

DOI: 10.7251/GFP1808156G

UDC: 341.783:341.649(4-672EU)

**Originalni naučni rad***Datum prijema rada:*  
12. maj 2018.*Datum prihvatanja rada:*  
7. jun 2018.*Doc. dr***Duško Glodić***Fakultet pravnih nauka,  
Panevropski univerzitet Apeiron  
Banja Luka, Rukovodilac  
programa, Regionalna škola  
javne uprave (ReSPA)  
dusko.glodic@icloud.com**Stavovi izneseni u ovom  
radu odražavaju isključivo  
lične stavove autora i ne  
mogu se smatrati stavovima  
organizacije u kojoj je autor  
zaposlen.*

## Značaj i uloga počasnih konzula u obavljanju konzularnih funkcija

**Rezime:** Članak razmatra značaj i ulogu počasnih konzula u obavljanju konzularnih funkcija i razvijanju saradnje između privrednih i drugih subjekata države prijema i države imenovanja. Međunarodna praksa i pravila koja uređuju međunarodne odnose, posmatrani sa istorijske perspektive, poznaju različite institute koji su nastajali u pojedinim epohama, sa ciljem da omoguće zaštitu stranih privrednih i trgovačkih interesa pred organima neke države. U tom smislu, pojedini instituti, koji karakterišu savremeno pravo diplomatskih i konzularnih odnosa, svoje korijene nalaze već u antičkom periodu. U savremeno doba, zahvaljujući tehničkom i tehnološkom napretku, međudržavni odnosi su dobili poseban značaj, a saradnja između dviju država se odvija na više planova i ne samo posredstvom diplomatskog i konzularnog aparata. Međutim, bez obzira na prisutne trendove, diplomatki i konzularni aparat i dalje igra značajnu ulogu u kanalisanju međudržavne saradnje, ne samo na planu institucionalnih i zvaničnih okvira država, već i šire, na planu privrede, trgovine, kulture i sl. Počasni konzuli, kao jedan od instituta koje prepoznaje i uređuje savremeno Međunarodno pravo, a koji primjenjuje savremena međudržavna praksa, pronalazi svoje mjesto u održavanju i obavljanju pojedinih konzularnih funkcija. Nakon obrade pitanja pravne prirode i statusa počasnih konzula, članak istražuje na koje način počasni konzuli, imajući u vidu specifičnosti ovog instituta i njihove pravne prirode, doprinose obavljanju konzularnih funkcija koje su im povjerene, odnosno promovisanju i zaštiti interesa države imenovanja.

**Ključne riječi:** Međunarodno javno pravo, Diplomatsko i konzularno pravo, počasni konzuli, međudržavna saradnja, privilegije i imuniteti.

### UVODNE NAPOMENE

Članak ima za cilj da istraži i identifikuje načine na koje počasni konzulat, kao poseban institut savremenog Međunarodnog javnog prava, doprinosi razvoju i održavanju međudržavne saradnje u kontekstu obavljanja konzularnih funkcija. Da bi se odgovorilo ovom cilju, članak, na prvom mjestu razmatra pravnu prirodu počasnih konzula, imajući u vidu njihov nastanak i prihvatanje u Međunarodnom pravu, kao i obim privilegija i imunitet koji su predviđeni kao osnov za nesmetano obavljanje ove dužnosti. Zatim, članak identifikuje, polazeći od raspoloživih teoretskih izvora, kao i poznate prakse, funkcije koje se povjeravaju počasnim konzulima, putem kojih oni do-

prinose razvoju i unapređenju međudržavne saradnje između države imenovanja i države prijema.

Iako bi se činilo da u doba visoke profesionalizacije svih formi državnih službe, počasni konzuli predstavljaju relikv prošlih vremena, ovaj institut je poprilično rasprostranjen u međudržavnim odnosima. Tako, primjera radi, Bosna i Hercegovina je imenovala petnaest počasnih konzula,<sup>1</sup> dok su strane države imenovala osamnaest počasnih konzula u Bosni i Hercegovini,<sup>2</sup> što pokazuje da je praksa imenovanja i prijema počasnih konzula prisutna.

### **NASTANAK I PRAVNA PRIRODA INSTITUTA POČASNOG KONZULA**

Kao i većina instituta koje poznaje savremeno Međunarodno pravo, institut počasnih konzula ima sopstvenu genezu, porijeklo i utemeljenje u međunarodnoj praksi. Pravni položaj i priroda počasnih konzula predmet su regulisanja kako običajnih, tako i ugovornih normi, multilaterane i bilateralne prirode. Stoga, u narednim redovima ćemo razmotriti dva značajna pitanja od značaja za izučavani institut – njegov nastanak u međudržavnoj praksi, sa jedne strane, i njegov pravni položaj prema odredbama važećeg Međunarodnog prava, sa druge strane.

#### **Istorijski razvoj instituta počasnog konzula**

Literatura je saglasna o tome da se određene forme koje imaju zajedničke karakteristike sa počasnim konzulima mogu pronaći u ustanovi proksena, nastaloj u antičko doba, u helenskom civilizacijskom krugu. Naime, prokseni su bili domaći građani grčkih polisa koji su zastupali interese stranaca pred institucijama sopstvenog polisa. Svoju ulogu su uređivali putem posebnog ugovora kojeg bi zaključili sa drugim polisom, interese čijih građana bi trebalo da zastupaju i štite, odnosno ovu ulogu su mogli obavljati i u korist trgovačkih i privrednih udruženja iz drugih polisa. Ipak, prokseni nisu imali ulogu zvaničnih predstavnika polisa čije bi građane i trgovce zastupali. Oni su smatrani fizičkim licem koje preuzima određene radnje u korist onih koje zastupa. Takođe, ne bi se moglo tvrditi da su oni uživali neki poseban status, poput savremenih diplomatskih i konzularnih agenata. Suština njihovog djelovanja se ogledala u pružanju zaštite i savjeta, zastupanju, pružanju gostoprimstva strancima, i onih aktivnosti koje bi se mogle označiti kao današnje lobiranje. Prokseni se nisu smatrali zaposlenima od strane drugog polisa, odnosno privredne korporacije i svoje djelovanje su najčešće obavljali bez direktne naknade. Kompenzacija koju bi dobijala izražavala se suptilnije, najčešće u vidu određenih pogodnosti prilikom sklapanja poslova sa predstavnicima trgovačkih preduzeća i udruženja, kao i polisa koje su zastupali.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> [http://mvp.gov.ba/ambasade\\_konzulati\\_misije/ambasade\\_konzulati\\_i\\_stalne\\_misije\\_bih/pocasn\\_konzulati\\_bih/](http://mvp.gov.ba/ambasade_konzulati_misije/ambasade_konzulati_i_stalne_misije_bih/pocasn_konzulati_bih/), 1/5/2018.

<sup>2</sup> [http://mvp.gov.ba/ambasade\\_konzulati\\_misije/ambasade\\_u\\_bih/Default.aspx](http://mvp.gov.ba/ambasade_konzulati_misije/ambasade_u_bih/Default.aspx), 1/5/2018.

<sup>3</sup> Fraguas Nobre, G. „Business Diplomacy in a Consulariate Format: Historical Evolution and Challenges in Globalised World,“ in: Huub, R. Ed. (2018). *International Business Diplomacy: How Can Multinational Corporations Deal with Global Challenges?*. Bingley: Emerald Publishing, pp. 132-133; Mitić, M., Đorđević, S. (2007). *Diplomatsko i konzularno pravo*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, p. 219; Evriviades, E. (2005), „The Demands of Diplomacy: The Role of Career and Honorary Consuls,“ *Whitehead Journal of Diplomacy and*

U kasnijem periodu, tokom srednjevjekovnog cvjetanja prekomorske trgovine, preteče savremenih konzula se pojavljuju u Mediteranu, u trgovačkim gradovima, da bi se kasnije proširili i na područje zapadne i sjeverne Evrope. Njihova uloga je bila pružanje pravne i druge vrste zaštite prema licima i privrednim subjektima iz države imenovanja.<sup>4</sup> Konzuli su, u vrijeme kada se ova funkcija pojavila, djelovali kao predstavnici trgovačkih asocijacija. U kasnijem periodu oni postaju predstavnici i službenici organa vlasti strane države.<sup>5</sup>

Iako međunarodna praksa bilježi nekoliko instituta, prisutnih od antičkog perioda, a koji bi mogli da se smatraju za preteče počasnih konzula u savremenom smislu, veća pažnja distinkciji između službenih i počasnih konzula se posvećuje tek počev od XIX vijeka. Različite prakse u vezi sa priznavanjem ovog instituta, istakle su se u pogledu definisanja pojedinih aspekata od značaja za funkcionisanje instituta počasnih konzula, prilikom pokušaja kodifikacije Konzularnog prava tokom prve polovine XX vijeka. Naime, pokazalo se da postojanje ovog instituta nije opšteprihvaćeno. U raznim pokušajima da se postigne neka vrsta saglasnosti o potrebi postojanja, načinu djelovanja i statusu počasnih konzula, izneseno je više argumenata koji su dovodili u pitanje smisao uvođenja ovog instituta i njegovog regulisanja, kako zbog nekih formalnih karakteristika, tako i zbog same suštine funkcije počasnih konzula.<sup>6</sup> Napori da se na jedan opšti način uredi ova materija nisu urodili plodom, premda su se ovim pitanjem bavili ne samo pojedini autori, već i Institut za međunarodno pravo te Komitet Društva naroda za kodifikaciju konzularnog prava.<sup>7</sup>

Bez obzira na ove procese, definitivna afirmacija ustanove počasnih konzula je ostvarena, na jedan generalniji način, tek u procesu izrade Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963, u daljem tekstu Konvencija.<sup>8</sup> Konzularno pravo, status, privilegije i imuniteti konzularnih funkcionera, kako karijernih, tako i počasnih, nisu podlegale uni-

---

*International Relations*, No. Summer/Fall 2005, p. 23.

<sup>4</sup> Jennings, R., Watts, A. (1992). *Oppenheim's International Law*, Volume I, Harlow: Longman, pp. 1132-1133.

<sup>5</sup> Avramov, S., Kreća, M. (2001). *Međunarodno javno pravo*, Beograd: Savremena administracija, p. 165.

<sup>6</sup> Kao argumente koji su izneseni u teoriji i na međunarodnim skupovima, Mitić i Đorđević ističu sljedeće: „Protivnici ove ustanove iznosili su više negativnih crta počasnih konzula. Pre svega, zamerilo se da su u pitanju lica koja imaju svoja privatna zanimanja i da im je konzularna delatnost samo sporedna delatnost, koja se često zanemaruje u korist glavnog zanimanja. Prigovaralo se i zbog toga što ti ljudi nisu obrazovani i obučeni za konzularnu službu, te mogu samo da nanesu štetu licima kojima treba da pruže pomoć i konzularnu zaštitu. Pošto počasni konzuli nisu službenici države imenovanja, nego obično trgovci i poslovni ljudi – državljani države prijema, često se s pravom govorilo da je njihov prvi interes dobijanje značaja i počasti u društvu, imuniteti i privilegije, a tek oda zastupanje interesa države imenovanja. Budući da su počasni konzuli po pravilu , državljani države prijema, bilo je i čestih primedaba na pitanje njihove lojalnosti prema državi imenovanja odnosno zavisnosti od države prijema, koja u svakom slučaju nije povoljna za obavljanje funkcija u korist jedne strane države.“ Navedeno prema: Mitić, M., Đorđević, S., 220.

<sup>7</sup> V. Pancraccio, J-P. (2007). *Droit et institutions diplomatiques*, Paris: Pedone, p. 96; Mitić, M., Đorđević, S., 220-221.

<sup>8</sup> Vienna Convention on Consular Relations of 24 April 1963, United Nations, Treaty Series, vol. 596; Mitić, M., Đorđević, S., 220.

verzalnom setu normi. Naime, materija konzularnih odnosa je bila prevashodno uređena bilateralnim ugovorima i unutrašnjim aktima države prijema. Tek je proces kodifikacije doveo do unisonog, ali ne i opšteobavezujućeg, načina regulisanja ovog instituta na međunarodnom planu. Ipak, treba istaći da, prema članu 73, Konvencija ne utiče na validnost ranije ili ex post zaključenih konzularnih konvencija bilateralnog karaktera između država ugovornica Konvencije.<sup>9</sup> Ovo u suštini znači da su države slobodne da bilateralnim ugovorima rugačije urede pitanja konzularnih odnosa, kao i da dopune ordedbe Konvencije na način koji smatraju adekvatnijim.

Iako je institut počasnih konzula prepoznat kao pitanje koje treba da bude predmet kodifikacije, ovaj ustanovi nije dodijeljen isti značaj kao i karijernim konzulima. Naime, da bi se ublažili različiti stavovi i pojedina shvatanja država članica Ujedinjenih nacija, od kojih su pojedine isticale stavove da ne poznaju u svojoj praksi postojanje ovog instituta te da institut počasnih konzula ne treba da bude predmet kodifikacije, odnosno da tu ustanovu treba napustiti, kompromis je postignut uvođenjem fakultativnog karaktera ovog instituta.<sup>10</sup> Bez obzira na različite, pa čak i suprotne stavove, postignut je kompromis da se u Konvenciju uvrsti Poglavlje III koje je naslovljeno: *Režim koji se odnosi na počasne konzularne funkcionere i na konzulate kojima oni rukovode*.<sup>11</sup>

### **Pravna priroda i položaj počasnih konzula**

Premda je institut počasnih konzula modeliran po uzoru na konzule, kao agente države imenovanja, između njih postoji bitna *differentia specifica*. Razlike se uočavaju s obzirom na prirodu angažovanja, državljanstvo nosioca funkcije, način kompenzacije za obavljanje zadataka, obima ovlašćenja i zadataka, vršenja funkcije na profesionalnom osnovu uz redovnu naknadu, odnosno volonterskom osnovu bez posebne naknade, kao i u pogledu obima privilegija i imuniteta.<sup>12</sup> Najjednostavnije rečeno, počasni konzul je „privatno lice, preduzetnik, koji pruža konzularne usluge akterima prisutnim u nekoj zajednici – pod djelimičnim pokroviteljstvom strane države.“<sup>13</sup> Ako se nastoji preciznije odrediti razlika između dva tipa konzularnih funkcionera, čini se adekvatnim ukazivanje da „konzulov položaj u odnosu na administrativni mehanizam države mogao bi da ponudi odgovarajuće rešenje. Ako je konzul javni službenik, plaćen od države i podređen njenom disciplinskom postupku, treba ga smatrati karijernim konzulom, a u svim drugim slučajevima počasnim.“<sup>14</sup> Dok, sa jedne strane, karijerni konzuli svoju dužnost obavljaju kao redovan posao i to za njih predstavlja izvor prihoda, sa druge strane, počasni konzuli ovu funkciju obavljaju dodatno i pored svog osnovnog zanimanja.<sup>15</sup> Počasni konzuli ne primaju platu niti naknadu za obavljanje svojih funkcija, ali im se, u pravilu, mogu nadoknaditi

<sup>9</sup> Dailier, P., Forteau, M., Pellet, A. (2009). *Droit international public*, Paris: LGDJ, p. 843; Jennings, R., Watts, A., p. 1134.

<sup>10</sup> Mitić, M., Đorđević, S., p. 221; Kreća, M. (2010). *Međunarodno javno pravo*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, p. 286.

<sup>11</sup> Chapter III, Vienna Convention on Consular Relations of 24 April 1963, United Nations, Treaty Series, vol. 596.

<sup>12</sup> Fraguas Nobre, G., p. 136.

<sup>13</sup> Fraguas Nobre, G., p. 136.

<sup>14</sup> Mitić, M., Đorđević, S., p. 223.

<sup>15</sup> Jennings, R., Watts, A., p. 1135.

troškovi koje snose u tu svrhu.<sup>16</sup> Zbog usluga koje pružaju državljanima države imenovanja, počasne konzule, koji za razliku od karijernih nisu *civil servants*, često opisno nazivaju *civilian servants*.<sup>17</sup>

Što se, pak, tiče karakteristika pojedinaca koji dobijaju zvanje počasnih konzula, praksa pokazuje da države imenuju na ovu funkciju uglavnom ugledne ličnosti koje se bave slobodnim profesijama ili privrednim djelatnostima iz redova državljana države prijema.<sup>18</sup> Da bi neko bio imenovan za počasnog konzula potrebno je da posjeduje lični i moralni integritet, da ima korisne veze u društvenoj sredini u kojoj djeluje te da raspoláže adekvatnim finansijskim i materijalnim pretpostakama da bi obavljao funkcije počasnog konzula.<sup>19</sup>

S obzirom da počasni konzuli, u pravilu, nisu plaćeni od strane države imenovanja i ne dolaze iz reda njenih službenika, oni su, po pravilu, angažovani u poslovnom sektoru ili nekom drugom segmentu javnog života zajednice u kojoj žive. Odsustvo profesionalne povezanosti između počasnog konzula, sa jedne strane, i države imenovanja, sa druge strane, postavlja poseban izazov u pogledu garantovanja njegovog profesionalnog držanja i djelovanja u interesu onih kojima pruža usluga, a ne u pogledu ostvarivanja svojih ličnih ili poslovnih interesa. Naravno, ovo u velikoj mjeri zavisi kako od konkretnih prilika u kojima počasni konzul djeluje, tako i od obima ovlašćenja i poslova koji su mu povjereni od strane države imenovanja.<sup>20</sup> Da bi neko lice bilo imenovano za počasnog konzula, potrebno je da država imenovanja pribavi saglasnost države prijema. Država prijema može da odbije izdavanje ove saglasnosti bez obaveze da daje obrazloženje svoje odluke.<sup>21</sup>

Kao što smo gore naznačili, institut počasnih konzula je uređen Poglavljem III Konvencije. Za razliku od karijernih konzula, imenovanje i prijem počasnog konzularnog funkcionera je fakultativnog karaktera na osnovu člana 68. Konvencije.<sup>22</sup> Pravni položaj instituta počasnog konzula je moguće identifikovati na osnovu olakšica, privilegija i imuniteta koje Konvencija utvrđuje kako u korist konzulata kojima rukovode počasni konzuli, tako i u korist počasnih konzula lično. Treba naglasiti da Konvencija povlači razliku između počasnih i karijernih konzula kada su u pitanju olakšice, privilegiji i imuniteti koji se priznaju ovim dvijema kategorijama konzularnih funkcionera. Konvencija, kao i što bi se očekivalo, dodjeljuje značajniji obim privilegija i imuniteta karijernim konzulima i konzulatima koji oni rukovode nego počasnim konzulima.<sup>23</sup>

Tako se na osnovu člana 58. Konvencije, a u smislu člana 28. iste, predviđa da država prijema pruža konzulatu sve olakšice radi obavljanja njegovih funkcija. Nadalje, član 58,

<sup>16</sup> Pancraccio, J-P. (2007). *Droit et institutions diplomatiques*, Paris: Pedone, p. 116.

<sup>17</sup> Evriviades, E., p. 24.

<sup>18</sup> Avramov, S., Kreća, M., p. 167; Kreća, M., p. 286.

<sup>19</sup> Evriviades, E., p. 24.

<sup>20</sup> Fraguas Nobre, G., p. 137.

<sup>21</sup> Pancraccio, J-P., p. 117.

<sup>22</sup> „Each State is free to decide whether it will appoint or receive honorary consular officers“ Article 68, Vienna Convention on Consular Relations of 24 April 1963, United Nations, Treaty Series, vol. 596.

<sup>23</sup> Jennings, R., Watts, A., p. 1143.

stav 1. Konvencije stipuliše u korist počasnih konzulata sljedeća prava: isticanje državne zastave i grba iz člana 29; pravo na službene prostorije iz člana 30; slobodu kretanja na teritoriji države prijema iz člana 34; slobodu komunikacije i način njenog ostvarivanja iz člana 35, uz odredjenje da razmjena konzularne valize između počasnih konzula u različitim državama koje je moguće jedino uz saglasnost obiju država prijema (član 58, stav 4.); slobodu komunikacije sa državljanjima države imenovanja iz člana 36; obaveza države prijema da informiše počasni konzulat o slučajevima smrti, tutele ili kuratele, brodoloma i vazduhoplovnih nesreća iz člana 37; slobodu komunikacije sa organima države prijema, i to lokalnim organima u okviru svog konzularnog područja, odnosno sa centralnim državnim organima na način utvrđen zakonom i međunarodnim ugovorima iz člana 38. i sloboda naplate i oslobađanje od oporezivanja konzularnih dažbina i taksi iz člana 39. Prema članu 59. Konvencije država prijema je dužna da preduzima potrebne mjere da bi zaštitila konzularne prostorije konzulata kojim rukovodi počasni konzularni funkcioner i da bi spriječila ulazak u njih ili njihovo oštećenje, kao i narušavanje mira konzulata ili povredu njegovog dostojanstva. Službene prostorije počasnog konzulata čiji je vlasnik ili zakupac država imenovanja, prema članu 60. Konvencije, oslobođene su svih poreza i taksa bilo kakve prirode, državnih, regionalnih ili komunalnih ukoliko se ne radi o taksama koje se ubiraju kao naknada za učinjene posebne usluge. Nadalje, prema članu 61. Konvencije, konzularna arhiva i dokumenta nepovredivi su u svako doba i ma gde se nalazili, pod uslovom da su odvojeni od ostalih spisa a posebno od privatne prepiske šefa konzulata i svakog lica koje radi s njim, kao i od dobara, knjiga ili dokumenata koji se odnose na njihovo zanimanje ili privrednu delatnost. Član 62. Konvencije predviđa oslobađanje od carinskih dažbina određene predmete koji se uvoze za službene potrebe konzulata.<sup>24</sup>

Što se tiče ličnih privilegija, olakšica i imuniteta, utvrđenih u korist počasnog konzula, to pitanje je uređeno članom 58, stav 2. Konvencije. Predviđa se da se na počasnog konzula primjenjuje odredba člana 42. ove Konvencije koja stipuliše obavezu notifikacije u slučaju hapšenja, pritvaranja ili krivičnog gonjenja protiv počasnog konzula, država prijema je dužna da odmah diplomatskim putem notifikuje državu imenovanja. Zatim, počasni konzul uživa imunitet od sudskog i upravnog postupka u smislu člana 43. prema kojoj počasni konzul ne podliježe nadležnosti sudskih i upravnih organa države prijema za djela izvršena u obavljanju konzularnih funkcija. Ova vrsta imuniteta se ne primjenjuje u slučaju građanske tužbe pokrenute na osnovu ugovora koji je počasni konzul zaključio, ali ne izričito ili prećutno kao punomoćnik države imenovanja ili podnesene od strane trećeg lica za naknadu štete nastale usljed saobraćajne nesreće koju je u državi prijema izazvalo neko vozilo, brod ili vazduhoplov (u smislu člana 43, stav 1. Konvencije). U smislu člana 44, stav 3. Konvencije, počasni konzul je oslobođen obaveze svjedočenja i to o činjenicama koje se odnose na obavljanje njihove funkcije, niti pokazati službenu prepisku i dokumenta koji se na to odnose te ima pravo

<sup>24</sup> „The receiving State shall, in accordance with such laws and regulations as it may adopt, permit entry of, and grant exemption from all customs duties, taxes, and related charges other than charges for storage, cartage and similar services on the following articles, provided that they are for the official use of a consular post headed by an honorary consular officer: coats-of-arms, flags, signboards, seals and stamps, books, official printed matter, office furniture, office equipment and similar articles supplied by or at the instance of the sending State to the consular post.“ Article 62, Vienna Convention on Consular Relations of 24 April 1963, United Nations, Treaty Series, vol. 596.

da odbije svjedočenje kao vještak o zakonodavstvu države imenovanja. U pogledu odricanja od privilegija i imuniteta, na počasnog konzula se primjenjuju odredbe koje se odnose na karijerne konzule iz člana 45, a u smislu člana 58, stav 2. navedene Konvencije.<sup>25</sup> Početak i prestanak privilegija i imuniteta počasnog konzula su ređeni članom 53., a na osnovu člana 55, stav 1., počasni konzul je, bez štete po svoje privilegije i imunitete dužan da poštuju zakone i propise države prijema, a zabranjeno mu je da se ne miješaju u unutrašnje stvari te države. Prema članu 63. Konvencije, počasni konzul uživa određene garantije u slučaju da se protiv njega pokrene krivični postupak. Iako je dužan da se pojavi pred nadležnim vlastima, postupak se mora voditi s poštovanjem koje se duguje počasnom konzularnom funkcioneru usljed njegovog službenog položaja i, osim ako je zainteresovani uhapšen ili pritvoren, na način kako bi se što manje ometalo obavljanje konzularnih funkcija. Ista odredba Konvencije nadalje predviđa da, ako je potrebno priritiviti počasnog konzularnog funkcionera, postupak protiv njega treba da se otvori u najkraćem mogućem roku.

Država prijema u odnosu na ličnost počasnog konzula ima određene obaveze: obavezna je da pruži počasnom konzularnom funkcioneru zaštitu koja može biti potrebna zbog njegovog službenog položaja (član 64. Konvencije); počasni konzul, u načelu, ne podliježe obavezi prijavljivanja stranaca i dobijanja dozvola za boravak (član 65. Konvencije); počasni konzul je oslobođen fiskalnih davanja na naknade koje može da prima od države imenovanja za vršenje konzularnih funkcija (član 66. Konvencije) i oslobođen je ličnih davanja i svake javne službe, ma kakve prirode ona bila, kao i vojnih nameta kao što su revizicije, kontribucije i vojni smešta (član 67. Konvencije). Za razliku od karijernih konzula i konzulata kojima oni rukovode, prema članu 58, stav 3. Konvencije, privilegije i imuniteti predviđeni u ovoj konvenciji ne priznaju se članovima porodice počasnog konzularnog funkcionera ili konzularnog službenika zaposlenog u konzulatu kojim rukovodi počasni konzularni funkcioner.

Na osnovu gore navedenog, može se zaključiti da počasni konzuli i konzulati na čijem se čelu oni nalaze uživaju sužen okvir olakšica, privilegija i imuniteta u odnosu na karijerne konzule. Ovakvo normativno rješenje je razumljivo s obzirom na karakter dobroćinog angažmana počasnih konzula te činjenicu da su oni najčešće državljani države prijema.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> „1.The sending State may waive, with regard to a member of the consular post, any of the privileges and immunities provided for in articles 41, 43 and 44. 2.The waiver shall in all cases be express, except as provided in paragraph 3 of this article, and shall be communicated to the receiving State in writing. 3.The initiation of proceedings by a consular officer or a consular employee in a matter where he might enjoy immunity from jurisdiction under article 43 shall preclude him from invoking immunity from jurisdiction in respect of any counterclaim directly connected with the principal claim. 4.The waiver of immunity from jurisdiction for the purposes of civil or administrative proceedings shall not be deemed to imply the waiver of immunity from the measures of execution resulting from the judicial decision; in respect of such measures, a separate waiver shall be necessary.“ Article 45,Vienna Convention on Consular Relations of 24 April 1963, United Nations, Treaty Series, vol. 596.

<sup>26</sup> Kreća, M., pp. 293-294. Brownlie smatra da je kodifikacija Konzularnog prava dovela do toga da „the Convention has a strong element of development and reconstruction of the existing law and brings the status of career consuls, as opposed to honorary consuls, nearer to that of diplomatic agents.“ Brownlie, I. (2001). *Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 365; Dailler, P., Forteau, M., Pellet, A. (2009). *Droit international public*, Paris: LGDJ,

Osnov imuniteta koji uživaju počasni konzuli, kao i ostali konzularni agenti, smatra se za jednu vrstu imuniteta države, i na teoretskom planu se povlači razlika u odnosu na diplomatske imunitete.<sup>27</sup> Bez obzira na inherentnu razliku u položaju karijernih konzula, sa jedne strane, i počasnih konzula, sa druge strane, pravna priroda ovih drugih te obim privilegija i imuniteta koji im se dodjeljuje ne prejudiciraju obim konzularnih funkcija koji država imenovanja može dodijeliti počasnim konzulima.

### **ULOGA POČASNIH KONZULA U ISPUNJAVANJU KONZULARNIH FUNKCIJA**

Iako ustanova počasnih konzula ne predstavlja osnovni institut koji predviđa Međunarodno pravo za uspostavljanje i održavanje konzularnih odnosa između država, fleksibilnost odredaba Konvencije i pogodnost ovog instituta omogućavaju da počasni konzula obavlja veliki broj tipičnih konzularnih funkcija. U narednim redovima ćemo ukratko predstaviti koje su uobičajene aktivnosti koje obavlja počasni konzul i konzulat kojim on rukovodi, te koje su ostale aktivnosti koje počasni konzul može preduzeti radi osnaženja saradnje države imenovanja i njenih privrednih, kulturnih, naučnih i tehničkih subjekata sa sličnim subjektima na teritoriji države prijema.

#### **Konzularne funkcije koje se povjeravaju počasnim konzulima**

Nije moguće identifikovati opšteprihvaćenu listu funkcija i zadataka koje obavljaju počasni konzuli. Konvencija ne sadrži posebne odredbe o ovom pitanju niti, pak, postoji neko drugo pravilo međunarodnopravnog karaktera koje bi uredilo ovo pitanje na opšti način. Stoga je pitanje funkcije počasnih konzula podložno odgovarajućim zakonskim i drugim aktima pojedinih država, odnosno njihovoj praksi u vezi sa definisanjem poslova koje stavljaju u nadležnost počasnim konzulima.<sup>28</sup> U tom smislu, moguće je zaključiti da počasni konzuli, zavisno od interesa koje ima država imenovanja u konkretnom slučaju, mogu obavljati praktično sve funkcije predviđene za konzule u članu 5. Konvencije.<sup>29</sup> Jasno je da počasni konzul, kao što je to slučaj sa karijernim konzulima, obavljaju „funkcije koje su uglavnom administrativne prirode i ne reprezentativne. Njihovo djelovanje se ne smatra relevantnim za sferu međunarodnih odnosa, u pravom smislu riječi, i stoga ne utiču na ove odnose, premda su generalno zaduženi da štite, poput diplomatskih agenata, interese svoje države, posebno ekonomske.“<sup>30</sup>

U pogledu obilježja konzularnih funkcija, Kreća ocjenjuje „da konzularne funkcije poseduju nekoliko karakterističnih osobina: a) odlikuju se širinom i ekstenzivnošću; b) odre-

p. 84; Krivokapić, B. (2017). *Međunarodno javno pravo*, Beograd: Poslovni i pravni fakultet, Institut za uporedno pravo, 645.

<sup>27</sup> Brownlie, I., p. 365.

<sup>28</sup> Shaw, M. (2003). *International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 688; Mitić, M., Đorđević, S., pp. 228-229.

<sup>29</sup> Mitić i Đorđević navode da je u pripremnim aktivnostima, izvjestilac Komisije UN za međunarodno pravo predložio nacrt odredbe koja bi tretirala funkcije diplomatskih konzula. Prema ovom nacrtu ovlašćenja počasnih konzula bi bila „određena od države imenovanja u skladu sa međunarodnim pravom“, a nadalje se predviđalo „država imenovanja obavještiti državu prijema diplomatskim putem o obimu ovlašćenja počasnih konzula.“ Mitić, M., Đorđević, S., p. 229.

<sup>30</sup> Pancraccio, J-P., p. 54.

đene su u širokim formulacijama, doputajući državama koje uspostavljaju konzularne odnose da ih preciziraju, prošire ili suze; c) vršenje konzularne funkcije podvrgnuto je regulativi unutrašnjeg prava; d) konzularne funkcije su *ratione materiae* vezane za komercijalne, nepolitičke aktivnosti države i njenih državljana, fizičkih i pravnih lica – *actes gestionis*.<sup>31</sup>

Ukratko, funkcije konzula se ogledaju u sljedećem: zaštita prava i interesa države imenovanja i njenih državljana; unapređenje i istraživanje mogućnosti razvoja ekonomskih, trgovinskih, kulturnih i naučnih odnosa između države prijema i države imenovanja; ukazivanje pomoći brodovima i vazduhoplovima koji posjeduju nacionalnu pripadnost države imenovanja; vršenja administrativnih poslova za potrebu države imenovanja koje se tiču registrovanja, evidentiranja ličnih statusa i izdavanje određenih isprava i ovjeravanja dokumenata; pružanje pomoći državljanima, fizičkim i pravnim licima u vezi sa nastanjivanjem na teritoriji države prijema, zastupanjem pred sudovima ili drugim relevantnim organima države prijema.<sup>32</sup> Izuzetno, na osnovu člana 17, stav 1. Konvencije, postoji mogućnost da u državi u kojoj država imenovanja nema diplomatske misije i u kojoj je ne zastupa diplomatska misija neke treće države konzularni funkcioner može, uz saglasnost države prijema, biti određen da vrši diplomatske akte bez povrede svog konzularnog statusa. Vršenje tih akata ne daje konzularnom funkcioneru nikakvo pravo na diplomatske privilegije i imunitete.<sup>33</sup> Naš je stav da je teško zamisliti da bi neka država povjerila počasnom konzulu vršenje ove vrste funkcija.

Mandat počasnog konzula, odnosno obim funkcija koje su mu povjerene, određuje se aktom o njegovom imenovanju i u okviru uobičajenih funkcija koje obavljaju karijerni konzuli. Obim ovih funkcija koje se dodjeljuju počasnom konzulu može da varira od slučaja do slučaja i nije jednostavno utvrditi neki jedinstven model. Praksa pokazuje da se počasnim konzulima najčešće povjeravaju funkcije opšteg unapređenja odnosa prilikom čega se naglašava njihovo djelovanje u sferi privrede, trgovine, kulture, kao i pružanje opšte zaštite prava i interesa države imenovanja. Imajući u vidu da se počasni konzuli ovom djelatnošću ne bave profesionalno niti se od njih zahtijeva posjedovanje posebnih stručnih vještina, znanja ili kvalifikacija, za očekivati je da se njima u znatnom manjem obimu dodjeljuju funkcije koje su povezane sa administrativnim karkaterom konzulata, mada nije ni ta opcija u potpunosti isključena.<sup>34</sup>

### **Doprinos počasnog konzula obavljanju konzularnih funkcija i predstavljanju države imenovanja**

Počasni konzuli, na prvom mjestu, imaju simbolički značaj prijateljstva i saradnje

<sup>31</sup> Kreća, M., pp. 291-292.

<sup>32</sup> V. Avramov, S., Kreća, M., p. 166; Brownlie, I., p. 364. Kada je riječ o pružanju pomoći državljanima od strane konzularnog agenta, vrijedan je pomena slučaj *LaGrand* iz prakse Međunarodnog suda pravde (*LaGrand Case (Germany v. United States of America), Judgment, I.C.J. Reports 2001*, p. 466) u kojem je utvrđeno da je pravo pritvorenog da komunicira sa konzulom individualno pravo. V. Shaw, M., p. 689; Dailler, P., Forteau, M., Pellet, A., p. 844.

<sup>33</sup> Ovu mogućnost uglavnom koriste manje države i radi razloga ekonomičnosti, jedino osnivaju konzulate i njihovim rukovodicima dodjeljuju neke diplomatske funkcije, uz saglasnost države prijema. V. Jennings, R., Watts, A., p. 1133; Pancraccio, J-P., p. 56.

<sup>34</sup> Mitić, M., Đorđević, S., p. 229.

između dviju država. Ovo je moguće ocijeniti kroz spremnost države imenovanja da dodijeli nekom državljaninu države prijema zvanje počasnog konzula i ovlasti ga na obavljanje određenog broja konzularnih funkcija, sa jedne strane, kao i volju države prijema da podrži ovakvu odluku, sa druge strane. Ovaj simbolični gest, prevazilazi samo deklarativni karakter uspostavljanja ove institucije, već stvara osnov za konkretizaciju saradnje od koje korist imaju obje države, a prije svega komercijalni, privredni i drugi subjekti uspostavljeni na njihovoj teritoriji, kao i državljani države imenovanja na konzularnom području u državi prijema. Imenovanje počasnog konzula te besplatan karakter njegovog angažovanja i obavljanja povjerenih konzularnih funkcija, može biti od velikog značaja za male države i one kojima nedostaju materijalni, ljudski i finansijski resursi za zasnivanje karijernog konzularnog aparata. Uspostavljanje i održavanje diplomatske i konzularne mreže nije jeftin poduhvat za bilo koju administraciju. Njeno održavanje predstavlja poseban teret za one države koje karakterišu limitirani ljudski resursi ili nepostojanje finansijskih i drugih materijalnih sredstava potrebnih za funkcionisanje diplomatskih i konzularnih predstavništava. Za ove države imenovanje počasnih konzula predstavlja adekvatan odgovor na potrebu da se obezbijedi što je moguće kvalitetniji nivo konzularne zaštite i predstavljanja trgovinskih, privrednih i drugih povezanih interesa u inostranstvu, pred organima neke strane države.<sup>35</sup>

U savremenom svijetu, predstavljanje jedne države je preraslo klasična pitanja političkog, vojno-odbrambenog i bezbjednosnog značaja. Nosioci državnih funkcija, kako izvršne, a sve više i zakonodavne vlasti, nastoje da promovišu i ostale interese svoje države u inostranstvu. Radi postizanja ovog cilja, pored nosilaca političkih funkcija, koriste se i svi ostali segmenti državnog aparata, prije svega putem specijalizovanih vidova diplomatskog predstavljanja u okviru diplomatsko-konzularnih predstavništava. Ovdje se, prije svega, misli na takozvanu ekonomsku diplomatije, trgovinske atašee, kulturne atašee i sl. Nadalje, u inostranstvu mogu da djeluju i predstavništva privrednih subjekata, trgovinskih i privrednih komora i udruženja proizvođača. Dok državni aparat, u načelu, treba da djeluje na stvaranju opštih uslova koji olakšavaju, promovišu i podstiču ostvarivanje i zaštitu privrednih trgovinskih, kulturalnih i drugih interesa države koju predstavljaju, predstavništva privredni subjekata, komora i drugih sličnih organizama prevashodno su sumjereni na postizanje konkretnih polslovnih dogovora i sporazuma.<sup>36</sup>

Počasni konzul može, kao i karijerni konzul, da doprinosi promovisanju trgovinskih i privrednih odnosa između dviju država, odnosno pruža potrebnu podršku privrednim subjektima. Ovo je jedna od uloga koja se, u pravilu, dodjeljuje počasnom konzulu zbog same činjenice da počasni konzuli najčešće dolaze iz reda privrednika i trgovaca, odnosno poslovnog miljea. U tom smislu, počasni konzul može da se stara o provedbi postojećih međudržavnih ugovora koji se odnose na materiju trgovine, privredne razmjene, poslovanja, investicija i sl., prilikom čega pruža podršku privrednim subjektima iz države imenovanja.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Evriviades, E., p. 24.

<sup>36</sup> Nick, S. (1997). *Diplomacija: metode i tehnike*, Zagreb: Barbat, pp. 80-81.

<sup>37</sup> Jennings, R., Watts, A. (1992). *Oppenheim's International Law*, Volume I, Harlow: Longman, pp. 1139-1140; Cassese, A. (2005). *International Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 116.

Pored djelovanja u domenu privrede, počasni konzuli imaju razvijenu aktivnost na planu kulturne saradnje, promocije kulturnog i naučnog nasljeđa i dostignuća države imenovanja, naučno-tehničke i obrazovne saradnje. Iako ova pitanja, u nekim slučajevima mogu biti predmet specijalizovanih diplomatskih agenata, npr. atašea za kulturu, obrazovanje i druge povezane oblasti, nije rijetko da se i počasni konzuli zanimaju ovim pitanjima i u toj oblasti mogu kvalitetnu predstavljati državu imenovanja i njene relevantne subjekte.<sup>38</sup> Ova uloga počasnog konzula bi bila posebno osnažena ukoliko on dolazi iz reda umjetničkih stvaralaca, nautičkih i akademskih radnika ili stvaralaca u domenu kulture.

Počasni konzul može i da pruža konzularnu zaštitu držaljanima države imenovanja, odnosno pravnim licima iz države imenovanja, ukoliko se za to ukaže potreba. Ova zaštitna funkcija se ogleda u pružanju pravnih savjeta, zastupanja pred organima teritorijalne države i preduzimanje svih ostalih radnji predviđenih zakonom države prijema, konzularnim konvencijama i međunarodnim pravom.<sup>39</sup> Međutim, ova funkcija, ipak, zahtijeva visok stepen stručne osposobljenosti konzula i konzularnih agenata, stoga ostaje pitanje u kojoj mjeri je počasni konzul kvalifikovan i iskusan da se bavi pružanjem konzularne zaštite i kojoj mjeri za to ima raspoloživog vremena i sredstava budući da on, u pravilu, svoju funkciju obavlja bez posebne naknade.

Za razliku od prethodne funkcije, počasni konzuli često obavljaju ulogu ovjeravanja dokumentacije, izdavanja isprava pa čak i izdavanja viza za putovanje u državu imenovanja. Ovaj vid funkcije se specifičnije određuje u aktu o imenovanju počasnog konzula ili u ugovoru koji zaključuje sa organima države imenovanja. Takođe, obavljanje ove funkcije može biti i predmet regulisanja propisa države prijema, odnosno konzularne konvencije koju ova zaključuje sa državom imenovanja.<sup>40</sup>

### ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Institut počasnih konzula predstavlja odavno etabliranu ustanovu Konzularnog prava, prihvaćenu i korištenu u savremenoj međunarodnoj praksi. Pravna priroda ovog instituta je afirmisana i potvrđena u procesu kodifikacije Konzularnog prava i svoje mjesto nalazi u odredbama Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine. Ipak, pravna priroda, položaj, a posebno privilegije i imuniteti koji se priznaju počasnim konzulima, razlikuju se od onih koji se priznaju karijernim konzulima. U prethodnim redovima smo analizirali ovu problematiku.

Bez obzira na imanentnu razliku u odnosu na profesionalni konzularni aparat, počasni konzuli nalaze svoje mjesto u savremenim konzularnim odnosima. Ne postoje prepreke formalne prirode da se počasnim konzulima povjeri obavljanje svake od priznatih konzularnih funkcija koje su utvrđene u Bečkoj konvenciji, ako nije drugačije stipulisano u bilateralnim konzularnim konvencijama zaključenim između zainteresovanih država. Tako se funkcije počasnih konzula kreću u rasponu od simboličnog izražavanja prijateljstva i saradnje dviju država, do obavljanja svih stručnih konzularnih poslova i pružanja konzularne zaštite. Ipak, obim funkcija koje se povjeravaju počasnom konzulu može da

<sup>38</sup> O pojedinim vidovima specijalizovane diplomatske djelatnosti vidi šire: Nick, S., pp. 79-85.

<sup>39</sup> Jennings, R., Watts, A., pp. 1140-1141.

<sup>40</sup> Jennings, R., Watts, A., p. 1140.

bude značajno sužen u odnosu na one koje obavljaju karijerni konzuli i konzulati kojima oni rukovode zbog same prirode ustanove počasnih konzula, posjedovanja adekvatnih znanja, vještina i potrebnih materijalnih resursa. Stoga, ne bi bilo moguće identifikovati uniformnu i taksativnu listu funkcija koje obavljaju počasnici konzuli. Konkretni mandat zavisi od propisa i konkretne odluke organa države imenovanja, odnosa države prijema prema ustanovi počasnih konzula, kao i od okolnosti pod kojima neko konkretno lice dobija poziciju počasnog konzula.

Imajući u vidu činjenicu da savremeno Međunarodno pravo podržava postojanje instituta počasnih konzula, kao i da im praksa pripisuje određeni značaj, iako je u prošlosti bio predmet različitih osporavanja i prijedloga za napuštanje u međunarodnoj praksi, ovaj institut se može smatrati živućim i korisnim segmentom konzularnih odnosa.

### LITERATURA

- Avramov, S., Kreća, M. (2001). *Međunarodno javno pravo*, Beograd: Savremena administracija;
- Brownlie, I. (2001). *Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press;
- Cassese, A. (2005). *International Law*. Oxford: Oxford University Press;
- Daillier, P., Forteau, M., Pellet, A. (2009). *Droit international public*, Paris: LGDJ;
- Evrivadias, E. (2005), „The Demands of Diplomacy: The Role of Career and Honorary Consuls,“ *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, No. Summer/Fall 2005;
- Fraguas Nobre, G. „Business Diplomacy in a Consulariate Format: Historical Evolution and Challenges in Globalised World,“ in: Huub, R. Ed. (2018). *International Business Diplomacy: How Can Multinational Corporations Deal with Global Challenges?*. Bingley: Emerald Publishing, pp. 129-148;
- Jennings, R., Watts, A. (1992). *Oppenheim's International Law*, Volume I, Harlow: Longman;
- Klabers, J. (2009). *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge: Cambridge University Press;
- Kreća, M. (2010). *Međunarodno javno pravo*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu;
- Krivokapić, B. (2017). *Međunarodno javno pravo*, Beograd: Poslovni i pravni fakultet, Institut za uporedno pravo;
- Mitić, M., Đorđević, S. (2007). *Diplomatsko i konzularno pravo*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu;
- Nick, S. (1997). *Diplomacija: metode i tehnike*, Zagreb: Barbat;
- Pancracio, J-P. (2007). *Droit et institutions diplomatiques*, Paris: Pedone;
- Shaw, M. (2003). *International Law*, Cambridge: Cambridge University Press;
- LaGrand Case (Germany v. United States of America), Judgment, I. C. J. Reports 2001.*

## Duško Glodić, Ph.D

*Faculty of Law sciences, Pan-European University Apeiron, Banja Luka; Program Manager, Regional School of Public Administration (ReSPA); dusko.glodic@icloud.com*

# Importance and Role of Honorary Consuls in Exercise of Consular Functions

**Abstract:** The article explores the role and importance of honorary consuls in the exercise of consular functions assigned to them. Their commitment to the strengthening of the inter-state cooperation in the non-political sphere and the support, protection and advice provided by the honorary consuls were emphasised as the historically grounded services rendered by this category of agents. It is, however, stressed that, although the contemporary ways of communication between different state and non-state actors happen without the use of diplomatic and consular mechanisms, the honorary consuls still find their place in the relations between the states and commercial, trade and other sorts of partners based in different states. The positive International Law, including the Vienna Convention on Consular Relations, as well as bilateral consular conventions, concluded between the interested parties, recognises the institutions of honorary consuls and possesses a certain set of rules that define the appointment and status of them.

The article further explores the legal nature, privileges and immunities that are accorded to the honorary consuls and highlights the sets of usual and less usual consular functions that may be assigned to them by the sending state. Some exploration of both official and symbolic functions of the existence of the use of honorary consuls has been made in the article.

**Key words:** Public International Law, Diplomatic and Consular Law, Honorary Consuls, Inter-State Co-operation, Privileges and Immunities.