



ПРАВОТО НА ДИПЛОМАТИЧЕСКА И КОНСУЛСКА ЗАКРИЛА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕС

Живко ДРАГАНОВ¹

¹ Катедра Международно право и право на ЕС, УНСС, София, България.
E-mail: jdraganov@unwe.bg

JEL K33, K38

Резюме

Ключови думи:

право на дипломатическа и консулска закрила, гражданство на Европейския съюз, основни права на ЕС.

В статията се разглежда правото на дипломатическа и консулска закрила на гражданите на Европейския съюз и по-конкретно развитието на правото на Съюза в посочената област. За да се изясни същността на правото на дипломатическа и консулска закрила на гражданите на ЕС, са разглеждани общите постановки относно дипломатическата и консулската закрила в международното право. Проследена е еволюцията на производното право на Европейския съюз и са очертани някои по-значими проблеми, които затрудняват упражняването на правото на дипломатическа и консулска закрила от гражданите на Съюза.

© 2018 Икономически университет – Варна

Цитиране: ДРАГАНОВ, Ж. (2018) Правото на дипломатическа и консулска закрила на гражданите на ЕС. *Известия. Списание на Икономически университет – Варна*. 62 (3). с. 228 - 241.

1. Дипломатическата и консулската закрила в международното право

В съвременния динамичен свят на противоречия, на глобализация и изострящи се конфликти, функцията на държавата по защита на нейните граждани в чужбина придобива все по-важно значение. Възможностите, средствата и редът за осъществяване на тази защита са предмет на дипломатическото и консулското право. Дипломатическото право урежда официалната дейност на субектите на международното право в областта на външните отношения (Владимиров, 2009, с. 359). Консулското право, от своя страна, съдържа нормите, които уреждат организирането и извършването на консулската дейност, правното положение и функциите на консулските учреждения, техните привилегии и имунитети,

както и привилегиите и имунитетите на персонала им (Владимиров, 2009, с. 408). Дипломатическите и консулските отношения се регулират от нормите на международното договорно и обичайно право. Тези отношения се осъществяват непосредствено от държавите чрез техните органи за осъществяване на външната политика и международните отношения. Държавните органи за външна политика формират дипломатическата служба на държавата. Дипломатическата служба е специализирана държавна администрация, която включва вътрешни и външни органи. Вътрешните органи осъществяват функциите си на територията на страната, а външните – в чужбина. Съгласно разпоредбата на чл. 21, ал. 1 от Закона за дипломатическата служба (ЗДСл), дипломатическата и/или консулската дейност в друга държава или при международни правителствени организации се осъществява от задграничните представителства на страната, които могат да бъдат посолства, постоянни представителства и постоянни делегации при международните правителствени организации; генерални консулства, консулства, вицеконсулства и консулски агентства; дипломатически бюра и бюра за връзка; и специални мисии по смисъла на Конвенцията за специалните мисии, приета от ОС на ООН на 8 декември 1969 г.

Основна цел на дипломатическата служба, съгласно ЗДСл, е да защитава правата и интересите на българските граждани в чужбина, в съответствие с принципите и нормите на международното право (1). Правото на дипломатическа закрила за българските граждани е предвидено в чл. 25, ал. 5 от Конституцията, съгласно която разпоредба българските граждани, които пребивават в чужбина, са под закрилата на Република България. Функциите на дипломатическите представителства са посочени в чл. 3 от Виенска конвенция за дипломатическите отношения (2) и включват защита в приемащата държава на интересите на гражданите на изпращащата държава (член 3, параграф 1 (b)). Функциите на консулските представителства, от своя страна, са предвидени във Виенска конвенция за консулските отношения (3). Съгласно чл. 5, консулските функции се състоят в защита в приемащата държава на интересите на изпращащата държава и на нейните граждани, физически и юридически лица, в границите, допускани от международното право (чл. 5, буква „а“), и в редица дейности, основна част от които се отнасят до оказване на необходимото съдействие на гражданите на изпращащата държава в приемащата държава, като издаване на паспорти и документи за пътуване (буква „d“); оказване на помощ и съдействие на граждани (буква „e“); осъществяване на представителство на гражданите на изпращащата държава пред съдебни органи (буква „f“) и др.

Дипломатическата и консулската закрила се различават по своето съдържание. Дипломатическата закрила включва предприемане на действия от една държава срещу друга държава, когато правата и интересите на гражданин на първата държава са засегнати от неправомерни действия на втората държава и когато са изчерпани всички средства за защита на местно ниво. В Заключението си в производството за даване на становище 2/15 (Sharpston, 2016, т. 539), Генералният адвокат обръща внимание, че „както е посочил Постоянният съд за международно правосъдие, „като поема случая на един от своите граждани и прибягва до дипломатически действия или международно съдебно производство от свое име, държавата всъщност отстоява своите собствени права – правото си да гарантира, в лицето на своите граждани, зачитането на нормите на международното право“. Дипломатическата закрила на граждани може да намери израз в завеждане на съдебни иски или в дипломатически актове или в други средства за мирно уреждане на въпроса (Geyer, 2007, р. 4). Съгласно чл. 1 от Проекта на правила за дипломатическа закрила (4), приет през 2006 от Комисията по международно право (International Law Commission (ILC)), дипломатическата закрила се състои от ангажиране от страна на държавата, чрез дипломатически действия или средства или други мирни средства, на отговорността на друга държава за вреда, причинена от неправомерен акт от страна на тази държава, на физическо или юридическо лице от първата държава, с намерението да се осъществи тази отговорност. От своя страна, консулското съдействие се изразява най-вече в подкрепата, която националните консулски органи предоставят на гражданите във връзка с личните им дела на територията на друга държава (Patrizia Vigni, 2011, р. 92).

Дипломатическата и консулската закрила се предоставят от задграничните дипломатически или консулски органи на изпращащата държава. От това правило са установени някои изключения. Сред тях е възможността изпращащата държава да изпълнява консулски функции от името на трета държава. Разпоредбата на чл. 8 от Виенската конвенция за консулските отношения допуска тази възможност след съответно уведомление до приемащата държава и при условие, че последната не се противопостави изрично. Отклонения по отношение на предоставянето на дипломатическата защита, са установени в разпоредбите чл. 45 и чл. 46 от Виенската конвенция за дипломатическите отношения. Чл. 45, буква „с“ предвижда, че в случай на скъсване на дипломатическите отношения между две държави или на окончателно или временно отзоваване на представителството, изпращащата държава може да повери защитата на своите интереси и на интересите на своите граждани на трета държава, приемлива за

приемащата държава. Хипотезата на чл. 46 се отнася до случая, когато една държава не е представена в приемащата страна, когато по молба на тази държава и след съгласие на приемащата, се допуска изпращащата държава да поеме върху себе си временно защитата на интересите на тази трета държава и на нейните граждани.

2. Признаване на правото на дипломатическа и консулска закрила на гражданите на ЕС

Институтът на гражданството на Европейския съюз допълва правата, които произтичат от националното гражданство. Гражданите на държавите-членки получават права, които се признават и гарантират за тях непосредствено от правната система на Съюза. Възможността на гражданите на Европейския съюз да се ползват от закрилата на дипломатическите и консулските представителства на други държави от ЕС, е предвидена и съществува едновременно от създаването на гражданството на Съюза (5). Съгласно чл. 8в от Дял II „Разпоредби за изменение на Договора за създаване на ЕИО с оглед създаването на Европейската общност“ от Договора за създаване на Европейския съюз (ДЕС), „Всеки гражданин на Съюза на територията на трета страна, където държавата-членка, чийто гражданин е той, няма представителство, се ползва от закрилата на дипломатическите и консулските представителства на всяка държава-членка при същите условия, както и гражданите на тази държава. Преди 31 декември 1993 г. държавите-членки установяват помежду си необходимите правила и започват необходимите международни преговори за осигуряване на тази закрила.“

Поради обстоятелството, че дипломатическата и консулската закрила като дейност е присъща изключително на държавните органи за външни отношения и е подчинена на правилата на международното право, още с приемането си, цитираната разпоредба поражда въпроси във връзка със съдържанието и упражняването на правото на дипломатическа и консулска закрила. Съществено затруднение във връзка с прилагането ѝ произтича от обстоятелството, че правото на ЕС не е в състояние да обвърже трети държави, които не са членки на ЕС и които, съгласно Виенската конвенция за консулските отношения, следва да бъдат уведомени и да приемат извършването на действията от държава, различна от държавата по гражданството на лицето. Държавите-членки имат задължение да проведат необходимите международни преговори, за да осигурят тази закрила, но това не се осъществява. Вместо да се сключват двустранни международни договори, третите държави биват единствено уведомявани неформално за всеки отделен случай (Faro, Sebastiano and Moragu, Madalina, 2010, p. 12). Освен

това, възниква въпросът дали се създава задължение за държавите-членки или се признава ново, самостоятелно право за гражданите на Съюза, както и как следва да се определя обхватът на дипломатическата и консулска закрила, какво включва понятието дипломатическа и консулската закрила и как то се отнася към съдържанието на понятията дипломатическа и консулска закрила в международното право? Част от тези въпроси получават своите отговори в процеса на развитието на правната система на ЕС, други все още стоят открити.

Развитието на правната уредба на дипломатическата и консулската закрила в правото на ЕС преминава през два основни етапа, а именно от ДЕС до Договора от Лисабон (ДЛ), и от ДЛ до приемането на Директива 2015/537 на Съвета относно консулската закрила за граждани на Съюза в чужбина. През първия етап са приети Решение 95/553 на Представителите на правителствата на държавите-членки, заседаващи в рамките на Съвета от 19 декември 1995 година относно закрилата на гражданите на Европейския съюз, осигурявана от дипломатическите и консулските представителства (6) и Решение 96/409/ОВППС на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, от 25 юни 1996 г. относно утвърждаването на временен документ за пътуване (7). Освен това, правото на дипломатическа и консулска закрила се закрепва като основно право на гражданите в разпоредбата на чл. 46 от Хартата на основните права.

Независимо от приемането на посочените актове, през първия етап предвидената в Договорите дипломатическа и консулската закрила не успява да осигури ефективна възможност на гражданите на държавите-членки да се ползват от нея. Налице са множество причини за това. Основен проблем е, че международното право традиционно признава изключителна компетентност на държавата по гражданството, когато става въпрос за оказване на закрила в чужбина (Patrizia Vigni, 2011, p.91). Наблюдават се съществени различия в подхода на отделните държави-членки при предоставяне на дипломатическа и консулска закрила на собствените им граждани. В проведено изследване на правната рамка на консулската закрила в държавите-членки на ЕС, страните са класифицирани в пет различни групи, в зависимост от критерия дали може да се приеме, че националното им законодателство предоставя право на консулска закрила, или не (Faro, Sebastiano and Moraru, Madalina, 2010, p. 608-614). В част от държавите, сред които България, Унгария, Полша, Португалия и др., правото на консулска закрила се основава на обща конституционна разпоредба, която предвижда, че гражданите на държавата, пребиваващи в чужбина са под нейна закрила (8). Друга група държави, като Дания, Финландия и Гърция имат в за-

конодателството си специални разпоредби, които предоставят право на консулска закрила на техните граждани. Има и държави, като Великобритания, Ирландия, Австрия, Холандия и др., в чиито вътрешни нормативни актове липсва законоустановено право на консулската закрила (Faro, Sebastiano and Moraru, Madalina, 2010, p. 610), и в които консулската закрила е въпрос на държавна политика и се предоставя по преценка на съответните държавни органи за всеки конкретен случай. Тези различия водят и до нежелание на част от държавите да действат активно за осигуряване на дипломатическа и консулска закрила на граждани на други страни-членки на ЕС, както и до отстояване на позицията, че правото на дипломатическа и консулска закрила представлява по своята същност една недискриминационна разпоредба, каквото е разбирането на Великобритания (Geyer, Florian, 2007, p. 8), позиция, която силно би ограничила упражняването на това право. Друг спорен въпрос е формулировката на текста на чл. 8в от ДЕС, и по-конкретно, дали тази разпоредба предоставя индивидуално право на гражданите на държавите-членки на дипломатическа или консулска закрила (Geyer, Florian, 2007, p. 4). Следващият проблем се поражда във връзка с различията между дипломатическата и консулската закрила като институти на международното право. Ако консулската закрила може да се осигури чрез предвидените в международните договори механизми, съответно да се предостави достъп до консулско съдействие на лица в затруднено положение, то въпросът с дипломатическата закрила е по-сложен като механизъм, а тя самата се отнася до обстоятелства, които не са от личен характер, а са свързани с провеждането на външната политика на отделните държави. Последното се проявява и при приемането на Решение 95/553, което се отнася само до консулската закрила. Нещо повече, Решение 95/553 се разглежда като акт на международното право, в резултат на междуправителственото сътрудничество между държавите от ЕС, а не като акт от правото на Съюза. Известен напредък в разбирането за правото на дипломатическа и консулска закрила като пряко и лично право на гражданите на ЕС се постига с прогласяването на Хартата на основните права на ЕС през 2000 г., където за пръв път в разпоредбата на чл. 46, дипломатическата и консулската закрила е предвидена като основно право. Независимо от това, въпросът продължава да поражда дискусии, тъй като Хартата на основните права придобива задължителна сила едва с Договора от Лисабон.

Необходимостта от допълнителни мерки в областта на дипломатическата и консулската закрила води до приемането на Зелената книга на Европейската комисия от 28 ноември 2006 г. относно дипломатическата и консулската закрила на граждани на Съюза в трети страни (9). В Зелената книга Комисията по-

сочва няколко основни причини, които обосновават необходимостта от усилване на дипломатическата и консулската закрила на гражданите: признаването на правото на дипломатическа и консулска закрила за основно право в Хартата на основните права; предвиденото в чл. 7 от Решение 95/553 преразглеждане пет години след влизането му в сила; Петият доклад на Комисията относно гражданството на ЕС, който би предоставил възможност за обявяване на нови инициативи за развитие на дипломатическата и консулската закрила и др. В Зелената книга се посочва още, че има само три държави в света, в които са представени всички държави-членки (Китай, Руската федерация и САЩ), и не повече от в 107 от 167 трети страни, както и бързото и значително нарастване на гражданите на ЕС, които пътуват в трети страни.

Договорът от Лисабон поставя началото на втория етап от развитието на правото на ЕС в областта на дипломатическата и консулската закрила. С измененията, които той внася в първичното право се премахва всяко съмнение относно характера на правото на дипломатическа и консулска закрила. Съгласно новата разпоредба на чл. 20, параграф 2, буква „в“ от ДФЕС, „гражданите на Съюза имат правото да се ползват, на територията на трета страна, в която държавата-членка, на която те са граждани, няма представителство, от закрилата на дипломатическите и консулските власти на всяка държава-членка при същите условия, както и гражданите на тази държава“. Чл. 20 от ДЕО е преномериран като чл. 23 от ДФЕС, като ал. 2 предоставя компетентност на Съвета, след консултация с Европейския парламент, да приема директиви за установяване на мерките за координиране и сътрудничество, необходими за улесняването на дипломатическата и консулската закрила. Наред с измененията в Договорите, Хартата на основните права на ЕС придобива задължителна сила и става част от източниците на първичното право на ЕС. На новосъздадената Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) е възложено да оказва съдействие в областта на дипломатическата и консулската закрила. Съгласно чл. 6, параграф 10, от Решение на Съвета от 26 юли 2010 година за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност (2010/427/ЕС) (10), делегациите на Съюза подпомагат държавите членки в дипломатическите им отношения и в ролята им за предоставяне на консулска защита. Като дългочаквана мярка, на 20.04.2015 година Съветът приема Директива (ЕС) 2015/637 относно мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети държави и за отмяна на Решение 95/553/ЕО(11).

3. Общи принципи и обхват на дипломатическата и консулската закрила, съобразно Директива 2015/637

От влизането в сила на Договора от Лисабон до приемането на Директива 2015/637 изминават приблизително шест години. Предложението на Комисията за Директива на Съвета относно консулската закрила за граждани на Съюза в чужбина (12) отчита настъпилите изменения в първичното право и посочва няколко основания за приемането на директивата, както и характера на правото на дипломатическа и консулска закрила като основно право на гражданите на ЕС. Предложението на Комисията отчита, че дипломатическата и консулската закрила е неразделна част от политиката на ЕС за правата на гражданите и подчертава необходимостта от въвеждането на общи понятия и общи насоки със задължителен характер. Обръща се внимание, че за разлика от режима преди измененията от ДЛ, при който държавите членки установяват необходимите правила помежду си, при действието на новите текстове Комисията получава правото да предлага директиви за установяване на координацията и сътрудничеството, необходими за улесняване на правото на равностойна консулска закрила за непредставени граждани на Съюза при същите условия, които се прилагат за собствени граждани. Обърнато е внимание, че кратката формулировка на чл. 23 от ДФЕС не е достатъчна, за да бъде упражнявано ефективно правото на дипломатическа и консулска закрила. В Предложението са посочени четири области, в които да бъдат направени подобрения, а именно: при определянето на приложното поле спрямо непредставените граждани; при определянето на държавата, която трябва да окаже помощ и механизмите на координация и сътрудничество между оказващата помощ държава-членка и държавата-членка на непредставения гражданин; при координацията и сътрудничеството за обезпечаване с информация на консулските служби на държавите-членки, които се намират в дадена трета държава; и във връзка с оказването на помощ в кризисни ситуации и възстановяването на разходи.

Предмет на Директива 2015/637 са мерките за координация и сътрудничество, необходими за упражняването на правото на гражданите на ЕС на дипломатическа и консулска закрила. За разлика от Решение 95/553, Директивата не може да се разглежда като акт на международното право. Тя не се отнася за консулските отношения между държавите-членки и трети страни (чл. 1, параграф 2). Същевременно чл. 7, параграф 2 изрично предвижда възможност на държавите да сключват споразумения за споделяне на отговорностите за предоставянето на консулска закрила на непредставени граждани. Този процес е

особено важен за осигуряването на ефективна дипломатическа и консулска закрила и посочената разпоредба изисква тези договорености да бъдат съобщавани от държавите на Комисията и на Европейската служба за външна дейност, а самите договорености се публикуват от Съюза и държавите-членки, с оглед на осигуряването на прозрачност по отношение на непредставените граждани.

Като основен принцип е залегнал принципът на недискриминацията при предоставяне на дипломатическата и консулската закрила. Право да получат закрила имат непредставените граждани. Директивата определя като непредставен гражданин всеки гражданин на държава-членка, която не е представена в трета държава. Непредставена държава по смисъла на директивата е държава, която не разполага с посолство или консулство, установени постоянно в трета държава, или не разполага с посолство, консулство или почетен консул в тази държава, които действително да са в състояние да предоставят консулска закрила в даден случай. Държавите-членки могат да не прилагат Директивата за осигуряване на консулска закрила от почетните консули, от която възможност се е възползвала България при транспонирането на Директивата. Наличието на дипломатическо или консулско представителство на една държава не изключва автоматично хипотезата нейните граждани да се окажат непредставени на съответната територия. Такъв ще бъде случаят, когато дипломатическото или консулското представителство не може да предостави закрилата, която заинтересованото лице би имало право да получи съобразно националното право или практика (съображение 8 от Директивата). Съществена новост при Директивата е предвиждането на възможност за предоставяне на закрила на гражданите на трети държави, които са членове на семейството на граждани на Съюза. Разпоредбата на чл. 5 от Директивата задължава държавите-членки да предоставят консулска закрила на членове на семейството, които не са граждани на ЕС и придружават непредставен гражданин в трета държава, в същата степен и при същите условия като закрилата, която би била предоставена на членовете на семейството на граждани на оказващата помощ държава-членка, които не са граждани на Съюза, в съответствие с националното право или практика на тази държава-членка.

Непредставеният гражданин може да потърси закрила от посолството или консулството на която и да е държава-членка. Необходимо е той да удостовери своята самоличност чрез представяне на паспорт или на лична карта. Тъй като е възможно по причини, които са свързани с необходимостта от предоставянето на закрила, или поради други обстоятелства, гражданинът да не разполага с паспорт или лична карта, чл. 8, параграф 2 от Директивата предвижда, че граж-

данството може да се докаже и по друг начин, включително и чрез проверка при дипломатическите и консулските власти на държавата-членка по гражданството на лицето.

Видовете помощ, които Директивата предвижда в разпоредбата на чл. 9, са почти идентични с тези, посочени в Решение 955/95, а именно предоставяне на закрила в случаите на арестуване или задържане, на жертви на престъпление, при тежка злополука или тежко заболяване, при смърт, помощ и репатриране при извънредна ситуация, както и помощ при нужда от временни документи за пътуване, съгласно Решение 96/409/ОВППС. Посочената разпоредба не ограничава случаите, в които може да се потърси и получи закрила само до изрично посочените в нея. Държавите могат да предоставят и друг вид дипломатическа и консулска закрила на непредставени граждани, в зависимост от конкретните обстоятелства. Директивата, от друга страна, не засяга правомощията на държавите да определят обхвата на закрилата, която предоставят на собствените си граждани (съображение 5). Българската държава не е определила в специален акт обхвата на правната закрила, която могат да получат българските граждани от посолствата и консулствата ни в чужбина. Съществуват някои изрично уредени хипотези за съдействие, като например, възможността на българските граждани, които се намират в чужбина да поискат съставянето на актове за гражданско състояние, съгласно чл. 69 от Закона за гражданската регистрация. България транспонира Директива 2015/637 с приемането от МС на Постановление № 55 от 16.04.2018 г. (13). Разпоредбата на чл. 6 от Постановлението предвижда закрила в посочените в чл. 9 от Директива 2015/637 ситуации, която се предоставя на гражданите на ЕС в същата степен и при същите условия, която би била предоставена от задграничните представителства на Република България на българските граждани. Министерството на външните работи на Република България осигурява информация за консулското съдействие и консулските услуги, които дипломатическите и консулските представителства оказват на българските граждани и следва да окажат на непредставени граждани на ЕС(14). Сред тях са, например, издаването на временен паспорт на български гражданин или временен документ за пътуване на гражданин на ЕС, оказването на съдействие на граждани, станали жертва на криминални престъпления зад граница, информиране на близки на починалия в случай на смърт и оказване на съдействие за транспортиране на тленните останки, уведомяване на близките в случай на арест и др. Консулското съдействие не включва предоставянето на заеми или заплащането на разходи за храна, транспорт, хотел, правна или медицинска помощ и покриване на разходи за кремиране, погребение или транспор-

тиране на тленните останки. Предоставянето на съдействие се осъществява чрез административни дейности и услуги, съответно срещу бездействието на задграничните ни органи за външно представителството, като както българските граждани, така и непредставените граждани на ЕС, разполагат със средствата за защита, предвидени в Административнопроцесуалния кодекс.

4. Мерки за координация и сътрудничество и финансови процедури

Глава 2 на Директива 2015/637 урежда реда за осъществяване на сътрудничеството и координацията между дипломатическите и консулските служби на държавите-членки и между тях и ЕС, за да се осигури закрилата на непредставените граждани на Съюза. Освен постигането на по-добра координация и сътрудничество между държавите членки, Директивата има за цел също увеличаване на приноса на ЕСВД и на делегациите на Съюза, по-конкретно в кризисни ситуации (съображение 17). Делегациите на ЕС съдействат за улесняване на обмена на информация между посолствата и консулствата на държавите-членки и предоставят обща информация относно помощта, на която непредставените граждани биха могли да имат право. Директивата предвижда още установяването на местно консулско сътрудничество между посолствата или консулствата на държави-членки в трети страни, в рамките на което държавите да координират помежду си и с делегацията на Съюза плановете за реагиране при извънредни обстоятелства.

Редът за предоставяне на консулска закрила на непредставен гражданин на Съюза предвижда първо извършване на консултация от държавата-членка, от която се търси закрилата, с Министерството на вътрешните работи на държавата-членка, на която лицето твърди, че е гражданин. Първата държава следва да предостави цялата имаща отношение информация, с която разполага, включително относно самоличността на засегнатото лице и възможните разходи за консулска закрила, и относно членовете на семейството, на които може да бъде предоставена консулска закрила (чл. 10, параграф 2 от Директивата). Консултацията следва да даде възможност на държавата-членка, чийто гражданин е лицето, да поиска случаят да ѝ бъде прехвърлен, за да предостави самата тя консулската закрила (съображение 24). В изключителни случаи консултацията може да се извърши и след представянето на помощта. Държавата-членка, чийто гражданин е лицето, търсещо закрила, има задължение при поискване да предостави на Министерството на външните работи или компетентното посолство или консулство на оказващата помощ държава-членка, цялата необходима информация по разглеждания случай. Консултацията има за цел, освен да улесни

предоставянето на закрилата, също така да гарантира, че непредставен гражданин не злоупотребява със своето право на консулска закрила (съображение 24).

В рамките на предвиденото сътрудничество, Директивата позволява една или повече държави да поемат отговорността за координацията и да осъществят ръководството по отношение на предоставянето на помощ на непредставените граждани по време на криза. Тези държави се определят като „пилотни държави“. Разпоредбата на чл. 13, параграф 4, създава възможност пилотната държава или държавата-членка, координираща помощта за непредставени граждани, да поиска подкрепа по линия на инструменти като структурите за управление на кризи на ЕСВД и механизма на Съюза за гражданска защита.

Директивата съдържа и правила, които да гарантират, че държавата-членка, която предоставя закрилата, ще може да възстанови разходите, които е направила във връзка с това. Възстановяването на разходите се осъществява въз основа на искане, отправено във формата на стандартен формуляр. Държавата-членка, чийто гражданин е лицето, има задължение да възстанови сумата на направените разходи в разумен срок. Този срок не може да надхвърли дванадесет месеца. Непредставените граждани поемат задължение да възстановят разходите, които при същите условия би трябвало да бъдат поети и от гражданите на оказващата помощ държава. В случаите на оказана помощ в кризисни ситуации, оказващата помощ държава може да поиска възстановяване на разходите дори ако непредставеният гражданин не е подписал гаранция за възстановяване на разходите.

Заклучение

Правото на дипломатическа и консулска закрила е част от основните права на гражданите на Съюза. То представлява самостоятелно право, което се признава и съществува, независимо от правото на дипломатическа закрила и от правото на консулска закрила, които произтичат от националното гражданство. Това право може да се упражнява във всяка трета страна, на територията на която държавата-членка на която лицето е гражданин, няма свое представителство. Съдържанието му се изразява във възможността на гражданите на ЕС да се ползват на територията на трета страна, в която държавата-членка, на която те са граждани, няма представителство, от закрилата на дипломатическите и консулските власти на всяка държава-членка при същите условия, както и гражданите на тази държава. На този етап от развитието на правото на ЕС, дипломатическата и консулската закрила на неговите граждани не е достатъчно ефективна. За това допринасят различията между държавите-членки относно обхвата и реда за предоставяне на дипломатическа и консулска закрила на собствените им

граждани. Редица събития от XXI век подчертават необходимостта от съществуването и от обезпечаването на ефективното упражняване на правото на дипломатическа и консулска закрила. Политически кризи, военни конфликти и природни бедствия засегнаха десетки хиляди граждани на ЕС в последните две десетилетия. Без да предоставя решение на всички проблеми, Директива 2015/637 прави крачка напред към създаване на необходимите предпоставки за по-добро сътрудничество и за улесняване на гражданите на Съюза при упражняването на правото им на дипломатическа и консулска закрила.

Бележки

1. Чл. 3 от Закона за дипломатическата служба
2. Ратифицирана с Указ № 766 на Президиума на Народното събрание от 19.10.1967 г. - ДВ, бр. 28 от 9.04.1968 г. Обн., ДВ, бр. 28 от 9.04.1968 г., в сила за България от 15.02.1968 г.
3. Ратифицирана с Указ № 947 на Държавния съвет от 25.05.1989 г. - ДВ, бр. 42 от 2.06.1989 г. В сила за България от 10.08.1989 г. Издадена от Министерство на външните работи, обн., ДВ, бр. 42 от 25.05.1990 г., попр., бр. 29 от 12.04.2016 г.
4. Draft Articles on Diplomatic Protection
5. Договор за Европейския съюз, обн. като притурка на ДВ, бр. 103 и 104 от 20.12.2006 г., в сила от 1.01.2007 г. при условията на чл. 2 от Договора, попр., бр. 97 от 23.11.2007 г., бр. 101 от 25.11.2008 г., изм., бр. 38 от 21.05.2010 г., попр., бр. 47 от 22.06.2010 г.
6. ОВ L 314, 28.12.1995г., отм. ОВ L 106, 24.4.2015г.
7. ОВ L 168, 6.7.1996 г., стр. 4
8. Конституция на Република България, чл. 25, ал. 5 Българските граждани, пребиваващи в чужбина, са под закрилата на Република България.
9. (СОМ(2006)0712)
10. ОВ L 201/30, 3.8.2010г.
11. ОВ L 106, 24.4.2015г.
12. СОМ/2011/0881
13. ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 55 на МС от 16.04.2018 г. за предоставяне на консулска закрила и участие в мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Европейския съюз в трети държави от задграничните представителства на Република България, Обн., ДВ, бр. 34 от 20.04.2018 г., в сила от 21.04.2018 г.
14. <https://www.mfa.bg/bg/uslugi-patuvania/konsulski-uslugi>

Литература

1. ВЛАДИМИРОВ, И. (2009), Международно публично право, София.
2. ВЛАДИМИРОВ, И. (2009), Международно публично право, София.
3. FARO, Sebastiano and MORARU, Madalina, (2010) Consular and Diplomatic Protection: Legal Framework in the EU Member States (December 1, 2010). Final Report of the CARE (Citizens Consular Assistance Regulation in Europe) Project, (2010). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1998833>
4. GEYER, Florian (2007), The External Dimension of EU Citizenship: Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad (July 3, 2007). CEPS Policy Brief, No. 136, July 2007. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1334185>
5. PATRIZIA, Vigni (2011), The protection of eu citizens: the perspective of international law, in: Larik, Joris and Moraru, Madalina, Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty (August 19, 2011). EUI Working Papers LAW 2011/10. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1912494> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1912494>
6. Заключение на Генералния Адвокат Sharpston, E. (2016) представено на 21 декември 2016 година(1) Производство за даване на становище 2/15 образувано по искане на Европейската комисия „Искане за становище съгласно член 218, параграф 11 ДФЕС – Сключване на Споразумение за свободна търговия между Европейския съюз и Република Сингапур – Разпределяне на правомощията между Европейския съюз и държавите членки“, ECLI:EU:C:2016:992,
7. <https://www.mfa.bg/bg/uslugi-patuvania/konsulski-uslugi> Посетен на 22.09.2018

RIGHT OF THE CITIZENS OF THE EUROPEAN UNION TO DIPLOMATIC AND CONSULAR PROTECTION

Zhivko Draganov

Abstract

The article studies the right of the citizens of the European Union to diplomatic and consular protection and in particular the development of the EU legal order in the area of diplomatic and consular protection. Diplomatic and consular protection under international law is examined to clarify the essence of the EU right to diplomatic and consular protection. The evolution of the EU's secondary legislation is being discussed. Some major problems that create difficulties have been outlined as obstacles to the effective exercise of the diplomatic and consular protection right by the citizens of the member states.

Key words: *right to diplomatic and consular protection, citizenship of the European Union, fundamental right of the European Union.*