

UDK 341.81
Biblid 0543-3657, 72 (2021)
God. LXXII, br. 1182, str. 87-107
Pregledni rad
Primljen: 10.3.2021.
Prihvaćen: 11.6.2021.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2021.72.1182.4

Jelena Đ. LOPIČIĆ JANČIĆ¹

Međunarodnopravni aspekt instituta počasnog konzula

SAŽETAK

U članku se obrađuje institut počasnih konzula sa međunarodnopravnog aspekta. Hronološki, prvo su nastali kao institut konzuli, a znatno kasnije počasni konzuli. Praktično, institut počasnih konzula u srednjem veku prvi je ustanovila i primenila Dubrovačka Republika u svojim konzulatima na Mediteranu, a kasnije su to prihvatile mnoge države. U toku progresivne kodifikacije međunarodnog konzularnog prava, koja je nastala i bila intenzivna u XIX veku, obuhvatila je u manjoj ili većoj meri i institut počasnih konzula i to sa različitim stavovima o njihovom pravnom statusu. Postojeća međunarodna konzularna praksa znatno je doprinela da se učvrsti stav da su počasni konzuli institut međunarodnog javnog prava. Najzad, donošenjem Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine status počasnih konzula je i međunarodno priznat. Postojeća praksa u proteklom vremenskom periodu, od 1963. godine do danas, samo je potvrdila opšteprihvaćenu međunarodnu konzularnu praksu o postojanju počasnih konzula.

Ključne reči: konzul, počasni konzul, konzularne funkcije, Bečka konvencija o konzularnim odnosima 1963, konzularno pravo.

Pojam konzula

Pojam i institucija konzula nastala je još u starom veku. Sama reč konzul (*consul*) je latinskog porekla, nastala je od glagola *consulo* i imala je više

¹ Redovni profesor na Fakultetu za diplomatiju i bezbednost, Beograd.
E-mail: jelena.lopivic@vektor.net

značenja: većati, savetovati, dogovarati, razmišljati, brinuti, pomoći nekome, odlučiti, zaključiti, raditi, postupiti.²

Pošto je reč konzul latinskog porekla ona se prvo pojavila u Rimu u vreme Republike. Tada je rimska vlada bila poverena dvojici magistrata koji su birani svake godine i koji su se zvali konzuli. Posle isteka mandata vladanja, navedeni konzuli bili su upućivani u pokrajinu kao guverneri sa nazivom *proconsul* pošto su upravljali u ime konzula. Navedeni rimski konzuli nemaju nikakve veze sa institucijom konzula u međunarodnom javnom pravu.³

Naziv konzul prihvatili su grčki i francuski carevi, italijanski i nemački kraljevi, kao i saracenski prinčevi u Španiji. U srednjem veku, krajem X i početkom XI veka, neki italijanski gradovi (Đenova, Savona, Piza i dr.) ustanovili su da vrhovnu vlast u tim gradovima vrše konzuli, koji su bili izabrani obično na godinu dana i to iz sastava bogatih gradskih trgovaca i plemstva. Konzul je imao široka ovlašćenja nad čitavom gradskom upravom i bio je vrhovni komandant vojske. Ovaj naziv konzul u italijanskim gradovima se zadržao sve do polovine XII veka. Tada je naziv ukinut i zamenjen novim nazivom načelnik-glavar (*podesta*). U XII veku i u Francuskoj je nastao naziv *consul* na jugu, a u ostalim pokrajinama naziv *maire*. Ovaj naziv se zadržao sve do kraja XVI veka. Za vreme Francuske revolucije, Direktorijum koji je četiri godine upravljao Francuskom 1798. godine poverio je izvršnu vlast petorici „magistrata“ koji su nazvani konzulima. Posle ukidanja Direktorijuma, francuska provizorna vlada bila je sastavljena od tri konzula. Titula doživotnog konzula ustanovljena je 1802. godine, ali je kratko trajala jer je u to vreme Napoleon Bonaparta proglašen za cara. Važno je napomenuti da svi ovi navedeni nazivi konzula nemaju nikakve veze sa institucijom konzula u međunarodnom javnom pravu.⁴

O pojmu konzula u savremenom konzularnom pravu postoji veliki broj različitih definicija u zavisnosti, pre svega, od vremenskog perioda kada su nastale, a zatim od zakonodavstva, pravne nauke i prakse određene države. Institucije konzula i konzulata su veoma stare i nastale su još u srednjem veku, mada ima i autora koji navode da su institucije konzula i konzulata nastale još u starom veku. S obzirom na dugi vremenski period, definicije konzula koje su nastale u srednjem veku razlikuju se od definicija konzula u savremenom međunarodnom konzularnom pravu. U to vreme nisu postojale nikakve multilateralne međunarodne konvencije koje bi regulisale materiju konzularnog prava. Pojam konzula i konzulata zasnivao se

² Jovan Đorđević, *Latinsko-srpski rečnik*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1997, str. 341.

³ Boris Krivokapić, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 458-459.

⁴ Ilija Mitić, „Povijest evropske konzularne službe i doprinos Dubrovnika njezinom razvoju do početka XIX stoljeća“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split, 1988, str. 80.

isključivo na tadašnjem međunarodnom običajnom konzularnom pravu, koje je bilo dosta neujednačeno i nije bilo opšteprihvaćeno, već je bilo podložno čestim tumačenjima i primenama koje su bile proizvoljne i vanpravne, a u praksi su zavisile od jačine i veličine države koja je u pitanju.

Pojam i definicija konzula je u mnogim državama bila zakonom određena u unutrašnjem pravu tih država. Pojedine države su u svojim bilateralnim konvencijama propisivale pojam konzula i konzulata, što je razumljivo bilo različito regulisano i definisano, jer su u pitanju bile različite države sa različitim pravnim sistemima. Najviše definicija konzula i konzulata dali su naučnici, profesori i pisci knjiga, udžbenika međunarodnog javnog prava, konzularnog prava, raznih monografija, sistematskih dela, komentara, brojnih članaka, rasprava, prikaza, analiza i osvrta o konzularnoj materiji i konzularnim odnosima. Logično je da se i ove brojne definicije naučnika i raznih autora i pisaca veoma razlikuju, pošto su u pitanju autori iz raznih država koja imaju različita zakonodavstva i pravne sisteme, kao i vremena nastanka navedenih dela i radova. Teško je i nemoguće u jednom ovakvom članku, koji je prostorno ograničen, navesti sve ili čak jedan deo navedenih definicija.

Bez namere da dajemo bilo kakvu definiciju konzula navodimo samo objašnjenje ko su konzuli, kao i njihovu funkciju. Konzuli nisu politički predstavnici svoje države, kao što su diplomatski predstavnici, i shodno tome nemaju političku misiju niti politički mandat svoje države, niti bilo kakve političke funkcije. Njihove funkcije su ograničene na lokalne organe vlasti države prijema na konzularnom području, i da u tom svojstvu zastupaju isključivo interese države imenovanja, fizičkih i pravnih lica po privatnopravnim poslovima.⁵

Istorijski razvoj institucije konzula

Istorijski posmatrano, konzularni odnosi predhodili su diplomatskim odnosima jer su se bavili materijom i problematikom trgovine, plovidbe i ekonomskim poslovima koji su bili privatnopravnog karaktera. Trgovina, plovidba i ekonomski poslovi nastali su još u starom veku između tadašnjih država Egipta, Grčke i drugih država na Bliskom istoku i Mediteranu. Pojedini autori smatraju da je institucija konzula nastala i postojala još u starom veku. Prema tim autorima, institucija konzula vodi poreklo od

⁵ Milan Bartoš, *Međunarodno javno pravo, II knjiga*, Kultura, Beograd, 1956, str. 548; Bogdan Krizman, *Što je diplomacija*, Društvo novinara Hrvatske, Zagreb, 1952, str. 106-107; Branimir Janković, *Međunarodno javno pravo*, Naučna knjiga, Beograd, 1974, str. 233; Boris Krivokapić, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 458; Rodoljub Etinski, *Međunarodno javno pravo*, (treće izdanje), Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2007, str. 381-382.

magistrata (koji su bili trgovačke sudije) koje su antički Grci imenovali u Egiptu u VII veku p.n.e. i koji su sudili međusobne sporove svojih državljana na osnovu sopstvenih zakona. Zatim, u antičkoj Grčkoj od VI veka p.n.e. postojali su *protestati* i *prokseni*, koji su u stvari bili posrednici u pravnim i političkim odnosima stranaca koji su živeli i radili u Grčkoj i lokalnih državnih organa. Naime, stranci u Grčkoj, kao i u ostalim državama Starog veka, nisu imali praktično nikakva prava i bili su bez ikakve pravne zaštite.⁶

Međutim, u cilju daljeg razvoja i unapređenja međunarodne trgovine, ekonomskih poslova i plovidbe, pojedine države su dozvoljavale strancima, pre svega trgovcima i zanatlijama koji su imali odobren stalni boravak na njihovoj teritoriji, da sami izaberu sudiju koji će suditi u njihovim međusobnim sporovima. U pitanju su bili sporovi privatnopravnog karaktera iz oblasti građanskog, obligacionog i pomorskog prava. U retkim slučajevima tu su bili i sporovi iz materije krivičnog prava za lakša krivična dela. Izabrane sudije u tim trgovačkim kolonijama nisu bili pravnici nego lica, uglavnom trgovci, koja su poznavala materiju i trgovačke zakone i običaje svoje države. Pošto je u to vreme preovlađivalo načelo personaliteta, međusobni sporovi stranaca presuđivani su po zakonima i običajnom pravu njihove države. Ove sudije koje su nazivali konzulima (*consules electi*), i koje su birali članovi trgovačke kolonije, nisu bili zvanični predstavnici svoje matične države, niti diplomatski predstavnici. Sam institut konzula u to vreme nastao je prevashodno iz ekonomskih potreba i razloga, radi zaštite trgovaca i moreplovaca u tadašnjim zemljama Mediterana i Levanta.

Institucija konzula naročito se proširuje od XI veka pa nadalje kada su italijanski, francuski i španski gradovi Venecija, Đenova, Piza, Firenca, Napulj, Bari, Ankona, Barselona, Marselj, Monpelje, Dubrovnik i drugi razvijali veoma uspešnu i razgranatu trgovinu na zapadnom Mediteranu i Levantu, pa su otvarali na desetine svojih konzulata u tim zemljama.

Većina autora smatra da je institucija konzula nastala u srednjem veku, za vreme krstaških ratova, kada su gradovi iz Sredozemlja osnivali svoje trgovačke kolonije u Levantu i Mediteranu, i kada su uspeali da u tim zemljama pribave za sebe izvesnu autonomiju i eksteritorijalnost. Na osnovu te autonomije uspeali su da njihova izborna lica postanu tzv. magistrati koji su, na osnovu tada važećeg načela personaliteta, rešavali sve sporove među svojim državljanima. Vremenom, ta izborna lica magistrati su dobili naziv „konzuli“.⁷

⁶ Luke T. Lee, *Consular Law and Practice*, (Second Edition), Claredon Press, Oxford, 1991, p. 3-4; Boris Krivokapić, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 872.

⁷ Boris Krivokapić, *Međunarodno javno pravo*, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2013, str. 365; Miodrag Mitić, *Diplomatija delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1999, str.108-108.

Daljem razvoju institucije konzula doprineo je i režim kapitulacija koji je nastao kao posledica Krstaških ratova i sve većeg uticaja evropskih država na Mediteranu. Evropske države su sa čitavim nizom nehrišćanskih država na Bliskom, Srednjem i Dalekom istoku i u Africi, na osnovu ugovora sa tim zemljama, imale privilegovani položaj u pogledu njihove lične i imovinske sigurnosti. Praktično su bili izuzeti od lokalnih zakona države prijema. Konzuli su imali po ovim ugovorima nadležnost da sude za sporove u kojima su obe strane bili državljani države imenovanja. U pitanju su bili sporovi građanskog, obligacionog i krivičnog prava. Ovi konzuli nisu bili pravnici nego trgovci koji su poznavali lokalne prilike i sudili su na osnovu svojih zakona i običajnog prava. Režim kapitulacija je počeo da se primenjuje od strane italijanskih gradova-republika još u XIV i XV veku. Zatim je Francuska 1535. godine zaključila ugovor o kapitulacijama sa Turskom, a kasnije se proširio na Tunis, Persiju, Siriju, Maroko, Alžir, Egipat, Palestinu, Liban, Etiopiju, Kinu, Japan i Sijam.⁸ Ovakve povlastice i status evropske države nisu međusobno priznavale. Sam režim kapitulacija bio je vezan za sistem kolonijalizma i održao se vekovima, sve do sredine XX veka u nekim državama (u Egiptu do 1949. godine).⁹

Dalji razvoj institucije konzula nastao je u XVI i XVII veku kada su konzuli postali predstavnici svojih država, i njih više nisu birali članovi trgovačkih kolonija nego ih je postavljala matična država dajući im zadatak da zastupaju i štite interese svojih državljana, fizičkih i pravnih lica u pogledu trgovine, plovidbe i u drugim privatnopravnim poslovima i problemima pred lokalnim organima države prijema. Tada je počelo da se primenjuje teritorijalno načelo umesto personalnog načela, koje se primenjivalo samo ako je u skladu sa javnim poretom teritorijalne države, pa je ova promena donela i bitnu promenu konzularnih funkcija. U to vreme još uvek se nije postavljalo pitanje državljanstva konzula.¹⁰

Konzuli tek u XIX veku postaju državni funkcioneri koje imenuje i postavlja država, to im je jedino i isključivo zanimanje i za taj posao dobijaju

⁸ Miodrag Mitić, *Diplomatske i konzularne funkcije*, Savremena administracija, Beograd, 1978, str. 22-26.

⁹ Luj Le Fir, *Međunarodno javno pravo*, Geca Kon, Beograd, 1934, str. 282-283; Mileta Novaković, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, (knjiga druga), Štamparija Privrednik, Beograd, 1938, str. 58-59; Miodrag Mitić, *Diplomatske i konzularne funkcije*, Savremena administracija, Beograd, 1978, str. 22-23; Luke T. Lee, *Consular Law and Practice*, (Second Edition), Clarendon Press, Oxford, 1991, str. 5.

¹⁰ Ilija Mitić, „Povijest evropske konzularne službe i doprinos Dubrovnika njezinom razvoju do početka XIX stoljeća“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, Split, 1988, str. 8; Satow's Guide to Diplomatic Practice, fifth edition, London-New York, 1979, str. 211-212; Branimir Janković, *Diplomatija*, Naučna knjiga, Beograd, 1988, str. 45-46; G. V. Bobilev-N.G. Zubkov, *Osnovi konsulskoj službi*, Moskva 1986, str. 17-19; Boris Boris Krivokapić, *Međunarodno javno pravo*, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2013, 365-366.

platu. Na ovaj način postali su karijerni konzuli, državni službenici za čije imenovanje postoje posebni uslovi. Konzuli su zaposleni u javnoj državnoj službi i to je bio uslov da budu državljani države imenovanja.

Pošto je institucija konzula nastala još u srednjem veku, sve do XIX veka nisu postojale multilateralne međunarodne konvencije o konzularnom pravu. Osnivanje, status, postupanje i konzularne funkcije konzula bile su zasnovane na međunarodnom konzularnom običajnom pravu, kao i na retkim bilateralnim konzularnim sporazumima. Opšta progresivna kodifikacija međunarodnog javnog prava nastala je polovinom XIX veka i obuhvatila je i diplomatsko i konzularno pravo. Navedena progresivna kodifikacija međunarodnog javnog prava, uključujući i međunarodno konzularno pravo, bila je vezana za inicijative naučnika, profesora međunarodnog prava, raznih međunarodnih udruženja i međunarodnih instituta.¹¹ Postojali su razni vredni i značajni projekti i nacrti kodifikacije, ali zbog raznih međunarodnih okolnosti ta progresivna kodifikacija međunarodnog konzularnog prava trajala je stotinak godina i završila se tek usvajanjem Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine.¹²

Najveći uspeh kodifikacije međunarodnog konzularnog prava, koje je vekovima bilo nekodifikovano, predstavlja usvajanje Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine. Iako navedena Bečka konvencija o konzularnim odnosima iz 1963. godine nije savršena ni idealna, ima određenih nedostataka kao i nerešenih pitanja koja su mogla biti rešena, ona je za svo ovo proteklo vreme od preko pedeset i četiri godine u potpunosti opravdala postojanje i u savremenim međunarodnim konzularnim odnosima je opšteprihvaćena.¹³

Pojam počasnih konzula

U savremenom međunarodnom konzularnom pravu postoje dve vrste konzularnih funkcionera. Poznatiji su karijerni konzuli (*lat. consul missus, consules missi, professional consul, consul de carriere, Berufskonsul*) koji su državni stalni službenici države imenovanja, i koji se nazivaju još i profesionalni konzuli, za svoj rad primaju redovnu platu i ne mogu imati još neko drugo zanimanje. Pored karijernih konzula postoje i počasni

¹¹ Milan Šahović, *Opšta pitanja kodifikacije međunarodnog prava*, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1958, str. 77-104.

¹² Milan Bartoš, „Bečka konferencija o konzularnim odnosima“ (1963), *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo* broj 2, Beograd, 1963, str. 161-173; Bogdan Babović, „Bečka konvencija o konzularnim odnosima“, *Godišnjak Instituta za međunarodnu politiku i privredu*, Beograd, 1964, str. 747-756;

¹³ Đorđe N. Lopičić, „Bečka konvencija o konzularnim odnosima iz 1963. godine – kratak osvrt povodom strupanja na snagu“, *Međunarodna politika* broj 1150, Beograd, 2013, str. 68-80.

konzuli (*lat. consul electus, commercial consul, consul honoraire-consul marchand, Honorarkonsul-Wahlkonsul*), koji su u najvećem broju slučajeva državljani države prijema, a načelno mogu biti i državljani neke treće države.¹⁴

Razlika između karijernih konzula i počasnih konzula je ta što počasnici konzuli nisu stalni državni službenici koje imenuje, postavlja i plaća država imenovanja. Njih imenuje i postavlja država imenovanja, ali ih ne plaća za njihov rad u obavljanju konzularnih funkcija u državi prijema. Praktično, počasnici konzuli obavljaju svoje konzularne funkcije potpuno besplatno. Pored navedenog, počasnici konzuli snose celokupne finansijske troškove vezane za funkcionisanje počasnog konzulata kojim rukovode.

Počasnici konzuli su najčešće dobro situirane i ugledne ličnosti koje su u stanju da uz svoje glavno zanimanje, uzgredno, nesmetano obavljaju sve konzularne funkcije. Zatim, mogu da podnesu sve troškove vezane za njihovo izdržavanje konzulata, kao i za svoje brojne konzularne funkcije koje obavljaju besplatno. Počasnici konzuli su obično ugledne ličnosti slobodnih profesija iz javnog i privrednog života (poslovni ljudi, trgovci, advokati, industrijalci, naučni radnici, umetnici) koji imaju prijateljske, poslovne, kulturne odnose i simpatije sa državom imenovanja, pa iz tih razloga se prihvataju da kao počasnici konzuli, bez bilo kakve naknade, besplatno obavljaju konzularne funkcije.¹⁵

U našoj međunarodno pravnoj literaturi relativno malo se pisalo o počasnim konzulima. Koliko nam je poznato, ne postoji nijedna knjiga, monografija ili sistematski rad koji obrađuje instituciju počasnih konzula. Članaka, rasprava, prikaza ili osvrtata takođe u našoj međunarodnopravnoj literaturi ima relativno malo.¹⁶ Najviše se o počasnim konzulima pisalo u udžbenicima međunarodnog javnog prava, ili u nekoj knjizi, monografiji, priručniku ili praktikumu iz oblasti međunarodnog javnog prava, konzularnog prava ili diplomatije. U tim navedenim knjigama o počasnim konzulima je pisano uglavnom dosta sumarno.

¹⁴ B. Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, (Third revised edition), Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, Boston, London, 1988, str. 259-261; Vladimir Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, drugo, izmenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1987, str. 228.

¹⁵ Boris Krivokapić, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 772-773; Bogdan Babović, „Počasni konzuli i kodifikacija konzularnog prava“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo* broj 1, Beograd, 1962, str. 102.

¹⁶ Bogdan Babović, „Počasni konzuli i kodifikacija međunarodnog prava“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo* broj 1, Beograd, 1962, str. 102; Đorđe Lopičić, „Počasni konzuli“, *Analitički Pravnog fakulteta u Beogradu* broj 3-4, Beograd, 1993, str. 337.

Istorijski nastanak počasnih konzula

U međunarodnopravnoj literaturi postoji više mišljenja kada je vremenski nastala institucija počasnih konzula. Pojedini autori i pisci smatraju da je institucija počasnih konzula nastala još u starom veku. Ovi autori navode da su još u starom Egiptu, u VII veku p.n.e. postojale trgovačke kolonije Grka, i da je tada postojala ustanova magistrata (sudija trgovačkog suda) koje su imenovali Grci u Egiptu, koji su sudili međusobne sporove svojih državljana. Ovi magistrati su bili trgovci i sudili su samo na osnovu svojih grčkih zakona. Slična situacija je postojala i u staroj Indiji, kao i u antičkoj Grčkoj. Navedeni autori smatraju da su ovi magistrati začetnici počasnih konzula, jer su tu dužnost obavljali u najvećem broju slučajeva besplatno.¹⁷

Većina autora smatra da su počasni konzuli nastali u srednjem veku na Levantu i na Mediteranu, kada je veliki broj italijanskih, francuskih i španskih gradova imao svoje konzulate u tim zemljama. Naime, tadašnji srednjovekovni gradovi-države su u najvećem broju slučajeva u svojim brojnim karijernim konzulatima postavljali svoje državljane. Venecija, koja je tada bila najjača trgovačka, pomorska i politička država na Mediteranu, imala je veoma razvijenu, jaku i stručnu konzularnu službu. Konzuli su bili birani među uskim krugom bogatih trgovaca, plemića, vojnih lica i sveštenstva. Venecijanski konzuli su, pored trgovačkih i plovidbenih funkcija i poslova, imali i druge političke, vojne i verske zadatke sve u funkciji daljeg širenja političkog, ekonomskog, vojnog i verskog uticaja u tim državama.

Instituciji počasnih konzula u to vreme najviše je doprinela konzularna služba Dubrovačke republike. Naime, u svojoj dugoj istoriji (1358-1815) Dubrovnik je imao vrlo veliku i razgranatu mrežu svojih konzulata na Levantu, Mediteranu kao i u drugim državama Evrope. Navodimo da je Dubrovnik u svom najvećem trgovačkom usponu, u XVI veku, imao sto konzulata na istočnom Mediteranu i 42 konzulata na zapadnom Mediteranu. Pošto je Dubrovnik bio mala država u odnosu na druge italijanske, francuske i španske gradove, nije imao dovoljno finansijskih sredstava da izdržava toliki broj konzulata. Takođe, nije imao ni toliki broj kvalifikovanih lica koji bi mogli da budu konzuli. Zato je Dubrovnik angažovao strance za konzule u tim državama Levanta i Mediterana koji su bili izabrani na licu mesta. To su bili većinom imućni i ugledni lokalni trgovci koji za obavljanje svog rada nisu dobijali nikakvu novčanu naknadu.

¹⁷ Graham H. Stuart, *American Diplomatic and Consular Practice*, Appleton-Century-Crofts, New York, 1952, str. 277-263; Luke T. Lee, *Consular Law and Practice*, (Second Edition), Claredon Press, Oxford, 1991, str. 3-5; C. Libbera, "Le consul honoraire depuis les origines jusqu'à nos jours", *Reviue Hellenique de droit international* No. 3-4, Athens 1958, str. 236-263.

U početku im je bilo dozvoljeno da naplaćuju razne takse ili samo deo tih taksa, a vrlo brzo su radili potpuno besplatno.¹⁸

Dugogodišnje iskustvo sa postojanjem počasnih konzula bilo je vrlo pozitivno, jer ga je prihatio čitav niz država. U XIX veku karijerni konzuli činili su većinu u međunarodnim konzularnim odnosima, ali u praksi su još uvek postojali počasni konzuli. Ovi počasni konzuli, koji su bili dobrostojeći trgovci, poslovni ljudi, advokati, industrijalci i dr., nisu postali državni funkcioneri koje postavlja država imenovanja, nego su bili ličnosti *sui generis* koji su na osnovu posebnog ugovora privatnopravnog karaktera bili ovlašćeni da vrše tačno određene i precizno formulisane konzularne funkcije. Ti konzuli za svoj rad nisu bili plaćeni jer im je ta funkcija bila počast i ugled, pa su na osnovu toga dobili i naziv počasni konzuli.¹⁹ Razume se da su ovi počasni konzuli koji su imali svoje osnovno zanimanje (trgovci, poslovni ljudi i sl.) imali i određene veće ili manje koristi od tog zvanja počasnog konzula. Pre svega, oni su bili u stalnom kontaktu sa najvišim organima lokalne vlasti, pa su bili u prilici da neposredno učestvuju u trgovačkim, polovidbenim i drugim ekonomskim poslovima angažujući svoje lične firme.

U međunarodnom javnom pravu, u XIX veku kada je već postojala podela na karijerne i počasne konzule zbog različite međunarodne prakse, njihov status nije bio dovoljno određen i razgraničen. Zato je u teoriji međunarodnog javnog prava institut počasnih konzula bio izložen kritici. Autori kritika institucije počasnih konzula su navodili da počasni konzuli nisu profesionalci, pa zbog toga ne mogu da obavljaju poslove konzularnih funkcionera. Naime, pošto je institucija konzula pre svega stručna a ne politička, konzul bi morao biti pravnik, jer bi on u vršenju svojih konzularnih funkcija radio na rešavanju isključivo privatnopravnih poslova i problema svojih državljana, pravnih i fizičkih lica. Zatim, počasni konzuli bili su trgovci, poslovni ljudi, naučnici, političari ili advokati koji su imali svoje redovne i glavne poslove, a poslovi počasnih konzula su im bili samo uzgredni poslovi. Zbog svoje nestručnosti i neprofesionalnog odnosa počasni konzuli su mogli da nanesu vrlo ozbiljne štete svojim klijentima, kao i državi koju zastupaju. Pošto u najvećem broju slučajeva počasni konzuli nisu bili državljani države imenovanja, država imenovanja nije mogla da snosi odgovornost za njihov rad i nastale štete usled tog rada. Na kraju, kritičari institucije počasnih konzula su navodili i to da počasni konzuli u konkretnim predmetima nisu mogli energičnije da protestvuju kod nadležnih lokalnih organa u konkretnim predmetima, jer je to moglo

¹⁸ Ilija Mitić, *Konzulati i konzularna služba starog Dubrovnika*, Historijski institut Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Dubrovnik, 1973, str. 39-49.

¹⁹ Milan Bartoš, *Međunarodno javno pravo*, II knjiga, Kultura, Beograd, 1956, str. 541-542.

da ima i posledice za njihove poslovne interese koje su imali u svom primarnom biznisu.²⁰

U XIX veku mnoge države su imale svoje konzulate kojima su rukovodili počasni konzuli, jer se ta institucija pokazala u praksi svrsishodnom i racionalnom, naročito za male i srednje države. Navodimo primer Kraljevine Srbije koja je od 1878. do 1918. godine imala 81 konzulat kojima su rukovodili počasni konzularni funkcioneri, što nesumnjivo predstavlja impozantan broj počasnih konzulata. Prilika je da navedemo prve počasne konzule Kraljevine Srbije. Prvi počasni konzulat Kraljevina Srbija otvorila je u inostranstvu 1. juna 1879. godine, kada je za počasnog generalnog konzula postavljen Gerhard Jansen (Gerhard Jansen), i na tom položaju ostao je sve do 1886. godine. Najpoznatiji počasni konzul Kraljevine Srbije bio Prof. dr Mihajlo Idvorski Pupin, tadašnji profesor na Kolumbija univerzitetu u Njujorku. Ukazom kralja Petra I Karađorđevića, 21. aprila 1911. godine imenovan je Mihajlo Idvorski Pupin za počasnog Generalnog konzula Kraljevine Srbije u Njujorku, i na tom položaju je ostao sve do 1918. godine. Delatnost Mihajla Idvorskog Pupina kao počasnog Generalnog konzula Kraljevine Srbije u Njujorku u vremenu od 1911. do 1918. godine bila je ogromna.²¹ Naime, najveća delatnost Mihajla Idvorskog Pupina²² sastojala se u patriotskoj političkoj delatnosti prema američkom javnom mnjenju i što je on bio najveći srpski lobista svih vremena, jer je u najvećim američkim dnevnim i nedeljnim listovima pisao brojne članke, rasprave, komentare o austrougarskoj agresiji, okupaciji Srbije i ratnim zločinima koji su izvršeni u Srbiji.²³ Pored navedenog, Mihajlo Idvorski Pupin slao je i veliku humanitarnu pomoć u Srbiju i pomogao u organizovanju srpskih dobrovoljaca iz SAD i Kanade za odlazak na Solunski front. Počasni Generalni konzulat Srbije u Njujorku, koji je u potpunosti sam finansirao Mihajlo Idvorski Pupin, bio je centar svih srpskih diplomatskih i političkih aktivnosti u SAD od 1911. do 1918. godine.

²⁰ Pavle Karović, *Diplomacija*, Beograd, 1936, str. 161-164; Milan Bartoš, *Međunarodno javno pravo* II knjiga, Kultura, Beograd, 1956, str. 542; Bogdan Babović, „Počasni konzuli i kodifikacija međunarodnog prava“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo* broj 1, Beograd, 1962, str. 104 Miodrag Mitić, *Diplomatija delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1999, str. 109-110.

²¹ Vladimir Gečić, „Uloga Mihajla Pupina u organizovanju srpskog iseljništva u SAD“, *Život i delo Mihajla Idvorskog Pupina*, Novi Sad 1985, str. 277-289.

²² *Mihajlo Idvorski Pupin, Tekstovi u Američkoj štampi 1912–1920. godine* (priredili Đorđe N. Lopičić, Miroslav Stanković), Novi Sad gradska biblioteka, Novi Sad 2018.

²³ Dragoljub Živojinović, „Nacionalno-politički rad Mihajla Pupina u Sjedinjenim Američkim Državama 1914–1915“, *Život i delo Mihajla Idvorskog Pupina*, Novi Sad 1985, str. 359-370, Milan Bulajić „Doprinos Mihajla Pupina u stvaranju Jugoslovenske države, *Život i delo Mihajla Idvorskog Pupina*, Novi Sad 1985, str. 371-389.

Kraljevina Jugoslavija je od 1918. do 1945. godine imala 92 konzulata kojima su rukovodili počasni konzularni funkcioneri.²⁴

Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija i Savezna Republika Jugoslavija od 1945. do 2000. godine imale su 35 konzulata kojima su rukovodili počasni konzularni funkcioneri.

Republika Srbija ima 55 konzulata kojima rukovode počasni konzularni funkcioneri, sa tendencijom povećanja broja počasnih konzula.²⁵

Najveći broj navedenih prigovora od strane kritičara institucije počasnih konzula nesumnjivo stoji. Ipak, i pored svih navedenih prigovora i kritika mišljenja smo da su razlozi za postojanje institucije počasnih konzula mnogo veći. Naime, međunarodna praksa je pokazala da se institucija počasnih konzula održala vekovima u velikom broju raznih država i da su počasni konzuli uspešno i besplatno obavljali konzularne funkcije. Ta duga tradicija postojanja institucije počasnih konzula ocenjena je vrlo pozitivno, a potvrda toga je da su danas u savremenom međunarodnom javnom pravu i međunarodnoj konzularnoj praksi počasni konzuli opšteprihvaćeni.²⁶

Status počasnih konzula

Još kod prvih kodifikacija međunarodnog konzularnog prava postojali su i određeni problemi vezani za instituciju počasnih konzula, tako da su i prve rasprave nastale krajem XIX veka a bile su vezane za pitanje i status počasnih konzula. Rasprave su se svodile uglavnom na predloge za ukidanje institucije počasnih konzula ili za umanjivanje njihovog ranga. Italijanski profesor međunarodnog prava Paskvale Fiore (Pasquale Fiore 1837–1914) u svom Kodeksu iz 1890. godine naveo je da postoji razlika između karijernih i počasnih konzula, da su karijerni konzuli profesionalci, službenici od karijere, dok počasni konzuli spadaju u „nižu klasu“ u odnosu na karijerne konzule, i da sve privilegije i imuniteti međunarodnog javnog prava i međunarodne prakse koje su opštepriznate pripadaju samo karijernim konzulima.²⁷

²⁴ *Diplomatsko-konzularni godišnjak za 1931. godinu*, Državna štamparija Kraljevine Jugoslavije, Beograd, 1931, str. 11-31.

²⁵ <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/diplomatsko-konzularna-predstavnistva/diplomatske-misije/pocasni-konzulati?lang=cyr> (6.2.2021)

²⁶ Najbolji dokaz za ovu konstataciju je i Bečka konvencija o konzularnim odnosima iz 1963. godine, gde u glavi III pod nazivom „Režim koji se primenjuje na počasne konzularne funkcionere i na konzulate kojima oni rukovode“ u čl. 58-68 to i predviđa.

²⁷ Fiore Pasquale, *Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica*, 1890; *Annuaire de l'Institute de droit international* (onzieme volume), Paris, 1892, str. 348-394; Bogdan Babović, „Počasni konzuli i kodifikacija međunarodnog prava“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 1*, Beograd, 1962, str. 105.

O kodifikaciji konzularnog prava koja je uključivala i materiju institucije počasnih konzula raspravljalo se, kao što smo napred naveli, od kraja XIX veka pa sve do sredine XX veka. Tako je poznati Institut za međunarodno pravo, na zasedanju u Veneciji 1896. godine, u svom Pravilniku o konzularnim imunitetima propisao da se naziv konzul odnosi samo na karijerne konzule, a da je za počasne konzule naziv samo konzularni agent. Ovakva i slična rešenja su u stvari bila rezultat određenih stavova i kampanje pojedinih autora i organizacija kojima su pokušavali da ukinu instituciju počasnog konzula.²⁸

Društvo naroda je u vremenskom periodu od 1920. do 1939. godine pokušalo da izvrši kodifikaciju međunarodnog konzularnog prava. U izveštaju Potkomiteta stručnjaka se navodi da institucija počasnih konzula ne bi trebalo da postoji.²⁹ Na tome se sve i završilo, jer nije bila doneta nikakva međunarodna kodifikacija konzularnog prava. I pored brojnih zalaganja da se izvrši međunarodna kodifikacija mnogih pravnih materija iz raznih grana prava Društvo naroda nije u tome uspeło.³⁰

U istom vremenskom periodu, između dva svetska rata, u materiji kodifikacije međunarodnog konzularnog prava značajan je i Harvardski nacrt o pravnom položaju i dužnostima konzula iz 1932. godine, koji je predstavljao najpotpuniji predlog doktrinarne kodifikacije konzularnog prava. Značajno je da se u Nacrtu nije pravila razlika između karijernih i počasnih konzula. Navodi se da počasni konzuli mogu pored konzularne funkcije da se bave još nekom delatnošću, a karijerni konzuli ne mogu.³¹

Na konferenciji o konzularnim odnosima, koja je održana u Beču od 4. marta do 22. aprila 1963. godine, pored ostalih pitanja iz konzularne materije raspravljalo se i o počasnim konzulima. Konferencija je prihvatila stav Komisije za međunarodno pravo Ujedinjenih nacija iz 1961. gde je, pored ostalog, bio i stav o postojanju institucije počasnih konzula koji je prihvaćen i usvojen u Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima iz 1963. godine. Kao što je u Konvenciji navedeno, stav o postojanju institucije počasnih konzula bio je prihvaćen, pre svega, jer institucija počasnih konzula ima fakultativni karakter.³²

²⁸ Bogdan Babović, „Počasni konzuli i kodifikacija međunarodnog prava“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 1*, Beograd, 1962, str. 105.

²⁹ *Publications of the League of Nations*, V. Legal, Geneva, 1927, str. 4.

³⁰ Bogdan Babović, „Počasni konzuli i kodifikacija međunarodnog prava“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 1*, Beograd, 1962, str. 106; Milan Šahović, *Opšta pitanja kodifikacije međunarodnog prava*, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1958, str. 77-84; Miodrag Mitić, *Diplomatija delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1999, str. 110.

³¹ *Supplement to the American Journal of International Law*, Cambridge, 1932, str. 201.

³² Milan Bartoš, „Bečka konferencija o konzularnim odnosima“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 2*, Beograd, 1963, str. 161-173.

U članu 68 Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963, pod naslovom „Fakultativni karakter institucije počasnih konzularnih funkcionera“, navedeno je: „Svaka država je slobodna da odluči da li će imenovati ili primiti počasne konzularne funkcionere“, što znači da ako neka država prijema prihvati primanje počasnih konzula, onda mora da se pridržava opšteprihvaćenih propisa o počasnim konzulima.

Status počasnih konzula u savremenom međunarodnom javnom pravu regulisan je Bečkom konvencijom o konzularnim odnosima iz 1963. godine. U članu 1 stav 2 predviđeno je sledeće: „Postoje dve vrste konzularnih funkcionera: karijerni i počasni konzularni funkcioneri. Odredbe druge glave ove konvencije odnose se na konzulate kojima rukovode karijerni konzularni funkcioneri; odredbe treće glave odnose se na konzulate kojima rukovode počasni konzularni funkcioneri.“³³

U glavi III pod nazivom „Režim koji se primenjuje na počasne konzularne funkcionere i na konzulate kojima oni rukovode“, u članovima 58 do 68 detaljno i precizno je regulisan status i postupak koji se primenjuje na počasne konzule, kao i na konzulate kojima oni rukovode.³⁴

Donošenjem Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine praktično je počela nova faza progresivnog razvoja međunarodnog konzularnog prava, jer je posle više vekova najzad kodifikovano međunarodno konzularno pravo.³⁵

U navedenoj glavi III Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine, gde je propisan status i režim koji se primenjuje na počasne konzule, postoje ipak razlike u odnosu na karijerne konzularne funkcionere. Na primer, u pogledu zaštite konzularnih prostorija, gde se u članu 59 Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine, pod naslovom „Zaštita konzularnih prostorija“, navodi da država prijema preduzima mere da bi zaštitila konzularne prostorije konzulata kojim rukovodi počasni konzularni funkcioner da bi sprečila ulazak u njih, ili njihovo oštećenje, kao i narušavanje mira konzulata ili povredu njegovog dostojanstva. Razlika je uočljiva kada se uporedi sa članom 31, tačka 1 i 3 Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. Naime, u navedenom članu 31, tačka 1 i 3, još u samom naslovu tog člana stoji: „Nepovredivost konzularnih prostorija.“³⁶ Na osnovu navedene razlike može se zaključiti da konzularne prostorije kojim rukovodi počasni konzularni funkcioner ne uživaju nepovredivost pošto te prostorije

³³ Međunarodni ugovori i drugi sporazumi broj 5. od 4. maja 1966, *Službeni list SFRJ*, Beograd 966, str. 368.

³⁴ Međunarodni ugovori i drugi sporazumi broj 5. od 4. maja 1966, *Službeni list SFRJ*, Beograd 966, str. 385-387.

³⁵ Mohammed Ali Ahmad, *L'institution consulaire et le droit international*, Paris, 1973, str. 25.

³⁶ Međunarodni ugovori i drugi sporazumi broj 5. od 4. maja 1966, *Službeni list SFRJ*, Beograd 966, str. 376-377.

nisu posebno zaštićene od strane državnih organa države prijema. Tako, državni organi mogu u ove prostorije da uđu bez posebnog odobrenja počasnog konzularnog funkcionera. Ipak, u članu 59 Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine država prijema ima dužnost da zaštiti konzularne prostorije počasnog konzularnog funkcionera.³⁷

Konzularna arhiva i dokumenta u konzulatima kojim rukovodi počasni konzul su nepovrediva u svako vreme i ma gde da se nalaze, ali samo pod uslovom da se drže odvojeno od drugih spisa i dokumenata koji su privatnog karaktera rukovodioca konzulata, a koja se odnose na njegovu primarnu profesionalnu poslovnu trgovačku ili bilo koju drugu delatnost. Nepovredivost konzularnih arhiva i dokumenata predviđena je u članu 61 Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963.³⁸

Na osnovu člana 62 Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine, oslobođenje od svih carina, taksi i drugih sličnih dažbina država prijema izvršiće za sledeće predmete koji su namenjeni isključivo za službenu upotrebu konzulata kojim rukovodi počasni konzularni funkcioner: grbove, zastave, natpise, pečate i štambilje, knjige, službene stampane stvari, kancelarijski nameštaj, kancelarijski materijal i pribor, i slične predmete koje konzulatu dostavlja država imenovanja ili koji mu se dostavljaju na njegov zahtev.³⁹

U članu 63 Bečke konvencije o konzularnim odnosima, predviđeno je da počasni konzularni funkcioner ne uživa krivično pravni imunitet, pa ni imunitet od lišavanja slobode. Ako je pokrenut krivični postupak protiv počasnog konzularnog funkcionera, on se mora pojaviti pred nadležnim sudskim ili drugim nadležnim organima države prijema koji su pokrenuli krivični postupak. Krivični postupak koji je pokrenut mora se voditi s poštovanjem koje se duuguje i ukazuje počasnom konzularnom funkcioneru zbog njegovog službenog položaja, kao i da postupak treba voditi na takav način da se što je moguće manje ometa vršenje konzularnih funkcija. Ukoliko konzularni funkcioner treba da bude uhapšen ili pritvoren, postupak protiv njega treba da se pokrene u najkraćem mogućem roku.⁴⁰

³⁷ Juray Andrassy, *Međunarodno pravo*, šesto izdanje Školska knjiga, Zagreb, 1976, str. 302; Miša Levi, „Bečka konvencija o konzularnim odnosima i jugoslovenska praksa“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 2*, Beograd, 1963, str. 240-241; Georgi Trajkovski, *Konzularna praksa*, NOVA, Beograd, 1991, str. 91.

³⁸ Miša Levi, „Bečka konvencija o konzularnim odnosima i jugoslovenska praksa“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 2*, Beograd, 1963, 241; Georgi Trajkovski, *Konzularna praksa*, NOVA, Beograd, 1991, str. 91.

³⁹ Miša Levi, „Bečka konvencija o konzularnim odnosima i jugoslovenska praksa“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 2*, Beograd, 1963, str. 241; Georgi Trajkovski, *Konzularna praksa*, NOVA, Beograd, 1991, str. 92.

⁴⁰ Miša Levi, „Bečka konvencija o konzularnim odnosima i jugoslovenska praksa“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 2*, Beograd, 1963, str. 241; Georgi Trajkovski,

U članu 64 Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963, pod naslovom „Zaštita konzularnog funkcionera“, predviđeno je da je država prijema obavezna da pruži zaštitu konzularnom funkcioneru ukoliko mu je potrebna, zbog njegovog službenog položaja. Ovde nije u pitanju obična i standardna zaštita koju država prijema pruža i obezbeđuje svim strancima koji rade, žive i posećuju državu prijema na kraće ili duže vreme. U ovom konkretnom slučaju potrebna je efikasna fizička zaštita konzularnog funkcionera za nesmetano obavljanje službenih konzularnih funkcija. Ukoliko ovakve efikasne zaštite nema, onda je praktično nemoguće vršiti konzularne funkcije koje su predviđene međunarodnim pravom, kao i na osnovu Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine. Ipak, ovakva zaštita počasnog konzularnog funkcionera razlikuje se od zaštite karijernog konzularnog funkcionera, a predviđena je u članu 40 gde se navodi sledeće: „Država prijema će postupiti prema konzularnim funkcionerima sa dužnim poštovanjem, preduzeće sve odgovarajuće mere da bi se sprečila svaka povreda njihove ličnosti, slobode i dostojanstva“. Očigledno je da je u pitanju niži rang zaštite.⁴¹

U pogledu vršenja konzularnih funkcija od strane počasnih i karijernih konzularnih funkcionera, iako načelno nema nikakvih suštinskih razlika između konzularnih funkcija, ipak u međunarodnoj konzularnoj praksi postoje određene razlike. Kao što smo napred naveli, počasni konzularni funkcioneri su praktično ličnosti koje nisu stručne u obavljanju konzularnih funkcija. Jer, konzularne funkcije u najvećem broju slučajeva su pravne i stručne funkcije, koje treba da obavlja stručno lice, pre svega diplomirani pravnik sa pravosudnim iskustvom i praksom. Počasni konzularni funkcioner se ne bavi politikom, nego pravnim zastupanjima svojih državljana, fizičkih i pravnih lica, kod lokalnih nadležnih pravosudnih i drugih organa. Pored navednih poslova, počasni konzularni funkcioner je nadležan za obavljanje svih konzularnih funkcija koje su predviđene u članu 5 Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine. U pitanju su brojne konzularne funkcije gde se zahteva stručnost, znanje i odgovornost. Navešćemo samo neke: vizno-pasoški poslovi, javnobeležnički poslovi, problematika nasleđivanja, zaštita maloletnih i

Konzularna praksa, NOVA, Beograd, 1991, str. 92-93; Đorđe N. Lopičić, Jelena Đ. Lopičić Jančić, *Konzularni odnosi i konzularno pravo*, Institut za međunarodnu politiku i bezbednost, Beograd, 2013, str. 232-233; Vladimir Bajer, „Pravni položaj konzulata i članova konzulata u krivičnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu broj 1*, Zagreb, 1967, str. 72; Zdravko Stojanović, „Pravna zaštita konzula i konzulata“, *Priručnik broj 5*, Zagreb, 1985, str. 485.

⁴¹ Miša Levi, „Bečka konvencija o konzularnim odnosima i jugoslovenska praksa“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 2*, Beograd, 1963, str. 241-242; Đorđe Lopičić, „Počasni konzuli“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu broj 3-4*, Beograd, 1993, str. 346.

poslovno nesposobnih lica, pitanje starateljstva (tutela i kuratele), uručenje i dostava raznih spisa i dokumenata, i drugo.

Kao što se vidi, najveći broj konzularnih funkcija imaju javnopravni karakter na kojima se zasnivaju značajna statusna pitanja za fizička i pravna lica. Zato najveći broj država svojim počasnim konzularnim funkcionerima ne daje ovlašćenja da mogu da vrše te javnopravne konzularne funkcije, pre svega vizno-pasoške poslove, javnobeležničke poslove i matičarske poslove. Razlozi za ovakve odluke su višestruki. Prvo, počasni konzularni funkcioneri nisu stručni ni obučeni da obavljaju te funkcije. Zatim, obavljanje tih javno pravnih funkcija donosi veoma veliki rizik da se nanese šteta za stranku u postupku, kao i za samu državu imenovanja. Činjenica da izdati nekom licu pasoš ili vizu može da nanese ogromnu štetu i posledice državi imenovanja (ako je u pitanju kriminalac, terorista, zatim izdavanje dokumenata ili overa falsifikovanih dokumenata i sl.). Pojedine države dale su instrukcije svojim počasnim konzularnim funkcionerima da prime zahteve sa dokumentacijom za izdavanje pasoša i viza, kao i dokumentaciju koju treba overiti, a onda se to sve dostavlja najbližoj ambasadi države imenovanja koja dalje vodi taj postupak.

Pojedine države su u cilju što boljeg obučavanja počasnih konzularnih funkcionera publikovale priručnike i praktikume namenjene počasnim konzularnim funkcionerima, gde se navodi i objašnjava čitav postupak konzularnih funkcija koje mogu da se obavljaju. Takođe, pojedine države u svojim ministarstvima spoljnih poslova povremeno organizuju kraće seminare i savetovanja za počasne konzularne funkcionere na kojima se vrši dodatna obuka, daju objašnjenja i instrukcije. Zatim, pojedine države vrše povremeno obilazak svojih počasnih konzulata gde se, takođe, pored pregleda rada vrši i dodatna kraća instruktaza i obuka počasnih konzularnih funkcionera.

Postoje i slučajevi gde pojedine države imenovanja u svoje generalne konzulate, kojima rukovodi počasni konzularni funkcioner, postavljaju jednog karijernog konzula koji je po rangu zamenik počasnog generalnog konzula. Taj karijerni konzul je postavljen da obavlja sve javnopravne konzularne funkcije počev od vizno-pasoških i javnobeležničkih i drugih konzularnih funkcija. Jer, on je za to stručan i obučan, a kao državljanin države imenovanja za sve njegove radnje država imenovanja snosi odgovornost. Ipak, ima dosta primera da se za počasnog konzularnog funkcionera postavljaju i advokati što se u praksi pokazalo kao dobro rešenje.

Konzularne funkcije, koje su navedene u članu 5 Bečke konvencije o konzularnim odnosima, su vrlo brojne i praktično nemaju ograničenja ako zakoni i propisi države prijema ne zabranjuju ili se ne protive, ili koje su pomenute u međunarodnim sporazumima na snazi između države imenovanja i države prijema. Prema tome, konzularne funkcije koje može vršiti počasni konzularni funkcioner su veoma brojne i obimne. One zavise od mnogih objektivnih činilaca i okolnosti koje postoje između države imenovanja i države prijema. Svakako da je najopštija konzularna funkcija

počasnog konzularnog funkcionera da u državi prijema vrši zaštitu interesa države imenovanja i njenih državljana, fizičkih i pravnih lica u granicama koje dopušta međunarodno pravo. Navedena zaštita interesa je veoma široka i brojna i teško je u ovom ograničenom prostoru navesti kakve su zaštite u pitanju. Ukoliko počasni konzularni funkcioner nije u mogućnosti da lično sprovede navedenu zaštitu interesa države imenovanja i njenih državljana, fizičkih i pravnih lica, on tada angažuje druga stručna lica koja bi vršila tu konzularnu funkciju. To je najčešće angažovanje advokata, koji bi radio pod instrukcijama, savetima, nadzorom i kontrolom počasnog konzularnog funkcionera.

U praksi konzularnih funkcija počasnih konzularnih funkcionera najviše angažovanje sastoji se u razvoju, iniciranju i realizaciji trgovinskih, ekonomskih, kulturnih i naučnih odnosa između države imenovanja i države prijema. Načini na koji se obavljaju navedene konzularne funkcije su veoma različiti i nemoguće ih je sve navesti. Navedene konzularne funkcije počasnih konzularnih funkcionera pokazale su se u praksi kao najsvrsishodnije, i postigle su zaista dobre rezultate jer su ekonomski odnosi pored dobrih političkih, svakako, najznačajniji. Naročito su značajne konzularne funkcije u oblasti informisanja, trgovinskih, ekonomskih, kulturnih, naučnih, turističkih, sportskih i svih drugih delatnosti države imenovanja kod nadležnih institucija države prijema, putem sredstava javnog informisanja, kao i raznim pisanim publikacijama i prospektima kojim se obaveštava i najšira javnost države prijema.

Pored navedenog, počasni konzularni funkcioneri organizuju razne posete privrednika, naučnika, kulturnih radnika, turista, sportista i svih drugih koji posećuju državu imenovanja i dobijaju unapred potrebne informacije. Značajne su promocije svih navedenih delatnosti na raznim sajmovima, kongresima, savetovanjima i sličnim privrednim manifestacijama, kao i u svim medijima. Takođe, počasni konzularni funkcioneri vrše obeležavanje značajnih datuma iz političke i kulturne istorije države imenovanja, putem raznih prijemata i drugih manifestacija.

Počasni konzularni funkcioneri, pored navedenih konzularnih funkcija gde obaveštavaju svoju ambasadu o svim privrednim, trgovačkim, kulturnim, naučnim i drugim događajima na svom konzularnom području, načelno mogu obaveštavati i o političkim događajima koje saznaju od lokalnih organa vlasti ili u sredstvima javnog informisanja. Sem izveštavanja njihovo interesovanje na tom nivou prestaje jer konzuli, bilo da su karijerni ili počasni, nemaju ovlašćenja da se bave politikom.

Počasni konzul, odnosno konzulat kojim rukovodi počasni konzul, putem posebnog ugovora između ministarstva inostranih poslova i njega utvrđuje vrstu i obim konzularnih funkcija i poslova koje obavlja. Moguće je da postoji samo jednostrano ovlašćenje od strane ministarstva inostranih poslova o vrsti i obimu konzularnih poslova. Činjenica je da

mnoge države nemaju takve ugovore kojim se određuju vrste i obim konzularnih funkcija.⁴²

Navodimo da je posle Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine izvršena još jedna regionalna kodifikacija konzularnog prava. To je Evropska konvencija o konzularnim funkcijama koju je doneo Evropski savet 11. decembra 1967. godine.⁴³ Navedena Evropska konvencija o konzularnim funkcijama iz 1967, kao što se iz samog naziva vidi, reguliše samo jednu užu oblast konzularnih odnosa – konzularne funkcije, tako da ona nije univerzalnog karaktera nego je ograničena na države članice Evropskog saveta. U navedenoj Evropskoj konvenciji iz 1967. godine nigde se ne spominju počasní konzularni funkcioneri, niti konzulati kojima rukovode počasní konzularni funkcioneri. Navedenu konvenciju su ukupno ratifikovale svega četiri države: Grčka, Norveška, Portugalija i Španija. S obzirom na to da je uslov za stupanje na snagu ratifikacija pet država, ovaj uslov je naknadno ispunjen tek 9. juna 2011. godine kada je Gruzija ratifikovala ovu Konvenciju. Može se zaključiti da je u pitanju samo jedan neuspeo pokušaj kodifikacije konzularnog prava, koji nije naišao na prijem ni kod država članova Saveta Evrope, tako da u međunarodnoj konzularnoj praksi niti se primenjuje niti koga obavezuje.⁴⁴

Umesto zaključka

Instituciju počasnih konzula prihvatio je ogroman broj savremenih država, sa tendencijom njihovog daljeg povećavanja. Naime, međunarodna konzularna praksa potvrdila je opravdanost postojanja institucije počasnih konzula, koji su sa velikim uspehom besplatno obavljali značajan deo konzularnih funkcija. Na ovaj način su se proširila efektivna konzularna područja što je, pored ostalog, doprinelo povećanju ekonomskih poslova, kao i velikih turističkih kretanja, saobraćaja svih vrsta, iseljništva i poslova vezanih za elemente inostranosti.

Instituciju počasnih konzula su prihvatile, pre svega, male i srednje države koje nisu imale većih finansijskih sredstava za finansiranje velike mreže konzulata u savremenim državama. Naročito pomorske države imaju čak i po nekoliko stotina počasnih konzulata širom sveta. Poslednjih decenija u čitavom svetu otvoren je veliki broj konzulata kojima rukovode

⁴² Miodrag Mitić, *Diplomatija delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1999, str. 115-116.

⁴³ „Evropska konvencija o konzularnim odnosima“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 2*, Beograd, 1971, str. 276-289; Bogdan Babović, *Evropska konvencija o konzularnim funkcijama*, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 2*, Beograd, 1971, str. 251-252.

⁴⁴ Đorđe N. Lopičić, Jelena Đ. Lopičić Jančić, *Konzularni odnosi i konzularno pravo*, Institut za međunarodnu politiku i bezbednost, Beograd, 2013, str. 31-32.

počasni konzularni funkcioneri. Još davne 1957. godine navodeno je u jednoj studiji, koja je obuhvatila osamnaest država, da je od ukupno 7.760 konzularnih funkcionera karijernih bilo 2.109, dok je 5.651 bilo počasnih konzularnih funkcionera. Interesovanje poslovnih ljudi za kandidate počasnih konzula u mnogim državama je veliko. Najveći broj konzulata kojima rukovode počasni konzularni funkcioneri nalazi se u SAD. U 1985. godini taj broj je iznosio 1.012 konzulata, a svakako je danas taj broj mnogo veći. Međutim, SAD ne praktikuju otvaranje konzulata kojima rukovode počasni konzuli, nego samo karijerni konzuli.⁴⁵

Usvajanje Bečke konvencije o konzularnim odnosima iz 1963. godine imalo je veoma pozitivnog uticaja na instituciju konzulata kojima rukovode počasni konzularni funkcioneri i njegovoj daljoj afirmaciji. Do tada je institucija počasnih konzula bila zasnovana samo na međunarodnom običajnom pravu koje nije bilo opšte usvojeno. Bečka konvencija o konzularnim odnosima iz 1963. godine utvrdila je postojanje institucije konzulata kojima rukovode počasni konzularni funkcioneri, te je izvesno da će se ova institucija kako u teoriji tako i u međunarodnoj konzularnoj praksi dalje progresivno razvijati i usavršavati.

Bibliografija

- Ali Ahmad, Mohammed, *L'institution consulaire et le droit international*, Paris, 1973.
- Andrassy, Juray, *Međunarodno pravo*, šesto izdanje, Školska knjiga, Zagreb, 1976.
- Annuaire de l'Institute de droit international (onzieme volume), Paris, 1892.
- Babović, Bogdan, „Bečka konvencija o konzularnim odnosima“, *Godišnjak Instituta za međunarodnu politiku i privredu*, Beograd, 1964.
- Babović, Bogdan, Evropska konvencija o konzularnim funkcijama, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 2*, Beograd, 1971.
- Babović, Bogdan, „Počasni konzuli i kodifikacija međunarodnog prava“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 1*, Beograd, 1962.
- Bajer, Vladimir, „Pravni položaj konzulata i članova konzulata u krivičnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu broj 1*, Zagreb, 1967, str. 71-80.
- Bartoš, Milan, „Bečka konferencija o konzularnim odnosima“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 2*, Beograd, 1963.
- Bartoš, Milan, *Međunarodno javno pravo*, II knjiga, Kultura, Beograd, 1956.

⁴⁵ Luke T. Lee, *Consular Law and Practice*, (Second Edition), Claredon Press, Oxford, 1991, str. 568-569.

- Diplomatsko-konzularni godišnjak za 1931. godinu*, Državna štamparija Kraljevine Jugoslavije, Beograd, 1931,
- Dorđević, Jovan, *Latinsko-srpski rečnik*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1997.
- Etinski, Rodoljub, *Međunarodno javno pravo* (treće izdanje), Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2007.
- „Evropska konvencija o konzularnim odnosima“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 2*, Beograd, 1971.
- Fir Le, Luj, *Međunarodno javno pravo*, Geca Kon, Beograd, 1934.
- Ibler, Vladimir, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, drugo, izmenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1987.
- Janković, Branimir, *Međunarodno javno pravo*, Naučna knjiga, Beograd, 1974.
- Karović, Pavle, *Diplomacija*, Beograd, 1936.
- Lopičić, Đorđe, „Počasni konzuli“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu broj 3-4*, Beograd, 1993.
- Mitić, Miodrag, *Diplomatske i konzularne funkcije*, Savremena administracija, Beograd, 1978.
- Novaković, Mileta, *Osnovi međunarodnog javnog prava* (knjiga druga), Štamparija Privrednik, Beograd, 1938.
- Krivokapić, Boris, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Krizman, Bogdan, *Što je diplomacija*, Društvo novinara Hrvatske, Zagreb, 1952.
- Lee, T.Luke, *Consular Law and Practice*, (Second Edition), Claredon Press, Oxford, 1991,
- Levi, Miša, „Bečka konvencija o konzularnim odnosima i jugoslovenska praksa“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 2*, Beograd, 1963.
- Libbera, C., „Le consul honoraire depuis les origines jusqu’a nos jours“, *Reviue Hellenique de droit international No. 3-4*, Athens 1958.
- Lopičić, N. Đorđe, „Bečka konvencija o konzularnim odnosima iz 1963. godine – kratak osvrt povodom strupanja na snagu“, *Međunarodna politika broj 1150*, Beograd, 2013.
- Lopičić, Đorđe N., Lopičić Jančić, Jelena Đ., *Konzularni odnosi i konzularno pravo*, Institut za međunarodnu politiku i bezbednost, Beograd, 2013.
- Međunarodni ugovori i drugi sporazumi broj 5. od 4. maja 1966, *Službeni list SFRJ*, Beograd 1966,
- Mitić, Ilija, *Konzulati i konzularna služba starog Dubrovnika*, Historijski institut Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Dubrovnik, 1973.
- Mitić, Ilija, „Povijest evropske konzularne službe i doprinos Dubrovnika njezinom razvoju do početka XIX stoljeća“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split, 1988, str. 79-89.

- Mitić, Miodrag, *Diplomatija delatnost, organizacija, veština, profesija*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1999.
- Pasquale, Fiore, *Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica*, 1890; *Publications of the League of Nations*, V.Legal, V. 7, Geneva, 1927, str. 2-19.
- Sen, B., *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, (Third revised edition), Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, Boston, London, 1988.
- Satow's Guide to Diplomatic Practice, fifth edition, London-New York, 1979.
- Stojanović, Zdravko, „Pravna zaštita konzula i konzulata“, *Priručnik broj 5*, Zagreb, 1985.
- Stuart, H.Graham, *American Diplomatic and Consular Practice*, Appleton-Century-Crofts, New York, 1952.
- Supplement to the American Journal of International Law*, Cambridge, 1932.
- Šahović, Milan, *Opšta pitanja kodifikacije međunarodnog prava*, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1958.
- Trajkovski, Georgi, *Konzularna praksa*, NOVA, Beograd, 1991.
- Zubkov, G. V., Bobilev-N.G., *Osnovi konsulskoj službi*, Moskva 1986.

INTERNATIONAL ASPECT OF THE INSTITUTION OF HONORARY CONSULS

ABSTRACT

The article examines the institution of honorary consuls from the international legal aspect. Chronologically, the institution of consuls occurred first, and the institution of honorary consuls occurred much later. The institution of honorary consuls was first established and applied in the Middle Ages by the Republic of Dubrovnik in its consulates in the Mediterranean. Later, it was accepted by many countries. During the progressive codification of international consular law, which occurred and intensified in the 19th century, it included, to a greater or lesser extent, the institution of honorary consuls with different views on their legal status. The existing international consular practice has significantly contributed to the establishment of honorary consuls as an institute of international public law. Finally, with the adoption of the Vienna Convention on Consular Relations from 1963, the status of honorary consuls was internationally recognized. The existing practice in the past period, from 1963 until today, has only confirmed the generally accepted international consular practice on the existence of honorary consuls.

Keywords: Consul, Honorary Consul, Consular functions, Vienna Convention on Consular Relations 1963, Consular Law.