose na njegovo privatno poslovanje, te imovine, knjiga i spisa koji nisu povezani s obavljanjem konzularnih funkcija (Bečka Konvencija o konzularnim odnosima 1963)

Ova odvojenost ima pravnu i sigurnosnu svrhu, jer jedino tako država primateljica može priznati arhivima status službenih konzularnih dokumenata i jamčiti njihovu zaštitu od uvida, zapljene ili uništenja.

Za razliku od arhiva i službenih spisa, prostorije konzularnog ureda kojim rukovodi počasni konzularni dužnosnik nisu nepovredivi prostori u smislu u kojem to vrijedi za karijerne konzulate. Tijela države primateljice mogu u njih zakonito ući i postupati u skladu sa svojim zakonima i propisima, bez obveze prethodnog pristanka države pošiljateljice ili samog konzularnog dužnosnika.

U praksi se od počasnih konzularnih dužnosnika zahtijeva da službene konzularne spise, arhiv i dopisivanje države pošiljateljice drže odvojeno od privatnih isprava i osobnih poslova, čime se osigurava jasno razlikovanje između službene i privatne sfere.

Prostorije konzularnog ureda kojim upravlja počasni konzularni dužnosnik ne uživaju fiskalna izuzeća, budući da su u pravilu u privatnom vlasništvu počasnog konzula ili treće osobe.

Iznimka postoji ako je vlasnik ili najmoprimac prostorija izravno država pošiljateljica — tada se na njih primjenjuju ista izuzeća od poreza i drugih davanja kao i na prostorije konzulata kojim upravlja karijerni konzularni dužnosnik. Kada je riječ o predmetima namijenjenima isključivo službenoj uporabi konzularnog ureda kojim rukovodi počasni konzul, na njih se primjenjuju carinska oslobođenja jednaka onima koja uživaju karijerni konzularni uredi, ali samo pod uvjetom da: predmete isporučuje država pošiljateljica, ili se isporuka obavlja na zahtjev države pošiljateljice. Pod tim se predmetima smatraju službeni simboli i oznake (državni grb i zastava), službeni pečati, knjige, uredski materijal, namještaj i slična oprema potrebna za obavljanje konzularnih poslova.

Država primateljica ima obvezu osigurati zaštitu počasnog konzularnog dužnosnika u mjeri u kojoj je to potrebno zbog njegova službenog položaja, ali on ne uživa osobnu nepovredivost.

To znači da: počasni konzularni dužnosnik može biti pozvan pred nadležna tijela i dužan je odazvati se pozivu, može biti lišen slobode pod istim uvjetima kao i bilo koji drugi građanin države primateljice, i ne uživa imunitet od kaznenog progona osim za radnje koje je poduzeo u obavljanju službenih dužnosti. U slučaju da se protiv počasnog konzularnog dužnosnika pokrene kazneni postupak, on se mora pojaviti pred ovlaštenim sudskim tijelima, a postupak se mora voditi s dužnim poštovanjem njegova službenog položaja.

Ako dođe do uhićenja ili pritvaranja počasnog konzularnog dužnosnika, država primateljica dužna je bez odgode obavijestiti: šefa konzularnog ureda u kojem dotični obavlja

službu, ili ako je uhićeni sam šef počasnog konzulata — tada izravno državu pošiljateljicu, putem diplomatskog kanala.

Bečka konvencija o konzularnim odnosima jasno razlikuje pravnu narav karijerne i počasne konzularne službe. Dok karijerni konzularni dužnosnici djeluju kao državni službenici s profesionalnim statusom, počasni konzuli djeluju kao privatne osobe koje obavljaju javne funkcije u ime strane države. Zbog toga je njihov imunitet funkcionalno ograničen, a njihova zaštita uvjetovana poštovanjem pravnog poretka države primateljice i pravilima međunarodnog prava.

Za razliku od karijernih konzularnih dužnosnika, počasni konzuli moraju se odazvati pozivu na svjedočenje pred sudskim ili upravnim tijelima države primateljice. Ipak, Konvencija im priznaje određene zaštitne odredbe: nisu dužni svjedočiti o činjenicama koje se odnose na obavljanje njihovih službenih dužnosti, ne moraju pokazivati službeno dopisivanje i isprave koje se odnose na obavljanje konzularnih funkcija, te imaju pravo odbiti svjedočenje kao vještaci o zakonodavstvu države pošiljateljice. Počasni konzularni dužnosnik nema pravo zahtijevati da bude saslušan u prostorijama konzulata ili svoga doma, niti da umjesto osobnog svjedočenja podnese pisanu izjavu, osim ako to iznimno odobri nadležno tijelo države primateljice.

Počasni konzularni dužnosnici, osim onih koji u državi primateljici za svoj račun obavljaju profesionalnu ili trgovačku djelatnost (što je najčešći slučaj), izuzeti su od obveza propisanih zakonima i propisima države primateljice koje se odnose na:

- a) prijavljivanje stranaca i dobivanje dozvole boravka,
- b) osobna davanja državi primateljici,
- c) obvezno sudjelovanje u javnim službama bilo koje vrste,
- d) te vojne obveze kao što su rekvizicije, kontribucije ili ukonačenje vojske.

Međutim, oslobođenje od poreza i pristojbi odnosi se samo na naknade koje primaju od države pošiljateljice za obavljanje konzularnih dužnosti. Za razliku od karijernih konzularnih dužnosnika, počasni konzuli nemaju nikakva carinska izuzeća u pogledu predmeta namijenjenih njihovoj osobnoj upotrebi, niti su oslobođeni obveza koje se odnose na dozvole za rad i socijalno osiguranje pri zapošljavanju strane radne snage.

Počasni konzuli Republike Hrvatske djeluju prema uputama ministra vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske te veleposlanika Republike Hrvatske akreditiranog u državi primateljici. Njihova se djelatnost temelji na promicanju gospodarskih, kulturnih, znanstvenih i humanitarnih interesa Republike Hrvatske, kao i na pružanju pomoći hrvatskim državljanima u inozemstvu, u okviru granica dopuštenih međunarodnim i domaćim pravom.

Ostvarivanje konzularnih prava države pošiljateljice i njezinih konzularnih ureda u državi primateljici temelji se na međunarodnim, diplomatsko-administrativnim i pravnim mehanizmima koji osiguravaju provedbu i zaštitu konzularnih funkcija. Ti se mehanizmi mogu svrstati u četiri osnovne skupine:

- a) međunarodnopravne,
- b) diplomatsko-administrativne,
- c) unutarnje (nacionalne)
- d) pravno-zaštitne.

Njihova učinkovitost ovisi o dosljednoj primjeni međunarodnog prava, međusobnom poštovanju suvereniteta i profesionalnosti konzularnih dužnosnika. Konzularna služba, osim pravne i administrativne funkcije, ima i važnu ulogu u provedbi vanjske politike, osobito u kontekstu promicanja nacionalnih interesa Republike Hrvatske u inozemstvu.

Uloga diplomatskih i konzularnih predstavništava u provedbi carinskih propisa

S obzirom na to da su carinska pitanja neposredno povezana s međunarodnim prometom putnika, a Republika Hrvatska je izrazito turistička zemlja s velikim brojem posjeta stranih državljana te znatnim brojem hrvatskih građana koji trajno ili privremeno žive u inozemstvu, jasno je da poslovi iz područja carinskog prava čine važan segment djelovanja hrvatskih diplomatskih i konzularnih predstavništava.

U obavljanju svojih funkcija, diplomatska i konzularna predstavništva Republike Hrvatske često se susreću s pitanjima koja se odnose na primjenu carinskih propisa u međunarodnom prometu osoba, robe i osobne imovine. Stoga je od iznimne važnosti da djelatnici u tim predstavništvima temeljito poznaju važeće carinske propise Republike Hrvatske, osobito u dijelu

koji se odnosi na: carinski režim pri uobičajenim putovanjima stranih i hrvatskih državljana u i iz Republike Hrvatske, uvoz i izvoz osobnih stvari, poklona i drugih predmeta koji prate putnike,

postupke i prava osoba koje se vraćaju na stalni boravak u Republiku Hrvatsku nakon duljeg boravka u inozemstvu, kao i obveze i prava stranih državljana koji se trajno nastanjuju u Republici Hrvatskoj.

Konzularna predstavništva Republike Hrvatske pružaju savjetodavnu pomoć u vezi s primjenom carinskih propisa, osobito u slučajevima kada je riječ o složenijim situacijama koje uključuju međunarodni prijenos osobne imovine, povratak hrvatskih državljana iz inozemstva ili privremeni uvoz predmeta.

U takvim slučajevima diplomatsko ili konzularno predstavništvo dužno je, prema potrebi, strankama pružiti osnovne informacije o relevantnim propisima te ih uputiti na nadležna carinska tijela Republike Hrvatske — prvenstveno Carinsku upravu Ministarstva financija Republike Hrvatske — koja su nadležna za tumačenje, provedbu i rješavanje carinskih pitanja.

Carinska problematika u međunarodnim odnosima time postaje i dio konzularnih dužnosti u okviru pružanja pravne pomoći i informacija državljanima Republike Hrvatske, u skladu s odredbama Bečke konvencije o konzularnim odnosima (članak 5., točke a i e), kojom se propisuje pravo konzularnih dužnosnika da štite interese države imenovanja i njenih državljana te da im pružaju pomoć u skladu s međunarodnim i domaćim pravom. UREDBA (EU) br. 952/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA, uvedena 9. listopada 2013., stupio većinom na snagu 1. svibnja 2016. utvrđuje zajednička pravila za carinske postupke i uvjete uvoza robe iz trećih zemalja u carinsko područje EU. Carinske granice prema trećim zemljama imaju jedinstveni tretman što znači da uvoz iz treće zemlje podliježe istim pravilima bez obzira u kojoj članici robe ulaze.

Institucija međunarodne pravne pomoći i uloga konzularnih predstavništava

Pod međunarodnom pravnom pomoći podrazumijeva se pružanje pravne pomoći koje nadležna tijela jedne države pružaju nadležnim tijelima druge države u okviru međunarodnog pravnog prometa. Ova pomoć obuhvaća različite procesne i materijalne radnje koje se poduzimaju radi zaštite prava i interesa fizičkih i pravnih osoba, uz poštovanje načela suverenosti, uzajamnosti i međunarodne solidarnosti.

Procesne radnje međunarodne pravne pomoći provode se na temelju dvostranih i višestranih međunarodnih ugovora, a u slučajevima kada takvi ugovori ne postoje — prema odredbama unutarnjeg zakonodavstva države u kojoj zamoljeno tijelo postupaju. U praksi se razlikuju dvije osnovne vrste međunarodne pravne pomoći: Međunarodna pravna pomoć u građanskim stvarima, i Međunarodna pravna pomoć u kaznenim stvarima.

U okviru konzularne službe, međunarodna pravna pomoć u građanskim stvarima obuhvaća imovinsko-pravne predmete, obiteljsko-pravne i radno-pravne sporove, trgovačke i izvanparnične postupke, izvršne predmete te druge građanskopravne postupke, uključujući pružanje pomoći u dostavi sudskih pismena, pribavljanju dokaza i izvršenju stranih sudskih odluka.

Konzularna predstavništva Republike Hrvatske, u okviru svojih ovlasti prema Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima (1963., čl. 5. i 36.), često djeluju kao posrednici između domaćih i stranih pravosudnih tijela, osobito u slučajevima:

- a) dostave sudskih i izvansudskih pismena u inozemstvo,
- b) pribavljanja dokaza i saslušanja svjedoka u drugoj državi,
- c) rješavanja obiteljsko pravnih predmeta (posvojenja, skrbništva, uzdržavanja),
- d) pružanja pomoći državljanima Republike Hrvatske u kaznenim postupcima u inozemstvu,
- e) te priznanja i izvršenja stranih sudskih odluka.

Konzularna predstavništva Republike Hrvatske u obavljanju poslova međunarodne pravne pomoći primjenjuju sljedeće međunarodne ugovore i instrumente:

1. Multilateralni ugovori:
 - a) Bečka konvencija o konzularnim odnosima (Beč, 1963.) – temeljni međunarodni instrument koji propisuje nadležnosti i prava konzularnih dužnosnika, uključujući pružanje pomoći državljanima i suradnju s pravosudnim tijelima države primateljice.

b) Haška konvencija o dostavi sudskih i izvansudskih pismena u građanskim ili trgovačkim stvarima (1965.) – uređuje način i nadležna tijela za dostavu sudskih dokumenata između država ugovornica.

c) Haška konvencija o uzimanju dokaza u građanskim ili trgovačkim stvarima (1970.) – omogućuje pribavljanje dokaza u međunarodnim postupcima, uključujući putem diplomatskih i konzularnih kanala.

d) Haška konvencija o ukidanju potrebe legalizacije stranih javnih isprava (Apostille konvencija) (1961.) – pojednostavljuje upotrebu javnih isprava između država ugovornica putem potvrde („Apostille“).

e) Europska konvencija o međusobnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (1959.) i njezini protokoli – osigurava suradnju između država članica Vijeća Europe u kaznenim postupcima, uključujući konzularne kontakte s državljanima uhićenima u inozemstvu.

f) Konvencija o priznanju i izvršenju stranih sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (Haag, 2019.) – moderni instrument koji omogućuje priznavanje i izvršenje presuda između država članica.

2. Republika Hrvatska je sklopila niz bilateralnih ugovora o pravnoj pomoći, kojima se omogućuje izravna suradnja između pravosudnih tijela i konzularnih službi. Među njima su:

a) Ugovor između Republike Hrvatske i Republike Srbije o pravnoj pomoći u građanskim i kaznenim stvarima (NN – MU 6/96),

b) Ugovor između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine o pravnoj pomoći u građanskim i kaznenim stvarima (NN – MU 4/96),

c) Ugovor između Republike Hrvatske i Republike Slovenije o pravnoj pomoći u građanskim i kaznenim stvarima (NN – MU 4/97), te slični ugovori s Mađarskom, Italijom, Austrijom i drugim državama.

Međunarodna pravna pomoć u kaznenim predmetima odnosi se na pružanje pomoći između nadležnih tijela dviju ili više država u vezi s kaznenim djelima predviđenima u kaznenom zakonodavstvu pojedine države te na provođenje zakonom utvrđenih kaznenih postupaka u okviru sudbene nadležnosti.

Ova vrsta međunarodne suradnje ne obuhvaća djela koja se u nacionalnim pravnim sustavima ne tretiraju kao kaznena djela, primjerice prekršaje, gospodarske prijestupe ili disciplinske povrede, osim ako međunarodnim ugovorom nije drukčije određeno.

Cilj međunarodne pravne pomoći u kaznenim predmetima jest osigurati pravovaljano i zakonito izvršenje zamolbi koje se odnose na: dostavu sudskih i drugih pismena, obavljanje procesnih radnji (npr. ispitivanje svjedoka, vještačenje, pribavljanje dokaza), lociranje, uhićenje i izručenje osoba osumnjičenih ili osuđenih za kaznena djela, te izvršavanje odluka stranih sudova u kaznenim stvarima.

Pravna pomoć u kaznenim predmetima najčešće se pruža na temelju ugovornog režima, odnosno bilateralnih ili multilateralnih međunarodnih ugovora koji uređuju ovo područje. Ti se ugovori često nalaze kao posebna poglavlja unutar šireg ugovora o pravnoj pomoći u građanskim i kaznenim stvarima, ili u ugovorima o izručenju (ekstradiciji) između država.

Ako između država ne postoji važeći međunarodni ugovor, ili ako određeno pitanje nije uređeno međunarodnim instrumentom, pravna pomoć se može pružiti na temelju nacionalnog zakonodavstva zamoljene države, pod uvjetom da postoji načelo uzajamnosti.

Postupak za pružanje međunarodne pravne pomoći u kaznenim predmetima pokreće se zamolbom nadležnog tijela (suda, državnog odvjetništva ili drugog pravosudnog tijela), koja mora sadržavati:

- a) podatke o predmetu kaznenog postupka,
- b) točan opis tražene radnje,
- c) pravni temelj za podnošenje zamolbe,
- d) te osobne podatke osoba na koje se postupak odnosi.

Ukoliko međunarodnim ugovorom nije drukčije uređeno, zamolba i njezini prilozi moraju biti sastavljeni na jeziku zamoljene države. Ako to nije slučaj, potrebno je priložiti ovjereni prijevod na službeni jezik države u kojoj se pravna pomoć traži, sukladno pravilima diplomatsko-konzularne prakse.

Konzularna i diplomatska predstavništva Republike Hrvatske u kaznenopravnim predmetima djeluju u okviru sljedećih međunarodnih instrumenata:

a) Europska konvencija o međusobnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (Strasbourg, 1959.) i njezini Dodatni protokoli (1978. i 2001.) Osiguravaju razmjenu dokaza, dostavu pismena i ispitivanje svjedoka između država članica Vijeća Europe.

b) Konvencija o izručenju (1957.) i Dodatni protokoli – uređuju postupke izručenja osumnjičenih i osuđenih osoba između država ugovornica.

c) Europska konvencija o prijenosu postupaka u kaznenim stvarima (1972.) Omogućuje jednoj državi da prenese kazneni postupak drugoj državi radi učinkovitijeg vođenja postupka.

d) Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminala (Palermo, 2000.) i pripadajući protokoli

Uspostavljaju okvir za suradnju u suzbijanju prekograničnog kriminala, uključujući kaznenu pravnu pomoć, ekstradiciju i zajedničke istrage.

Haška konvencija o uzimanju dokaza u kaznenim stvarima (ako je primjenjiva u odnosima između država koje su njezine ugovornice).

Bilateralni ugovori o pravnoj pomoći u kaznenim stvarima koje je sklopila Republika Hrvatska, primjerice: s Bosnom i Hercegovinom (NN – MU 4/96), sa Srbijom (NN – MU 6/96), sa Slovenijom (NN – MU 4/97), s Italijom (NN – MU 11/98), te s drugim državama, osobito onima u susjedstvu i državama članicama EU.

Ekstradicija kao oblik međunarodne pravne pomoći u kaznenim stvarima ima ključnu ulogu u sprječavanju nekažnjivosti i osiguravanju provođenja kaznene odgovornosti. Sustav koji primjenjuje Republika Hrvatska, utemeljen na europskim i međunarodnim ugovorima, omogućuje učinkovitu međunarodnu suradnju, a istodobno jamči poštovanje ljudskih prava izručenih osoba, osobito prava na pošteno suđenje i zabrane mučenja ili nečovječnog postupanja, u skladu s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1950.) i Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (2012.).

Javnobilježničke funkcije diplomatskih i konzularnih predstavništava

Prema Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima (1963.), među konzularnim funkcijama navodi se i obavljanje javnobilježničkih poslova.

Diplomatska i konzularna predstavništva Republike Hrvatske u inozemstvu imaju ovlast obavljati javnobilježničke i srodne izvanparnične funkcije u predmetima koji su im stavljeni u nadležnost, sukladno ulozi koju javni bilježnik ima u domaćem pravnom sustavu. Javnobilježničke funkcije konzularnih dužnosnika mogu se podijeliti u tri osnovne skupine:

- a) Sastavljanje i ovjeravanje pravnih poslova koje pred konzularnim dužnosnikom sklapaju državljani Republike Hrvatske međusobno ili sa stranim državljanima,
- b) Ovjeravanje jednostranih pravnih radnji (izjava volje, punomoći, nasljedničkih izjava i sl.) koje hrvatski državljani daju pred konzularnim dužnosnikom.
- c) Sastavljanje i ovjeravanje službenih akata i potvrda o činjenicama na kojima se temelje određena prava i obveze.

Konzularni dužnosnici u tim postupcima djeluju u svojstvu javnih bilježnika te u pojedinim slučajevima obavljaju i poslove koji su u Republici Hrvatskoj u nadležnosti izvanparničnih sudova, osobito u vezi s oporukama, nasljeđivanjem, punomoćima i ovjerama. Prije obavljanja bilo koje javnobilježničke radnje, konzularni dužnosnik dužan je utvrditi identitet i poslovnu sposobnost stranaka.

Identitet se utvrđuje uvidom u valjanu javnu ispravu (putovnicu, osobnu iskaznicu ili drugu identifikacijsku ispravu), a poslovna sposobnost prema odredbama hrvatskog prava i prava države primateljice. Konzularni dužnosnik može sastavljati ugovore i druge pravne akte između živih osoba, osobito: ugovore između hrvatskih državljana, te u određenim slučajevima ugovore između hrvatskih i stranih državljana, pod uvjetom da to dopuštaju propisi države primateljice.

Ugovori koji se sastavljaju pred konzularnim dužnosnikom imaju pravnu snagu javne isprave i proizvode pravne učinke prema hrvatskom pravu. Konzularni dužnosnik, međutim, nije obvezan sastaviti ugovor između stranaka — može ih, prema okolnostima, uputiti na nadležna tijela države primateljice ili drugog javnog bilježnika. Konzularni dužnosnik ovlašten je sastavljati javni oblik oporuke (testamenta) za hrvatske državljane u inozemstvu.

Takva oporuka naziva se konzularna javna oporuka, a sastavlja se u formi javnobilježničkog akta, u skladu s Zakonom o nasljeđivanju Republike Hrvatske (NN 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15, 14/19). Konzularni dužnosnik: sastavlja zapisnik o izjavi volje oporučitelja, evidentira i čuva oporuke uz posebne mjere sigurnosti, vodi evidenciju o primljenim, pohranjenim i opozvanim oporukama, te je dužan na zahtjev oporučitelja oporuku sastaviti u obliku međunarodne oporuke, sukladno Haškoj konvenciji o obliku međunarodne oporuke (Washington, 1973.) i Zakonu o nasljeđivanju RH.

Oporuka je valjana bez obzira na državljanstvo, prebivalište ili boravište oporučitelja, te bez obzira na mjesto gdje se nalazi ostavina, ako je sastavljena u skladu s pravilima o obliku međunarodne oporuke. U diplomatskim i konzularnim predstavništvima sastavljaju se i ovjeravaju različite jednostrane izjave volje, kao što su:

- a) nasljedničke izjave o prihvaćanju ili odricanju nasljedstva,
- b) punomoći kojima davatelj punomoći ovlašćuje drugu osobu da u njegovo ime poduzima određene pravne radnje,
- c) izjave dane na zahtjev suda ili drugog tijela države imenovanja radi dokazivanja određenih činjenica.

Sve ove izjave sastavljaju se u obliku javnobilježničkog akta ili drugog propisanog oblika koji jamči vjerodostojnost i pravni učinak.

Diplomatska i konzularna predstavništva obavljaju ovjeru potpisa, rukopisa, prijepisa, preslika i prijevoda isprava. Ovjera potpisa potvrđuje da je osoba osobno potpisala dokument u prisutnosti konzularnog dužnosnika. Ovjera prijepisa ili preslike potvrđuje da je preslika istovjetna izvorniku. Ovjera prijevoda potvrđuje da je prijevod vjeran izvorniku.

Ako konzularno predstavništvo ima kvalificiranog prevoditelja, može samo izvršiti prijevod isprave, koji se potom ovjerava službenim pečatom i potpisom konzularnog dužnosnika. U brojnim državama takvi prijevodi, izrađeni u diplomatskom ili konzularnom predstavništvu, priznaju se bez potrebe dodatnog ovjeravanja, osim ako međunarodnim ugovorom nije drukčije propisano.

Konzularna dužnost zaštite državljana i pravnih osoba u inozemstvu

Diplomatsko ili konzularno predstavništvo Republike Hrvatske dužno je, izravno ili posredno, ovisno o okolnostima i pravnoj osnovi, voditi brigu o pravima i interesima vlastitih državljana i pravnih osoba u državi primateljici, kada oni sami, zbog odsutnosti, poslovne nesposobnosti ili drugih razloga, nisu u mogućnosti samostalno štititi svoja prava i interese. U tu svrhu diplomatsko ili konzularno predstavništvo može poduzeti privremene mjere, odnosno pravne i druge radnje radi žurne zaštite i osiguranja prava i interesa svojih državljana i pravnih osoba u državi primateljici.

Takve mjere poduzimaju se odmah nakon saznanja o potrebi njihove primjene te uvijek imaju obilježje hitnosti i prvenstva u postupanju. Privremene konzularne mjere provode se u svim slučajevima u kojima su u državi primateljici ugrožena prava, imovina ili interesi vlastitih državljana i pravnih osoba, kao i javni interesi, prava i imovina države pošiljateljice.

Primjeri takvih situacija uključuju slučajeve: diskriminacije državljana, pravnih osoba ili interesa države pošiljateljice, smrtne slučajeve i ostavinske postupke u kojima su hrvatski državljani nasljednici, uhićenja, pritvaranja, ekstradicije ili repatrijacije državljana Republike Hrvatske, postupanja prema brodovima, zrakoplovima ili drugim prijevoznim sredstvima pod hrvatskom zastavom, kao i prema njihovim posadama i teretima, pitanja vjerodostojnosti i istinitosti javnih isprava, te druge situacije koje zahtijevaju zaštitu prava i interesa države pošiljateljice ili njezinih građana.

Privremene mjere poduzimaju se u granicama koje propisuju zakoni i propisi države primateljice, kao i sukladno odredbama domaćeg zakonodavstva i međunarodnog prava. Konzularni dužnosnik postupi po službenoj dužnosti, bez potrebe za posebnom punomoći, za račun osobe čija su prava ili interesi ugroženi, sve do trenutka dok ta osoba sama ili putem zastupnika ne osigura vlastitu pravnu zaštitu.

U takvim slučajevima smatra se da diplomatsko ili konzularno predstavništvo nastupa kao zakonski zastupnik vlastitog državljanina ili pravne osobe u smislu privremene zaštite njihovih prava i interesa. Zaštita prava i interesa vlastitih državljana i pravnih osoba u inozemstvu, kao i pružanje pomoći i potpore u takvim slučajevima, predstavlja jednu od osnovnih konzularnih dužnosti, odnosno jedan od temeljnih razloga postojanja konzularnih odnosa i konzularnog prava.

Poduzimanje privremenih mjera osobito je važno u slučajevima: kada se radi o maloljetnicima bez roditeljske skrbi, punoljetnim osobama lišenim poslovne sposobnosti, osobama lišenima slobode, bolesnim ili odsutnima, slučajevima smrti hrvatskih državljana u inozemstvu, te u svim drugim situacijama u kojima državljani ili pravne osobe Republike Hrvatske nisu u mogućnosti samostalno brinuti o svojim pravima i interesima.

U ovu skupinu mjera spadaju i postupanja radi zaštite javnih prava, interesa i imovine Republike Hrvatske na području države primateljice, kada je to potrebno radi sprječavanja štete, povrede prava ili ugleda države.

Konzularne funkcije u vezi s nasljeđivanjem i ostavinskim postupcima

Jedna od osnovnih konzularnih funkcija, koju izričito navodi i Bečka konvencija o konzularnim odnosima (članak 5. točka g), jest zaštita interesa države imenovanja te njezinih fizičkih i pravnih osoba u slučajevima nasljeđivanja na području države primateljice, sukladno zakonima i propisima te države.

Diplomatska i konzularna predstavništva Republike Hrvatske dužna su obavljati poslove koji se odnose na ostavine i nasljedna prava hrvatskih državljana na području države primateljice. Nadležno diplomatsko ili konzularno predstavništvo, odnosno u njemu konzularni dužnosnik, započinje postupanje u ostavinskom predmetu od trenutka saznanja za određeni slučaj, i to: ako je ostavitelj hrvatski državljani, ili ako se kao nasljednik pojavljuje hrvatski državljani, bez obzira na državljanstvo ostavitelja.

Bečka konvencija o konzularnim odnosima također propisuje obvezu da su nadležna tijela države primateljice dužna, ako raspolazu odgovarajućim saznanjima o smrti državljanina države imenovanja, bez odgode o tome obavijestiti konzularni ured države imenovanja na čijem se području smrt dogodila. Po zaprimanju takve obavijesti, diplomatsko ili konzularno predstavništvo Republike Hrvatske dužno je: obavijestiti nasljednike i rodbinu umrlog hrvatskog državljanina,

sudjelovati u organizaciji pogreba ili prijenosa posmrtnih ostataka u Republiku Hrvatsku, te izdati sprovodnicu (dozvolu za prijenos posmrtnih ostataka) u skladu s propisima Republike Hrvatske i države primateljice.

Za izdavanje sprovodnice potrebno je priložiti: putovnicu umrle osobe ili drugu valjanu ispravu kojom se dokazuje njezin identitet i državljanstvo, izvadak iz matice umrlih (smrtni list), liječničku potvrdu o uzroku smrti, te druge dokumente ovisno o okolnostima slučaja (npr. iskapanje, prijenos iz treće države, sumnja u državlanski status).

Ako je osoba umrla od zarazne bolesti ili ako se radi o ekshumaciji, sprovodnica se izdaje tek nakon prethodno pribavljenog odobrenja Ministarstva zdravstva Republike Hrvatske. U trenutku smrti fizičke osobe prestaje njezin pravni subjektivitet, čime nastaje ostavina – skup prava i obveza koje su pripadale ostavitelju, a po zakonu mogu prijeći na nasljednike.

Nasljeđuje se sve ono što je prenosivo pravima nasljednika. Ostavina obuhvaća: imovinu (pokretnine i nekretnine), novčana sredstva i potraživanja, imovinska prava, te druge gospodarske koristi koje su pripadale ostavitelju u trenutku njegove smrti. Nasljeđivanje se definira kao pravno uređen prijelaz ostavine na nasljednike koji nastupa uslijed smrti ostavitelja. Nasljednik je osoba koja je stekla nasljedno pravo, a to pravo proizlazi: izravno iz zakona (nasljeđivanje po zakonu) ili iz izražene volje ostavitelja (nasljeđivanje po oporuci ili testamentu).

Konzularna predstavništva Republike Hrvatske, u okviru svojih ovlasti, pomažu u zaštiti prava i interesa hrvatskih državljana u ostavinskim postupcima pred nadležnim tijelima države primateljice, osobito u slučajevima kada su hrvatski državljani: nasljednici, suvlasnici ili vjerovnici u ostavinskoj imovini, ili osobe koje zbog boravka u inozemstvu nisu u mogućnosti osobno sudjelovati u postupku.

U takvim slučajevima konzularni dužnosnik može posredovati, pribaviti dokumentaciju, izdati potvrde i ovjeriti punomoći, kao i pružiti pravne informacije te uputiti stranku na nadležno tijelo ili odvjetnika u državi primateljici, u skladu s međunarodnim pravom i propisima države prijema.

Na službenim stranicama Ministarstva vanjskih poslova (MVEP-a) nema javno objavljenih statističkih podataka koji razvrstavaju broj „ostavinskih postupaka“ u kojima su intervenirala hrvatska diplomatska ili konzularna predstavništva.

Konzularna zaštita državljana lišenih slobode u državi primateljici

Jedna od temeljnih odrednica u sustavu konzularnih odnosa, odnosno u obavljanju konzularnih dužnosti, jest zaštita interesa države imenovanja i njezinih državljana na području

države primateljice. Ta se zaštita i pomoć pružaju u granicama koje dopušta međunarodno pravo. Na to osobito upućuje i Bečka konvencija o konzularnim odnosima iz 1963. godine, koja naglašava da se konzularne dužnosti sastoje, između ostalog, u pružanju pomoći i potpore državljanima države imenovanja.

Ova zaštita obuhvaća i državljane države imenovanja koji su u državi primateljici lišeni slobode. U takvim slučajevima diplomatsko ili konzularno predstavništvo Republike Hrvatske dužno je pružiti zaštitu i pomoć hrvatskom državljaninu koji je pritvoren, uhićen ili na drugi način zadržan. Konzularna zaštita u tim situacijama podrazumijeva sprječavanje diskriminacije prema pritvorenoj osobi, kao i osiguravanje poštivanja zakonskih uvjeta u kaznenom ili upravnom postupku.

Prema članku 36. Bečke konvencije o konzularnim odnosima, konzularni dužnosnici države imenovanja u državi primateljici moraju imati slobodu međusobnog kontaktiranja i komuniciranja s vlastitim državljanima. Ako pritvorena osoba to zatraži, nadležno tijelo države primateljice dužno je bez odlaganja obavijestiti diplomatsko ili konzularno predstavništvo države čiji je ta osoba državljanin. Nadalje, tijela države primateljice moraju bez odlaganja obavijestiti pritvorenika o njegovu pravu na kontakt s konzularnim predstavništvom te omogućiti razmjenu poruka između pritvorenika i konzularnog ureda.

U praksi se ipak često javljaju poteškoće jer nadležna tijela države primateljice ne obavještavaju konzularno predstavništvo o pritvaranju stranog državljanina, osobito ako ne postoji međunarodni ugovor koji detaljno propisuje obveze u takvim slučajevima. Međutim, čak i ako država primateljica nije članica Bečke konvencije, međunarodno običajno pravo nameće obvezu obavješćivanja konzularnog predstavništva kada pritvorena osoba to zahtijeva.

Bečka konvencija također priznaje pravo konzularnog dužnosnika da posjeti svog državljanina, bilo da je u pritvoru, zatvoru ili na drugi način zadržan u državi primateljici, te da s njime usmeno i pismeno komunicira, kao i da poduzme mjere radi osiguravanja pravnog zastupanja i poštenog postupanja. Ovo pravo vrijedi i za slučajeve u kojima je osoba već osuđena i izdržava kaznu zatvora.

Ako međunarodnim ugovorom nije drukčije određeno, konzularni dužnosnik države imenovanja ima pravo biti obaviješten o svakom uhićenju vlastitog državljanina te pravo na

konzularni posjet. Svrha tih prava nije samo formalna zaštita, nego i sprječavanje diskriminacije te osiguravanje da se pritvorenom državljaninu omoguće pošteno suđenje i zakonito postupanje u skladu s međunarodnim standardima.

Opći EU okvir o konzularnoj zaštiti (uključivo pomoć pri uhićenju) – potvrđuje vrste pomoći, ali ne nosi nacionalne brojke. Primjeri/javne objave u pojedinačnim slučajevima (npr. slučaj Zambija – potvrda da je Veleposlanstvo RH obavljalo posjete i pratilo ročišta), što ilustrira praksu, ali opet bez sustavne statistike, (Službene internetske stranice Europske unije). Provjera godišnjih izvješća Vlade RH i posebnih izvješća pravobranitelja – ponekad spominju konzularne aktivnosti, ali zasad bez detaljnih statistika po uhićenjima, (<https://vlada.gov.hr/>)

Upravno pravne konzularne funkcije

Upravno-pravne konzularne funkcije, uzevši taj pojam u njegovu širem smislu, predstavljaju jedan od najsloženijih i najodgovornijih segmenata rada konzularnih ureda i diplomatskih predstavništava koja obavljaju konzularne dužnosti. Zbog njihove pravne prirode i posljedica koje proizvode, zahtijevaju posebnu stručnu osposobljenost članova konzularnih ureda te visok stupanj poznavanja međunarodnog i nacionalnog prava.

Državne matice predstavljaju službene javne evidencije o osobnim stanjima građana, koje služe za dokazivanje pravno relevantnih činjenica u vezi s rođenjem, sklapanjem braka i smrću. U Republici Hrvatskoj državne matice čine: Maticu rođenih, Maticu vjenčanih, Maticu umrlih. Upisima u državne matice evidentiraju se osobni status građana i druge činjenice od značenja za njihova osobna i obiteljska prava i dužnosti.

Činjenice upisane u državne matice i činjenice koje se na temelju njih dokazuju smatraju se istinitima dok se ne dokaže suprotno, sukladno Zakonu o državnim maticama (NN 96/93, 76/13, 98/19). Izvaci iz državnih matica i potvrde koje se izdaju na temelju matičnih upisa imaju status javne isprave, te uživaju punu dokaznu snagu u zemlji i inozemstvu, osim ako se njihova vjerodostojnost ospori u zakonom propisanom postupku.

Diplomatska i konzularna predstavništva Republike Hrvatske u inozemstvu ovlaštena su, u okviru svojih konzularnih funkcija, obavljati poslove vođenja i izdavanja izvadaka iz državnih matica za hrvatske državljane koji borave ili prebivaju izvan teritorija Republike Hrvatske.

Konzularna predstavništva:

- a) vode posebne zbirke upisa o rođenjima,
- b) brakovima
- c) smrtima hrvatskih državljana koji su se dogodili u inozemstvu,

Zaprimaju prijave o tim činjenicama od strane građana, te o njima dostavljaju službene obavijesti nadležnim matičnim uredima u Republici Hrvatskoj radi naknadnog upisa u državne matice. Ujedno su ovlaštena izdavati izvatke i potvrde o podacima sadržanim u maticama koje vode, a ti se dokumenti priznaju kao javne isprave Republike Hrvatske.

U slučajevima kada se u inozemstvu sklapa brak, rađa ili umire hrvatski državljanin, konzularno predstavništvo ima dužnost:

- a) sastaviti zapisnik o prijavi činjenice,
- b) izvršiti ovjeru isprava,
- c) dostaviti dokumentaciju nadležnom matičnom uredu u Hrvatskoj radi upisa u maticu rođenih, vjenčanih ili umrlih.

Uvjerenja o činjenicama koje su sadržane u službenim evidencijama konzularnog ili diplomatskog predstavništva izdaju se sukladno podacima iz tih evidencija. Takva uvjerenja imaju svojstvo javne isprave te uživaju punu dokaznu snagu u pravnom prometu. Tijelo kojem je takvo uvjerenje predloženo vezano je njegovim sadržajem dok se na zakonom propisan način ne dokaže suprotno. Primjeri ovih uvjerenja uključuju:

- a) potvrde o državljanstvu,
- b) prebivalištu ili boravištu,
- c) potvrde o životnom statusu,
- d) potvrde o statusu u matičnim knjigama, te druge slične potvrde izdane na temelju službenih evidencija koje vodi predstavništvo.

Uvjerenja o činjenicama o kojima diplomatsko ili konzularno predstavništvo ne vodi službenu evidenciju izdaju se na temelju dokaznog postupka propisanog Zakonom o općem upravnom postupku. U takvim slučajevima, konzularno predstavništvo provodi postupak

utvrđivanja činjenica, koji može obuhvaćati: pregled i provjeru vjerodostojnih isprava, saslušanje stranke, uzimanje iskaza svjedoka, te ocjenu drugih relevantnih dokaza i okolnosti.

Na temelju tako provedenog postupka izdaje se uvjerenje, u kojem se navode utvrđene činjenice i način njihova utvrđenja. Ovakva uvjerenja nemaju dokaznu snagu javne isprave te ne obvezuju tijelo kojem su predočena, već ono može samostalno ponovno utvrđivati navedene činjenice u okviru vlastitog postupka.

Za većinu uvjerenja koja izdaju diplomatska i konzularna predstavništva propisani su službeni obrasci i standardizirani sadržaj, čime se osigurava njihova vjerodostojnost i prepoznatljivost u međunarodnom pravnom prometu. Osnovni sastavni dijelovi svakog uvjerenja su:

- a) naziv diplomatskog ili konzularnog predstavništva koje izdaje uvjerenje,
- b) pozivanje na pravne propise i međunarodne ugovore koji predstavljaju osnovu za njegovo izdavanje,
- c) podaci o osobi na koju se uvjerenje odnosi,
- d) svrha zbog koje se uvjerenje izdaje,
- e) navođenje dokaza i izvora na temelju kojih je utvrđena činjenica,
- f) evidentiranje naplate konzularne pristojbe (ako je propisana),
- g) datum izdavanja,
- h) službeni pečat diplomatskog ili konzularnog predstavništva,
- i) te potpis šefa predstavništva ili druge ovlaštene osobe.

Uvjerenje izdano u skladu s navedenim pravilima ima pravni učinak javne isprave Republike Hrvatske te se u međunarodnom pravnom prometu koristi kao vjerodostojan dokaz o činjenicama koje potvrđuje.

Sukladno odredbama Zakona o putnim ispravama hrvatskih državljana („Narodne novine“, br. 77/99, 133/02, 48/05, 74/09, 154/14, 82/15 i 98/19), Republika Hrvatska izdaje više vrsta putnih isprava, među kojima je putovnica najčešća i najznačajnija. Redovita, odnosno obična

putovnica, izdaje se hrvatskim državljanima za neograničen broj putovanja u inozemstvo, s rokom važenja od: 10 godina za osobe starije od 21 godine, 5 godina za osobe mlađe od 21 godine.

Putovnicu izdaje nadležna policijska uprava ili postaja Ministarstva unutarnjih poslova, a za hrvatske državljane koji borave u inozemstvu diplomatsko ili konzularno predstavništvo Republike Hrvatske, i to ako građanin boravi na području nadležnosti tog predstavništva dulje od tri mjeseca. Iznimno, putovnica se može izdati i u kraćem roku važenja u slučajevima propisanim zakonom, primjerice:

- a) ako je osoba izgubila ili joj je ukradena putovnica dvaput ili više puta u razdoblju od pet godina,
- b) ako postoje opravdani razlozi, poput liječenja, školovanja, službenog puta, specijalizacije ili drugih okolnosti koje zahtijevaju duži boravak u inozemstvu,
- c) ako je potrebno izdati zamjensku putovnicu zbog nestanka prethodne tijekom boravka u inozemstvu.

U takvim slučajevima putovnica se može izdati s rokom važenja od jedne godine.

Zakonom je propisano i da je svaki hrvatski državljanin dužan posjedovati važeću putnu ispravu prilikom putovanja u inozemstvo, osim ako međunarodnim ugovorom nije drukčije uređeno (čl. 2. Zakona o putnim ispravama hrvatskih državljana).

Putni list je privremena putna isprava koja se izdaje hrvatskom državljaninu koji boravi u inozemstvu bez valjane putne isprave – zbog gubitka, krađe, uništenja ili isteka roka važenja – i to isključivo radi njegova povratka u Republiku Hrvatsku. Putni list izdaje diplomatsko ili konzularno predstavništvo Republike Hrvatske na čijem se području građanin nalazi, s rokom važenja potrebnim za povratak u Republiku Hrvatsku, a najduže do 30 dana. Ova isprava omogućuje hrvatskim državljanima siguran povratak u zemlju te ima jednaku dokaznu snagu o identitetu i državljanstvu kao i redovita putovnica, ali isključivo u svrhu povratka.

Na temelju članstva Republike Hrvatske u Europskoj uniji i Schengenskom prostoru, hrvatski državljani mogu putovati bez putovnice, koristeći važeću osobnu iskaznicu kao ispravu o identitetu i državljanstvu. Putovanje s osobnom iskaznicom moguće je u sve države članice Europske unije, države potpisnice Schengenskog sporazuma, te u pojedine treće države s kojima

Republika Hrvatska ima bilateralne sporazume o slobodi kretanja, kao što su: Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija, Sjeverna Makedonija, Albanija (do 90 dana boravka) Kosovo itd.

U tim slučajevima osobna iskaznica ima funkciju putne isprave, a državljani Republike Hrvatske mogu slobodno ulaziti, boraviti i izlaziti s teritorija navedenih država bez obveze posjedovanja putovnice. Ova pravna mogućnost proizlazi iz Uredba (EU) 2024/1717 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. ranije Uredba (EU) 2016/399 o Kodu Unije o pravilima o prelasku osoba preko granica (Schengenski granični kodeks) te iz odredbi Zakona o osobnoj iskaznici („Narodne novine“, br. 62/15, 98/19, 144/20).

Prema Zakonu o putnim ispravama hrvatskih državljana („Narodne novine“, br. 77/99, 133/02, 48/05, 74/09, 154/14, 82/15 i 98/19), uz redovitu putovnicu i putni list, Republika Hrvatska izdaje i diplomatsku te službenu putovnicu kao posebne vrste putnih isprava.

Diplomska putovnica izdaje se radi osiguranja posebne zaštite i olakšavanja obavljanja službenih zadataka u inozemstvu za nositelje najviših državnih i diplomatskih dužnosti. Ovu putovnicu izdaje Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, na zahtjev Ministarstva vanjskih i europskih poslova, a nositelji mogu biti:

- a) Predsjednik Republike Hrvatske,
- b) Predsjednik Hrvatskoga sabora,
- c) Predsjednik Vlade Republike Hrvatske,
- d) potpredsjednici Hrvatskoga sabora i Vlade,
- e) ministri i državni tajnici,
- f) zastupnici Republike Hrvatske u Europskom parlamentu,
- g) osobe koje obnašaju dužnost veleposlanika ili generalnog konzula Republike Hrvatske,
- h) članovi diplomatskog i konzularnog osoblja,
- i) osobe koje zastupaju Republiku Hrvatsku u međunarodnim organizacijama,

te članovi užih obitelji navedenih nositelja (bračni drugovi i djeca do određene dobi, sukladno propisu).

Diplomatska putovnica izdaje se s rokom važenja od pet godina te se koristi isključivo u službene svrhe, odnosno radi izvršavanja službenih dužnosti u inozemstvu ili tijekom međunarodnih misija.

Službena putovnica izdaje se državnim dužnosnicima, službenicima i namještenicima koji obavljaju službene poslove u inozemstvu, ali ne uživaju diplomatski status. Nosioци službene putovnice mogu biti:

- a) članovi administrativnog i tehničkog osoblja diplomatskih i konzularnih predstavništava Republike Hrvatske,
- b) državni službenici i namještenici koji službeno putuju u inozemstvo u ime Republike Hrvatske,
- c) te članovi užih obitelji navedenih osoba.

Službena putovnica izdaje se, kao i diplomatska, na zahtjev nadležnog državnog tijela, uz suglasnost Ministarstva vanjskih i europskih poslova, te vrijedi pet godina. I diplomatska i službena putovnica ostaju vlasništvo Republike Hrvatske, te se po isteku važenja ili po prestanku dužnosti moraju vratiti nadležnom tijelu koje ih je izdalo.

Putne isprave za strance izdaju se na temelju međunarodnih ugovora, konvencija te nacionalnog zakonodavstva Republike Hrvatske, a namijenjene su osobama koje ne mogu ili iz opravdanih razloga ne žele koristiti zaštitu države svog državljanstva. Takve su osobe najčešće izbjeglice, osobe bez državljanstva (apatridi) ili druge osobe pod međunarodnom zaštitom.

Sukladno Zakonu o strancima („Narodne novine“, br. 133/20, 114/22), putne isprave za strance izdaje Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske u sljedećim slučajevima:

1. Putna isprava za stranca – izdaje se strancu koji ima odobren stalni ili privremeni boravak u Republici Hrvatskoj, a nema putnu ispravu matične države, te mu je ista potrebna radi putovanja u inozemstvo.

2. Putna isprava za izbjeglice – izdaje se osobama koje su u Republici Hrvatskoj dobila status izbjeglice, sukladno odredbama Ženevske konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine („Konvencija o statusu izbjeglica“, NN – MU 12/93) i Protokola o statusu izbjeglica iz 1967. godine.

3. Putna isprava za osobe bez državljanstva (apatride) – izdaje se osobama koje su priznate kao osobe bez državljanstva sukladno Konvenciji o statusu osoba bez državljanstva iz 1954. godine („Konvencija o statusu osoba bez državljanstva“, NN – MU 12/93).

4. Putni list za stranca – izdaje se u iznimnim situacijama, kada je potrebno omogućiti povratak ili odlazak stranca iz Republike Hrvatske, primjerice u slučaju isteka, gubitka ili oduzimanja putne isprave te u drugim opravdanim okolnostima. Putna isprava za stranca izdaje se s rokom važenja do dvije godine, dok se putna isprava za izbjeglice i putna isprava za osobe bez državljanstva izdaju s rokom važenja do tri godine, sukladno Zakonu o strancima.

Sve navedene isprave predstavljaju javne isprave i imaju dokaznu snagu u međunarodnom prometu u pogledu identiteta i statusa osobe. Republika Hrvatska u ovom području poštuje i provodi obveze preuzete međunarodnim instrumentima, a osobito:

- a) Ženevsku konvenciju o statusu izbjeglica (1951.) i Protokol iz 1967.,
- b) Konvenciju o statusu osoba bez državljanstva (1954.),
- c) Konvenciju o smanjenju slučajeva bez državljanstva (1961.), te
- d) odredbe Povelje Europske unije o temeljnim pravima koje jamče pravo na azil i zaštitu od protjerivanja.

Putne isprave za strance, izbjeglice i apatride izdaju se u svrhu osiguranja slobode kretanja i pravne sigurnosti osoba pod međunarodnom zaštitom, čime Republika Hrvatska potvrđuje svoje opredjeljenje prema međunarodnom humanitarnom pravu i načelima zaštite ljudskih prava.

Pored putnih isprava koje izdaju nadležna tijela Republike Hrvatske, diplomatska i konzularna predstavništva Republike Hrvatske u svom radu redovito se susreću i sa stranim putnim ispravama, osobito u postupcima izdavanja viza te drugih oblika konzularnih poslova. Stranom putnom ispravom smatraju se:

- a) putovnica,
- b) službena putovnica,
- c) zajednička putovnica,
- d) diplomatska putovnica,
- e) pomorska knjižica,
- f) brodarska knjižica, te svaka druga putna isprava priznata prema međunarodnom ugovoru.

Značajke pojedinih stranih putnih isprava u pravilu su sukladne onima koje se odnose na putne isprave hrvatskih državljana, odnosno putne isprave za strance koje izdaju nadležna tijela Republike Hrvatske. Međutim, izdavatelj strane putne isprave uvijek je država čiji je nositelj državljanin, odnosno međunarodno ili nacionalno tijelo određeno pravnim poretkom države boravišta.

U skladu s odredbama važećih propisa, stranac može ući i boraviti na teritoriju Republike Hrvatske samo s važećom putnom ispravom i, ako je to propisano, s izdanom vizom. Iznimno, nadležno pogranično tijelo Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske može, sukladno Zakonu o strancima, izdati graničnu propusnicu strancu koji nema važeću putnu ispravu, a dolazi u Republiku Hrvatsku radi turističkog ili poslovnog posjeta. Na temelju takve propusnice, stranac može ući i boraviti u Republici Hrvatskoj u vremenskom razdoblju koje je ograničeno propisima.

Također, državljani država članica Europske unije, država potpisnica Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP) te Švicarske Konfederacije, mogu ući i boraviti na teritoriju Republike Hrvatske samo s osobnom iskaznicom, bez obveze posjedovanja putovnice ili vize: Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana, Zakon o strancima, Uredba (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Viza Kodeks), Uredba (EU) 2024/1717 Europskog parlamenta i Zakonu o nadzoru državne granice.

g) Vizni režim i vrste viza: Pod vizom se podrazumijeva pismena klauzula, najčešće u obliku pečata ili posebnog naljepka, koja se unosi u putnu ispravu od strane nadležnog tijela države

izdavateljice, a kojom se potvrđuje valjanost putne isprave i dopušta njezinu nositelju ulazak, boravak ili tranzit preko državnog područja izdavatelja.

S obzirom na velik opseg međunarodnih migracija i putovanja, razvijen je niz različitih vrsta i oblika viza, koje se razlikuju prema svrsi putovanja, trajanju boravka, broju ulazaka i razlozima izdavanja. Svaka država, sukladno svojem unutarnjem zakonodavstvu, međunarodnim ugovorima i obvezama, samostalno uređuje svoj vizni režim – odnosno propise o ulasku i boravku stranaca na svom teritoriju.

U Republici Hrvatskoj, pravni okvir za izdavanje i korištenje viza sadržan je u: Zakonu o putnim ispravama hrvatskih državljana, Zakonu o strancima, te u međunarodnim ugovorima i pravilnicima koji detaljno uređuju ovo područje. Vizu Republike Hrvatske izdaje se strancu koji ima važeću putnu ispravu, pod uvjetom da ne postoje zakonske zapreke. Uz zahtjev za izdavanje vize, stranac prilaže putnu ispravu koja mora biti valjana i uredna te druge dokaze o svrsi i uvjetima putovanja.

Vize se mogu izdavati: za jedno ili više putovanja, s rokom važenja koji ne može biti dulji od roka važenja putne isprave. Vize s rokom važenja duljim od jedne godine mogu se, uz načelo uzajamnosti, izdati članovima diplomatskih i konzularnih predstavništava stranih država u Republici Hrvatskoj.

Uobičajeno, vize izdaje Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske, odnosno diplomatska i konzularna predstavništva Republike Hrvatske u inozemstvu, dok se u posebnim slučajevima postupi uz suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova.

Sukladno Zakonu o strancima (NN 133/20, 114/22), u Republici Hrvatskoj postoje sljedeće osnovne vrste viza:

a) Putna (ulazna) viza – izdaje se za jedan ili više ulazaka na teritorij Republike Hrvatske u svrhu turističkih, poslovnih, osobnih ili drugih putovanja, s rokom važenja do jedne godine, a boravak može trajati do 90 dana u razdoblju od 180 dana.

b) Tranzitna viza – izdaje se za jedno, dva ili iznimno više putovanja preko teritorija Republike Hrvatske, radi prolaska i eventualnog kraćeg zadržavanja.

c) Zrakoplovno-tranzitna viza (A-viza) – izdaje se strancima kojima je potrebna viza za prolazak kroz međunarodni tranzitni prostor zračne luke.

d) Skupna viza – izdaje se skupinama od 5 do 50 osoba za jedan ulazak ili tranzit kroz teritorij Republike Hrvatske.

e) Diplomatska viza – izdaje se nositeljima diplomatskih putovnica, članovima stranih diplomatskih i konzularnih predstavništava te njihovim obiteljima. Izdaje je Ministarstvo vanjskih i europskih poslova ili hrvatsko diplomatsko/konzularno predstavništvo u inozemstvu.

f) Službena viza – izdaje se nositeljima službenih putovnica stranih država u službene svrhe, također na temelju zahtjeva upućenog notom.

g) Poslovna viza – izdaje se strancima u svrhu poslovnih aktivnosti, sudjelovanja u gospodarskoj suradnji, investicijama ili tehničkoj pomoći.

h) Radna viza – izdaje se osobama kojima je odobren dolazak i boravak na teritoriju Republike Hrvatske radi obavljanja profesionalnih i stručnih poslova, u skladu s propisima o zapošljavanju stranaca.

i) Turistička viza – najčešći oblik ulazno-izlazne vize, izdaje se u svrhu turističkog posjeta. U iznimnim slučajevima, umjesto vize, na graničnom prijelazu može se izdati granična propusnica.

j) Kurtoazna viza – izdaje se osobama kojima Republika Hrvatska želi ukazati posebnu počast, najčešće dužnosnicima, kulturnim ili znanstvenim osobama.

Republika Hrvatska ima sklopljen veliki broj bilateralnih ugovora o ukidanju viza, odnosno o olakšanju viznog režima. Ti ugovori određuju:

1. vrste putnih isprava za koje su vize ukinute (npr. samo za diplomatske i službene putovnice),
2. maksimalno dopušteno trajanje boravka bez vize (uglavnom do 90 dana),
3. te eventualna oslobođenja od plaćanja konzularnih pristojbi.

Za državljane Europske unije, država potpisnica Schengenskog sporazuma i zemalja Europskog gospodarskog prostora (EGP), ukinuta je obveza posjedovanja vize. Državljeni trećih

zemalja podliježu viznom režimu koji ovisi o odlukama Vlade Republike Hrvatske, o načelu uzajamnosti te o obvezama iz međunarodnih ugovora.

Prema službenoj stranici Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske (MVEP), vizni režim razlikuje se ovisno o državljanstvu stranog državljanina, stupnju državne suradnje i međunarodnim ugovorima

Službeni “popis svih država za koje je potreban vizni zahtjev za ulazak u Hrvatsku” danas se ne vodi kao zasebna hrvatska lista, nego kao popis trećih zemalja čijim je državljanima potrebna viza za ulazak u Schengen Budući da je Hrvatska u schengenskom području, potpuno primjenjuje tu uredbu i njezine izmjene. Sam MVEP na svojim stranicama upućuje da se za vize i ulazak u RH primjenjuje schengenska pravna stečevina.

Sukladno članku 5. Bečke konvencije o konzularnim odnosima (NN – Međunarodni ugovori 12/94), konzularne funkcije obuhvaćaju i obavljanje prava nadzora i inspekcije predviđenih zakonima i propisima države imenovanja nad pomorskim i riječnim brodovima koji imaju pripadnost države imenovanja te nad zrakoplovima registriranim u toj državi, kao i nad njihovim posadama.

U okviru tih ovlasti konzularni dužnosnik, ako to propisuje zakonodavstvo države pošiljateljice, pruža pomoć takvim brodovima i zrakoplovima te njihovim posadama, prima izjave o putovanjima brodova, ispituje i ovjerava brodske isprave te – ne dirajući u ovlasti tijela države primateljice – obavlja uviđaje u povodu incidenata koji su se dogodili tijekom putovanja, uključujući i rješavanje sporova svake vrste između zapovjednika, časnika i članova posade.

Prema odredbama Konvencije, nadležna tijela države primateljice dužna su bez odlaganja obavijestiti najbliže diplomatsko ili konzularno predstavništvo države pošiljateljice ako pomorski ili riječni brod te države pretrpi brodolom ili nasukavanje u teritorijalnom moru ili unutarnjim vodama države primateljice, odnosno ako zrakoplov registriran u državi imenovanja doživi nesreću na njezinu području.

U skladu s tim odredbama i temeljem odgovarajućih bilateralnih i multilateralnih ugovora, kao i unutarnjeg prava Republike Hrvatske, konzularni dužnosnik Republike Hrvatske dužan je štititi hrvatske interese u inozemstvu – kako u odnosu na hrvatske brodove i zrakoplove, tako i u odnosu na njihove posade, putnike i teret.

Konzularni dužnosnik Republike Hrvatske, kao pomorsko upravno tijelo u inozemstvu, obavlja poslove u pomorskom prometu prema brodovima koji vijore hrvatsku zastavu, a koje u zemlji obavljaju pomorsko-upravna lučka tijela. Riječ je isključivo o brodovima hrvatske trgovačke mornarice, koji su upisani u upisnike brodova Republike Hrvatske i kojima je izdan upisni list ili privremeni plovidbeni list.

Ako se brod nalazi u inozemstvu, a nema upisni list (npr. kupljen ili izgrađen u inozemstvu), nadležno diplomatsko ili konzularno predstavništvo može izdati privremeni plovidbeni list s rokom važenja do dolaska u hrvatsku luku, ali najdulje na godinu dana.

Brod mora imati propisane brodske isprave i knjige, koje služe kao dokaz o identitetu, plovidbenoj sposobnosti i drugim značajkama broda. One uključuju:

- a) upisni list,
- b) popis posade,
- c) uvjerenje o sigurnosti putničkog broda,
- d) uvjerenje o sigurnosti opreme teretnog broda,
- e) uvjerenje o sposobnosti broda za plovidbu i druge.

Zapovjednik broda dužan je u roku od 24 sata nakon dobivanja slobodnog prometa podnijeti brodski dnevnik na uvid i ovjeru nadležnom konzularnom dužnosniku. Ovjera broskog dnevnika obavlja se potpisom i pečatom konzularnog predstavništva, koje također može izdati popis posade ako je prethodni izgubljen ili uništen, ili kada se novi članovi posade ukrcavaju ili iskrcavaju na konzularnom području.

Pomorska knjižica (matrikula) služi kao dokaz o zaposlenju člana posade na brodu, a ako je izgubljena, konzularni dužnosnik može izdati putni list radi povratka pomorca u Republiku Hrvatsku.

U slučaju pomorske nesreće, zapovjednik broda dužan je bez odlaganja izvijestiti najbliže diplomatsko ili konzularno predstavništvo Republike Hrvatske, koje o tome obavještava Ministarstvo vanjskih i europskih poslova i Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture radi poduzimanja daljnjih mjera zaštite interesa Republike Hrvatske i njenih državljana.

Slično vrijedi i za zrakoplove registrirane u Republici Hrvatskoj, pri čemu konzularni dužnosnik postupi sukladno Zakonu o zračnom prometu i međunarodnim konvencijama o civilnom zrakoplovstvu (npr. Čikaška konvencija, 1944.).

U slučaju nesreće hrvatskog zrakoplova u inozemstvu, nadležno konzularno predstavništvo dužno je surađivati s lokalnim vlastima, pružiti pomoć posadi i putnicima te izvijestiti nadležna ministarstva u Republici Hrvatskoj.

Konzularne funkcije u obiteljsko pravnoj materiji – sklapanje braka u inozemstvu

U obavljanju konzularnih funkcija, diplomatska i konzularna predstavništva Republike Hrvatske često se susreću s različitim vrstama poslova iz područja obiteljskog prava, osobito u vezi sa sklapanjem i zaštitom braka, odnosima roditelja i djece, imovinskim odnosima supružnika, alimentacijskim potraživanjima, usvojenjima i skrbništvom.

U skladu s međunarodnim i nacionalnim pravom, konzularna predstavništva pružaju pomoć hrvatskim državljanima u rješavanju pitanja iz obiteljsko pravne sfere, bilo kroz izdavanje potrebnih isprava, bilo putem pravnog savjetovanja i posredovanja pred nadležnim tijelima države primateljice.

Opće je pravilo međunarodnog privatnog prava da se brak sklapa prema postupku i propisima države na čijem se teritoriju sklapanje obavlja (*lex loci celebrationis*). To znači da budući supružnici koji se nalaze u inozemstvu mogu sklopiti brak pred nadležnim tijelima države primateljice, bilo građanskim ili vjerskim, ovisno o propisima te države. Što se tiče materijalnih uvjeta za sklapanje braka (primjerice, postojanje bračnih smetnji, dobna granica, pristanak, srodstvo i sl.), za svakog budućeg supružnika mjerodavno je pravo države čiji je on državljanin (*lex patriae*).

Stoga će i hrvatska diplomatska ili konzularna predstavništva, pri pružanju pomoći svojim državljanima, uzeti u obzir hrvatsko materijalno obiteljsko pravo – osobito u pogledu postojanja bračnih zapreka. Pored sklapanja braka pred stranim tijelima, u pojedinim je državama moguće sklopiti brak i pred diplomatskim ili konzularnim predstavništvom države čiji su državljani budući supružnici. Tako je i prema hrvatskom pravu moguće sklopiti tzv. konzularni brak, ali samo pod strogo propisanim uvjetima.

Prema uputama Ministarstva vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske, brak pred diplomatskim ili konzularnim predstavništvom Republike Hrvatske može se sklopiti isključivo između osoba koje su obje hrvatski državljani, i to samo ako zakon države primateljice to dopušta, odnosno ako se ona tome izričito ne protivi.

Ugovori koje Republika Hrvatska ima s pojedinim državama također često propisuju da brak pred diplomatskim ili konzularnim predstavništvom mogu sklopiti isključivo državljani države pošiljateljice. Zbog toga osobe koje imaju dvojno državljanstvo – hrvatsko i državljanstvo države primateljice – ne mogu sklopiti tzv. konzularni brak pred hrvatskim predstavništvom u toj državi.

Za sklapanje konzularnog braka potrebno je da diplomatsko ili konzularno predstavništvo bude izričito ovlašteno od strane Ministarstva vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske. Ministarstvo utvrđuje u kojim predstavništvima, u skladu s međunarodnim pravom i propisima države primateljice, moguće sklapati brakove između hrvatskih državljana.

Konzularni brak ima punu pravnu valjanost u Republici Hrvatskoj, uz obvezan upis u maticu vjenčanih. Ovaj institut, iako rijedak u praksi, potvrđuje važnost konzularnih funkcija u zaštiti osobnog statusa državljanina Republike Hrvatske u inozemstvu te očituje povezanost obiteljskog prava i međunarodnog konzularnog prava.

Potvrde o propisima koji su na snazi u Republici Hrvatskoj u vezi sa sklapanjem, valjanošću ili razvodom braka izdaje, u pravilu, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, a samo iznimno, uz posebno ovlaštenje, može ih izdati i hrvatsko diplomatsko ili konzularno predstavništvo, ako međunarodnim ugovorom nije drukčije određeno.

Na zahtjev hrvatskog državljanina koji namjerava sklopiti brak u inozemstvu, diplomatsko ili konzularno predstavništvo može izdati uvjerenje o slobodnom bračnom stanju. U toj potvrdi se navodi da ne postoje zakonske smetnje za sklapanje braka prema hrvatskom pravu, čime se omogućuje priznavanje njegove sposobnosti za brak pred tijelima države primateljice.

Pitanje naplate uzdržavanja u inozemstvu uređeno je i bilateralnim ugovorima koje je Republika Hrvatska sklopila s brojnim državama, osobito u okviru ugovora o pravnoj pomoći. Ti ugovori obuhvaćaju: uzajamno priznanje i izvršenje sudskih odluka, pružanje pravne pomoći u

građanskim i obiteljskim stvarima, te izravnu suradnju diplomatskih i konzularnih predstavništava u postupcima naplate uzdržavanja.

Ako država primateljica nije stranka Njujorške konvencije iz 1956. i nema bilateralni ugovor s Republikom Hrvatskom, odnosno nije članica Europske unije, zahtjevi za uzdržavanje podnose se putem diplomatskog ili konzularnog predstavništva Republike Hrvatske na čijem se području dužnik nalazi. U tom slučaju, konzularni dužnosnik: poziva dužnika i upoznaje ga s njegovim zakonskim obvezama, nastoji posredovanjem postići dogovor o dobrovoljnom ispunjenju obveze, te po potrebi uzima pismenu izjavu o priznanju duga i obvezi redovitog plaćanja uzdržavanja.

Ako dužnik i dalje izbjegava ispunjenje obveze, konzularno predstavništvo može, u suradnji s lokalnim odvjetnicima i sudovima, pokrenuti postupak prisilne naplate prema pravu države primateljice. Na području Europske unije ostvarivanje prava na uzdržavanje uređeno je Uredbom Vijeća (EZ) br. 4/2009 od 18. prosinca 2008. o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju i izvršenju odluka te suradnji u stvarima uzdržavanja. Time je unutar EU-a omogućeno učinkovito, brzo i pojednostavljeno ostvarivanje prava na uzdržavanje, uz blisku suradnju nacionalnih tijela.

Konzularni dužnosnici u međunarodnim posvojenjima obavljaju isključivo formalno-administrativne radnje – poput ovjere dokumenata, posredovanja između domaćih i stranih tijela te pružanja konzularne pomoći hrvatskim državljanima – dok nema potvrđene institucionalne suradnje ni sustava praćenja postupaka međunarodnog posvojenja putem diplomatsko-konzularne mreže.

Time se uloga konzulata u praksi svodi na normativnu kategoriju, koja je definirana kroz međunarodne konvencije, ali bez stvarnog operativnog učinka u provedbi postupaka.

Hrvatska kao država primitka: nema javno objavljene arhivske podatke po godinama u HCCH bazi, niti u bazi Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. MRMSOSP (Ministarstvo rada, mirovinskog sustava obitelji i socijalne politike) u izvješćima dostupne su tek ukupne brojke posvojenja i broj “pogodnih” za međunarodno posvojenje ali ne i broj realiziranih međunarodnih posvojenja.

Državljanstvo

Državljanstvo predstavlja javnopravnu vezu pripadnosti pojedinca određenoj državi, kojom se određuje njegov pravni položaj u unutarnjem i međunarodnom pravnom poretku. Ta se veza temelji na načelu personalne suverenosti – pravu države da ostvaruje vlast nad svojim državljanima neovisno o tome gdje se oni nalaze, pa tako i izvan njezinih granica. U međunarodnopravnom smislu, država ima pravo i dužnost štititi svoje državljane u inozemstvu, a to ostvaruje putem diplomatskih i konzularnih predstavništava. Ova zaštita obuhvaća sve postupke koji su dopušteni međunarodnim pravom, uključujući Bečku konvenciju o konzularnim odnosima (1963.), te nacionalne propise države pošiljateljice.

Prema Ustavu Republike Hrvatske, državljanstvo je temelj pripadnosti hrvatskom državnom korpusu. Članak 10. Ustava Republike Hrvatske propisuje:

Republika Hrvatska štiti prava i interese svojih državljana koji se žive ili borave u inozemstvu te promiče njihove veze s domovinom. Dijelovima hrvatskog naroda u drugim državama jamči se osobita skrb i zaštita Republike Hrvatske. (Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14,);

Ova ustavna odredba čini pravni temelj za pružanje konzularne zaštite hrvatskim državljanima u inozemstvu putem Ministarstva vanjskih i europskih poslova te mreže diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske.

Pitanje državljanstva u Republici Hrvatskoj uređeno je Zakonom o hrvatskom državljanstvu (Narodne novine br. 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19, 138/21);

Ovaj zakon u članku 4. (NN 102/19) podrijetlom stječe hrvatsko državljanstvo dijete

1. čija su oba roditelja u trenutku njegova rođenja hrvatski državljani;
2. čiji je jedan od roditelja u trenutku rođenja djeteta hrvatski državljanin, a dijete rođeno u Republici Hrvatskoj;
3. stranog državljanstva ili bez državljanstva kojeg su prema odredbama posebnog zakona posvojili hrvatski državljani.

Podrijetlom stječe hrvatsko državljanstvo osoba rođena u inozemstvu, čiji je jedan roditelj u trenutku njezina rođenja hrvatski državljanin. Ako do navršene 21. Godine života bude prijavljena u diplomatskoj misiji ili konzularnom ured Republike Hrvatske u inozemstvu ili u matičnom uredu u Republici Hrvatskoj. Hrvatsko državljanstvo stječe se: podrijetlom (jus sanguinis), rođenjem na području Republike Hrvatske (jus soli) pod propisanim uvjetima, prirođenjem (naturalizacijom), po međunarodnim ugovorima radi upisa u evidenciju kao hrvatski državljanin.

Povezanost državljanstva i konzularne zaštite očituje se u Zakonu o vanjskim poslovima Republike Hrvatske (NN 48/96, 72/13 127/13, 39/18,98/19,152/24), diplomatska i konzularna predstavništva Republike Hrvatske imaju obvezu pružati konzularnu zaštitu svim osobama za koje se utvrdi da su hrvatski državljani. Konzularna zaštita obuhvaća: pomoć u slučajevima uhićenja, pritvaranja, nesreće ili smrti u inozemstvu, izdavanje putnih isprava, potvrda i drugih službenih dokumenata, pomoć u kontaktima s tijelima države primateljice, zastupanje interesa hrvatskih državljana u hitnim situacijama.

Državljanstvo je, dakle, pravna i faktična pretpostavka za ostvarivanje konzularne zaštite, jer samo osobe koje imaju hrvatsko državljanstvo mogu u punom opsegu koristiti konzularne usluge i zaštitu koju pruža Republika Hrvatska.

Konzularni uredi Republike Hrvatske u inozemstvu zaprimaju zahtjeve za upis u evidenciju državljana, zahtjeve za otpust iz državljanstva, te provode postupke za stjecanje državljanstva po podrijetlu, rođenju ili naturalizaciji. Ove aktivnosti predstavljaju upravno pravne konzularne funkcije od osobite važnosti jer stvaraju, potvrđuju ili mijenjaju pravni status pojedinca u odnosu prema Republici Hrvatskoj, čime se ostvaruje i međunarodnopravni identitet države.

Institut konzularne zaštite građana Europske unije utvrđen je Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU), koji svim državljanima država članica Unije jamči pravo na konzularnu zaštitu u trećim državama, i to pod jednakim uvjetima kao i državljanima države koja pruža zaštitu.

Članak 20. stavak 2. točka (c) UFEU-a: Građani Unije imaju, među ostalim, pravo:

(c) pravo, na državnom području treće zemlje u kojoj država članica čiji su državljani nema svoje predstavništvo, na zaštitu od strane diplomatskih i konzularnih tijela bilo koje države članice, pod istim uvjetima kao i državljani te države.

Članak 23. UFEU-a: Svaki građanin Unije na državnom području treće zemlje u kojoj država članica čiji je on državljani nema predstavništvo, ima pravo na zaštitu od strane diplomatskih ili konzularnih tijela bilo koje države članice, pod istim uvjetima kao i državljani te države. Države članice usvajaju potrebne odredbe i započinju međunarodne pregovore potrebne za osiguranje navedene zaštite. (Službeni list Europske unije 7.6.2016.)

Na temelju članka 23. UFEU-a, Europska unija i države članice obvezne su međusobno surađivati kako bi osigurale učinkovitu primjenu prava na konzularnu zaštitu. Ovo je pravo operacionalizirano Direktivom Vijeća (EU) 2015/637 o organizaciji i koordinaciji mjera konzularne zaštite građana Unije u trećim zemljama.

Prema toj Odluci: građanin EU može se obratiti bilo kojem konzulatu ili veleposlanstvu druge države članice, ako u toj zemlji nema predstavništvo vlastite države; države članice moraju osigurati praktičnu pomoć (npr. u slučajevima uhićenja, nesreće, smrti, nestanka ili gubitka putnih isprava); predstavništva su dužna međusobno surađivati i obavještavati nadležna tijela države čijem državljani pružaju zaštitu. (Službeni list Europske unije, 24.4.2015.)

Za hrvatske državljane koji borave u trećim državama, a u kojima Republika Hrvatska nema veleposlanstvo ili konzulat, pravo na konzularnu zaštitu znači da se mogu obratiti bilo kojem predstavništvu druge države članice EU, koje će im pružiti pomoć pod jednakim uvjetima kao i vlastitim državljanima.

Na primjer, u državi u kojoj nema hrvatskog konzulata, hrvatski državljani može: dobiti zamjensku putnu ispravu (Emergency Travel Document), zatražiti pomoć u hitnim situacijama (nesreća, hospitalizacija, smrt), dobiti pravne informacije i kontakte, biti obaviješten o mogućnostima repatrijacije ili konzularne intervencije.

Pravo na konzularnu zaštitu u okviru Europske unije jedno je od temeljnih prava građana Unije i važan instrument međunarodne solidarnosti među državama članicama. Njegova primjena dodatno proširuje dosege nacionalnih konzularnih funkcija Republike Hrvatske, omogućujući da njezini državljani, čak i u odsutnosti hrvatskih predstavništava, ne ostanu bez zaštite i pomoći u trećim državama.

Dvojno i višestruko državljanstvo – pravni učinci i služenje vojnog roka

Dvojno ili višestruko državljanstvo, koje označava pripadnost jedne osobe dvjema ili više država, tradicionalno je predstavljalo pravni i politički problem, osobito u pitanjima poreznih obveza, služenja vojnog roka i konzularne zaštite. Države su se dugo vremena protivile mogućnosti višestrukog državljanstva jer su ga smatrale nespojivim s načelom isključive lojalnosti pojedinca prema jednoj državi.

Međutim, s razvojem međunarodnog prava i porastom međunarodnih migracija, većina država danas pokazuje fleksibilniji pristup, dopuštajući dvojno državljanstvo u određenim slučajevima. Republika Hrvatska također priznaje mogućnost dvojnog državljanstva, uz uvjet da ono nije u suprotnosti s nacionalnim interesima, što je propisano Zakonom o hrvatskom državljanstvu.

Pitanje služenja vojnog roka kod osoba s dvojnim državljanstvom uređeno je kako nacionalnim propisima Republike Hrvatske, tako i međunarodnim sporazumima koji sprječavaju dvostruko izvršavanje vojne obveze. Prema Zakonu o obrani Republike Hrvatske vojna obveza u Republici Hrvatskoj obuhvaća upis u vojnu evidenciju, služenje vojnog roka i mobilizacijsku i njegova nova verzija stupa na snagu u siječnju 2026. godine. Dakle, Republika Hrvatska priznaje načelo jedinstvenog izvršenja vojne obveze — vojni rok može biti odslužen samo jednom, u jednoj državi čije je osoba državljanin.

U praksi to znači: Hrvatski državljanin s dvojnim državljanstvom koji je već odslužio vojni rok u drugoj državi – ne podliježe vojnoj obvezi u Republici Hrvatskoj; Ako je osoba trajno oslobođena vojne obveze u drugoj državi, isto se priznaje i u Hrvatskoj; Ako osoba nije odslužila vojni rok u drugoj državi niti je oslobođena, te se vrati u Hrvatsku s namjerom trajnog boravka, može postati obveznik vojnih dužnosti u skladu s hrvatskim zakonodavstvom.

Institut dvojnog državljanstva u pogledu vojne obveze u Republici Hrvatskoj uređen je na načelu izbjegavanja dvostrukog opterećenja. Država priznaje jednokratno izvršenje vojne obveze u bilo kojoj od država čije državljanstvo osoba posjeduje, čime se poštuju i međunarodni standardi i načelo lojalnosti prema državi u kojoj osoba ima uobičajeno prebivalište. Na taj način Republika Hrvatska usklađuje svoje propise s međunarodnim pravom, štiteći prava svojih državljana s

dvojnim državljanstvom i izbjegavajući situacije koje bi mogle dovesti do sukoba obveza ili kršenja osobnih prava.

Prestanak hrvatskog državljanstva može nastupiti na tri osnove:

- a) otpustom,
- b) odricanjem,
- c) te na temelju međunarodnog ugovora. Ovi načini prestanka državljanstva uređeni su Zakonom o hrvatskom državljanstvu, kojim se detaljno propisuju uvjeti i postupci za gubitak državljanstva Republike Hrvatske.

Prema članku 20. Zakona o hrvatskom državljanstvu, otpust iz državljanstva može se odobriti punoljetnoj osobi koja je podnijela zahtjev i ispunjava sljedeće uvjete: da je navršila 18 godina života; da nema smetnji u pogledu vojne obveze prema propisima Republike Hrvatske; da je podmirila sva propisana javna davanja i obveze prema fizičkim i pravnim osobama u Republici Hrvatskoj; da je pravno uredila imovinske obveze iz bračnih odnosa te odnosa roditelja i djece; da ima strano državljanstvo ili je dokazala da će u njega biti primljena; da se protiv nje ne vodi kazneni postupak zbog kaznenog djela za koje se goni po službenoj dužnosti, odnosno da nije osuđena na kaznu zatvora koju nije izdržala.

Svrha ovih uvjeta je spriječiti pojavu osoba bez državljanstva (apatrida), osigurati uredno ispunjenje obveza prema državi i zaštititi pravni poredak Republike Hrvatske. Radi sprječavanja slučajeva bez državljanstva, zakon u članku 22. propisuje rezervnu mogućnost poništenja rješenja o otpustu.

Naime, rješenje o otpustu iz hrvatskog državljanstva može se staviti izvan snage na zahtjev osobe koja je dobila otpust ako u roku od jedne godine, odnosno u roku od tri godine nakon iseljenja iz Hrvatske, nije stekla strano državljanstvo. Time se štiti temeljno načelo međunarodnog prava – pravo svake osobe na državljanstvo.

Djetetu do navršene 18. godine života hrvatsko državljanstvo može prestati otpustom: na zahtjev oba roditelja kojima je hrvatsko državljanstvo prestalo otpustom, ili ako je jedan roditelj izgubio državljanstvo otpustom, a drugi je strani državljanin. Dijete usvojeno od stranih državljana, ako je usvojenje s punim (srodničkim) učinkom, može biti otpušteno iz hrvatskog

državljanstva na zahtjev usvojitelja, do navršene 18. godine života. Za prestanak državljanstva djeteta starijeg od 14 godina potreban je i njegov osobni pristanak, što odražava načelo poštovanja volje djeteta u skladu s međunarodnim konvencijama o pravima djeteta.

Prema članku 25. Zakona o hrvatskom državljanstvu, odricanjem može prestati državljanstvo punoljetnom hrvatskom državljaninu koji: ima strano državljanstvo, te ima prebivalište u inozemstvu. U tom slučaju državljanstvo prestaje danom davanja izjave o odricanju, a izjava se podnosi diplomatsko-konzularnom predstavništvu Republike Hrvatske. I djetetu mlađem od 18 godina može prestati hrvatsko državljanstvo odricanjem na zahtjev roditelja kojima je hrvatsko državljanstvo prestalo na isti način, ili ako je dijete usvojeno od stranih državljana sa srodničkim učinkom.

Zakon također predviđa mogućnost ponovnog stjecanja hrvatskog državljanstva za osobe koje su ga kao maloljetne izgubile otpustom ili odricanjem. Takva osoba može ponovno steći hrvatsko državljanstvo ako: barem jednu godinu neprekidno boravi u Republici Hrvatskoj, i pismeno izjavi da se smatra hrvatskim državljaninom. Ova odredba ima rehabilitacijski karakter i omogućuje ponovno uspostavljanje pravne veze pripadnosti između osobe i Republike Hrvatske, u skladu s načelima kontinuiteta državljanstva.

DJELOVANJE HRVATSKIH MINISTARSTAVA

Organizacijska struktura ministarstva vanjskih i europskih poslova u pojedinim državama razlikuje se s obzirom na veličinu zemlje, njezin gospodarski potencijal, diplomatske ambicije, broj međunarodnih odnosa i raspoložive kadrovske resurse. Ipak, u praksi se najčešće primjenjuju tri osnovna modela ustroja.

1. Struktura prema područjima djelatnosti: ministarstvo se organizira prema područjima aktivnosti: politički odnosi, gospodarski odnosi, konzularni poslovi, kulturna suradnja i iseljeništvo. Svakim od tih područja rukovodi pomoćnik ministra ili ravnatelj uprave.
2. Geografska struktura podrazumijeva organizaciju prema geografskim regijama: Uprava za Europu, Uprava za Aziju, Uprava za Latinsku Ameriku, Uprava za Afriku i sl. Svaka od tih uprava pokriva ukupne političke, gospodarske i kulturne odnose svoje zemlje s pojedinom regijom, dok se unutar njih poslovi dijele prema vrsti odnosa ili temama.

3. Kombinirani model koji primjenjuje većina modernih diplomacija, kombinira funkcionalni i geografski pristup, stvarajući time uravnotežen sustav koji omogućuje fleksibilnost i učinkovitost u radu.

Na čelu ministarstva nalazi se ministar vanjskih poslova, koji je uz državnog poglavara i predsjednika vlade, ovlašten predstavljati državu u međunarodnim odnosima i na međunarodnim konferencijama. Ministar obično ima jednog ili više zamjenika zaduženih za specifična područja rada (politička, konzularna, gospodarska, kadrovska i financijska pitanja). Za organizacijska, kadrovska i administrativna pitanja te unutarnje funkcioniranje ministarstva brine se glavni tajnik. On upravlja složenim aparatom tajništva koje koordinira financije, kadrove, dokumentaciju i protokol. Posebnu skupinu čine tzv. "slobodni strijelci" — iskusni diplomati ranga veleposlanika koji u ministarstvu obnašaju specijalizirane funkcije od općeg značaja, kao što su: a) šef protokola, b) glavni pravni savjetnik; c) voditelj analitičke službe; d) glasnogovornik; e) šef kabineta ministra.

Središnje operativne jedinice ministarstva čine uprave i odjeli, kojima rukovode načelnici uprava. Oni su nositelji stručnog rada; izrađuju analize, pripremaju dokumente, bilješke i nacрте međunarodnih akata, provode odluke pomoćnika ministra te često komuniciraju sa stranim diplomatima. Na nižoj razini nalaze se referenti, koji prikupljaju podatke, vode evidencije, izrađuju nacрте dopisa i izvješća te obavljaju pripremne poslove. Njihov je rad temelj svakog diplomatskog sustava jer omogućuje uredno i ažurno funkcioniranje ministarstva. Neizostavan dio čine administrativno i tehničko osoblje – tajnice, arhivari, dokumentaristi, prevoditelji, vozači i pomoćno osoblje, bez kojih bi svakodnevno djelovanje ministarstva bilo nezamislivo.

U narodnom međunarodnom folkloru omiljena je priča o lavu koji je pobjegao iz zoološkoga vrta i ubrzo mu se zameo svaki trag; nakon više tjedana otkriven je – živ, zdrav i uhranjen – u podrumu ministarstva vanjskih poslova. Novinarima koji su ga došli intervjuirati povjerio je tajnu svojeg dugog uspješnog skrivanja: prvog dana pojeo je ministra, dugog dana zamjenika, pa dalje redom pomoćnike i načelnike – i nitko nije ništa primijetio; uzbuna je nastala kad je lav počinio pogrešku i pojeo konobaricu koja raznosi kave po kancelarijama;¹ (Nick, 1997).

¹ Nick, 1997. str. 49.

Struktura Veleposlanstva (ambasada) predstavlja glavno diplomatsko predstavništvo jedne države u drugoj državi. Na njegovu čelu nalazi se veleposlanik (ambasador), koji je odgovoran ministru vanjskih poslova i šefu države za cjelokupan rad misije.

Zadaće veleposlanika: rukovodi radom cijelog predstavništva i svih njegovih odjela, koordinira nastup i suradnju diplomatskog, konzularnog i administrativnog osoblja, osobno sudjeluje u najvažnijim političkim kontaktima, sudjeluje na međunarodnim sastancima, konferencijama i pregovorima, potpisuje međunarodne ugovore i konvencije, održava društvene i kulturne kontakte s predstavnicima zemlje primateljice. Veleposlanik također snosi odgovornost za kvalitetu i točnost informacija koje ambasada dostavlja matičnom ministarstvu te za cjelokupni politički ton djelovanja predstavništva.

Konzularni odjel veleposlanstva često je jedna od najvažnijih jedinica, osobito u zemljama gdje postoji brojna zajednica državljana države pošiljateljice, intenzivan gospodarski promet ili velik broj viza. Prema Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima, moguće je da konzularne funkcije budu spojene s diplomatskim predstavništvom, no u praksi konzularne poslove redovito obavlja posebna, kadrovski osposobljena služba.

Na njezinu čelu obično je iskusan diplomat ranga konzula ili generalnog konzula, koji vodi poslove izdavanja dokumenata, pomoći građanima, zaštite prava i interesa, suradnje s lokalnim vlastima i promicanja kulturnih veza. Složene ambasade, posebno one velikih država, često imaju i specijalizirane službenike:

- a) vojne izaslanike (atašee),
- b) atašee za poljoprivredu;
- c) gospodarstvo;
- d) radnu snagu;
- e) školstvo ili druge sektore, ovisno o prirodi odnosa između dviju država.

U velikim diplomatskim misijama broj zaposlenih može dosegnuti i pedeset do sto službenika, dok male države obično imaju četiri do osam članova osoblja, pri čemu jedan službenik često obavlja više različitih funkcija.

Takva fleksibilnost pokazuje da diplomacija, unatoč formalnim pravilima, u praksi zahtijeva visok stupanj prilagodljivosti, profesionalnosti i suradnje među svim razinama osoblja. Ustroj Ministarstva vanjskih poslova, veleposlanstava i konzulata odražava složenost i dinamičnost međunarodnih odnosa.

Od ministra do najnižeg referenta, svaki službenik ima važnu ulogu u provedbi vanjske politike i zaštiti interesa države. Uspješno funkcioniranje ovih institucija zahtijeva stručnost, organiziranost i timski rad, jer diplomacija nije samo služenje državi — ona je istodobno i umjetnost predstavljanja, pregovaranja i razumijevanja svijeta.

Struktura i status diplomatsko-konzularne mreže Republike Hrvatske

U diplomatskim i konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu rade osobe koje su u radnom odnosu s Ministarstvom vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske, kao i osobe koje su angažirane u državi primateljici na temelju posebnih ugovora za obavljanje administrativnih, tehničkih ili pomoćnih poslova. Diplomatsko osoblje čine profesionalni, karijerni diplomati, odnosno državni službenici koji ispunjavaju propisane uvjete za obavljanje stručnih poslova u diplomatskoj ili konzularnoj službi te su u stalnom radnom odnosu s Ministarstvom vanjskih poslova — na neodređeno vrijeme.

Karijerni diplomati prolaze sustavnu izobrazbu, selekciju i stručno usavršavanje te čine temelj profesionalne diplomatske službe Republike Hrvatske. Pored karijernih diplomata, diplomatsko osoblje mogu činiti i ugovorni diplomati. To su službenici koji također ispunjavaju uvjete za obavljanje stručnih poslova u službi vanjskih poslova, ali zasnivaju radni odnos s Ministarstvom na određeno vrijeme, u pravilu do četiri godine. Ugovor se može iznimno produljiti ako za to postoje osobito opravdani razlozi (npr. kontinuitet u radu ili potreba za specifičnim znanjima i iskustvom).

Pri zasnivanju radnog odnosa s ugovornim diplomatima vodi se računa o mogućnosti da se dotično radno mjesto, ako je to moguće, popuni iz redova karijernih diplomata, čime se osigurava profesionalnost i kontinuitet rada diplomatske službe.

Uz diplomatsko osoblje, u predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu zaposleno je i administrativno, tehničko i pomoćno osoblje. Njihova je uloga omogućiti nesmetano funkcioniranje diplomatskih i konzularnih predstavništava obavljanjem svakodnevnih

administrativnih, tehničkih poslova. To su državni službenici i namještenici koji imaju radni odnos s Ministarstvom vanjskih poslova – bilo na neodređeno, bilo na određeno vrijeme, ovisno o trajanju potreba i karakteru poslova. Njihove su zadaće:

- a) vođenje uredskog poslovanja,
- b) administrativna podrška;
- c) održavanje prostora i opreme;
- d) vožnja službenih vozila;
- e) tehnička pomoć pri organizaciji protokolarnih događaja te drugi poslovi koji omogućuju učinkovit rad predstavništva.

Šef diplomatskog ili konzularnog predstavništva Republike Hrvatske može, uz prethodno odobrenje ministra vanjskih poslova ili ovlaštenog dužnosnika Ministarstva, sklopiti ugovor o radu s osobama u državi primateljici za obavljanje administrativnih, tehničkih ili pomoćnih poslova. Takvo osoblje, poznato kao mjesno osoblje, obično su državljani države primateljice koji ispunjavaju propisane uvjete za obavljanje poslova u diplomatskim i konzularnim misijama. Pri zapošljavanju mjesnog osoblja poštuju se propisi države primateljice o zapošljavanju stranih predstavništava i stranih državljana. Ovo osoblje ne ulazi u sustav državne službe Republike Hrvatske, ali svojim iskustvom i poznavanjem lokalnih prilika čini važan dio svakog predstavništva.

Posebnim propisima Republike Hrvatske uređeni su uvjeti za zapošljavanje, zastupanje i napredovanje u službi Ministarstva vanjskih poslova, kao i stjecanje diplomatskih i konzularnih zvanja. Također su propisani postupci upućivanja u diplomatska i konzularna predstavništva Republike Hrvatske, kao i druga pitanja koja se odnose na status, prava i obveze osoblja u vanjskoj službi. Takvi propisi osiguravaju transparentnost, stručnost i kontinuitet u radu diplomatsko-konzularne službe te pridonose dosljednom i profesionalnom zastupanju interesa Republike Hrvatske u inozemstvu.

Posebnim pravilnikom utvrđena su, uz propisane uvjete njihovog stjecanja, sljedeća diplomatska zvanja:

- a) veleposlanik,

- b) opunomoćeni ministar,
- c) ministar-savjetnik, savjetnik,
- d) prvi tajnik, drugi tajnik,
- e) treći tajnik i
- f) ataše.

Utvrđena su i konzularna zvanja, koja obuhvaćaju:

- a) generalnog konzula,
- b) konzula-savjetnika,
- c) konzula prvog razreda,
- d) konzula drugog razreda,
- e) konzula trećeg razreda i
- f) vicekonzula.

Zvanja službenika koji obavljaju administrativne i tehničke poslove u diplomatskim i konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske, uz propisane uvjete njihova stjecanja, su:

- a) viši stručni referent,
- b) administrativni referent,
- c) domar i
- d) vozač-dostavljač.

Tablice sadrže objedinjeni pregled diplomatsko-konzularne mreže Republike Hrvatske, uključujući veleposlanstva, konzulate, počasne konzule, te stalna predstavništva pri međunarodnim organizacijama. Podaci su strukturirani prema vrsti predstavništva, statusu i kategoriji osoblja.

Tablica 1. Diplomatsko-konzularna mreža Republike Hrvatske, listopad, 2025.

Vrsta predstavništva	Podvrsta	Broj
Veleposlanstva	Karijerna	65
Generalni konzulati	Karijerni	18
Konzulati	Karijerni	11
Počasni konzulati	Počasni	100
Ukupno diplomatsko-konzularnih predstavništava	—	194

Tablica 2. Kategorija službenika/diplomata/pomoćno konzularno osoblje

Kategorija službenika / diplomata	Broj
Veleposlanici (izvanredni i opunomoćeni)	65
Generalni konzuli	18
Konzuli (karijerni)	11
Počasni konzuli i počasni generalni konzuli	100
Ministri (opunomoćeni, zamjenici, pomoćnici)	19
Ministri-savjetnici / savjetnici	46
Diplomatski savjetnici / konzuli savjetnici	37
Prvi tajnici	25
Drugi tajnici	20
Treći tajnici	11
Vicekonzuli / konzuli I. i II. razreda	17
Atašei (vojni, konzularni, kulturni, obrambeni)	12

Pomoćnici, tajništvo i pomoćno konzularno osoblje	10
Ukupno diplomatskog i konzularnog osoblja (bez tehničkog)	391

Tablica 3. Predstavništva pri međunarodnim organizacijama

Organizacija / Sjedište	Vrsta predstavništva	Napomena
UN – New York	Stalna misija RH	Pokriva karipske i srednjoameričke države
UN – Ženeva	Stalna misija RH	UN i međunarodne organizacije u Ženevi
OESS i međunarodne organizacije – Beč	Stalna misija RH	uključuje vojno predstavništvo
EU – Bruxelles	Stalno predstavništvo RH	—
NATO – Bruxelles	Stalno predstavništvo RH	—
Vijeće Europe – Strasbourg	Stalno predstavništvo RH	—
UNESCO – Pariz	Stalno predstavništvo RH	—
OECD – Pariz	Stalno predstavništvo RH	—

Tablica 4. Pregled po statusu predstavništava

Status	Opis	Broj
Karijerna predstavništva	veleposlanstva, generalni konzulati, konzularni uredi	94
Počasna predstavništva	počasni konzulati i počasni generalni konzulati	100
Ukupno	—	194

Napomena: Svi podaci objedinjeni su na temelju službenih diplomatskih i konzularnih izvora te prikazani prema stvarnom stanju mreže Republike Hrvatske u listopadu 2025. godine. Dokument ne navodi države, već prikazuje institucionalnu strukturu mreže.

Diplomatsko-konzularna mreža Republike Hrvatske odražava njezin međunarodni status, članstvo u Europskoj uniji i NATO-u, te stratešku orijentaciju prema suradnji, sigurnosti i gospodarskom povezivanju.

EUROPSKA UNIJA

Konzularna zaštita predstavlja oblik pomoći koju država pruža svojim državljanima koji se nalaze izvan njezina teritorija – bilo da privremeno borave ili trajno žive u inozemstvu – u situacijama kada se nađu u stanju nužde ili druge pravne ili faktične potrebe za zaštitom.

Primarnu nadležnost za pružanje konzularne pomoći građanima Europske Unije (EU) imaju pojedine države članice, koje postupaju putem vlastitih diplomatskih i konzularnih predstavništava. Međutim, ne posjeduju sve države članice EU-a veleposlanstvo ili konzulat u svakoj trećoj zemlji svijeta, zbog čega se dio građana EU-a može naći u situaciji bez vlastitog predstavništva, odnosno bez mogućnosti da se obrate konzularnim tijelima vlastite države za pomoć.

Pravo građana EU-a bez predstavništva u inozemstvu

U skladu s pravima koja proizlaze iz građanstva Europske unije, svaki građanin Unije koji se nalazi u trećoj zemlji u kojoj njegova država članica nema diplomatsko ili konzularno predstavništvo ima pravo obratiti se veleposlanstvu ili konzulatu bilo koje druge države članice EU-a radi pružanja konzularne pomoći.

Države članice obvezne su takvim građanima pružiti konzularnu zaštitu pod jednakim uvjetima kao i vlastitim državljanima, čime se ostvaruje temeljno načelo jednakog postupanja. Ovo pravo je zajamčeno u: članku 20. stavku 2. točki (c) i članku 23. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), te članku 46. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Ovaj institut predstavlja važan element solidarnosti i uzajamne pomoći među državama članicama, a osobito dolazi do izražaja u konzularnim krizama, tj. situacijama u kojima su život,

zdravlje ili sigurnost većeg broja građana EU-a ugroženi u trećoj zemlji – primjerice, tijekom prirodnih katastrofa, oružanih sukoba, velikih nesreća ili političkih nemira.

Vrste konzularne pomoći: Veleposlanstva i konzulati država članica EU-a ovlašteni su pružiti konzularnu zaštitu građanima EU-a u različitim situacijama, među kojima se osobito ističu sljedeće:

- a) Gubitak ili krađa putne isprave nadležno predstavništvo može izdati privremenu putnu ispravu (Emergency Travel Document – ETD) radi omogućavanja povratka u matičnu državu.
- b) Uhićenje ili pritvor veleposlanstvo pruža informacije o lokalnom pravnom sustavu, upoznaje državljanina s njegovim pravima te pomaže u pronalasku odvjetnika i pravnog zastupnika.
- c) Stradavanje zbog kaznenog djela konzul može savjetovati o daljnjim koracima, uključujući prijavu kaznenog djela i ostvarivanje prava žrtve.
- d) Teška bolest ili nesreća predstavništvo pomaže u komunikaciji s obitelji, prijateljima i osiguravajućim društvom, kao i u pribavljanju medicinske pomoći.

Pomoć i repatrijacija u kriznim situacijama:

- a) veleposlanstvo može organizirati pomoć građanima EU-a u slučaju oružanog sukoba, prirodne katastrofe ili političke nestabilnosti te, po potrebi, koordinirati njihov povratak.
- b) Smrt državljanina EU-a u inozemstvu konzularno predstavništvo pruža pomoć u obavještanju obitelji, izdavanju potrebnih dokumenata te koordiniranju prijenosa posmrtnih ostataka.

S obzirom na činjenicu da nisu sve države članice Europske unije zastupljene diplomatskim ili konzularnim predstavništvima u svim državama svijeta, međusobna suradnja među državama članicama ključna je za osiguranje učinkovite i jednako dostupne konzularne pomoći svim građanima Unije koji se nađu u nuždi izvan područja EU-a.

Konzularna mreža i koordinacija

Države članice Europske unije uspostavile su konzularnu mrežu u trećim zemljama, koja redovito održava sastanke radi rasprave o pitanjima od zajedničkog interesa u pogledu zaštite građana EU-a u tim državama.

U okviru te suradnje, konzularno osoblje država članica s predstavništvima u određenoj zemlji surađuje i s delegacijom Europske unije, osobito u pripremama za moguće krizne situacije. Takva suradnja uključuje i izradu zajedničkih planova kriznog djelovanja koji predviđaju koordinirane mjere zaštite i evakuacije građana EU-a u izvanrednim okolnostima.

Osim toga, konzularni odjeli država članica, krizni centri i delegacije EU-a koriste zajedničku internetsku platformu za razmjenu informacija i koordinaciju aktivnosti u kriznim situacijama, čime se osigurava pravodobno i učinkovito djelovanje svih nadležnih tijela.

Primjeri koordinirane konzularne suradnje

U praksi su EU i države članice više puta zajednički reagirale i pružile konzularnu pomoć građanima Unije bez vlastitog predstavništva, osobito u kriznim situacijama globalnog karaktera. Među najznačajnijim primjerima ističu se:

- a) pandemija bolesti COVID-19 (2020.), tijekom koje je putem zajedničkih napora repatriirano više od 600 000 građana EU-a iz različitih dijelova svijeta;
- b) kriza u Afganistanu (2021.), kada je evakuirano oko 3000 građana EU-a te više od 7000 afganistanskih državljana;
- c) evakuacije iz Sudana (2023.), u kojima je, zahvaljujući koordinaciji država članica, evakuirano oko 1700 građana EU-a, uključujući i one bez vlastitog predstavništva;
- d) agresivni rat Ruske Federacije protiv Ukrajine (od 2022.), tijekom kojeg su veleposlanstva i konzulati država članica pružali konzularnu pomoć raseljenim građanima i organizirali njihovu evakuaciju;

- e) krize na Bliskom istoku, u kojima su konzularna predstavništva EU-a koordinirala pružanje pomoći i repatrijaciju građana Unije.

Mehanizam Europske unije za civilnu zaštitu

Mehanizam Europske unije za civilnu zaštitu omogućuje državama članicama i pridruženim državama sudionicama da, u slučaju ozbiljne prijetnje sigurnosti svojih državljana, zatraže konzularnu i logističku pomoć drugih država članica.

Putem tog mehanizma tijekom 2024. godine uspješno je evakuirano oko 1400 europskih građana s područja pogođenih krizama, poput Haitija, Bliskog istoka i Vanuatua.

Taj mehanizam omogućio je i ranije opsežne operacije repatrijacije, primjerice tijekom pandemije COVID-19 i krize u Afganistanu, čime se dodatno potvrđuje važnost zajedničkog i koordiniranog djelovanja država članica EU-a u zaštiti svojih građana.

Zaštita prava građana Europske unije u inozemstvu

Europska unija i njezine države članice mogu zajednički poduzeti konzularne demarše (diplomatske intervencije) ako su prava građana Unije u trećim zemljama sustavno povrijeđena ili ako se nalaze u osobito teškim okolnostima.

Takve konzularne inicijative mogu se, primjerice, odnositi na poboljšanje uvjeta osoba pritvorenih u inozemstvu kojima je uskraćen pristup hrani, lijekovima ili pravu na pravnu zaštitu. Nakon provedene konzularne inicijative, EU i države članice mogu pokrenuti inicijativu konzularne suradnje, s ciljem nastavka dijaloga s vlastima dotične države radi unaprjeđenja položaja i zaštite građana EU-a.

Institucionalni okvir suradnje

U okviru Vijeća Europske unije, za koordinaciju konzularnih pitanja nadležna je Radna skupina za konzularne poslove (COCON).

Ona ima zadaću razmatrati pitanja konzularne suradnje, razmjenu informacija i usklađivanje postupanja država članica s Europskom službom za vanjsko djelovanje (ESVD). COCON time pridonosi oblikovanju zajedničke konzularne politike Unije i razvoju standardiziranih postupaka pružanja konzularne pomoći.

Suradnja s trećim zemljama

Europska unija održava redovite konzularne konzultacije sa strateškim partnerima, uključujući Sjedinjene Američke Države, Kanadu, Norvešku, Australiju i Novi Zeland, u okviru kojih predsjedništvo Vijeća EU-a predstavlja Uniju.(Europsko vijeće)

Tijekom tih sastanaka raspravlja se o temama od zajedničkog interesa, a osobita se pozornost pridaje:

- a) pripravnosti i odgovoru na krizne situacije,
- b) razmjeni iskustava iz nedavnih konzularnih kriza,
- c) zajedničkim inicijativama konzularne suradnje,
- d) te unapređenju razmjene informacija i najboljih praksi.

ZAKLJUČAK

Konzularno pravo, kao sastavni dio međunarodnog javnog prava, ima ključnu ulogu u zaštiti prava i interesa država, svojih državljana i pravnih osoba u inozemstvu. Njegova važnost ogleda se u osiguravanju pravne sigurnosti, stabilnosti međunarodnih odnosa i učinkovitosti institucionalnih mehanizama suradnje između država. Temeljni međunarodnopravni instrument je Bečka konvencija o konzularnim odnosima iz 1963. godine, kojom su definirane povlastice, imuniteti i funkcije konzularnih predstavništava, čime se jamči pravni okvir za njihov nesmetan rad.

Istraživanje u ovom radu provedeno je analizom javno dostupnih podataka Ministarstva vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske (MVEP), službenih mrežnih stranica veleposlanstava i konzulata te pripadajućih diplomatskih misija Republike Hrvatske. Podaci obuhvaćaju raspored i djelokrug diplomatsko-konzularnih predstavništava, vrstu i status osoblja te teritorijalnu pokrivenost država u kojima Hrvatska ima aktivnu misiju ili konzulat.

Analitički pristup temelji se na deskriptivnoj i komparativnoj metodi, uz korištenje statističke obrade i kategorizacije prema kriterijima karijernog i počasnog statusa, hijerarhije dužnosnika te teritorijalne nadležnosti. Primijenjena je normativno-pravna, analitička i komparativna metoda s ciljem prikaza opsega i strukture hrvatske diplomatsko-konzularne mreže te procjene njezine teritorijalne pokrivenosti u 2025. godini.

Iz navedenog proizlazi da je konzularna služba neizostavan instrument ostvarivanja suvereniteta države u inozemstvu a Bečka konvencija o konzularnim odnosima postavlja okvir unutar kojeg države mogu štititi svoje državljane, pruža pravnu i administrativnu pomoć te promicati gospodarsku, kulturnu i znanstvenu suradnju. Istodobno, razlikovanje karijernih i počasnih konzulata pokazuje kako države osiguravaju fleksibilnost i troškovnu učinkovitost u zemljama gdje nije opravdano održavati stalne misije.

Djelovanje Ministarstva vanjskih i Europskih poslova (MVEP-a,) pokazuje kako uspješnost konzularnog sustava ovisi o koordiniranom radu svih državnih institucija. MVEP u suradnji s Ministarstvom pravosuđa, unutarnjih poslova, financija i drugim tijelima omogućuje konzularnu zaštitu, izdavanje putnih isprava, pružanje pravne pomoći i zaštitu prava građana.

Hrvatski konzularni sustav djeluje ne samo na nacionalnoj razini, već unutar šireg europskog sustava zaštite. Zahvaljujući pravilima EU-a, hrvatski državljani mogu u trećim državama zatražiti pomoć bilo koje države članice, što potvrđuje zajedničku odgovornost i solidarnost u kriznim situacijama. Ova višerazinska struktura čini sustav snažnijim, ali i zahtjevnijim u pogledu koordinacije, resursa i obuke osoblja. Sustav konzularne zaštite složen je jer se istodobno primjenjuju tri razine normativnog uređenja:

- a) Međunarodna – Bečka konvencija i običajno pravo;
- b) Europska – pravna stečevina EU (čl. 23. Ugovora o funkcioniranju EU,
- c) Nacionalna – Zakon o vanjskim poslovima i prateći pravilnici MVEP-a.

Ta trostruka struktura stvara visoku razinu pravne zaštite, ali i izazove u praksi: različite jurisdikcije, složenu dokumentaciju, ograničene resurse i očekivanja građana. Najčešće poteškoće uključuju:

- a) neinformiranost građana o nadležnostima konzulata,
- b) sporu obradu zahtjeva
- c) ograničene tehničke resurse i nedovoljnu digitalizaciju,
- d) manjak javno dostupnih statistika o pruženim konzularnim uslugama (posebno u području posvojenja, pritvora i repatrijacije),

Kako bi se ti izazovi prevladali, potrebno je razviti jedinstveni internetski portal MVEP-a koji bi sadržavao:

- a) jasne informacije o uslugama, obrasce, rokove i mogućnost praćenja statusa zahtjeva;
- b) uspostaviti „konzularni portal transparentnosti“ s ažuriranim podacima o broju obraćanja, vrstama zahtjeva i prosječnim rokovima rješavanja, uključujući podatke o posvojenjima i drugim osjetljivim postupcima (uz zaštitu osobnih podataka);
- c) digitalizirati postupke ovjere, legalizacije, izdavanja putnih listova i komunikacije s matičnim uredima u Hrvatskoj;
- d) kontinuirano ulagati u stručno usavršavanje konzularnog osoblja u pogledu međunarodnog, europskog i kriznog prava;

- e) provoditi redovite evaluacije učinkovitosti i javno objavljivati godišnje statistike i izvješća MVEP-a.

Sustav konzularne zaštite Republike Hrvatske je stabilan, institucionalno razvijen i međunarodno prepoznat, zahtijeva stalno prilagođavanje dinamičnom međunarodnom okruženju i očekivanjima građana. Daljnje jačanje transparentnosti, digitalizacije i suradnje s institucijama Europske unije predstavlja ključ za postizanje veće učinkovitosti, pravne sigurnosti i povjerenja javnosti. Time bi se dodatno osnažila uloga Republike Hrvatske kao aktivnog, odgovornog i modernog aktera međunarodnih odnosa, koji učinkovito štiti svoje građane i promiče vrijednosti europske i međunarodne suradnje

LITERATURA

- Berković, Berislav (2006) Diplomacija i diplomatska profesija. *Pojam konzularnog prava*, 14(1).
- Dašić, Đ, David (2013). Diplomacija savremena & ekonomska, *Konzularni odnosi*, 6
- Nick, Stanko (1997) *Diplomacija*. Zagreb, 49
- Bašić Joso, Šutić Katija, Žirovčić Dubravko. (1996). Diplomatska škola, *Zbornik diplomatske škole*, Republika Hrvatska, Ministarstvo vanjskih poslova (str. 9-19).
- Bečka konvencija o konzularnim odnosima. Preuzeto 10.09.2025. sa https://mvep.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/bec_conv_konzular.pdf
- Konvencija o specijalnim misijama. Preuzeto 12.09.2025. sa https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2022_10_3_14.html
- Zakon o zračnom prometu. Preuzeto 15.09.2025. sa https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1998_10_132_1596.html
- Zakon o strancima. Preuzeto 12.09.2025. sa <https://www.zakon.hr/z/142/zakon-o-strancima>
- Zakon o provedbi carinskog zakonodavstva Europske unije, Narodne Novine 40/16, 52/25
- Zakon o carinskoj službi. Preuzeto 13.09.2025. sa <https://www.zakon.hr/z/251/zakon-o-carinskoj-sluzbi>
- Službene internetske stranice Europske Unije. Konzularna zaštita. Preuzeto 11.09.2025. sa https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/security-and-emergencies/consular-protection/index_hr.htm
- Uredba Vijeća (EZ) br. 4/2009 od 18. prosinca 2008. Preuzeto 14.09.2025. sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0004>
- Obiteljski zakon. Preuzeto 20.09.2025. sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0004>
- Zakon o državnim maticama. Preuzeto 22.09.2025. sa <https://www.zakon.hr/z/603/>
- Opća deklaracija o ljudskim pravima. Preuzeto 25.09.2025. sa <https://www.zakon.hr/c/me%C4%91unarodni-ugovori>
- Zakon o obrani. Preuzeto 01.10.2025. sa <https://www.zakon.hr/z/334/zakon-o-obrani>
- Službeni list Europske Unije, Direktiva Vijeća (EU) 2015/637 – od 20. travnja 2015. preuzeto 27.09.2025. sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF>
- Službeni list Europske Unije, Ugovor o funkcioniranju Europske Unije, preuzeto 27.09.2025. sa https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF

Zakon o općem upravnom postupku. Preuzeto 29.09.2025.

sa <https://www.zakon.hr/z/65/zakon-o-opcem-upravnom-postupku>

Zakon o vanjskim poslovima. Preuzeto 15.09.2025. sa <https://www.zakon.hr/z/602/zakon-o-vanjskim-poslovima>

Zakon o hrvatskom državljanstvu. Preuzeto 14.09.2025.

sa <https://www.zakon.hr/z/446/zakon-o-hrvatskom-drzavljanstvu>

Službeni list Republike Hrvatske, Narodne novine, Bečka konvencija o diplomatskim odnosima.

Preuzeto 12.09.2025. sa <https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/>

Adopta, Godišnji izvještaj za 2023. Preuzeto 01.10.2025. sa

https://www.adopta.hr/images/Godisnji%20izvjestaj_2024_EXE.pdf

Izvješće o radu vlade republike hrvatske i o preuzetim i nepodmirenim obvezama u mandatu

predsjednika Andreja Plenkovića (srpanj 2020. – svibanj 2024.) Preuzeto 02.10.2025. sa

https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Izvje%C5%A1%C4%87a/Izvjesce_o_radu_Vlade_RH%3B%202020%20-%202024.pdf?utm_source

Službeni list Europske Unije. Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9.

listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije. Preuzeto 03.09.2025. sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952>

Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana. Preuzeto 23.09.2025.

sa <https://www.zakon.hr/z/448/zakon-o-putnim-ispravama-hrvatskih-drzavljana>

Uredba (EU) 2024/1717 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. Preuzeto 17.09.2025.

sa https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401717

Zakon o nadzoru državne granice. Preuzeto 05.10.2026. sa <https://www.zakon.hr/z/450/zakon-o-nadzoru-drzavne-granice>

Zakon o osobnoj iskaznici („Narodne novine“, br. 62/15, 98/19, 144/20).

Službeni list Europske Unije. Zajedničko stajalište od 4. ožujka 1996. koje je definiralo Vijeće na

temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o usklađenoj primjeni definicije pojma

„izbjeglica“ iz članka 1. Ženevske konvencije o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951.

godine(96/196/PUP). Preuzeto 02.10.2025. sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

Konvencija iz 1954. o pravnom položaju osoba bez državljanstva. Preuzeto 03.10.2025. sa

<https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/1954-Konvencija.pdf>

Službeni list Europske Unije. Povelja Europske unije o temeljnim pravima (2016/C 202/02).

Preuzeto 14.09.2025. sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/>

Službeni list Europske Unije. Uredba (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13.

srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama). Preuzeto

20.09.2025. sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX>

Službeni list Europske Unije. Odluka Vijeća (EU) 2021/121 od 28. siječnja 2021.

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u odgovoru na pismo državama

Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva u pogledu Izmjene 28. odjeljka D

poglavlja 9. Priloga 9. Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu. Preuzeto

06.10.2025. sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32>

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14,). 10 (52)

Službeni list Europske Unije. Ugovor o funkcioniranju Europske unije 7.6.2016. (pročišćena

verzija). Preuzeto 19.09.2025. sa <https://eur-lex.europa.eu/resource.html>

Zakon o potvrđivanju Konvencije o zaštiti djece i suradnji u vezi s međudržavnim posvojenjem.

Preuzeto 01.10.2025. sa <https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/l>

Europska komisija Bruxelles, 6.12.2023. o izmjeni Direktive (EU) 2015/637 o mjerama

koordinacije i suradnje za olakšavanje pružanja konzularne zaštite građanima Unije bez

predstavništva u trećim zemljama i Direktive (EU) 2019/997 o uspostavljanju privremene

putne isprave EU-a. Preuzeto 02.10.2021. sa [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/)

[content/HR/TXT/PDF/](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/)

Ugovor između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije o pravnoj pomoći u

građanskim i kaznenim stvarima, potpisan u Beogradu 15. rujna 1997. godine. Preuzeto

09.10.2025. sa [https://mpudt.gov.hr/pristup-informacijama-6341/dokumenti-6344/zakoni-i-](https://mpudt.gov.hr/pristup-informacijama-6341/dokumenti-6344/zakoni-i-propisi-6354/bilateralni-ugovori/republika-srbija/7435?lang=hr)

[propisi-6354/bilateralni-ugovori/republika-srbija/7435?lang=hr](https://mpudt.gov.hr/pristup-informacijama-6341/dokumenti-6344/zakoni-i-propisi-6354/bilateralni-ugovori/republika-srbija/7435?lang=hr)

Zakon o nasljeđivanju. Preuzeto 10.10.2025. sa

https://www.zakon.hr/z/87/zakon-o-nasljedicivanju#google_vignette

Republika Hrvatska, Ministarstvo vanjskih i Europskih poslova. Veleposlanstva RH u svijetu.

Preuzeto 23.10.2025 sa [https://mvep.gov.hr/diplomatske-misije-i-konzularni-](https://mvep.gov.hr/diplomatske-misije-i-konzularni-uredi/veleposlanstva-rh-u-svijetu/)

[uredi/veleposlanstva-rh-u-svijetu/](https://mvep.gov.hr/diplomatske-misije-i-konzularni-uredi/veleposlanstva-rh-u-svijetu/)

