

Sodna imuniteta v diplomatskem pravu

V sodobnem diplomatskem pravu,¹ ki ga v analitične namene delimo na diplomatsko (klasično) in konzularno pravo ter pravila mednarodnega prava, ki se nanašajo na mednarodne uslužbence, predstavlja obravnava sodne imunitete del relevantnih mednarodnopravnih pravil, katerega razumevanje ni možno brez njegove postavitve v kontekst vseh imunitet in privilegijev.

Le na tako zastavljeno ozadje lahko izrišemo razumljive primerjalne konture sodne imunitete, katerih razlaga vselej temelji na funkcijah, ki jih zunanji organi držav in mednarodnih organizacij ter posamezne fizične osebe zanje in v njihovem imenu opravljajo v mednarodnih odnosih. Izpostavljena funkcionalna razlaga pa ima svoje meje, ki so natančno v točki pojasnjevanja enakosti med posameznimi oblikami predstavljanja združene v terminu sodobno diplomatsko pravo. Pogled preko te točke omogočajo teorija predstavljanja v diplomatskem pravu, imuniteta države v konzularnem pravu in mednarodnopravna subjektiviteta mednarodne organizacije pri mednarodnih uslužbencih, a jih omejena dolžina teksta onemogoča eksplicitno razložiti.

Obravnava sodne imunitete ni možna brez razumevanja pravice do njenega odreka in določitve subjekta, ki je do nje upravičen. Prav tako jo je treba zaokrožiti z razlago dolžnosti uporabnikov imunitete, kar izhaja iz same grobe definicije subjektov mednarodnega prava kot nosilcev pravic in dolžnosti. Že uvodna izhodišča pa tudi silijo k aplikaciji obravnavanega dela in celotnega sodobnega diplomatskega prava na položaj Slovenije v mednarodni skupnosti.

Pojem imunitet in privilegijev ter njihov namen

Subjekti mednarodnega prava vstopajo v medsebojne odnose preko svojih organov. Tako države kot izvorni subjekti mednarodnega prava vzdržujejo medsebojne odnose preko svojih organov, ki jim mednarodno pravo priznava funkcijo zastopanja (Tepavac, 1981: 1); npr. šef države, predsednik vlade, minister za zunanje zadeve, diplomatske misije in konzularna predstavništva. Prav tako se v sistem razvejanih komunikacij v mednarodni skupnosti preko svojih organov vključujejo mednarodne (vladne) organizacije z mednarodnopravno subjektiviteto, različno od mednarodnopravne subjektivitete držav.

Treba je poudariti, da so pravila mednarodnega prava o imunitetah in privilegijih družbeni pojav, ki odseva trenutne realne odnose v mednarodni skupnosti. Čeprav so v glavnem v celoti kodificirana, se bodo še naprej spreminjala glede na potrebe te mednarodne skupnosti in odnosov v njej. Slednje je treba relativizirati z ugotovitvijo, da so imunitete in privilegiji obenem tudi sorazmerno stabilna družbena kategorija. Njihov nastanek je namreč določljiv že s pojavom na teritoriju utemeljenih družbenih skupnosti, ki so v medsebojnih odnosih razvijale določ-

* Milan Brglez, asistent na FDV.

¹ Pod »sodobnim diplomatskim pravom« razumemo tisti del mednarodnega prava, ki se ukvarja z »zunanji misijami držav in mednarodnih organizacij« (Dembinski, 1988: 1).

ne oblike »diplomatskega« komuniciranja (za dokumentiran začetek diplomacije velja tel-el-amarska korespondenca in pogodba Ramzesa II. s Hattušilom III. leta 1278 pr. n. št.). Svojo moderno obliko so imunitete in privilegiji dobili v procesu institucionalizacije stalnih diplomatskih misij, ki so ga pričele italijanske države v 15. stoletju. Ne glede na obseg in vsebino družbenih sprememb, katerim so bile civilizacije do sedaj podvržene, je substanca imunitet in privilegijev ostala ista; nanjo pa so se navezovalе vsebinske in oblikovne dopolnitve in razjasnitve ter vedno širši krog oseb, ki so udeležene razvijajoče se oblike pravice poslanstva (*ius legationis*).

V pogovornem jeziku, literaturi in zakonodaji izraza »imunitete in privilegiji« uporabljajo kot sinonima (Satow, 1957: 120). Razloge lahko iščemo v tesni povezanosti obeh kategorij in v konsekventnih težavah ločevanja. Pod »privilegiji« razumemo osvoboditev od materialnoprvnih predpisov teritorialne države,² pod »imunitetami« pa procesnoprvne ovire jurisdikciji, ko je materialnoprvna norma kršena.

Od imunitete je treba ločevati nedotakljivost. Medtem ko imuniteta pomeni, da proti določeni skupini oseb ni mogoče sprožiti rednih sodnih postopkov, je bistvo nedotakljivosti v posebni in povečani zaščiti teh oseb. Nedotakljivost implicira obvezo teritorialne države, da pooblaščenе osebe ščiti na odgovarjajoč način tako pred posegi lastnih organov oblasti kot pred morebitnimi dejavnostmi drugih oseb, ki bi lahko onemogočile ali preprečile pooblaščenim osebam izvrševanje njihovih funkcij (Vuković, 1981: 5). Takšna distinkcija pa ne predstavlja popolne nepovezanosti kategorij, saj iz nedotakljivosti v končni konsekvenci izhajajo imunitete (Bartoš, 1956: 426).

»Zgodovinsko gledano imajo vse imunitete in privilegiji v mednarodnih odnosih svoj izvor v diplomatskih imunitetah in privilegijih, pri čemer je treba upoštevati, da so zaradi predpostavljjanja reprezentativnega značaja diplomatskih predstavnikov ... imunitete in privilegiji vladarjev ... vplivali na razvoj in vsebino diplomatskih imunitet in privilegijev« (Tepavac, 1981: 7–8). Čeprav so tudi imunitete in privilegiji konzulov zelo stara ustanova, pa pri njih ni bil tako zelo poudarjen ta vidik (z izjemo sistema kapitulacij) v primerjavi z drugimi konotacijami delovanja v mednarodni skupnosti. Pakt Društva narodov je v 4. točki 7. člena predpisoval za predstavnike držav članic in uslužbence Društva narodov diplomatske imunitete in privilegije. Ker so izkušnje pokazale, da mehanično izenačevanje imunitet in privilegijev nosilcev različnih statusov v mednarodnem pravu ni optimalno, jih Ustanovna listina ZN v 105. členu odreja funkcionalno.

V teoriji in praksi obstaja soglasje o nujnosti imunitet in privilegijev. Organi mednarodnih odnosov brez njih ne bi mogli uspešno opravljati svojih funkcij. O tem priča kodifikacija diplomatskega in konzularnega prava ter pravil, ki se nanašajo na imunitete in privilegije mednarodnih uslužbencev. V preambulah Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih³ (DKDO), Dunajske konvencije o konzularnih odnosih⁴ (DKKO), Konvencije o posebnih misijah⁵ (KPM) in

² Termin »teritorialna država« uporabljamo v pomenu države sprejema, države gostiteljice in države sedeža.

³ Sklenjena 18. 4. 1961. Velja od 24. 4. 1964. Tekst v 500 UNTS 95 (Sl. l. SFRJ – MU, št. 2/1964). Do 31. 12. 1992 pristopilo 165 držav, k fakultativnemu protokolu o obveznem reševanju sporov, katerega pogodbená stranka je tudi Slovenija, pa 59 držav.

⁴ Sklenjena 24. 4. 1963. Velja od 16. 3. 1967. Tekst v 596 UNTS 261 (Ur. l. SFRJ – MP, št. 5/1966). Do 31. 12. 1992 pristopilo 144 držav.

⁵ Sprejeta 8. 12. 1969 v New Yorku z res. 2530 (XXIV) GS. Velja od 21. 6. 1985. Tekst v Off. Rec. of GA, 24th Session, Sup. No. 30 (A/7630), str. 99 in naprej (Ur. l. SFRJ – MP, št. 19/1975). 31. 12. 1992 je zavezovala 27 držav.

Dunajske konvencije o predstavljanju držav v odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega pomena⁶ (DKPDOMO) lahko najdemo v osnovi enako besedilo, ki se z variacijami glede na vrsto predstavljanja glasi: »... v prepričanju, da namen imunitet in privilegijev ni v tem, da bi dale prednost posameznikom, marveč, da bi zagotovile uspešno izvrševanje funkcij...«. Poleg tega se preambula Konvencije o privilegijih in imunitetah Združenih narodov⁷ (KPIZN) in implicitno tudi preambula Konvencije o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij⁸ (KPISA) sklicujeta na 105. člen Ustanovne listine ZN, ki predvideva v 1. in 2. točki privilegije in imunitete za neodvisno uresničevanje ciljev in nalog ZN.

Omenjeno soglasje glede potrebnosti imunitet in privilegijev pa ni nujno sovpadajoče s soglasjem o njihovem obsegu v vseh primerih predstavljanja. Tako še ni začela veljati DKPDOMO, KPM pa ima zaradi majhnega števila pogodbenih strank omejen doseg veljave. O istem govore tudi pridržki na posamezna določila preostalih konvencij, katerih sprejemanje je bilo trdnije zasidrano v mednarodnem običajnem pravu oziroma so se v točkah, ki so se dotikale progresivnega razvoja, interesi držav približali.

Sistematizacija/klasifikacija imunitet in privilegijev po vsebini

Upoštevajoč stališča Geneta (1931: 493), Bartoša (1956: 420), Nahlika (1990: 247–248) in delo Komisije ZN za mednarodno pravo smo razvrstili imunitete in privilegije *ratione materiae* na:

- a) tiste, ki pripadajo prostorom in arhivom;
 - nedotakljivost prostorov,
 - nedotakljivost arhivov in dokumentov,
 - drugi privilegiji in imunitete, ki pripadajo prostorom,⁹
- b) tiste, ki omogočajo delovanje organom predstavljanja;
 - svoboda občevarjanja,
 - svoboda gibanja,
 - druge olajšave, privilegiji in imunitete glede delovanja,¹⁰
- c) in osebne imunitete in privilegije;
 - osebna nedotakljivost,
 - nedotakljivost zasebnega stanovanja,
 - sodna imuniteta,

⁶ Sklenjena 14. 3. 1975. Še ni začela veljati, ker je glede na 89. člen do 31. 12. 1992 bilo 27 listin o ratifikaciji ali pristopu držav premalo. Tekst v A/CONF. 67/16 (Ur. l. SFRJ – MP, št. 3/1977).

⁷ Sprejeta 13. 2. 1946 v New Yorku z res. 22 A(I) GS. Velja za vsako državo od datuma deponiranja listine o pristopu. Tekst v 1 UNTS 15 in 90 UNTS 327 (corrigendum to vol. 1) (Ur. l. FLRJ, št. 20/1950). Do 31. 12. 1992 pristopilo 131 držav.

⁸ Odobrena 21. 11. 1947 z res. 179 (II) GS. Velja za vsako državo glede na vsako specializirano agencijo, navedeno v njeni listini o pristopu, ali v poznejši notifikaciji, od datuma deponiranja listine o pristopu ali sprejemu notifikacije. Osnovni tekst v 33 UNTS 261 (Službeni vestnik Prezidijskega Narodne skupštine FNRJ, št. 25/1951, z aneksi I–VIII; Sl. l. SFRJ, št. 8/1959, 11/1960, 10/1964, 5/1968, 36/1970, 11/1979). Do 31. 12. 1992 pristopilo skupaj 100 držav.

⁹ Fiskalne in carinske oprostitve, olajšave pri pridobivanju prostorov, zaščita prostorov po koncu funkcij misije (institut sile zaščitnice), pravica do izobešanja zastave in postavljanja grba.

¹⁰ Olajšave za izvrševanje funkcij, oprostitev davkov za dajatve in takse, ki jih pobira misija/konzulat za svoja uradna dejanja, pomoč med. organizacije ali konference pri zagotavljanju privilegijev in imunitet; svoboda komuniciranja s svojimi državljani v konzularnem pravu; norme, ki opredeljujejo pravno osebnost ZN in SA, ter privilegiji in imunitete, ki se nanašajo na njihove fonde, premičnine in nepremičnine.

- odpoved imuniteti,
- drugi osebni privilegiji.¹¹

Sodna imuniteta

V določanju statusa nosilcev imunitet in privilegijev je sodna imuniteta poleg osebne nedotakljivosti najpomembnejši element.

Imuniteta v kazenskem postopku

Je logična posledica popolne osebne nedotakljivosti diplomatskega predstavnika (Janković, 1988: 117), hkrati pa tudi eno od najstarejših pravil mednarodnega običajnega prava, ki ga je DKDO le kodificirala v čl. 31(1), enako kot drugi konvenciji diplomatskega prava. Formulacija imunitete pred kazenskim sodstvom je popolna. Če torej diplomat prekrši materialno odredbo kazenskega prava države sprejema, imuniteta ne implicira neobstoja kaznivega dejanja, ampak procesno oviro organom države sprejema, da ne sprožijo postopka kazenskega pregona. Slednje ne pomeni absolutne odsotnosti sankcioniranja. Če diplomatu za storjeno kaznivo dejanje ne more soditi država sprejema, to ne izključuje jurisdikcije države imenovanja (DKDO, čl. 31(4); enako v KPM in DKPDOMO).

Po mednarodnem običajnem pravu so konzuli podložni kazenskemu sodstvu države sprejema. Obenem pa so izvzeti sodni pristojnosti glede svojih »uradnih« dejanj. Tako DKKO priznava konzularnim funkcionarjem in konzularnim uslužbencem imuniteto pred ukrepanjem sodnih in upravnih organov države za dejanja, storjena pri izvajanju konzularnih funkcij. Ta funkcionalna imuniteta je dejansko imuniteta, priznana državi imenovanja za akte *de iure imperii*. Preko nje se priznava tudi sodna imuniteta konzulu kot osebi (Tepavac, 1981: 349).

V kazenskem postopku se je konzularni funkcionar dolžan pojaviti pred pristojnim organom. Glede na njegov uradni položaj mora biti postopek voden z dolžnim spoštovanjem in na način, ki bi v najmanjši možni meri preprečeval izvajanje konzularnih funkcij. Če ga je nujno pripreti, mora biti postopek proti njemu sprožen v najkrajšem možnem roku, hkrati pa morata biti obveščena, upoštevajoč okoliščine konkretnega primera, vodja konzulata ali država imenovanja po diplomatski poti.

Danes je sodna imuniteta mednarodnih uslužbencev pravno priznana, razlike pa so med posameznimi kategorijami uslužbencev (Vuković, 1981: 103). Funkcionarji visokega ranga, kot so tajniki organizacij, njihovi pomočniki in namestniki, uživajo polno imuniteto pred kazenskim sodstvom države sedeža ali države gostiteljice analogno kot diplomatsko osebje v bilateralni diplomaciji. Ožji doseg sodne imunitete in s tem implicitno tudi imunitete pred kazenskim sodstvom je priznan za druge mednarodne uslužbence. Zanje je uporabljen kriterij dejanj, storjenih med opravljanjem uradnih dolžnosti, in eksplicitno izključen vsakršen sodni postopek v zvezi z izrečenimi ali napisanimi besedami. Po mnenju Sekretariata ZN izhaja ta člen iz 105. člena Ustanovne listine in je bistveni pogoj za vodenje dejavnosti ZN (Dupuy, 1988: 192). Vprašanje neodvisnosti mednarodne-

¹¹ Fiskalni in carinski privilegiji, oprostitev osebnih dajatev, javne službe in vojaških bremen, oprostitev režima socialnega zavarovanja, olajšave pri repatriaciji, oprostitev obvezne prijaviteljstva tujcev; v konzularnem pravu oprostitev pridobivanja delovnih dovoljenj in devizne olajšave pri mednarodnih uslužbencih.

ga uslužbenca bi bilo prejudicirano, če bi mu lahko katera koli vlada sodila za dejanja, ki jih je izvedel po uradni dolžnosti (Schermers, 1972(I): 216). Ista načela opredeljujejo tudi funkcionalno sodno imuniteto izvedencev v misiji za neko mednarodno organizacijo. Še več, tako formulirana imuniteta *ratione materiae* prevlada nad imuniteto *ratione personae*.

Imuniteta v civilnem procesnem pravu

V primerjavi z imuniteto pred kazenskim sodstvom se je pogosto govorilo, da imuniteta pred civilnim sodstvom ni tako odločilna za svobodno izvajanje diplomatskih funkcij. Kljub temu pa sta tako doktrina kot praksa držav postopoma priznali njen obstoj in upravičenost. DKDO jo kodificira v čl. 31(1). Besedilo tega člena poudarja tri izjeme imuniteti *ratione materiae*. Prva, ki se nanaša na tožbo proti diplomatskemu predstavniku glede njegovega lastništva nepremičnin, ni inovacija (Murty, 1988: 353) in temelji na zahtevi države po ekskluzivni jurisdikciji nad nepremičninami, ki so na njenem ozemlju; druga, ki zajema primere, kjer se diplomatski predstavnik pojavlja zasebno kot dedič, ni bila razen v starejši literaturi uporabljena do sprejema DKDO (Vuković, 1981: 59) in temelji na ugotovitvi, da je splošnega pomena ne ovirati zapuščinskega postopka; tretjo, ki omogoča tožbo glede zasebne pridobitne dejavnosti diplomatskega predstavnika, pa so poznala interna prava nekaterih držav in jo je treba gledati v luči popolne nekonsistentnosti takšnih dejavnosti s funkcijami, ki naj bi jih diplomatski predstavnik opravljal. Tem izjemam je treba prišteti tudi možnost rekonvencionalne tožbe.

Preostala dela diplomatskega prava sledita temeljnemu načelu izvzetja diplomata civilnemu sodstvu s tem, da KPM dodaja novo izjemo, ki se nanaša na »tožbo zaradi škode, nastale zaradi trčenja, ki ga je povzročilo vozilo, katero je prizadeti uporabljal v času, ko ni opravljal uradne funkcije«; glede delegatov in članov diplomatskega osebja delegacij pa je imuniteta pred civilnim sodstvom zožena na funkcionalno raven.

Kljub omenjenim izjemam obstaja splošno načelo imunitete diplomata pred civilnim sodstvom, ki pokriva številna področja, kjer diplomatu ni mogoče soditi. To so npr. dolгови, preživnine, kršitve pogodb, ločitve itd. V takšnem vztrajanju splošnega načela imunitete nekateri avtorji (Genet, 1931: 563; Nahlik, 1990: 260) vidijo ostanek koncepta eksteritorialnosti.

Konzularni funkcionarji in konzularni uslužbenci ne uživajo imunitete pred civilnim sodstvom za dejanja, ki so jih storili v lastnem imenu (Trajkovski, 1991: 71). Funkcionalno določena sodna imuniteta je zasnova, iz katere je treba razumeti in razlagati omejeno imuniteto pred civilnim sodstvom. Izjeme, ki jih vsebuje DKKO, imajo drugačen pomen kot v DKDO. Interpretacija slednjih ni problem, ker je izhodišče v popolni sodni imuniteti. Drugače je v konzularnem pravu, kjer je treba izjeme v funkcionalno določeni sodni imuniteti razložiti kot specifikacijo področja, kjer še prav posebej ni mogoče sklicevanje na imuniteto in hkrati kot omejitev nekaterih področij, kjer bi bilo možno sklicevanje na imuniteto za dejanja, storjena v okviru konzularnih funkcij. V osnovi sta izjemi dve in se nanašata na pogodbe, ki bi jih sklenili konzularni funkcionarji ali konzularni uslužbenci, a niti izrecno niti implicitno kot pooblaščenca države imenovanja in na tožbe po tretji osebi, ki se nanašajo na škodo, povzročeno z vozilom, ladjo ali letalom v državi sprejema. Podobno kot v diplomatskem pravu ostaja izjema tudi rekonvencional-

na tožba; tj. če konzularni predstavnik glede nekega vprašanja, kjer drugače uživa imuniteto, sproži sodni spor, se ne more več sklicevati nanjo glede vsake nasprotne zahteve, ki je neposredno povezana z njegovo zahtevo. Prav tako vidimo stične točke z diplomatskim pravom v prepovedi opravljanja profesionalne ali trgovinske dejavnosti, kar *ipso facto* predstavlja naslednjo izjemo.

Glede najvišje kategorije mednarodnih uslužbencev velja, kot smo že povedali, poleg paralele z drugimi mednarodnimi uslužbenci tudi analogija s položajem diplomatskega osebja. Smiselno veljajo ugotovitve o kazenskoopravni imuniteti tudi za druge uslužbence in izvedence. Splošnost odredb, ki se nanašajo na funkcionalno sodno imuniteto glede storjenih dejanj med opravljanjem nalog, kamor sodijo tudi izrečene in zapisane izjave, onemogoča *de lege lata* podrobnejši vpogled v doseg in možne izjeme od imunitete pred civilnim sodstvom. Kljub temu se nam zdi pomembno poudariti, (I) da ostaja na Organizaciji sami, da določi, ali se določeno dejanje nanaša na uradno dolžnost ali ne (Dupuy, 1988: 192). (II) Poleg tega dosedanji sodni postopki govore o restriktivnem tolmačenju imunitete pred civilnim sodstvom.

Imuniteta v upravnem postopku

Upravni organi in sodišča so postali izrazita značilnost sodobnih pravnih sistemov (Murty, 1989: 353). Prej je bila imuniteta v upravnem postopku obravnavana kot dodatek k osebni nedotakljivosti in ne kot imuniteta *per se* (Nahlik, 1990: 260). Takšno stališče je zavzemala tudi doktrina. Konvencije diplomatskega prava jo obravnavajo na svojski način: v istem členu skupaj z imuniteto pred civilnim sodstvom, z istimi izjemami in znotraj istega kroga uporabnikov.

Pod ta naslov uvrščamo npr. prometne prekrške. Čeprav se predpostavlja, da bodo diplomati spoštovali prometne predpise države sprejema, jih vseeno tudi kršijo. Seveda jih ni mogoče kaznovati kot vsakega drugega kršilca, saj jih ščiti imuniteta. Zato se je izoblikoval običajni postopek. Policija poroča o zadevi ministrstvu za zunanje zadeve, slednje pa po protokolu opozori na primere kršitve šefa misije. Seveda pa država sprejema ob rastočem številu prekrškov ne more zgolj tolerirati storilcev, zato sprejema tudi ostrejšje ukrepe, katerih bistvena značilnost je in mora biti nediskriminatorna uporaba.

V dostopni literaturi ni obdelan doseg te imunitete v konzularnem pravu. Tako kot jo načrt DKKO funkcionalno odreja skupaj z imuniteto pred civilnim sodstvom, jo najdemo tudi v sami konvenciji. Njeno določanje zahteva naslonitev na doseg osebne nedotakljivosti konzularnega funkcionarja. Ugotovimo lahko tudi, da obstaja jasna težnja obravnave prometnih prekrškov konzularnih funkcionarjev *prima facie* zunaj dosega uradnih funkcij (Lee, 1966: 123).

Podoben je položaj mednarodnih uslužbencev, posebej kar zadeva *lex scripta*. Kot smo že ugotovili, je položaj najvišjih funkcionarjev analogen diplomatskemu, torej tudi glede imunitete v upravnem postopku. Drugi uslužbenci in izvedenci uživajo tudi v tem pogledu funkcionalno imuniteto, ki pa načeloma ne vključuje imunitete pred odločitvami upravnih organov države sedeža ob kršenju prometnih predpisov.

Imuniteta pred dolžnostjo nastopiti kot priča

Po mednarodnem običajnem pravu diplomatski predstavnik ni dolžan pričati pred sodiščem. Vsekakor pa proti njemu zaradi tega ni dovoljeno uporabljati nobenih prisilnih ukrepov (Nahlik, 1990: 262). DKDO kodificira to načelo v čl. 31(2), sledili sta ji tudi drugi konvenciji.

To ne pomeni, da mora diplomatski predstavnik nujno zavrtni tovrstno sodelovanje z organi države sprejema. Ker je odrekanje od imunitete posebna pravica njegove države in ne diplomatskega predstavnika osebno, lahko predpostavimo, da ima v primeru, ko se odzove pozivu, odobritev svoje vlade (Tepavac, 1981: 258). Indikativno je, da tako formulirana imuniteta pokriva tudi primere, ko diplomatski predstavnik ni izvzet civilnemu sodstvu države sprejema. Po eni strani je že po dikciji 1. stavka 31. člena DKDO podložen jurisdikciji, po drugi pa je v takšnih primerih poklican za pričo v lastnem interesu.

Obstaja splošno soglasje, da konzularni funkcionarji niso izvzeti obvezi pričanja v civilnem in kazenskem postopku, dokler se sodna ali administrativna preiskava ne nanaša na zadeve, ki so povezane z njihovim opravljanjem uradnih funkcij, dokler ni treba pokazati dopisov in uradnih listin v zvezi s tem ali pa dati mnenja o zakonodaji države imenovanja kot izvedenec. To splošno pravilo se je izkristaliziralo v DKKO, predstavlja pa dodatek k nedotakljivosti korespondence in dokumentov konzulata, imuniteti glede dejanj, storjenih med opravljanjem konzularnih funkcij, in osebni nedotakljivosti konzula (Murty, 1989: 438). Član konzulata je po drugi plati dolžan pokazati in izdajati uradne dokumente, ki se nanašajo na nekatere njegove administrativne funkcije.

Člani konzulata so torej lahko povabljeni, da pričajo v sodnem ali upravnem postopku. Pri tem naj bi konzularni uslužbenec oz. član strežnega oseja načeloma ne zavrnil sodelovanja, v primeru takšnega zavračanja s strani konzularnega funkcionarja pa organi države sprejema proti njemu ne smejo sprožiti prisilnih ukrepov ali uporabiti drugih sankcij. Ta imuniteta pred prisilnimi ukrepi in sankcijami zaradi zavračanja pričanja dolgo časa ni bila priznana kot pravilo mednarodnega prava (Trajkovski, 1991: 73). Vendar pa je pogodbeni praksa držav, ki so v bilateralnih konvencijah predvidele izvzete konzularnih funkcionarjev od prisilnih ukrepov, narekovala njegovo kodifikacijo.

Glede mednarodnih uslužbencev ni jasne navedbe v mednarodnih aktih, da so osvobojeni pričanja. Glede na izenačenost z diplomati se na najvišje funkcionarje ZN in SA enako absolutno aplicira imuniteta pred pričanjem (Vuković, 1981: 136). Drugače je z drugimi mednarodnimi uslužbenci in tudi izvedenci, ki jim je dana funkcionalna sodna imuniteta, katero uživajo v obravnavi ne le kot tožene stranke, ampak v vsaki drugi vlogi v postopku.

Imuniteta pred izvršilnimi ukrepi

Danes prevladuje stališče, da je treba razlikovati imuniteto v sodnem postopku od imunitete v izvršilnem postopku. Slednja je opredeljena v členu 31(3) DKDO in enako v KPM in DKPDOMO. V izvršilnem postopku je treba upoštevati poseben status nekaterih stvari in oseb, saj so te nedotakljive (Vuković, 1981: 117; Nahlik, 1990:261). Če gre za stvari, ki služijo za opravljanje funkcij misije ali delegacije, potem izvršilni ukrepi niso možni. Izvršbi morajo biti izvzete tudi stvari, od katerih ni neposredno odvisno delovanje misije, a bi izvršba postavila pod vprašaj nedotakljivost drugih stvari ali oseb.

V DKKO ni člena, ki bi se jasno nanašal na imuniteto v izvršilnem postopku, razen v okviru določb, ki se nanašajo na odpoved imuniteti. Kljub temu se da utemeljiti. Izhajati je treba iz funkcionalne sodne imunitete konzularnih funkcionarjev v civilnem in upravnem postopku z obema poudarjenima izjemama. Drugi kriterij, tj. namembnost stvari, onemogoča izvršbo, kjer in kolikor bi slednja kršila nedotakljivost oseb ali stvari. Trdimo, da obstaja v konzularnem pravu imuniteta pred izvršilnimi ukrepi, ki je širša v primerjavi z omejeno imuniteto v sodnem postopku in ožja v primerjavi z imuniteto v izvršilnem postopku v diplomatskem pravu.

Glede najvišjih funkcionarjev mednarodnih organizacij je mogoča enaka obravnava kot v diplomatskem pravu do točke, ko postane navezna okoliščina imuniteta mednarodne organizacije, ki se razlikuje od imunitete države. Omejena funkcionalna imuniteta v sodnem postopku, ki pokriva druge mednarodne uslužbenke in izvedence omogoča večjo verjetnost sklepanja, da so podložnejši izvršilnim ukrepom sodišč, a le do točke, ko bi izvršba lahko predstavljala kršitev nedotakljivosti stvari, ki so v bistvu povezane s samo mednarodno organizacijo ali njenim delovanjem.

Odpoved imuniteti

Preden se spustimo v primerjalno analizo, moramo ugotoviti, kdo so sploh uporabniki te pravice. Tako lahko razlikujemo primarne uporabnike – države in mednarodne organizacije – in sekundarne uporabnike – njihove zunanje misije, katerih imuniteta se navezuje na imuniteto primarnih koristnikov. V luči te ugotovitve lahko beremo 32. člen DKDO in ustrezna člena KPM in DKPDOMO.

Ker je namen imunitete omogočiti diplomatskemu predstavniku svobodno in dostojno opravljanje njegovih dolžnosti, je edini, ki se lahko odpove njegovi imuniteti, država imenovanja. Le-ta izrecno odpoved sporoči preko pristojnega državnega organa. Ko je odpoved enkrat dana, velja za celoten sodni postopek z izjemo izvršilnega postopka in ni mogoče ponovno zahtevati spoštovanja imunitete, npr. v pritožbenem postopku. Na prvi pogled 3. točka tega člena uvaja izjemo načela, da je le država imenovanja pravno sposobna odpovedati se imunitetam diplomatskih predstavnikov. Vendar pa je treba za dejanja oseb, ki sprožijo sodni postopek in se s tem odrečejo imuniteti v možni protitožbi, domnevati, da so predhodno dobile pristanek oz. pooblastilo države imenovanja.

Zaradi dejstva, da odrekanje od imunitete predstavlja *ius dispositivum*, so državljani države sprejema v civilnem ali upravnem postopku proti osebi z imuniteto v neenakem položaju glede svojih pravic, ki jim po zakonih države sprejema pripadajo (Trajkovski, 1990: 49). Rešitev je skušala najti DKPDOMO. V primerjavi z DKDO in KPM je korak naprej, ker implicira odgovornost države imenovanja za pravično reševanje takšnih sporov.

Dikcija DKKO je enaka dikciji DKDO. Vendar pa enako besedilo ne prinaša enakega konteksta. Tukaj se namreč država imenovanja lahko odreče imuniteti člana konzulata za dejanja, ki jih je slednji storil tudi pri opravljanju svojih uradnih funkcij. Vprašljiva se zdi tudi 3. točka tega člena (Dinstein, 1966: 81–84). Domnevamo, da mora biti rešitev analogna nakazani pri obravnavi odpovedi imuniteti v diplomatskem pravu, ker bi v nasprotnem primeru morali pristati na kontradiktornost izhodišč funkcionalne determiniranosti konzularnih imunitet.

Tudi mednarodne organizacije se lahko odrečejo imuniteti svojih uslužbencev.

Pri tem se izhaja iz predpostavke, da so privilegiji in imunitete dani funkcionarjem in izvedencem v interesu zadevne organizacije in ne zaradi osebne koristi privilegiranih oseb. Mednarodna organizacija ima tako pravico in dolžnost odreči imuniteto kateremu koli uslužbencu ali izvedencu vedno, (I) kadar bi to po njenem mnenju škodovalo pravičnosti in hkrati (II) ko to ne škoduje interesom organizacije.

Relevantnost načela odgovornosti

V kontekstu obravnave imunitet in privilegijev je nujna navezava na dolžnosti njihovih nosilcev do države, kjer jih uživajo. Zlorabe sicer ne opravičujejo zanikanja in kršitve imunitet in nedotakljivosti, če ne gre za zadeve nacionalne varnosti in hkrati ukrepe (tudi prisilne) proti zlorabam *in flagrante delicto*. Normalno pa je, da sprožijo delovanje »samoregulacijskih mehanizmov« (self-contained regime),¹² ki jih vsebujejo mednarodne konvencije. Preko njih dobi načelo odgovornosti pravo mesto v uživanju imunitet in privilegijev. Izpolnjevanje dolžnosti je tako indirektno komplementarno obravnavanim imunitetam.

V diplomatskem in konzularnem pravu te dolžnosti med drugim obsegajo spoštovanje zakonov in predpisov teritorialne države, nevmešavanje v njene notranje zadeve, uporabo prostorov le v uradne namene in prepoved komercialnih dejavnosti.

Za dolžnosti mednarodnih uslužbencev veljajo v načelu podobna načela. Seveda pa obstaja tudi specifika njihovega položaja, ki izhaja iz specifične subjektivitete mednarodne organizacije kot primarne nosilke imunitet in privilegijev. Tako mednarodna organizacija sama definira pogoje službe in standarde obnašanja ter nujne disciplinske postopke. Odrekanje od imunitete pa zanjo predstavlja tudi dolžnost.

Aplikacija problematike na položaj Republike Slovenije

Glede na aktualnost obravnavanih pravil mednarodnega prava za Republiko Slovenijo kot novonastalega subjekta mednarodnega prava se kaže nekoliko pomuditi še pri njihovem pomenu za izvajanje slovenske zunanje politike in še posebej slovenske diplomacije kot glavnega sredstva te politike. Naše mnenje o tem vprašanju bomo skušali združiti v nekaj načelnih točk.

1. Obstajajo pravila mednarodnega prava, ki glede imunitet in privilegijev zavezujejo tudi Slovenijo. Pri tem lahko izhajamo tako iz notranjega prava (8. člen Ustave RS; Ur. l. RS, št. 33/1991) kot iz mednarodnega običajnega prava. S tega vidika ni bil bistven slovenski pristop k DKDO ali DKKO. Enako velja za KPIZN in deloma KPISA, ker že samo članstvo v mednarodni organizaciji preko konstitutivnih instrumentov zagotavlja imunitete in privilegije kot pravice ter kot dolžnosti.

2. Za Slovenijo je (bilo) vprašanje obravnavanih konvencij tudi vprašanje nasledstva mednarodnih pogodb. Dvostranske konzularne konvencije (ki so poleg

¹² Sem štejejo: (I) razglasitev uporabnikov imunitet in privilegijev za *personae non gratae* (DKDO, čl. 9; KPM, čl. 12; DKKO, čl. 23 in implicitno DKPDOMO, čl. 77(2, 4, 5)); (II) postopek ob zlorabi privilegijev iz KPISA: čl. VII; in (III) druge postopke za reševanje sporov. Možnost uporabe in obstoj takšnih mehanizmov omenja tudi I. C. J. v primeru *Case Concerning United States Diplomatic and Consular staff in Teheran*; 29. 5. 1980, I. C. J. Reports 1989, str. 40 (tudi v AJIL: 74(1980)3, str. 746-781).

DKKO tudi formalni pravni vir konzularnega prava) nekdanje Jugoslavije so predmet dvostranskih odnosov Slovenije kot ene izmed naslednic nekdanje Jugoslavije z vsako konkretno državo, kjer pa je treba upoštevati obojestranski interes predvsem glede opravljanja določenih funkcij, ki v končni konsekvenci opredeljujejo tudi imunitete in privilegije.¹³ Enak razmislek velja tudi za sklepanje novih konzularnih konvencij.

3. Z Aktom o notifikaciji nasledstva glede konvencij ZN in konvencij, sprejetih v IAEA, je Slovenija med drugim sprejela obvezo spoštovanja: KPIZN, KPISA,¹⁴ DKDO s fakultativnim protokolom o obveznem reševanju sporov, DKKO, KPM, DKPDOMO in Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločinov proti mednarodno zaščitenim osebam, vključno z diplomatskimi agenti.¹⁵ Generalni sekretar ZN je v funkciji depozitarja navedenih konvencij sprejel slovensko notifikacijo ter objavil 6. 7. 1992 (ST/LEG/SER.E/11) kot dan, ko za Slovenijo konsekventno veljajo pravice in dolžnosti v njenih institucionaliziranih oblikah diplomatskega predstavljanja in komuniciranja z mednarodno skupnostjo.¹⁶

4. »Sprejem« med pogodbeno stranke obravnavanih konvencij je le prvi korak, ki mu bodo morali nujno slediti naslednji. Z njimi bo treba uskladiti zakonodajo ne glede na ustavno določenost ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb kot neposredno uporabnih. Še pomembneje bo zgraditi lastno prakso predvsem glede meril priznavanja posameznim kategorijam uporabnikov ustreznih imunitet in privilegijev. Pri tem bo treba v okviru obstoječega mednarodnega prava poiskati ravnotežje med imunitetami in privilegiji, ki jih bo Slovenija zagotavljala njihovim uporabnikom, in obveznostmi, ki jih bo od njih zahtevala.

5. V grobem je treba enake zahteve glede ravnotežja med pravicami in dolžnostmi pričakovati tudi od držav, s katerimi je/bo Slovenija navezala diplomatske in/ali konzularne odnose. Dobri odnosi med državami bodo zahtevali vztrajanje pri spoštovanju dolžnosti do države sprejema.¹⁷ Ob zlorabi imunitet in privilegijev se bodo tako morali pristojni organi Republike Slovenije

¹³ Menimo, da bi moralo Ministrstvo za zunanje zadeve (če še ni) ovrednotiti vse dvostranske konzularne konvencije nekdanje Jugoslavije. To so konzularne konvencije z Združenim kraljestvom (Sl. l. SFRJ – MU, št. 10/1966), z Mongolijo (Sl. l. SFRJ – MU, št. 10/1967), z Avstrijo (Ur. l. SFRJ – MP, št. 5/1969), s Turčijo (Ur. l. SFRJ – MP, št. 9/1972), z Belgijo (Ur. l. SFRJ, št. 49/1974), z Irakom (Ur. l. SFRJ – MP, št. 1/1982), s ČSSR (Ur. l. SFRJ – MP, št. 6/1984), s Kitajsko (Ur. l. SFRJ – MP, št. 2/1984), z Libijo (Ur. l. SFRJ – MP, št. 2/1984), s Poljsko (Ur. l. SFRJ – MP, št. 9/1984) in z ZSSR (Ur. l. SFRJ – MP, št. 7/1989). Poleg teh so v nekdanji Jugoslaviji veljali še naslednji sporazumi: Konvencija o nastanitvi in konzularni službi z Albanijo (Sl. novine, št. 117/1929), konzularne konvencije z Bolivijo (Ur. l. SFRJ – MP, št. 11/1963), z Bolgarijo (Ur. l. SFRJ – MP, št. 11/1963), z Grčijo (Ur. l. SFRJ – MP, št. 9/1976), z Italijo (Ur. l. SFRJ – MP, št. 6/1963), z Madžarsko (Ur. l. SFRJ – MP, št. 13/1963), z NDR (Ur. l. SFRJ – MP, št. 14/1964), z Romunijo (Ur. l. SFRJ, št. 66/1974), Konvencija o konzulih in o nastanitvi s Francijo (Sl. novine, št. 112/1929), Konvencija, ki odreja pravice, imunitete in privilegije konzularnih predstavnikov z ZDA (Sl. novine Kraljevine Srbije, št. 268/1882), in Dogovor o principih vzajemnosti v zvezi s privilegiji in imunitetami konzularnih predstavnikov vlad s Perujem (9. 9. 1968). Vprašanje imunitet urejajo tudi sporazumi o trgovini in plovbi z Grčijo (Sl. novine, št. 254/1929), z Japonsko (Sl. l. SFRJ – MP, št. 7/1959), z Nizozemsko (Sl. novine, št. 85/1932), s Španijo (Sl. novine, št. 307/1929) in z Združenim kraljestvom (Sl. novine, št. 48/1928).

¹⁴ Republika Slovenija bo uporabljala konvencijo za naslednje SA: MOD. FAO, UNESCO, IMF, WHO, UPU, ITU, WHO, IFAD in WIFO (Notifikacija nasledstva glede konvencij OZN in konvencij Mednarodne agencije za atomsko energijo (Ur. l. RS, št. 35/1992 (MP, št. 9/1992) in št. 28/1993 (MP, št. 9/1993); depozitar pa objavlja, da tudi za WMO (ST/LEG/SER.E/11).

¹⁵ Sprejeta z res. GS 3166 (XXVIII) 14. 12. 1973. Tekst v 1035 UNTS 167 (Ur. l. SFRJ – MP, št. 54/1976). Velja od 20. 2. 1977. Do 31. 12. 1992 pristopilo 83 držav.

¹⁶ Glej tudi obvestilo MZZ o pridobitvi statusa države pogodbenice v mednarodnih večstranskih pogodbah (Ur. l. RS, št. 7/1993; MP, št. 2/1993).

¹⁷ Korak v pravo smer je čl. 51 Zakona o zunanjih zadevah (Ur. l. RS, št. 1/1991-I).

bodisi v okviru možnosti odreči imuniteti kršilca bodisi ustrezno inkriminirati, nato pa sankcionirati njegovo obnašanje znotraj našega pravnega reda.

LITERATURA

- BARTOŠ MILAN (1956): *Međunarodno javno pravo II*, Beograd, Kultura.
- BRGLEZ MILAN (1992): *Imunitete in privilegiji v novejšem diplomatskem in konzularnem pravu – poskus primerjalne analize (dip. delo)*, Ljubljana, FDV.
- DEMBINSKI LUDWIG (1988): *The Modern Law of Diplomacy. External Missions of States and International Organizations*, Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- DINSTEIN YORAM (1966): *Consular Immunity from Judicial Process*, Jerusalem, Central Press.
- DUPUY R. JEAN (ur.) (1988): *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- GENET RAUL (1931/32): *Traité de diplomatie et de droit diplomatique I–III*, Paris, A. Pedone.
- JANKOVIĆ BRANIMIR (1988): *Diplomatija – savremeni sistem*, Beograd, Naučna knjiga.
- LEE L. T. (1966): *Vienna Convention on Consular Relations*, Leiden, A. W. Sijthoff.
- McCLANAHAN GRANT V. (1989): *Diplomatic Immunity – Principles, Practices, Problems*, New York, St. Martin's Press.
- MURTY B. S. (1989): *The International Law of Diplomacy. The Diplomatic Instrument and World Public Order*, New Haven, New Haven Press.
- NAHLIK S. E. (1990): *Development of Diplomatic Law*, V RCADI 1990/III, tome 222, str. 187–364, Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- POTEMKIN V. P. (1947/48): *Zgodovina diplomacije I–III*, Ljubljana, DZS.
- SATOW E. (1957): *A Guide to Diplomatic Practice*, 4th. ed., London, Longmans.
- SCHERMERS H. G. (1972): *International Institutional Law I–III*, Leiden, A. W. Sijthoff.
- TEPAVAC MILAN (1981): *Imuniteti i privilegije u međunarodnom pravu (dok. dis.)*, Beograd, Pravni fakultet.
- TRAJKOVSKI GEORGI (1990): *Diplomatski protokol*, Beograd, Nova.
- TRAJKOVSKI GEORGI (1991): *Konzularna praksa*, Beograd, Nova.
- VUKOVIĆ ĐURO (1981): *Izuzete od građanske jurisdikcije prema međunarodnom pravu, internim propisima i sudskoj praksi*, Zagreb, Informator.
- VUKOVIĆ ĐURO. (1989): *Imunitet konzularnih predstavnika*. *Anali PF u Beogradu*, 37(5), str. 474–499.