

TEORIJA IN PRAKSA

UDK 3 ISSN 0040-3598

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
UNIVERZA V LJUBLJANI

IZTOK SIMONITI

MULTILATERALNA
DIPLOMACIJA

DRUŽBOSLOVNA REVIJA



TEORIJA IN PRAKSA

DRUŽBOSLOVNA REVIJA

POSEBNA IZDAJA

1995, UDK 3, ISSN 0040-3598

USTANOVITELJ IN IZDAJATELJ:

Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani

UREDNIŠKI KOLEGIJ:

Ivan Bernik, Marjan Brezovšek, Ivan Hvala, Stane Južnič, Ljubica Jelušič,
Zdravko Mlinar, France Vreg

ODGOVORNI UREDNIK:

France Vreg

POMOČNIK ODGOVORNEGA UREDNIKA:

Ivan Hvala

SEKRETARKA REDAKCIJE:

Irma Vidmar-Vozelj

UREDNIŠTVO IN UPRAVA:

61000 Ljubljana, Kardeljeva ploščad 5, tel.: 341 589 in 168 1461 int. 232

Cena tega zvezka v prosti prodaji je 1.500.00 SIT

ŽIRO RAČUN:

50102-603-48090 Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, za revijo Teorija in praksa

TISK:

Delo Tiskarna, Ljubljana, Dunajska 5

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (1961) in Dunajska konvencija o konzularnih odnosih (1963) sta bili skupaj z uvodno študijo prvič prevedeni v slovenski jezik in objavljeni v posebni izdaji revije Teorija in praksa julija 1994. Konvencija o specialnih misijah (1969) je prav tako z uvodno študijo objavljena v posebni izdaji revije Teorija in praksa januarja 1995.

Tokrat objavljamo z uvodno študijo Konvencijo o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja, ki je bila sprejeta 14. marca 1975 na Dunaju. Konvencija ureja področje t.i. multilateralne diplomacije.

Iztok Simoniti

MULTILATERALNA DIPLOMACIJA

Ljubljana 1995

KAZALO

Iztok Simoniti

MULTILATERALNA DIPLOMACIJA

A

I.

1. Bilateralna in multilateralna diplomacija 7
2. Multilateralna in plurilateralna diplomacija
3. Evolucija in etika
4. Funkcije multilateralne diplomacije
5. Problem kontinuitete – stara in nova diplomacija
6. Namen študije
7. Mednarodna ureditev – mednarodni red – svetovni red – mednarodni sistem

II.

1. Raison d'état in ravnotežje sil – 17. in 18. stoletje..... 12
2. Vestfalski sporazum 16
Praksa: preseans, mediacija, dolžina pogajanj, jezik, procedura, ceremonial
3. Dunajski kongres – evropski koncert, četvorna aliansa, sveta aliansa 19
 - a) Praksa: profesionalizacija, institucionalizacija
in administracija diplomacije
 - b) Dunajski pravilnik
 - c) Aachenski protokol
4. Evropski koncert..... 20
 - a) Vsebina: politična, vojaška, ideološka, porok za mir
 - b) Praksa
Skupno poveljstvo in srečanja na vrhu
Mali in veliki
Kabinet vodilnih
5. Sklepni dokument dunajskega kongresa in kongresi med 1815–1822..... 23
 - a) Fenomen sovražnika
 - b) Konferenca ambasadorjev
6. Razpad dunajskega sistema..... 26
 - a) Realpolitika
 - b) Politična slika, med 1853–1871
7. Konference in kongresi med 1822–1914 27
Praksa: proceduralni problemi
8. Diplomacija na prelomu 19. in 20. stoletja 31
9. Medvojna diplomacija 1914–1918..... 31

10. Obdobje 1918–1939	33
a) Pariška mirovna konferenca	
b) Diplomacija na vrhu	
Metode	
Jezik	
11. Društvo narodov	38
a) Koncepti	
b) Organizacija	
12. Obdobje 1939–1945	41
13. Organizacija Združenih narodov	43
a) generalni sekretar	
14. Pogled H. Morgenthaua na multilateralno diplomacijo	47
15. Evropske skupnosti – Evropska unija	49
16. Mednarodni funkcionarji in predstavniki držav članic	52
III.	
1. Kodifikacija multilateralnih instrumentov	54
2. Kodifikacija v Združenih narodih	54
a) Konvencija o privilegijih in imunitetah ZN, 1946	
b) Konvencija o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij, 1947	
c) Konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja, 1975	
Problemi, okoliščine in postopek v ZN	
d) Sporazum o glavnem sedežu ZN med ZN in ZDA	
e) Sporazum o sedežu ZN med ZN in Švico	
3. Multilateralne konvencije in Slovenija	59
IV.	
Viri	60
B	
V.	
KONVENCIJA O PREDSTAVLJANJU DRŽAV V NJIHOVIH ODNOSIH Z MEDNARODNIMI ORGANIZACIJAMI UNIVERZALNEGA ZNAČAJA	63
a) Veljavnost konvencije	
b) Opombe k prevodu	

Iztok Simoniti

MULTILATERALNA DIPLOMACIJA

I.

1. Bilateralna in multilateralna diplomacija

Diplomacija se je vedno odvijala med dvema ali več strankami. Dvostranska in večstranska diplomacija sta samo terminus technicus, ki označujeta dva načina (poti) za reševanje problemov na diplomatski, to je mirobljubni način. Vsebina, naloge in cilji dvo- ali večstranske diplomacije so skozi vso zgodovino enaki. Obe sta se razvijali vzporedno, nikoli ni rast ene ustavila razvoja druge in obratno. Skratka vedno gre za diplomacijo, pa naj jo zaradi lažjega razumevanja imenujemo z dvema ali več imeni. Ti specializirani veščini sta praviloma učinkoviti, kadar sta združeni v enotno deblo diplomacije, torej kadar delujeta z roko v roki.

Diplomacija kot konzervativna veščina prenese evolucijo in inovacijo, v najslabšem primeru reformo, nikoli pa revolucije. Vsi revolucionarni poskusi, da bi "stare cilje, metode, naloge" nadomestili s povsem novimi, so logično propadli, saj nekaj, kar želi biti povsem novo, nima korenin v starem in je zato kratkega daha.

Skratka kljub vsem projektom v 20. stoletju, da mora staro nadomestiti nova diplomacija, so klasični—bilateralni in multilateralni—diplomatski mehanizmi preživeli in se celo okrepili. Tisto, kar imenujemo širjenje mednarodne skupnosti, ekspanzijo mednarodnega sistema, globalizacijo mednarodne politike itd. — skratka vse te novosti — so v bistvu odločno proti radikalnim spremembam v diplomaciji. Alternativ za diplomacijo je malo in praviloma so zelo nevarne — mislimo na vse totalitarne poenostavljajoče variante in recepte, da se stara nadomesti z novo diplomacijo.

Svet, ki nastaja po zlomu bipolarnosti (po 1990), je zagotovo bolj zapleten. Pomišlimo na številne nove države, na zapletenost sožitja številnih kultur, na procese medsebojne odvisnosti itd. V takem svetu se zdi vsekakor ustrežnejše uporabljati diplomacijo tako, kot so jo Machiavelli, Metternich, Kissinger itd., kot pa v njenih idealiziranih (Wilson, Daladier, Chamberlain) ali totalitarnih variantah (Hitler, Stalin, Mussolini).

Tako kot je malo alternativ, da se diplomacija nadomesti z nečim drugim — na primer s stalno svetovno ali stalnimi regionalnimi konferencami, na katerih bi prevladoval demokratični duh urejanja mednarodnih odnosov — tako je tudi malo alternativ, da se obstoječi diplomatski mehanizmi nadomestijo z "novimi". Dejstvo je, da je stalno

diplomatsko predstavništvo – z ambasadorjem, diplomati in celotnim osebjem v glavnem mestu tuje države – še vedno izredno uporaben in nenadomestljiv instrument. Komplementarni temu osnovnemu so drugi bilateralni in multilateralni instrumenti: srečanja na vrhu, srečanja ministrov in visokih funkcionarjev, specialne misije, eksperimentalna srečanja itd.

Sodobne komunikacije – računalniki, faks, telefon itd. – omogočajo neposredno in takojšnje posvetovanje multilateralnih pogajalcev z njihovimi ministrstvi. Vendar je treba še enkrat poudariti, da še tako izpopolnjene sodobne komunikacije še vedno niso ustrezen nadomestek za stalno diplomatsko predstavništvo, ki zagotavlja prav neprekinjenost opravljanja diplomatskih funkcij: v prvi vrsti pogajanj, predstavljanja in obveščanja.

Naloga ambasade vsekakor ni samo v tem, da si med dvema multilateralnima konferencama prizadeva, da odnosi čisto ne zamrejo. Naloga diplomacija – ne glede kako je specializirana in s čim se ukvarja – ostaja nespremenjena; to je vzpostavljanje, spreminjanje in vzdrževanje mednarodne ureditve.

2. Multilateralna in plurilateralna diplomacija

Pojma multilateralna in plurilateralna diplomacija sta sinonima, ki bi ju v slovenski jezik prevedli kot večstranska ali mnogostranska diplomacija, kar sta spet sinonima.

Oba pojma izvirata iz latinščine: multilateral iz multes – mnog, mnogoštevilen + latus, lateris – stran, bok,

plurilateral iz plures, plura – več, večje število, večina + latus, lateris – stran, bok.

V nadaljevanju zavestno uporabljamo pojem multilateralna diplomacija zato, ker praktično v vseh evropskih jezikih izhajajo iz latinske osnove multus; to velja tudi za večje slovanske narode, ki nimajo težav in pomislekov, da bi uporaba pojmov, ki izvirajo iz žlahtne stare ali nove latinščine, pomenila nasilje nad lastnim jezikom. Iz istih razlogov smo se tudi odločili za internacionaliziran pojem specialna misija namesto slovenskega prevoda posebno odposlanstvo – pojasnilo glej v Specialne misije, Teorija in praksa, januar 1995, str. 70.

3. Evolucija in etika

Če odmislimo dilemo, ali je bila prej kokoš ali pa jajce, lahko rečemo, da je multilateralna diplomacija od takrat, do koder nam seže zgodovinski spomin – bodisi da gre za legendo, ohranjena pričevanja ali dokumente o resničnih dogodkih. Ta ugotovitev seveda velja tudi za druge vrste diplomacije: bilateralno, specialne misije, diplomacijo na vrhu itd. Diplomacija se skozi zgodovino sicer polni z novim vsebinami – v zadnjih letih z ekologijo, vesoljem, demografijo, prehrano, človekovimi pravicami itd. – njen temeljni smisel pa ostaja v bistvu nespremenjen. Mislimo na to, kako uskladiti skupne potrebe in različne interese dveh, treh desetih, tisočih ljudi, ki so organizirani v države, so oboroženi in različno mislijo, vendar pa imajo voljo pogajati se.

Diplomacija v tem smislu ni nič drugega kot večšina in sposobnost uporabe duha in razuma zato, da ustvarimo sožitje med različno hotečimi. Diplomacija je zato tudi stvar zdravega razuma – tukaj ne gre za nekaj vulgarnega in plebejskega, temveč misli-

mo na tisti zdravi razum, ki ima oporo v sistemu etičnih in moralnih razmislekov, katerih imperativna norma je ustvariti znosno, smiselno, srečno, torej harmonično življenje (kot celoto žive in nežive narave) tistih, ki imajo skupne in različne potrebe. Prava diplomacija ima torej svoje temeljno etično poslanstvo, po katerem je nadaljevanje življenja različnih pomembnejše kot pa uničenje in smrt.

Diplomacija sile, pritiskov, ustrahovanja, izsiljevanja in groženj z uporabo sile je torej *contradictio in adiecto* – to ni diplomacija, temveč eden od instrumentov politike sile, v kateri sodelujejo diplomati.

Kot vemo, je zgodovina tudi zgodovina vojn, nasilja, mržnje, kršenje sporazumov, spletk, prevar itd. – če verjamemo statistikom, potem so ta obdobja grozot pogostejša kot obdobja miru in sožitja. To poudarjamo zato, ker želimo opozoriti, da diplomacijo vsekakor ni vsemogočna, pogosto celo šibka in nesposobna, vendar pa je vedno prisotna, saj človeštvo ni iznašlo primernejšega instrumenta.

To uvodno razmišljanje ima predvsem namen spodbuditi še celovitejše in boljše razmisleke o tem, kaj je prava narava diplomacije – ne glede ali gre za bilateralno ali multilateralno in ne glede na to, kaj je predmet diplomatskih pogajanj. Vsi tisti, ki konstruktivno sodelujejo v pogajanjih – ne glede na njihovo število, vero, raso, nazor, kraj, čas in obliko – že s samo prisotnostjo izražajo voljo po sklepanju dogovorov (*voluntas concludendi*).

4. Funkcije multilateralne diplomacije

Funkcija multilateralne diplomacije je zagotoviti delovanje mednarodnega sistema (mednarodne ureditve), v katerem so številni akterji (države, mednarodne organizacije, osvobodilna gibanja in številni drugi nosilci politične moči) z različnimi interesi. Multilateralna diplomacija je učinkovita takrat, kadar sistem deluje tudi, če z njegovim delovanjem posamezni akterji niso zadovoljni. Multilateralna diplomacija pa je uspešna, če prevladujoča večina akterjev – da ne rečemo velika večina ali vsi – meni, da jim delujoči sistem zagotavlja uresničevanje tako posebnih (nacionalnih) kot skupnih interesov.

5. Problem kontinuitete – stara in nova diplomacija

Skozi zgodovino je jasno, da diplomacija kot večšina sporazumevanja ne trpi diskontinuitete. Do nje je vedno prišlo po raznih revolucijah in takrat se je diplomacija pravzaprav spremenila v svoje nasprotje; ni šlo več za diplomacijo, temveč za delovanje, ki je bilo nekakšna zmes propagande, ideologije, vere itd. Mislimo na antidiplomacijo v letih po francoski in oktobrski revoluciji; diplomacijo novih socialističnih držav po koncu druge svetovne vojne in diplomacijo številnih postkolonialnih držav.

V diplomaciji številnih novih ali novodemokratiziranih držav, ki so nastale po 1990, pa je prisotno predvsem skromno znanje, da ne rečemo neznanje. Dejstvo je, da so diplomacije teh držav nekompatibilne (organizacijsko, metodološko in vsebinsko) z diplomacijami "starih" držav. Skratka zunanjepolitične strukture novih so drugačne od zunanjepolitičnih struktur "starih" držav. Da sklenemo, v vsaki novi dobi (mednarodni ureditvi) je pretežna, čeprav nekaj časa morda zakrita, vsebina prejšnje. Mirmo lahko zato rečemo, da zgodovina diplomacije dokazuje kontinuiteto in da vsaka diskontinui-

teta pravzaprav pomeni antidiplomacijo. Dialog med državami, vladarji, mednarodnimi organizacijami, osvobodilnimi gibanji, skratka dialog med subjekti mednarodnega prava in dialog s tistimi, ki taki subjekti niso, imajo pa realno moč, je skozi zgodovino pripeljal do relativno, organizacijsko in vsebinsko, skladnih zunanjepolitičnih struktur.

Kvaliteta diplomacije je njena sposobnost prilagoditi se spremembam ali ustvariti razmere za nove spremembe. Kvaliteta diplomacije se kaže torej v njeni evolutivni sposobnosti. Kljub rečenemu pa je za diplomacijo v bistvu značilna nekakšna žlahtna konzervativnost. Ne gre za to, da se diplomacija ne bi bila sposobna prilagajati ali ustvarjati na novo, temveč gre za to, da je diplomacija po definiciji oborožena s spoznanjem, da spremembe same po sebi ne prinašajo nič dobrega ter da se kaj hitro sprevržejo v "revolucijo". Tukaj moramo besedo revolucija razumeti v izvirem smislu kot obrat nazaj, to je nekaj, kar je že bilo in kar v bistvu pomeni regresijo in diskontinuiteto. Zato moramo z veliko previdnostjo sprejemati akademske in politične delitve na staro in novo diplomacijo.

6. Namen študije

Naš namen je prikazati vlogo multilateralne diplomacije pri vzpostavljanju in vzdrževanju mednarodnega sistema. V tem smislu naša pozornost velja predvsem evoluciji njenih metod od nastanka sodobne nacionalne države v Evropi, to je od 1648. leta sem. Metode, pravila, procedure, cilji diplomacije, kot jih danes pozna in sprejema ves svet, so predvsem iznajdba "zahodnega sveta". O globalizaciji zahodnega koncepta diplomacije smo že pisali (glej Diplomatsko pravo, Teorija in praksa, julij 94).

Antične kulture – kraljestva Srednjega in Dalnjega vzhoda, Egipt, Grčija, Rim – in evropski srednji vek seveda poznajo multilateralno diplomacijo. Le-ta pa ima glede sofisticiranosti metod in ciljev mnogo skupnega z moderno multilateralo diplomacijo.

V uvodni študiji smo prav tako želeli poudariti, da je dialog – ne glede na število udeležencev – bistvena in nespremenljiva vsebina diplomacije. Naloga diplomatov je torej posredovanje med različno mislečimi. In takoj je treba pritrditi Morgenthauu, ki pravi, da je končna naloga razumne diplomacije ohraniti mir s tem, da izbere ustrezna sredstva za doseg svojih ciljev. Pri tem ima diplomacija na voljo tri možnosti: prepričevanje, kompromis in grožnja s silo. Veščina diplomacije je v tem, da ob pravem trenutku uporabi primerno sredstvo, bodisi da gre za eno ali kombinacijo vseh treh.

7. Mednarodna ureditev – mednarodni red — svetovni red — mednarodni sistem

Posebno od nastanka moderne nacionalne države (od 1648) je multilateralna diplomacija bistveni instrument, s katerim države – po propadu prejšnje – vzpostavijo novo mednarodno ureditev. Pojem mednarodna ureditev je pravzaprav sinonim za sistem, znotraj katerega države delujejo v skladu z dogovorjenimi pravili (sporazumi), na katerih sistem temelji.

Ta pravila (sporazumi) so lahko napisana: serija mirovnih sporazumov, ki sestavljajo t.i. vestfalski mir (1648), sklepni dokument dunajskega kongresa (1815) ter številni iz tega izhajajoči kasnejši dokumenti, sklepni dokument iz Helsinkov (1975) itd. Za nepisana pravila pa gre, kadar posamezen sistem deluje tako, da vse strani dejansko upoštevajo tisto, čemur bi Machiavelli rekel "verità effettuale delle cose". Tako dejan-

sko stanje stvari, ki ni sankcionirano z nobenim pisnim dokumentom, lahko akterji v sistemu spremenijo le, če tvegajo vojno in s tem morebiti propad sistema.

Kot primer vzemimo sistem "hladne vojne". Res je, da je mednarodna ureditev po drugi svetovni vojni rezultat vrste medvojnih konferenc med zavezniki ZDA, SZ, VB (Teheran, Jalta, Potsdam); še bolj pa je res, da je povojna ureditev (1945 – 1990) temeljila na nepisanih pravilih bipolarnega sistema ravnotežja sil. Nasproti sta si stali supersili, ki sta imeli vlogo vojaškega hegemonov v odnosu na svoje zaveznike (Nato, Varšavski pakt) in političnega voditelja v odnosu na svoje podpornike (države liberalne demokracije in države socialistične demokracije). Supersili sta bili globalni, svojo moč sta uravnoteževali po vsej zemeljski krogli (nenehno sta širili svoji interesni sferi) in v vseh elementih moči (orožje, tehnologija, ozemlje, naravni viri in človeški potencial itd.)¹

Seveda lahko diplomacija deluje tudi kot uničevalka neke mednarodne ureditve – sistema. Tukaj mislimo na načrtovane diplomatske akcije, katerih namen je uničenje nekega sistema, na primer Bismarckova diplomacija v odnosu do dunajskega kongresa ali pa Hitlerjeva in Mussolinijeva diplomacija v odnosu do versajskega sistema. Diplomaciji ZDA in SZ sta kljub rivaliteti delovali "konstruktivno" za ohranitev bipolarnega sistema. Še vedno ni namreč povsem jasno, ali za ZDA pomeni razpad Sovjetske zveze in njenega imperija predvsem priložnost, da se na vrhu svetovne piramide potrdijo kot edina supersila in svetovni hegemon, ali pa gre za nekašno neželeno zmago liberalnega in demokratičnega Zahoda nad nedemokratičnim socializmom, ki ni v bistvu nikoli presegel značilnosti orientalnega totalitarizma.²

ZDA so tako prisiljene, da se vsaj za nekaj let postavijo na vrh svetovne piramide in opravijo dve nalogi: prvič, da kot največja sila odločajo na t.i. zadnji instanci o zadevah, ki se tičejo "biti ali ne biti" človeštva in civilizacije – to je o nadzoru nad vsem orožjem za množično uničenje; odločajo o vojaških intervencijah za vzpostavitev regionalnih ravnotežij (Irak, Izrael, Bosna, Srbija itd.); o mirovnih načrtih in sporazumih (Bližnji vzhod, Balkan). Drugič, ZDA morajo per definitionem biti glavni oblikovalec nove mednarodne ureditve. Volens nolens bodo ZDA morale sprejeti končno odločitev o načelih, modalitetah in timingu vzpostavljanja novega sistema mednarodnih odnosov.

Vrnimo se v zgodovino in skušajmo poenostavljeno opisati bistvene značilnosti mednarodnih sistemov ter predvsem ustvarjalno in manj razdiralno vlogo diplomacije. Tako kot so pakti, zavezništva, sporazumi itd. minljive zadeve, tudi mednarodni sistemi nastajajo in izginjajo. Kissinger pravi, da si vsaka "svetovna ureditev" prizadeva za stabilnost. Sam pojem (world order – bi lahko prevedli tudi v svetovni red) ima določen pridih večnosti, čeprav se elementi, ki ga sestavljajo, stalno spreminjajo.

¹ Če primerjamo antični bipolarni sistem s hegemonoma Atenami in Šparto z modernim bipolarizmom na čelu z ZDA in SZ lahko ugotovimo številne podobnosti. Predvsem mislimo na mentaliteto in argumente hegemonov glede prvenstva, discipline in poslušnosti zaveznikov, interesnih sfer, ravnotežja vseh delov moči itd.

² Kot vemo, bipolarni sistem ni razpadel zaradi vojaškega poraza Sovjetske zveze in njenega imperija, temveč je prišlo preprosto do t.i. involucije (samosesutja) ene supersile. To ni nobena novost v zgodovini mednarodnih odnosov. Mnoge velesile so propadle, ne da bi jih porazile druge sile. Nekatere med njimi so po obdobju globokih kriz sčasoma "ozdravele" in ponovno začele igrati vlogo velike sile na mednarodni ravni. Morda je tipičen primer Bizanc, ki je v 1100 letih svojega obstoja večkrat doživel podobne "involucije" ter se po kakšnem desetletju ali dveh "vračanja h koreninam", rečeno moderno, "notranje prestrukturiral" in ponovno nastopil kot velesila.

Dejstvo je, da se trajnost posameznih mednarodnih sistemov v bistvu krajša. Svetovna ureditev, ki je nastala po vestfalskem miru (1648), je trajala 150 let; sistem, ki ga je postavil dunajski kongres (1815), je vzdržal 100 let; mednarodni sistem, ki ga poznamo kot hladno vojno, pa 45 let. Versajski mirovni sporazumi (1919 – 1939) namreč nikoli niso delovali kot sistem, saj vanj niso bile vključene vse glavne sile (Nemčije, Japonska, Italija) – v bistvu je šlo bolj za nekakšno premirje, v katerem so poraženci, torej tisti, ki so se čutili kaznovane z versajskimi mirovnimi sporazumi, samo iskali premor za ponovno oborožitev in vojno.³

II.

1. Raison d'état in ravnotežje sil

Diplomacija XVII. stoletja je v meddržavne odnose uvedla dva "nova" koncepta: prvi je t.i. koncept *raison d'état* in drugi koncept ravnotežja sil. Seveda niti prvi niti drugi nista novost v zgodovinskem smislu. Države in drugi nosilci politične moči so vodili zunanjo politiko v skladu s temi koncepti že v antiki in v srednjem veku. Oba koncepta prav tako nista "evropska iznajdba" temveč ju v raznih variantah – in vedno skupaj – razpoznamo v meddržavnih odnosih "neevropskih" civilizacij: faraonskega Egipta, mezopotamskih Hetitov, Asircev, Sirije, Perzije in kraljestev na ozemlju sedanjih Indije, Kitajske itd.

V Evropi sta oba koncepta postala vodilna ponovno v XVII. stoletju. V naslednjih treh stoletjih so ju poskušali nadomestiti z bolj "humanimi in idealističnimi" načeli o enakosti, enakopravnosti, skupnih vrednotah, javni diplomaciji in demokratizaciji mednarodnih odnosov. Vendar se oba koncepta po kratkih obdobjih mednarodnega idealizma (Wilson, Društvo narodov, OZN itd.) prenovljena in prilagojena novim okoliščinam, ki jih tudi sama ustvarita, ponovno vračata v meddržavne odnose kot načeli, brez upoštevanja katerih mednarodna politika sploh ni možna. Obe načeli izhajata iz "delujoče resnice" – to je dejanskega stanja stvari (*verità effettuale delle cose*).

Obe načeli sta zato v železnem repertoarju načel t.i. realistične šole v mednarodnih odnosih in se z različnimi imeni pojavljata v delih Tukidida, Machiavellija, Webra, Spykmana, Morgenthaua, Kissingerja itd.

Obe načeli sta nerazdvojno povezani – prvo deluje in ima za posledico delovanje drugega ter obratno.

Načelo *raison d'état* je pravzaprav na raven države prevedeno Machiavellijevo načelo, da je za dosego določenega cilja mogoče uporabiti katera koli sredstva. *Raison d'état* namreč zahteva, da je za blaginjo (obstoj in napredek) države mogoče uporabiti katero koli sredstvo, ki to blaginjo omogoča.

Uveljavljanje nacionalnega interesa je torej prava vsebina načela *raison d'état*. Od večje ali manjše sebičnosti je torej odvisno, ali se uveljavljanje načela *raison d'état* v realnem življenju kaže le kot brutalni egoizem države in neke mednarodne organizacije

³ H. Kissinger, *Diplomacy*, Simon and Schuster, Great Britain 1995, str. 806

ali pa to načelo narekuje in dopušča tudi mednarodno solidarnost v obliki materialne, politične, vojaške pomoči.⁴

Neizogibna in logična posledica uresničevanja načela *raison d'état* v praksi je politika ravnotežja moči. Vsaka država, ki sicer skuša uveljaviti le svoj nacionalni (egoistični) interes, se bo v srečanju z nasprotnimi interesi morala samoomejevati in s tem hočeš nočeš upoštevati tudi skupne interese. Ko bodo skupni interesi postali tudi interesi posameznih držav, bodo le-te zainteresirane za napredek in blaginjo vseh, ki med seboj interese uravnotežujejo tako, da ne prevlada le en egoizem nad drugimi.

V kakšnih razmerah sta *raison d'état* in ravnotežje sil postala vodilni načeli mednarodne ureditve v XVII. stoletju?

Sveto rimsko cesarstvo pod dinastijo Habsburžanov je dominantna politična in vojaška sila v Evropi z univerzalističnimi ambicijami: ustvariti hoče svetovno ureditev, ki bi temeljila na nekakšnem prepletu državno-političnih vrednot nekdanjega rimskega cesarstva in versko-etičnih vrednot katoliške cerkve. Cesar bi imel vso posvetno in pa tež vso duhovno oblast.

Sveto rimsko cesarstvo je združevalo fevdalne državnice na območju sedanje Nemčije in severne Italije. Francija je v začetku t.i. tridesetletne vojne (1618) z vseh strani obkoljena s habsburškimi državami: na jugu s Španijo, na jugovzhodu z italijanskimi mestnimi državicami, katerih večina je bila pod špansko dominacijo; na vzhodu s t.i. France-Comté (danes območje okoli Lyona in Savoje) prav tako pod španskim žezlom in špansko Nizozemsko na severu. Na drugih mejah, ki niso bile pod španskimi Habsburžani, pa je Francija mejila na avstrijsko vejo Habsburžanov. Francija in Anglija sta torej bili v odnosu do Svetega rimskega cesarstva v bistvu obrobni državi. Drugih držav ne omenjamo, ker je njihova vloga v tem trenutku za nas manj pomembna.

V političnem smislu je to obdobje reformacije in protireformacije. Ferdinand II., cesar Svetega rimskega cesarstva, ima svoj program, ki je zmes verskega mesianizma in političnega imperializma. Na duhovnem področju je to ponovna vzpostavitev univerzalne rimske cerkve in uničenje protestantizma, na političnem področju pa vzpostavitev cesarske oblasti (imperija) nad kralji srednje Evrope.

Ferdinand II. je torej z ognjem in mečem začel proces protireformacije in s tem sprožil (Praga 1618) t.i. tridesetletno vojno med katoličani in protestanti v srednji Evropi. Ta vojna se v raznih vojaških in diplomatskih zgodovinah opisuje kot ena najbolj brutalnih in uničujočih vjn v zgodovini človeštva.

V takih razmerah je kardinal Richelieu (Armand Jean du Plessis) postal prvi minister Francije (1624–1642), ki je v naraščajoči moči Ferdinanda II. upravičeno videl ne-

⁴ *Raison d'état* v praksi ni vedno lahko razpoznavna kategorija. Države Evropske skupnosti so pod pokroviteljstvom OZN navidezno izpolnile svojo moralno dolžnost in v Bosno in Hercegovino sicer poslale svoje vojake, ki pa so opravljali bolj vlogo razdeljevalca mednarodne pomoči kot pa "peace making forces" ali preprečevalcev vojnih zločinov. *Raison d'état* držav Evropske unije – ki sicer temelji na idealih liberalne evropske demokracije – torej ni zahteval neposredne vojaške intervencije, s katero bi verjetno ustavili nadaljne "barbarsko bojevanje balkanskih neciviliziranih narodov". To ni v nacionalnem interesu držav, ki so in bodo vedno sposobne, da se "zločini in morija" zadržijo v balkanskih okvirih.

Raison d'état ali nacionalni interes najbolj civiliziranih evropskih držav se bistveno ne razlikuje od egoizma richelieujevske Francije, ki je v imenu francoskega nacionalnega interesa z diplomatskimi in vojaškimi sredstvi podaljševala vojno med protestanti in katoliki (1618–1642).

posredno grožnjo za Francijo in njeno morebitno podreitev, če bo Sveto rimsko cesarstvo postalo pravi imperij. Reformacija je dejansko pomenila politično, finančno in duhovno svobodo za protestantske prince, ki so v Ferdinandovem duhovnem univerzalizmu in političnem imperializmu videli predvsem konec že izbojevane svobode.

Od mirovnega sporazuma v Augsburgu (1555), ki je vzpostavil načelo "cuius regio eius religio", je bil torej potreben nekakšen politični korak naprej tako za uporniške protestantske kneze kot kardinala rimskokatoliške cerkve Richelieua.

Številne novonastale države Evrope, ki so bile za Vatikan in Ferdinanda duhovna in politična herezija, so zato načelo "cuius regio eius religio" nadgradile še z dvema dodatnima načeloma, s katerima bi na eni strani lahko opravičile svojo heretičnost, na drugi strani pa uredile medsebojne odnose, to je vzpostavile novo mednarodno ureditev. Kot rečeno, gre za koncept *raison d'état* in koncept ravnotežja sil.

Najceloviteje in rekli bi teoretično zaokroženo je koncept *raison d'état* v imenu Francije, ene prvih nacionalnih držav v Evropi, utemeljil prav kardinal Richelieu. Ker je za zaščito nacionalnega interesa mogoče uporabiti vsa sredstva, je bilo vse – po Richelieuju – kar je bilo slabo za Sveto rimsko cesarstvo, bilo dobro za Francijo. Reformacija je povzročila globoka nasprotja med francoskimi sosedi in ta nasprotja je bilo treba izrabiti v svoj prid.

Zagotovo spada Richelieu med državnike, ki so usodno vplivali na kasnejšo zgodovino mednarodnih odnosov.⁵ Richelieu je s "teoretično" izpeljavo in predvsem zaradi uveljavitve koncepta *raison d'état* v praksi oblikovalec modernih mednarodnih odnosov, ki temelje na odnosih suverenih nacionalnih držav. Richelieu je uvedel koncept *raison d'état* in ga neutrudno uveljavljal v praksi v dobrobit svoje države.

Koncept *raison d'état*, s katerim je Richelieu nacionalni interes dvignil nad vse druge, je bil sprva sicer usmerjen proti Svetemu rimskemu cesarstvu, v naslednjih dveh stoletjih pa so francoski državniki prav na temelju tega koncepta hoteli doseči premoč Francije nad drugimi akterji na svetovnem prizorišču.

Ko se je 1648 vojna končala, je bilo območje sedanje Srednje Evrope popolnoma uničeno, Nemčija pa je izgubila tretjino prebivalstva. Richelieu pa je v praksi potrdil uspešnost koncepta *raison d'état*. Tudi druge države so v naslednjem stoletju ta koncept prevzele kot vodilo svoje politike.

Koncept ravnotežja sil je logična in neizogibna posledica uporabe prvega načela – najprej se pokaže kot golo dejstvo, kasneje pa preraste v pravi in prevladujoč sistem. Rezultat je znan: številne vojne in vedno večji problemi z vzpostavljanjem mednarodne ureditve.

Richelieujevi politični cilji so bili na kratko rečeno tile: v nacionalnem interesu – ki ga je imenoval *raison d'état* – Francije je preprečiti zmago protireformacije. *Raison d'état* torej zahteva, da Francija podpre protestantske kralje in prince v boju proti Ferdinandu in s tem poglobi razkol v katoliški cerkvi.

⁵ O vlogi posameznika in mednarodnih odnosih je poučno in zanimivo poglavje v delu H. Starr, B. Russett "World Politics", New York, W.H. Freeman and Company, 1992.

Omenili smo, da oba koncepta spadata v železni repertoar teoretikov in praktikov t.i. realistične šole, pristopa v mednarodnih odnosih. Poleg *raison d'état* in ravnotežja sil realisti govorijo še o interesu, opredeljenem kot moč.⁶

Seveda, realisti ne ponujajo popolnih receptov, njihovi koncepti so naleteli na ostre kritike. Uspešna zunanja politika na podlagi realističnih konceptov je možna le ob pogoj, da so oblikovalci te politike dovolj sofisticirani, da imajo politično kulturo, izkustvo in predvsem talent. Za to, da je politika *raison d'état* lahko uspešna, morajo politiki biti predvsem sposobni pravilno presoditi, kakšna so dejanska razmerja moči – biti morajo sposobni presoditi, ali so sile dejansko uravnotežene. Ker to ni statična, temveč zelo spremenljiva kategorija, je treba v praksi pravzaprav neprenehoma zbirati informacije o nasprotnikih in zaveznikih ter na njihovi podlagi presoditi, ali so sile uravnotežene in kje je ravnotežje treba popraviti (z vojaško intervencijo, diplomatsko akcijo, finančno pomočjo itd.). Teoretično so verjetno možni izračuni, ali je ravnotežje stabilno ali porušeno, v praksi je to seveda veliko težje. Napačni izračuni in zato občasne vojne so logični sestavni del politike ravnotežja sil. Soglasje o tem, kakšna pa je prava narava tega ravnotežja, pa se v praksi prav tako preverja z občasnimi konflikti.

Raison d'état – načelo, ki je nasprotno splošnim vrednotam, je nastalo kot antiteza srednjeveškim željam po univerzalnih moralnih vrednotah – izhaja torej iz nacionalnega egoizma. Egoizem pa vodi praviloma v dominacijo, saj se države zadovoljijo z ravnotežjem sil le, če ne morejo imeti dominacije. Ravnotežje praviloma ni stvar nekega vnaprejšnjega načrta, temveč posledica politike, s katero se želi preprečiti dominacija ene nad drugimi državami. Ravnotežje moči tako ne nastane iz hotenja držav po približno enaki moči, temveč iz hotenja, da se eni od njih prepreči dominantna vloga. Praksa mednarodnih odnosov potrjuje ugotovitev, da si močne države žele pridobiti dominantno vlogo bodisi znotraj neke koalicije (v tem primeru govorimo o hegemonu) ali pa v odnosu do nasprotne koalicije, s katero se je prisiljena uravnoteževati. Šibke države pa si prizadevajo za take koalicije, ki bi preprečevale kopičenje moči posameznih držav.

Koncept ravnotežja moči je torej bolj rezultat zdrave pameti, saj ima namen ohraniti sistem kot tak. Občasni konflikti so logični del tega sistema, ki jih sistem sicer ne more odpraviti, lahko pa jih omeji. Skratka, vsak tisti konflikt, s katerim se ponovno vzpostavi ravnotežje in s tem ohrani sistem, je v bistvu dobrodošel – ni pa sprejemljiv konflikt, s katerim bi ena država skušala vzpostaviti in zadržati dominacijo.

Malo več pozornosti smo posvetili konceptoma *raison d'état* in ravnotežju sil zato, ker sta tudi danes tista realnost, znotraj katere delujejo diplomacije posameznih držav.

Načeli *raison d'état* in ravnotežje sil sta torej prevladujoča koncepta modernih mednarodnih odnosov, ki od leta 1648 temeljijo na suverenosti nacionalnih držav. Iz srednjeveškega univerzalizma torej v nacionalni egoizem.

Bilateralna in multilateralna diplomacija sta tako kot v vseh zgodovinskih obdobjih dejavni po velikih kataklizmah. Naša pozornost velja razvoju metod in prakse na multilateralnem področju, čeprav – tako kot danes – je do multilateralnih konferenc prišlo šele po predhodni intenzivni bilateralni diplomaciji.

⁶ Glej: Lj. Ačimović; *Nauka o mednarodnim odnosima*, IMPP, Beograd 1987; ter Dougherty, Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations*, Harper and Row, New York 1981.

2. Vestfalski sporazum

S tem sporazumom se konča ena najokrutnejših srednjeveških vojn v Nemčiji. Izvirno je to politična in verska vojna, po letu 1635 pa tudi vojna za vpliv med Francijo in Španijo, v kateri sodelujejo tudi druge države. Vojna se konča s sklenitvijo dveh sporazumov 14. oktobra v Osnabrücku in 24. oktobra 1648 v Münstru, ki skupaj sestavljata t.i. vestfalski sporazum.

Opozarjamo na čisto tehnično plat tega vsebinsko sicer "multilateralnega" sporazuma. Sporazum iz Osnabrücka je po strukturi bilateralen: na eni strani so Švedska in njeni zavezniki (tudi Francija), na drugi strani pa nemški cesar in principi. Tudi sporazum v Münstru je bil v bistvu "bilateralen": na eni strani Francija in njeni zavezniki (tudi Švedska) in na drugi strani nemški cesar ter principi. Formalno gre torej za dva bilateralna sporazuma, saj v tem času še ni bila poznana tehnika sklepanja pravih multilateralnih sporazumov.⁷

Omenjeni sporazumi – ki jih nekateri imenujejo kar ustanovna listina Evrope – v bistvu potrjujejo tako poraz papeža kot nemškega cesarja, saj formalno legalizirajo rojstvo številnih novih suverenih držav ter potrdijo načelo "cuius regio eius est religio". S tem nastane tudi nov politični zemljevid Evrope – nemško cesarstvo namreč razpade v številne (355) suverene države, cesarju pa ostane zgolj nominalna oblast. Tudi Švicarska konfederacija in Nizozemska, ki sicer nastaneta prej, sta priznani kot neodvisni državi. Zmaga monarhije nad papeško državo ni samo v političnem, temveč tudi v verskem smislu. Vzpostavi se namreč popolna verska svoboda, saj kot rečeno, sporazumi formalno potrdijo načelo "cuius regio eius est religio". S to politično maksimo se je hotelo samo "uzakoniti", da tisti kralj (suveren), ki ima oblast, določa tudi vero na ozemlju, nad katerim izvaja to oblast.

Vestfalski sporazumi so s čisto pravniškega vidika, po mnenju na primer Pelleta, nekakšno izhodišče za "evropsko javno pravo". Suverenost in enakopravnost držav sta namreč sankcionirani kot temeljni načeli mednarodnih odnosov. Skupne težave pa naj se rešujejo v pogajalskem procesu, kar pomeni, da morajo biti sklenjene mednarodne pogodbe rezultat skupne volje držav pogajalk. Prav tako se za vzdrževanje nove evropske ureditve predvideva nov – poseben – mehanizem, to je pravica do intervencije.

V političnem smislu je namreč favorizirana Francija, ki "dobi pravico" vojaško intervenirati v Nemčiji in drugod v Evropi.

Vestfalski sporazumi so torej po strokovni plati zelo zanimiv dokument multilateralne diplomacije – v čisto pravnem smislu pa so nekje na začetku evolucije sodobnega diplomatskega in mednarodnega prava.⁸

Praksa: preseans, mediacija, dolžina pogajanj, jezik, procedura, ceremonial

V zvezi z evolucijo multilateralne diplomacije v XVII. stoletju želimo opozoriti še na diplomatske probleme, ki zadevajo pravico do prvenstva (preseans) in neučinkovitost pri sprejemanju odločitev, kako končati obstoječe ali kako preprečiti grozeče konflikte. Dolgotrajnost pogajanj je bila zato neizogibna.

⁷ Dinh, Daillier, Pellet, *Droit international public*, Paris, 1992, str. 47, 48

⁸ Op. cit., str. 48

Pogajanja za vestfalske sporazume so trajala sedem let. Delo se je odvijalo na dveh kongresih (v Münstru in Osnabrücku) tudi zato, da bi se izognili težavam in proceduralnim problemom, ki bi zagotovo nastali, če bi Švedski in Francozi formalno sodelovali na istem kongresu.

Pomemben razlog za dolgotrajnost in zavlačevanje v pogajanjih je bil tudi način uporabe posrednikov (mediatorjev), ki sta jih morali stranki v pogajanjih pisno obveščati o svojih stališčih, predlogih in protipredlogih.

Tudi problem uporabe jezika je vzel mnogo časa; šlo je za vprašanje, ali morajo biti pisanja mediatorjem samo v latinščini ali pa so lahko tudi v francoščini. V vlogi mediatorjev sta delovala posebna odposlanca papeža in Beneške republike, ki je še vedno velesila in zato poklicana, da posreduje.

Na kongresu v Olivi (1660) je mediator dosegel sporazum, da je mogoča tudi neposredna (verbalna) diskusija med strankami v sporu, vendar je dogovor o metodi, kako naj le-ta poteka, povzročil dodatna nesoglasja, ki so trajala kar nekaj let. Mislimo na vprašanja: kdo naj govori prvi; kako naj se odgovarja, ali se poleg ustno lahko odgovarja tudi pisno; vprašanje pravice do replike itd.

Na kongresu v Ryswycku (1697) je bila prvič uporabljena nevtralna okrogla miza, ki je formalno in optično vsem zagotavljala enakopravni položaj. Na istem kongresu so se povsem zaradi racionalnosti in ekonomičnosti pogajalci odločili, da se formalno razpravlja o predhodnih pisnih predlogih samo v sredo in soboto; ponedeljek in četrtek pa sta bila namenjena za neposredna verbalna pogajanja, in to neformalno v Haagu. Ryswick se pogosto navaja kot primer učinkovitih in sočasnih zasebnih neformalnih bilateralnih pogajanj. Medtem ko so se sicer pogajalci redno formalno sestajali, sta v zasebnih bilateralnih pogajanjih lord Bentinck in maršal Boufflers v mesecu dni (od 8. julija do 2. avgusta 1697) izoblikovala pogoje za mirovni sporazum med Anglijo in Francijo.

Na kongresu v Karlovcu (1699), ki je v bistvu potrdil pojemajočo moč otomanskega imperija v odnosu do Rusije in Avstrije, so diplomati storili vse, da delo ne bi zastalo samo zaradi sporov glede proceduralnih ali ceremonialnih vprašanj. Na prvem formalnem zasedanju je bil namreč sprejet dogovor, da se ne izvajajo toga pravila o protokolu in ceremonialu, temveč da pogajanja ves čas potekajo neformalno. Tako je tudi bilo do januarja 1700, ko je bil sporazum formalno podpisan. Za to priložnost je bil zgrajen poseben paviljon s toliko vrati, kolikor je bilo pogajalskih strani, in vsi podpisniki so tako lahko hkrati vstopili v paviljon in podpisali sporazum.

Na kongresu v Utrechtu (1712–1713) sploh ni bilo formalnih zasedanj, delo se je odvijalo brez posrednika. Stranke niso razpravljale o pooblastilih pogajalcev, to je o temi, o kateri so se tedaj vedno radi prepirali in je bila dober razlog za zavlačevanje. Končno besedilo sporazuma so preprosto predali nizozemskemu diplomatu, ki je opravljal funkcijo sekretarja kongresa. Kongres je sicer propadel zaradi nekega na videz povsem proceduralnega vprašanja: ali naj stranke komunicirajo pisno ali ustno.

Multilateralna diplomacija (kongresna) se je praktično celo XVIII. stoletje ukvarjala s premnogimi proceduralnimi in proceduralno-ceremonialnimi problemi. Kongresna diplomacija se je pogosto znašla v slepi ulici, saj srečanja in pogajanja niti po obliki niti po vsebini niso spominjala na kongres. Tak primer je bil kongres v Aix-la-Chapellu (1748), kjer so v bistvu uporabljali tehniko bilateralne diplomacije.

Kljub vsemu je do konca XVIII. stoletja postalo jasno, da kongresna diplomacija v svoji stari obliki ne ustreza več delujočemu diplomatskemu sistemu, ki je postal mnogo bolj sofisticiran in celovit.

Kot eden od primerov, da se nesoglasje glede proceduralnih vprašanj uporabi za politične cilje, se navaja kongres v Pragi (1813): Napoleon, poražen v Rusiji in prepričan, da mu samo zmaga lahko ohrani položaj v Franciji, je blokiral možnost sklenitve kompromisnega sporazuma z zmagovito stranjo tako, da je ponovno sprožil staro vprašanje: ali naj se delo kongresa nadaljuje na podlagi skupnih zapisnikov po vsakem krogu pogajanj ali pa naj obe strani med seboj komunicirata izključno pisno preko mediatorjev.

V trenutku, ko je bil Napoleon dokončno poražen, tradicionalna kongresna diplomacija praktično ni več delovala. Zmagovite sile so imele dvojno nalogo: prvič, skleniti multilateralni sporazum, s katerim se bodo končale napoleonske vojne, in drugič, skleniti sporazum, ki bi vseboval načela nove mednarodne ureditve.

Dokončen poraz Napoleona sta zapečatila dva mirovna sporazuma (30. maj 1814 in 20. november 1815 v Parizu). Temelje nove ureditve pa so zmagovalci postavili na dunajskem kongresu. O tem, kakšen naj bo kongres, so se zavezniki odločali na podlagi izkustva, ki so ga te sile pridobile v zadnji koaliciji proti Napoleonu.

3. Dunajski kongres – evropski koncert, četvorna aliansa, sveta aliansa

Dunajski kongres je trajal od septembra 1814 do junija 1815; torej v času, ko je Napoleon pobegnul z Elbe, pa do njegovega dokončnega poraza pri Waterlooju. Naloga Avstrije, Rusije, Prusije, Velike Britanije in Francije (kot poraženka je sodelovala šele od januarja 1815) je bila vzpostaviti novo mednarodno ureditev.

Bolj kot katera koli do zdaj je nova ureditev temeljila na konceptu ravnotežja moči. Pogajalcem – poučenim s pozitivno prakso XVIII. stoletja vse do Napoleona – je bilo psihično blizu in praktično povsem izvedljivo ter predvsem politično edino realno vzpostaviti sistem, ki bi temeljil na ravnotežju moči med njimi. Skratka, zanje je bila to relativno enostavna naloga. Novi politični zemljevid Evrope – to je nove meje – naj bi bil osnovno izhodišče temu pravičnemu ravnotežju: Avstrija se je okrepila z ozemlji v Italiji, Rusija v Nemčiji, Nizozemska republika s t.i. Avstrijsko Nizozemsko (pretežno to, kar je danes Belgija). Francija se je morala vrniti v stare meje – to je pred osvajanji Napoleona, Rusija je dobila srednji del Poljske; V. Britanija pa je v skladu s svojo politiko, da se ne širi na kontinentu (Evropi), vzpostavila suverenost na Rtu dobre nade na skrajnem jugu Afrike.

Prav v zvezi z dunajskim kongresom je treba ponoviti in poudariti odločitev zmagovalcev, da k pogajalski mizi povabijo tudi poraženo Francijo. Med napuhom in maščevalnostjo zmagovalca ter politično vizijo, da se vzpostavi trajni mir, je prevladala med zmagovalci modra odločitev, da stabilen mir ne bo mogoč, če bo Francija izključena iz ekipe oblikovalcev nove mednarodne ureditve. In ta odločitev se je pokazala kot pravilna.

Treba je spomniti, da so zmagovalci v prvi svetovni vojni izključili poražence in ustvarili sistem, ki to ni bil (versajski mir) in ki je po dveh desetletjih privedel do nove svetovne vojne. Zmagovalci v II. svetovni vojni napake niso ponovili – tudi poražence

sile (Nemčija, Japonska, Italija) so relativno hitro po vojni postale dejavne udeleženske novega sistema.

Francija je torej od januarja 1815 sodelovala na dunajskem kongresu (zunanji minister Talleyrand). Od leta 1818 pa je bila tudi formalno vključena v t.i. kongresni sistem in je dejavno sodelovala na občasnih evropskih kongresih, ki so politično pol stoletja delovali kot nekakšna evropska vlada.

Preden prikažemo evolucijo in delovanje diplomacije, skušajmo poudariti za nas pomembne rezultate dunajskega kongresa: rezultat učinkovite, to je modre in po vrednotah harmonične diplomacije petih svetovnih sil, je sistem, ki je zagotovil najdaljše obdobje miru v svetovni zgodovini; med velikimi silami ni bilo vojne štirideset let (do t.i. krimske vojne 1854), prav tako se naslednjih šestdeset let niso spopadle sile, ki so sestavljale ogrodje sistema.⁹

Sklepi dunajskega kongresa so bili dodatno sankcionirani še z dvema dokumentoma, in sicer Sporazumom o četvorni aliansi, v kateri so bile V. Britanija, Prusija, Avstrija in Rusija, ter t.i. sveto alianso, v kateri so bile Prusija, Avstrija in Rusija.

Četvorna aliansa naj bi krotila morebitne nove apetite Francije, ki so jo v začetku XVIII. stoletja imeli za kronično agresivno silo, ki vedno deluje destabilizirajoče. Četvorna aliansa je bila torej zavezništvo s povsem vojaškimi in političnimi cilji.

Sveta aliansa pa je imela tudi povsem ideološke primesi: podpisnikom je nalagala kot nekašno sveto dolžnost, kot nekakšen religiozni imperativ, da ohranijo status quo v Evropi. Skratka, najbolj konzervativni monarhi so si zadali "sveto" dolžnost, da s silo (vojaško intervencijo) preprečijo kakršno koli revolucijo v Evropi. To je bil prvi primer v moderni zgodovini, da so si največje evropske sile naložile skupno poslanstvo, ki je imelo polean politične tudi ideološko – versko vsebino.

a) Praksa: profesionalizacija, institucionalizacija in administracija diplomacije

Vsekakor ni pretirana trditev, da je v stoletju po dunajskem kongresu diplomacija – kot instrument, metoda, sistem – naredila največji skok v svoji zgodovini. Mislimo na evropsko diplomacijo. Ko v XVII. stoletju postane diplomacija stalna (kontinuirana) dejavnost, se diplomati profesionalizirajo – diplomacija postane poseben in samostojen poklic. V naslednjih stoletjih se profesionalizacija poklica samo še nadaljuje.

Že konec XVIII. stoletja pa že ima večina "civiliziranih" evropskih držav posebne službe (departmaje) ali ministrstva, ki se ukvarjajo z zunanjimi zadevami.

Dunajski kongres je prva multilateralna institucija nove dobe, ki ga je treba proučevati predvsem zaradi njegovih uspehov – praktično stoletje delovanja nekega sistema. Kongres je prav tako dokaz, da je doseženi dogovor o skupnih vrednotah in načelih dovolj dober temelj, da se le-ti uresničijo tudi v praksi.

Ni dvoma, da je šlo za pogajanja med glavnimi silami, katerih predstavniki so zaradi enake vzgoje imeli podobna moralna in etična merila, vendar je še bolj res, da so si bile velike sile tudi zelo različne: Rusija s svojo avtokratsko tradicijo, ki jo je poseb-

⁹ Kissinger, op. cit., str. 79

ljal car Aleksander I.; liberalna Anglija z že razvitimi demokratičnimi tradicijami in institucijami; restavrirana Francija, ki je bila okužena z idejami svoje revolucije in ki je izgubo politične prevlade želela nadomestiti z duhovno prevlado v Evropi; Avstrija, najbolj poliglotska, najbolj ranljiva in zato najbolj konzervativna med vsemi evropskimi velesilami; Prusija s stalnim občutkom, da je nobena od drugih sil ne spoštuje v tisti meri, kot bi to po njenem mnenju zaslužila, in ki je čutila, da bo njena moč dobila pravo težo, ko bodo vsi Nemci združeni v eni državi.

Splošno politično oceno kongresa pa bi lahko strnili v trditev, da je od 1815 do 1914 pet ali šest sil obvladovalo evropsko in svetovno prizorišče.

Dunajski kongres je prav tako ustvaril možnost za spremembe ali povsem novo ureditev nekaterih diplomatskih vprašanj.

b) Dunajski pravilnik (19. marec 1815).

Med pomembnimi dokumenti trajne pravne narave, ki so bili sprejeti na dunajskem kongresu, je treba omeniti pravilnik o stopnjah diplomatskih predstavnikov, s katerimi so se države hotele izogniti zapletom, ki so se prej pojavljali povezano s prednostnim vrstnim redom med diplomatskimi agenti raznih velesil. Pravilnik deli šefe misij v tri razrede (classes): 1) ambasadorje in papeške nuncijske ali papeške legatske; 2) odposlance, ministre ali druge, akreditirane pri vladarju; 3) odpravnike poslov, akreditirane pri ministru za zunanje zadeve.

c) Aachenski protokol (21. november 1819).

Določil še četrti razred šefov, in to t.i. ministre rezidente, ki so bili uvrščeni med drugim in tretjim razredom Dunajskega pravilnika, tako da so bili odpravniki poslov po aachenskem kongresu četrti razred.

Vse do Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih (1961) je bil Dunajski pravilnik edina – sicer samo delna in po obsegu majhna – kodifikacija diplomatskega prava, vse preostalo pa je bilo običajno diplomatsko pravo. Mehanizem, s katerim je Dunajski pravilnik rešil probleme in spore o stopnjah v razredu, je kasneje v osnovi presajen tudi v Dunajsko konvencijo iz l. 1961.

4. Evropski koncert

Pojem koncert izhaja iz italijanske besede "concerto". Od XVI. stoletja ta pojem – uporabljen v zvezi z diplomacijo – označuje države, ki delujejo usklajeno in sporazumno.¹⁰ Tako vsebino bi ta pojem, če bi ga uporabljali, imel tudi danes, ko kot koncert delujejo države, ki pripadajo isti družini narodov in so združene v posamezni mednarodni organizaciji: npr. v Evropski uniji, Natu, ZEU itd. Temeljni dokumenti teh organizacij so pravzprav sporazumi, ki predvidevajo harmonično delovanje njenih članic.

S pojmom evropski koncert se torej želi poudariti, da bodo sicer med seboj tekmujoče sile vprašanja, ki zadevajo splošno stabilnost in ohranitev temeljnih vrednot konzervativnega sistema, reševale soglasno.

a) Vsebina: politična, vojaška, ideološka, porok za mir

¹⁰ Hamilton, Langhom, *The Practise of Diplomacy*, Routledge London, 1995, str. 90

Evropskim silam, združenim proti Napoleonu, je, kot smo videli, pojem koncert pomenil še nekaj več:

– prvič – pojem je imel čisto politično-vojaško vsebino, zaveznike naj bi združeval v trajno koalicijo, katere prva naloga je vojaško poraziti imperialno Francijo in potem vzpostaviti novo politično ureditev v skladu z njihovimi vizijami;

– drugič – pojem koncert je imel tudi čisto ideološko razsežnost. Zavezniške sile bodo uporabile silo proti vsaki državi, ki bo skušala z revolucijo porušiti "restavrirano" Evropo;

– tretjič – kot izhaja iz pravkar rečenega, zavezniške sile ne bodo samo vzpostavile, temveč bodo tudi porok za trajni mir. In prav ta obveza o vzdrževanju miru pomeni določeno konceptualno novost v multilateralni diplomaciji. Naloga mednarodnih kongresov je bila v preteklosti predvsem prenehanje sovražnosti in po dolgotrajnih pogajanjih – obremenjenih s proceduralnimi in protokolarnimi problemi – morebitna sklenitev mirovnih sporazumov.

b) Praksa

Skupno poveljstvo in srečanje na vrhu

Združene z namenom poraziti Napoleona so zavezniške sile (sveta aliansa) ustanovile skupno poveljstvo – skupni generalni štab – v katerem so bili pruski kralj, avstrijski cesar in ruski car ter njihovi prvi ministri. To telo je v bistvu delovalo kot nekakšna konferenca na vrhu (summit), ki se je sestajala po potrebi in na različnih mestih. Danes tako nekako deluje Evropska unija z rednimi srečanji šefov držav in vlad (Evropski svet) ter zunanjimi ministri (Ministrski svet).

Sestanki monarhov svete alianse so tako pomenili določen prelom s tradicijo, saj so bila tovrstna srečanja pravzaprav redkost.

Srečanja na vrhu ali tik pod vrhom (kadar je šlo za srečanja prvih in zunanjih ministrov) postanejo za vodilne sile učinkovit instrument: na srečanju zavezniških ministrov v Baslu januarja 1814 se britanski zunanji minister navdušuje za neposredne stike na tej ravni, podobnega mnenja je tudi Metternich, njegov avstrijski kolega. S Sporazumom o četvorni aliansi (Prusija, Avstrija, V. Britanija in Rusija – marec 1814, Chaumont) se te sile med drugim tudi sporazumejo, da bodo porok za morebitni mirovni sporazum ter da bodo "skupno (v koncertu) delovale za sklenitev miru s Francijo s sredstvi, ki bodo najprimernejša za dosego tega cilja".

Namera štirih sil je jasna: sporazum urbi et orbi sporoča vsem, da bodo delovale skupno in izključno v imenu cele Evrope, zdaj proti Franciji pozneje proti vsem tistim, ki jo bodo one označile za nasprotnika. Podobne so bile ambicije glavnih članic antihitlerjevske koalicije; najprej obračun s silami osi, po vojni pa z vsemi, ki bi ogrožali novo mednarodno ureditev.

Mali in veliki

Kot novost je treba omeniti tudi prvi Pariški sporazum, ki so ga štiri sile in njihovi "sous-allies", Španija, Portugalska in Švedska, podpisale s poraženo Francijo (30. maj 1814). Poleg tega, da se je morala Francija vrniti v svoje meje iz 1792. leta, sporazum

predvideva kongres jeseni istega leta na Dunaju. Po Metternichu naloga tega kongresa ne bo zgolj sklenitev miru, temveč potrditev in izpolnitev prvega Pariškega sporazuma. Še pomembnejše za mednarodno politiko so proceduralne novosti, s katerimi se formalizira razlikovanje med velikimi in manjšimi silami. V tajnem dodatku prvi Pariški sporazum prav tako nalaga Franciji, da mora sprejeti načela, ki jih bodo oblikovale štiri glavne sile o ozemljih, ki jih mora Francija vrniti, kot tudi načela o oblikovanju sistema dejanskega in stalnega ravnotežja moči v Evropi.¹¹

Kot vidimo, so se štiri glavne sile takratne Evrope sporazumele o delitvi na velike in male države s tajnim določilom sporazuma. Morda so imele moralne zadržke in so svojo "nečisto raboto" hotele skriti v tajnem določilu. Vsekakor moramo reči, da so sankcionirale "dejansko stanje stvari" ter da so izhajale iz neovrgljive predpostavke, da je delitev na male in velike pravzaprav delitev na tiste, ki imajo večjo, in tiste, ki imajo manjšo odgovornost, na tiste, ki lahko sprejemajo več, in tiste, za katere so samo manjša bremena. Skratka ta delitev ne zanika, da so lahko države enakopravne, potrjuje pa, da objektivno ne morejo biti enakovredne, zato ne morejo imeti enake teže v sistemu. Tako realnost sankcionirajo seveda tudi številni multilateralni sporazumi, ki so rezultat relativno demokratičnih postopkov: Ustanovna listina predvideva možnost veta za pet najmočnejših držav sveta; sporazum NATO deluje dejansko tako, da o strateških problemih varnosti ter o vojni dejansko odločajo ZDA; v Brettonwoodskem sistemu (IMF, WB, IFC) imajo članice t. i. ponderirani glas, skratka večjo težo ima glas tistih, ki so močnejši in bogatejši.

Multilateralna diplomacija je uspešna tako kot vsaka druga diplomacija le, če njeno delovanje izhaja iz realnega vrednotenja tistih, ki v njej sodelujejo. Enakopravnost pa je dovolj dobra opora za proliferacijo načelnih opozoril, kot so na primer resolucije Generalne skupščine OZN ali dokumenti neuvrčenih. Operativnost in izvršljivost multilateralnih odločitev pa je mogoče doseči, kadar se poleg enakopravnosti (ki načelno nikogar ne moti) upošteva tudi prava teža (dejanska moč) posameznih udeležencev. Skratka štiri sile evropskega koncerta so bile po našem mnenju zelo realne in če je upoštevanje realnosti inherentno moralnemu obnašanju, tudi moralne.

Kabinet vodilnih

V tej smeri gre tudi sporazum (september 1814) prvih ministrov in zunanjih ministrov (Castlereagh, Metternich, von Hardenberg, pruski kancler, Nesselrode, ruski zunanji minister), da t. i. "kabinet vodilnih" na kongresu sestavlja šest sil "prve vrste". Poleg štirih omenjenih sil sta vključeni še Francija in iz čisto kurtoaznih razlogov še Španija.

Na dunajskem kongresu je Talleyrand vztrajal, da vseh osem podpisnikov Pariškega sporazuma sodeluje v komiteju, ki je usklajeval delo kongresa. To je bil večš manever francoskega zunanjega ministra – ki ga je bil glas, da služi vsem režimom, monarhiji, republiki, cesarstvu in ponovno monarhiji – čigar namen ni bil zmanjšati pomena koncerta velikih sil, temveč zagotoviti, da Francija postane ena od njih. Po prepiru glede Poljske, ki je pripeljal zaveznike na rob spopada, je bila Francija, kot že rečeno, januarja 1815 sprejeta v organ kongresa, ki je postal t. i. komite petih.

¹¹ M. Hurst, *Key Treaties for the Great Powers 1814–1815*, London, N. Abbot, 1972 I. str. 13–14

Evropskih pet sil je dejansko koncertiralo svoje delovanje, sestale so se kar enainštiridesetkrat in kot pravi Webster "predstavljale silo, ki je vladala Evropi".¹²

Skratka na dunajskem kongresu so v vseh delovnih telesih odločale glavne sile – ta kongres lahko upravičeno imenujemo mednarodna oligarhija, ki so jo sestavljali dejanski in ne teoretični nosilci moči.

5. Sklepni dokument dunajskega kongresa in kongresi med 1815-1822.

Sklepni dokument je bil podpisan 9. junija 1815 — v njem se velike sile še ne pojavljajo kot poroki novega status quo v Evropi. Šele ko je Napoleon pobegnil z Elbe in izgubil bitko pri Waterlooju, so bile velike sile ponovno prisiljene razmisliti o instrumentih (sredstvih), s katerimi bi vzpostavile in zagotavljale mir in s katerimi bi dušile revolucije. V takih razmerah nekoliko mesijanski ruski car septembra 1815 povabi vladarja Prusije in Avstrije, da sklenejo sporazum o sveti aliansi. S tem sporazumom so se trije monarhi, navdihnjeni z idejo "pravičnosti, krščanskega usmiljenja in miru", sporazumeli, da bodo ostali združeni z "vezmi resničnega in nerazdružnega bratstva, da bodo drug za drugega kot rojaki..., ki bodo drug drugemu pomagali in medsebojno sodelovali".

Zaradi možne ideološke in teleološke note je že bolj pragmatični britanski premier Castlereagh ta sporazum imenoval "primerek sublimnega misticizma in nesmiselnosti".

Po sklenitvi drugega Pariškega mirovnega sporazuma s Francijo (20. november 1815) – po porazu Napoleona pri Waterlooju – so velike sile tudi dopolnile in spremenile Sporazum o četvorni aliansi: tako 6. člen predvideva redna srečanja suverenov in njihovih zunanjih ministrov, "da bi se posvetovali o svojih skupnih interesih in obravnavali ukrepe, ki jih bodo v vsakem od teh obdobjih imeli za najustreznejše za monarhijo in napredek nacij ter vzdrževanje miru v Evropi".¹³

Diplomacija na vrhu tako postane institucionalizirano in zato stalno sredstvo v multilateralni diplomaciji. Sporazum je formalno temeljil na vlogi poznejših kongresov: Aix-la-Chapelle – nemško Aachen (1818); Troppau (1820), Ljubljana (1821) in Verona (1822).

Ti kongresi so med 1815–1822 najnazornejši primer koncertnega multilateralizma evropskih sil. Po Hamiltonovem mnenju ni šlo za pravi kongresni sistem, saj se predstavniki niso sestajali v rednih presledkih, srečanja niso bila omejena samo na suverene in ministre velike sil, vsako srečanje je praviloma zahtevalo dolgočasne in diplomatske priprave (za kongres v Veroni je bila potrebna predhodna konferenca na Dunaju); članice niso imele skupnega pogleda na to, kako ravnati, če ena ali več članic ne ravnajo ali ne izpolnijo, kar je bilo dogovorjeno. Pri članicah je bil opazen tudi neenak interes; na kongres v Troppau in Ljubljano, kjer so obravnavali upore v Italiji, sta Britanija in Francija poslali samo opazovalce. Prav tako je na primer odločitev v Troppauu, da se pošlje avstrijska armada v Neapelj v imenu svete alianse, sprožila temeljno vprašanje, ali ima ta kongres sploh mandat za tako odločitev. Tudi kongres v Veroni (jesen 1822) je storil malo, da bi rešil te probleme. Francoska vojaška intervencija v Španiji, do ka-

¹² C.K. Webster, *The Congress of Vienna 1814–1815*, London 1950, str.61

¹³ M. Hurst, op. cit. str. 123.

tere je prišlo kljub nasprotovanju Britanije, je v bistvu pokazala odsotnost tiste enotnosti med velikimi silami, ki je bila značilna med zavezniki v trenutku, ko so imeli pred seboj jasnega sovražnika. Napoleon ni bil samo fizični, temveč tudi ideološki sovražnik.¹⁴

a) Fenomen sovražnika

Ko opisujemo težave in pomanjkljivosti multilateralne diplomacije, kot so jo uveljavljale glavne evropske sile – t.i. evropski koncert – ne želimo poudarjati nesposobnosti ali celo neresnosti tedanjih politikov in diplomatov, temveč želimo prej opozoriti na neko čisto “evropsko” značilnost.

Mislimo na nekaj, kar bi lahko imenovali “fenomen jasnega sovražnika”. V moderni zgodovini je to lahko oseba: Napoleon, Hitler, Mussolini, Pol Pot, Sadam Husein itd; lahko je vera: protestantizem, islam, šintoizem; lahko je narod, etnos: Židi, Muslimani, Azteki, Kopti; lahko je ideologija: kapitalizem, socializem, komunizem itd. Skratka sovražnik ja lahko vse, kar je trenutno potrebno. Za nas je pomembno, da je jasen sovražnik vedno deloval kot možen povezovalni dejavnik. Poraz ali odstranitev sovražnika praviloma v evropski– pa nič manj drugje– tradiciji oživi stara nasprotja in partikularizme, ki jih je skupni sovražnik vedno le odrinil ali jih postavil na stranski tir in ki so ponovno oživel, ko sovražnika ni bilo več.

Koalicija se je po odstranitvi Napoleona sicer srečala s partikularizmi (nacionalnimi egoizmi), vendar pa je, kot rečeno, v bistvu eno stoletje ohranjala sistem, ki je zagotavljal primat petih ali šestih sil. Med 1919–39 zmagovite sile niso vzpostavile “koalicije”, v katero bi pritegnile tudi poražene sile, in jim zato dejansko ni uspelo vzpostaviti sistema. Po koncu druge svetovne vojne z odstranitvijo skupnega sovražnika (nacizem, fašizem) razpade tudi koalicija, vendar pa se ustvari bipolarni sistem, v katerega so vključene vse glavne sile (Kitajska, ki ni bila niti v zahodnem niti v vzhodnem bloku, bi morebiti lahko za oba bloka pomenila novega skupnega sovražnika, če bi pokazala imperialne ambicije in zadostno vojaško moč–kar pa se na srečo ni zgodilo).

Po razpadu bipolarnega sistema 1990 – razpadel je komunističen blok, s tem pa je izginil glavni sovražnik Zahoda – so tradicionalne evropske sile (Nemčija, Francija, Italija, Britanija) ponovno začutile priložnost za uresničitev svojih posebnih interesov. Dejansko je Evropa ponovno na preizkusu, ali bo prevladala ideja združevanja, ki se uresničuje skozi Evropsko unijo, ali pa partikularizmi, ki so se v preteklosti vedno pokazali katastrofalni za Evropo.

Tako kot so “revolucionarna” vrenja v Evropi lahko dušila evropske sile le s koncertirano akcijo, tako bodo balkanski konflikt velike sile lahko prav tako rešile le s koncertirano akcijo.

Povojna multilateralna diplomacija, ki ima po velikih vojnah nalogo vzpostaviti novo mednarodno ureditev, ima svoj izvor prav v medvojnih koalicijah. Trdnost zaveznišтва v orožju in skupne vizije za svet po vojni pa se po porazu skupnega sovražnika neizogibno spremenijo. To velja tudi za kongresno diplomacijo evropskega koncerta in konferenčno diplomacijo po koncu prve svetovne in druge svetovne vojne. Kot rečeno, je diplomaciji uspelo vzpostaviti sistem (ravnotežje sil) po vestfalskem miru; dunaj-

¹⁴ Hamilton, Langhorn, op. cit. str. 93

skem kongresu in koncu druge svetovne vojne, ne pa tudi po koncu prve svetovne vojne.

b) Konference ambasadorjev

Med instrumenti multilateralne diplomacije, ki so po dunajskem kongresu institucionalizirani, je treba omeniti poleg srečanj suverenov, prvih in zunanjih ministrov tudi konference ambasadorjev.

Konference ambasadorjev postanejo tako stalna metoda dela multilateralne diplomacije. V naslednjih dveh stoletjih— torej tudi danes— ostanejo srečanja ambasadorjev ena najuporabnejših oblik dela. Suvereni in ministri imajo vedno manj časa in vedno manj specialističnih znanj. Ambasadorji pa so ravno primerna raven, na eni strani predstavljajo svoje suverene ali države. Lahko se v njihovem imenu pogajajo in sklepajo mednarodne sporazume, imajo torej določeno politično težo; na drugi strani pa so profesionalci in s tem per definitionem zagotavljajo določeno strokovnost, etičnost in diskretnost pri opravljanju tega poklica. Pa še na eno stvar je treba opozoriti: ambasadorska raven je nadvse primerna tudi takrat, kadar se na primer država, ki jo zastopa, ne strinja s sporazumom ali dogovori, ki so rezultat neke ambasadorske konference. Mnogo lažje je namreč reči, da je ambasador presegel pooblastila, da ni razumel ali spoštoval instrukcij. Lažje je zanikati ambasadorje kot pa na primer svojega zunanjega ministra ali celo šefa države ali vlade.

V dunajske kongresnem sistemu je stalna konferenca ambasadorjev delovala že od leta 1816 v Parizu in obravnavala klasične diplomatske naloge: nadzor izvajanja mirovnega sporazuma s Francijo; vprašanje francoske vojaške intervencije v Španiji (v Parizu in Madridu); ruska pobuda za sklic kongresa o Bližnjem vzhodu (upor Grkov proti Turkom) v St. Peterburgu junija 1824; možnost posredovanja v rusko-turškem sporu avgusta 1827. Ambasadorji treh sil, akreditiranih v Turčiji, so poleti 1828 redno razpravljali o tej temi. Pod predsedovanjem lorda Palmerstona, britanskega zunanjega ministra, so ambasadorji Avstrije, Francije in Prusije ter Rusije leta 1830 v Londonu morali najti rešitve glede meja Belgije. Ambasadorji so se prvi dve leti sestajali večkrat tedensko in po nekajletnem zastoju so njihov predlog šele leta 1839 sprejele vse sile. Ambasadorji, ki so delali toliko let skupaj, so ustvarili nekakšen esprit de corps, to je medsebojno profesionalno zaupanje in solidarnost. Pokazali so izredno diplomatsko fleksibilnost z enim samim namenom: ohraniti enotnost velikih sil, kljub temu da je prišlo do teritorialnih in dinastičnih sprememb, torej do spremembe statusa quo, ki ga je postavil dunajski kongres. Prvič 1852 in drugič 1864 so ambasadorji obravnavli vprašanje Schleswig-Holsteina; 1853 na Dunaju, 1876 v Carigradu in 1912–13 v Londonu so skušale velike sile prav z ambasadorskimi konferencami doseči soglasje glede Bližnjega vzhoda in Balkana.

Treba je opozoriti še na konceptualno razliko med velikimi silami. Mislimo na različno notranjepolitično ureditev velikih sil. Na eni strani blok konzervativnih avtokracij z Avstrijo, Prusijo in Rusijo, na drugi strani pa, vsaj po letu 1830, že meščansko liberaliziranima Francijo in V. Britanijo. Kljub tem razlikam je pri velikih silah prevladoval že omenjeni "esprit de corps" glede koncertiranega, enotnega ustvarjanja nove mednarodne ureditve. Evropski koncept je v tem smislu deloval vsaj do prve krimske vojne 1856.

6. Razpad dunajskega sistema

Čeprav nobena od vpletenih sil tega ni hotela, je bila krimska vojna 1854–56 neposreden povod za razpad Metternichove evropske arhitekture. Sledilo je sedemnajst let konfliktov: vojne Piemonta in Francije proti Avstriji 1859, vojna s Schleswig-Holstein 1864, vojna med Avstrijo in Prusijo 1866 in med Francijo in Prusijo 1870. Francija je sodelovala v treh vojnah, pragmatična Britanija pa se je v sto letih samo enkrat spopadla z eno od velikih sil (Rusijo) v relativno kratki krimski vojni.

Napoleon III. in Bismarck se med zgodovinarji diplomacije štejeta za osebi, ki jima je uspelo razgraditi dunajski (Metternichov) sistem, ki je slonel na teh moralnopolitičnih premisah: za ohranitev stabilnosti kot skupnem interesu je treba ohraniti legitimne evropske vladarske hiše. Nacionalistična in revolucionarna gibanja je treba (tudi z vojaško silo) zadušiti. Nad vsem tem je odločitev, da bodo odnosi, posebej med velikimi silami, temeljili na soglasju političnih voditeljev, ki imajo skupne vrednote. Dunajski sistem je imel jasno moralno razsežnost: zato da bodo ohranile konzervativne vrednote, se bodo glavne sile svojih apetitih (ozemeljskih, političnih, verskih) samoomejevale.

In prav to moralno razsežnost "samoomejevanja" sta Napoleon III. in Bismarck hotela odstraniti kot vodilo v zunanji politiki evropskih velesil, kar jima je tudi uspelo. Razpad enotnosti treh vzhodnoevropskih monarhij (svete alianse) je pomenil tudi konec moralne razsežnosti samoomejevanja v evropski diplomaciji.

a) Realpolitika – Bismarck

Evropska politika stori določen korak nazaj; priče smo določeni "barbarizaciji" in stanju "deja vu", to je vzpostavljanju sistema na načelih, ki so se zdela na dunajskem kongresu že presežena. Ta prevratniški čas najustrezneje simbolizira nemški pojem realpolitika, ki ni nič drugega kot sinonim za francoski *raison d' état* in v bistvu dovoljuje, če ne že zapoveduje, z ničimer omejeno politiko ravnotežja moči. Koncept realpolitike v bistvu pomeni redukcijo mednarodne politike zgolj na problem moči in zapoved vsem državam, da je njihov edini smoter čim večja moč, temu morajo biti podrejeni vsi drugi smotri. Nacionalni interes se torej z vidika realpolitike omeji zgolj na imeti čim več moči. V tem smislu odnose med državami določa groba sila, zato bo prevladal tisti, ki bo imel največjo moč.

Za Napoleona III. je bil dunajski sistem koalicija, uperjena proti Franciji, za Bismarcka pa je Prusija kljub svoji moči delovala kot nekakšen manj pomemben partner v Nemški konfederaciji. Na koncu tega prevratnega obdobja (1854–1871) je bila Francija še bolj osamljena kot prej, Nemčija pa je postala najmočnejša sila na evropski celine. Od takrat pa vse do konca druge svetovne vojne je vprašanje Nemčije osrednje vprašanje evropske, da ne rečem svetovne politike. Po združitvi (1990) Nemčija spet postaja osrednja sila in predvsem od njenega "samoomejevanja" sta odvisni tudi prihodnja stabilnost in enotnost Evrope ter s tem sveta.

Razpad dunajskega sistema je torej začel Napoleon III. in končal Bismarck. Na koncu prvega desetletja dvajsetega stoletja je t.i. evropski koncert, ki je vzdrževal mir v središču sistema leto manj kot sto let, prenehal obstajati zaradi "primitivnega pragmatizma" – po domače rečeno političnih interesov evropskih sil. Velike sile so se razvrstile v dva tabora, za nekaj desetletij sta se oblikovali dve zavezniški koaliciji in s tem

predvideli blokovsko bipolarnost, ki je obvladovala svetovno prizorišče med 1945. in 1990. letom.

Francoska in nemška diplomacija sta na eni strani podirali dunajske in na drugi strani utrjevali nove koalicije in s tem nova ravnotežja sil. Uspešno delovanje evropskega koncerta je temeljilo na soglasju o ciljnih in sredstvih za doseg te ciljev in prav to soglasje je skorajda izginilo med 1853 (leto pred krimsko vojno) in 1871, ko se konča francosko-pruska vojna. Napoleon, prepričan da bo "grandeur e prestige" Franciji zrastle, je predlagal vrsto evropskih kongresov, na katerih naj bi praktično spremenili zemljevid Evrope v skladu z novimi razmerji moči. Napoleon je zahteval sklic kongresa po krimski vojni 1856 pred vojno združitve Italije 1859, med uporom v Poljski 1863, med dansko vojno 1864 in pred avstrijsko-prusko vojno 1866. Druge evropske sile so bile hladne do vseh tovrstnih predlogov, saj so jih razumele kot poskus Francije, da za pogajalsko mizo dobi soglasje preostalih za spremembo meje. Francija je od tedaj in lahko rečemo vse do danes pravzaprav nesrečna, saj ji ne uspe prepričati niti zaveznikov niti nasprotnikov, da je njena teža večja, kot pa so jo drugi pripravljeni priznati in seveda upoštevati.

b) Politična slika med 1853–1871

Britanija in Francija sta stopili v vojno in premagali Rusijo; najprej Francija in potem še Prusija sta začeli vojno proti Avstriji, potem sta se spopadli še sami. Piemont in Sardinija sta bila na čelu nastanka kraljestva Italije; nastalo je novo nemško cesarstvo, v katerem je Prusija imela dominantno vlogo; Avstrija, izrinjena iz Italije in Nemčije, je bila prisiljena ustanoviti dvojno avstro-ogrsko monarhijo. Dejansko so se vse te spremembe zgodile brez soglasja "evropskega koncerta", ki bi formalno lahko edini dal soglasje k spremembi statusa quo. Moralnopolitična zavora, da je vsaka ozemeljska in politična sprememba legitimna, le če jo potrdijo vse sile, je bila praktično suspendirana. Ponovno je bila potrjena v trenutku, ko je bila nova evropska arhitektura že končana — mislimo na t.i. Londonski protokol, v katerem je marca 1871 šest velikih sil, Avstro-Ogrska, Francija, Nemčija, Italija in Rusija, ponovno uveljavilo dunajsko načelo, da se lahko veljavni multilateralni sporazumi spremenijo le s soglasjem vseh podpisnic.

Dejansko pa je na temelju koncepta "realpolitike" mir temeljil na ravnotežju vojaške moči, ne pa na sodelovanju glavnih sil.

7. Konference in kongresi med 1822–1914

Med 1822 in 1914 so vse velike sile šestindvajsetkrat sodelovale na konferencah; na drugih konferencah so sodelovale samo tri ali štiri; manjše sile so praviloma sodelovale, kadar je šlo za njihove interese. Prav taka sta bila dva kongresa; prvi v Parizu po koncu krimske vojne 1856 in drugi v Berlinu po rusko-turškem konfliktu 1877–88. Oba kongresa sta toliko preseгла vsebino navadnih konferenc, kolikor so na njiju sodelovali vrhunski državniki treh ali štirih sil. V Parizu so bili prisotni zunanji ministri Nemčije, Rusije in V. Britanije. Oba kongresa sta bila prav tako bolj podobna dunajskemu kongresu kot pa kongresom med 1818 in 1822. Naloga obeh je bila predvsem ustvariti mirovne sporazume in ne samo doseči dogovore, kako naprej.

Kot rečeno, v teh treh desetletjih se je diplomacija — bilateralna in multilateralna

— predvsem ukvarjala s sklepanjem koalicij, ki so ustrahovale nasprotnika in v morebitnih vojnah zagotavljale vojaško premoč.

Za to obdobje je značilen tudi, imenujmo ga, institucionaliziran ali dogovorjeni imperializem evropskih sil v Afriko in Azijo. Diplomacija v službi domačih nacionalizmov torej načrtuje in se dogovarja o tem, kako razširiti imperije v, danes bi rekli, tretjem svetu, tako da te delitve ne bi bile razlog prihodnjih konfliktov med imperialnimi silami. Imperializem si ni zadal samo doseči zmage liberalnih meščanskih vrednot, temveč tudi – v imenu teh istih vrednot – povečati moč in ugled države na račun tistih, “katerih razum in čustvovanje sta še vedno na ravni barbarskih plemen”.

Konferenci v Madridu (1880) in Algecirasu (1906) sta obnovili t.i. vprašanje Maroka; konferenca v Berlinu (1884–85) pa prihodnost zahodne Afrike in Konga. Na tej konferenci pa niso sodelovale samo evropske države. To poudarjamo zato, ker je Metternich 1823 nasprotoval ideji, da se ZDA povabijo na kongres, ki je obravnaval revolucionarne upore proti nadvladi Španije v Latinski Ameriki. To je tudi leto (1823), ko so ZDA oblikovale t.i. Monroejevo doktrino, s katero so evropskim silam v bistvu prepovedale, da se vmešavajo v (srednje- in južno-) ameriške zadeve. S tem so ZDA za “večne čase” najprej za evropske in potem za vse druge sile (npr. Sovjetsko zvezo) definirale svojo interesno sfero. S številnimi vojaškimi intervencijami v ta del sveta so svoj primat v t. i. zahodni polobli potrdile in ohranile do danes.¹⁵

Metternichovo nasprotovanje prisotnosti ZDA je v bistvu odgovor ZDA, naj se ne vmešavajo v evropske zadeve, ker tudi ZDA ne dovoljujejo, da bi se Evropa mešala v ameriške. Za Metternicha je bil cilj kongresa ohraniti mir, legitimno mednarodno ureditev ter “materialno in duhovno blagostanje velike evropske družine”. Interes ZDA pa je po Metternichu predvsem povečanje trgovine in politične moči.

Po 1880. letu so se odnosi med evropskimi silami oblikovali na svetovnem (in ne samo evropskem) prizorišču. Madridska konferenca pa se je ukvarjala v bistvu s t. i. režimom kapitulacij, to je zaščito, ki so jo tuji konzuli in diplomati dajali podanikom maroškega sultana.¹⁶ Na to konferenco so bile, kot rečeno, povabljene tudi neevropske sile, tiste, ki so imele svoje diplomatske predstavnike v Tangerju, vključno z ZDA in Brazilijo. Kasneje so ZDA imele priložnost sodelovati tako na konferenci v Berlinu kot Algecirasu in kot pravi Hamilton, “dale svoj nenavaden prispevek k diplomaciji imperializma”.

Svet se je torej zmanjšal, Evropa je bila preprosto premajhna, da bi se politične ambicije njenih držav lahko omejile samo na evropski geografski prostor. Nobena mednarodna ureditev, nobeno ravnotežje moči, noben sistem političnih konceptov in moralnih vrednot se ni mogel omejiti zgolj na evropsko družino narodov.

¹⁵ Delitev interesnih sfer je bila vedno predmet bilateralne in nič manj multilateralne diplomacije. Praviloma so bili doseženi dogovori predmet t.i. “tajne diplomacije.” Javnim sporazumom so se dodajali posamezni tajni aneksi ali pa so države sklepale samo tajne sporazume, s katerimi so si delile interesne sfere. Interesne sfere so bile vedno pomemben, včasih tudi bistveni del ravnotežja sil v zgodovini mednarodnih odnosov. Omenjena Monroejeva doktrina pa ni bilateralni ali multilateralni sporazum o interesni sferi, temveč unilateralna poteza ZDA, s katero so “zahodno hemisfero” razglasile “urbi et orbi” za svojo interesno sfero.

Podrobneje o problemu interesnih sfer v doktorski disertaciji: I. Simoniti, Politika interesnih sfer po drugi svetovni vojni, Fakulteta FSPN, Univerza v Ljubljani, 1989.

¹⁶ Glej I. Simoniti Diplomatsko pravo, Teorija in praksa 1994 in V. Ibler Rječnik mednarodnog javnog prava, Zagreb 1987, geslo “kapitulacija”

a) Praksa – proceduralni problemi

Multilateralna diplomacija, če je hotela delovati, je torej še pred sklicem konferen- ce ali kongresa morala razčistiti nekatera na videz povsem proceduralna vprašanja: prvič, katere države bodo sodelovale; drugič, kaj bo obravnavano na konferenci; tretjič, v kateri državi in mestu bo zasedanje.

Na večini multilateralnih srečanj je sodelovalo štiri, pet ali šest evropskih velesil. Manjše evropske države so praviloma sodelovale ne ko se je odločalo o njih, temveč ko so velike sile dosegle soglasje o tem. Ko javno mnenje postane politični faktor (nekako po 1870. letu), manjše države pogosteje sodelujejo na konferencah in kongresih, saj se velike sile želijo izogniti očitkom, da odločajo o usodi tistih, ki jih ne pustijo zra- ven. Ker so imperialne ambicije evropskih velesil prerastle evropske geografske okvi- re, so bile te iste velesile prisiljene vabiti neevropske države, zato ker so bile prav tako politične in vojaške sile (npr. ZDA); manjše neevropske države pa zaradi domačega javnega mnenja in še posebej zato, ker so zaradi majhnosti postale nekakšen diplomatski plen in del multilateralne mašinerije velikih sil.

Izbor države in konkretnega mesta ima poleg povsem praktično-političnih tudi simbolične posledice. Po običaju je konferenci predsedoval vodja delegacije države gostiteljice. Če je večš, lahko predsedujoči odločilno vpliva na proceduro in s tem na vsebino. Metternich — kot predsedujoči kongresom na ozemlju Avstrije (Dunaj, Troppau, Ljubljana in Verona) — je brez dvoma znal izkoristiti položaj predsedujočega.

Prav tako kot je kongres v Parizu 1856 ustvaril vtis, da je Francija ponovno prva si- la Evrope, je kongres v Berlinu 1878 nedvomno pokazal, kako se je po zmagi Prusije spremenilo razmerje moči v Evropi. Konference v manjših krajih — kjer ni glamourja glavnih mest, kot so bila Dunaj, Berlin in Pariz, in običajnega diplomatskega teatra, ki neizogibno spremljata multilateralno diplomacijo — objektivno prispevajo k temu, da se med diplomati poleg profesionalnih ustvarijo tudi bolj osebni stiki in zato zaupanje, ki brez dvoma pozitivno vpliva na delo. V Troppau, sicer glavnem, pa vendar zakotnem mestecu avstrijske Šlezije, je Metternich izkoristil ves svoj talent in diplomatsko vztrajnost v pogajanjih z ruskim carjem Aleksandrom; v podobnem zakotju, pa vendar uspešna, je bila konferenca v Algecirasu.

Od sestave dnevnega reda je bil pogosto odvisen tudi uspeh konference še posebej, kadar je šlo za neposredne interese velesil. Britanski zunanji minister je 1815 rekel, "da konference in kongresi niso nič prida, če se vsi sodelujoči vnaprej ne dogovorijo, kaj hočejo doseči". Dejstvo je, da se konference sklicujejo in trajajo mesece, čeprav ni na vidiku nobenega sporazuma in čeprav zaradi t.i. "neuspeha" državniki in diplomati tvegajo kritiko in ponižanje s strani svojega in mednarodnega mnenja. Pogosto se požvižgajo na t.i. pritisk demokratične javnosti; še posebej če presodijo, da zaradi nje ni ogrožen njihov položaj. Prav tako so bili potrebni meseci, da je bil dosežen dogovor o sestavi dnevnega reda konference. Britanija in Rusija sta bili na pomlad 1878 pri- pravljene sodelovati na kongresu o Bližnjem vzhodu, vendar pa sta pred tem bili blizu vojne prav zaradi vprašanja, kaj naj bo obravnavano na konferenci. Preden se je ju- nija istega leta sestal kongres v Berlinu, so se velesile že sporazumele o spornih vprašanjih.

Naj nam bo dovoljena površna primerjava z današnjim trenutkom. Med 1945 in 1990 se je zdelo, da so proceduralna vprašanja o kraju, dnevnem redu, sodelujočih, je- ziku, obliki sklepnih dokumentih stvar diplomatske rutine, saj so metode multilateralne

diplomacije že toliko napredovale ter so proceduralna pravila že tako natančna, da vsebinsko delo multilateralnih diplomatov nikakor ni ogroženo.

Po razpadu bipolarnega sistema so ta "proceduralna vprašanja" ponovno v ospredju — očitno zato, ker to niso proceduralna, temveč prvovrstna politična in diplomatska vprašanja, ki zadevajo suverenost, nacionalni ponos, percepcijo lastne uspešnosti itd. posebno vseh novonastalih in novodemokratiziranih držav.

Zahod je po 1990 oblikoval številne multilateralne mehanizme, ki so vsi nekakšne predsodbe za novonastale države, ki se želijo institucionalno povezati z Zahodom: na primer Partnerstvo za mir, Balladurjev načrt okroglih miz, Srednjeevropska pobuda, program PHARE, razni programi sodelovanja v okviru Nata in Zahodnoevropske unije itd. Ustanovitev nekaterih multilateralnih mehanizmov je Zahod tudi spodbudil: npr. Cefta, to je Združenje za svobodno trgovino držav Srednje Evrope itd.

Sodelovanje ali nesodelovanje, biti povabljen ali biti odbit, pomeni za novonastale ali novodemokratske države notranjepolitično travmo in lažno merilo zunanjepolitične uspešnosti.

Verjetno najočitnejši primer ponovnega pomena navideznih "proceduralnih vprašanj o kraju, sodelujočih in dnevnem redu" je pristop Zahoda, posebno Evropske unije, in glede reševanja problemov nekdanje Jugoslavije. Od te procedure je tudi odvisna uporaba multilateralnih instrumentov: na primer trojke, specialnih emisarjev itd. ali okvirov, v katerih naj se pogajanja ali problemi obravnavajo: na primer v okviru t. i. konference o nekdanji Jugoslaviji (MKBJ) ali raznih izpeljank, ki se ukvarjajo s posameznimi vprašanji — begunci, premoženje, sukcesija, vojni zločini, humanitarna pomoč.

Ravnanje Evropske unije do tragedije, ki je zadela nekdanjo Jugoslavijo, je primer nekakšne mešanice političnega cinizma, diplomatske hipertrofije in moralne brezbriznosti. Tako ravnanje Zahodne Evrope ima sicer svojo tradicijo — za Zahod je bil Balkan vedno prostor, naseljen z barbarskimi in prepirljivimi narodi, za katere ni vredno izgubljati niti energije niti življenj — ni pa opravičljivo. Dejstvo je, da se kriza na tleh nekdanje Jugoslavije lahko reši, le če bodo velesile nastopile kot klasičen koncert velesil: mislimo na ZDA, Rusijo, Nemčijo in Francijo.

Diplomatska mreža je v 19. stoletju že prekrivala pretežen del sveta. Vsekakor pa je ambiciozna Evropa razširila svojo diplomatsko mrežo tako v Latinski Ameriki kot z akreditacijo svojih diplomatov v nekaterih starih monarhijah v Afriki in Aziji. Na Daljnem vzhodu so morale evropske sile zaradi konfucijskega učenja, da je kitajska civilizacija nad vsemi drugimi, uporabiti svojo vojaško premoč, da so zagotovile stalno prisotnost svojim diplomatskim misijam v Pekingu. Konec 19. stoletja je tudi Japonska poslala v dvoletno "raziskovalno misijo" več kot dvajset diplomatov v Evropo in Ameriko in se s tem dokončno odprla svetu.¹⁷ V 20. stoletju se je nezadržno širjenje diplomatske mreže samo še nadaljevalo tako, da je že v prvi polovici stoletja povezala vse države v sistemu bilateralnih in multilateralnih institucij.

¹⁷ Delegacija Japoncev je očitno potovala tudi skozi Ljubljano, ko se je iz Italije skozi Trst napotila na Dunaj. Il Giappone scopre l'occidente, Istituto Giapponese di cultura, Roma 1994.

8. Diplomacija na prelomu 19. in 20. stoletja

Tiste, ki so živeli v socialističnih državah med 1945 in 1990, so učili, da je socializem prehodno obdobje, ki pelje v komunizem. Tistim, ki zdaj žive v novodemokratiziranih in prej socialističnih državah, politiki pripovedujejo, da žive v prehodnem obdobju, ki jih pelje v demokratične institucije zahodne demokracije.

Podobnim mnenjem o prehodnem obdobju – to je o stari in novi, tajni in demokratični, kapitalistični in socialistični diplomaciji – se ni mogla izogniti niti tako konzervativna večšina, kot je diplomacija. Posebno v dvajsetem stoletju – ki bi ga zaradi številnih nesreč, ki so se pripetile človeštvu, lahko cinično označili kot sto let dolgo in moreče prehodno obdobje – je največ težkih besed izrečenih v zvezi z diplomacijo, in sicer novo: novo, prelomno, revolucionarno, nikoli videno, epohalno itd.

Oboroženi z dolžno skromnostjo lahko rečemo, da je diplomacija šla svojo evolutivno pot tako kot prej. Dejstvo pa je, da je v 20. stoletju pogosteje kot prej odpovedala prav v krcialnih trenutkih (obe svetovni vojni), da ne najde rešitve za desetletje trajajoče krize (npr. Bližnji vzhod), da je pravo diplomacijo prevečkrat preglasila psevdodiplomacija itd. Prav tako je dejstvo, da se je diplomacija, ki ji "ni nič, kar je človeško, tuje" prav na koncu stoletja znašla pred verjetno najtežjimi problemi v zgodovini človeštva, saj "človek zahodne civilizacije" ni nikoli v preteklosti razpolagal z večjo močjo kot zdaj. In diplomacija se od trenutka, ko je nastala, ukvarja predvsem z vprašanji moči in posledicami njene uporabe.

Vrnimo se k naši temi o tranziciji na prelomu 19. in 20. stoletja. Diplomacija ni znala ustaviti militaristov v vojnih štabih Nemčije in Avstro-Ogrske. S prvo svetovno vojno se prekine štiri in pol desetletja trajajoč mir med velikimi silami Evrope.

Na prelomu stoletja je po francoskem mnenju "polje diplomacije neomejeno in nič, kar je človeškega, ji ni tuje". Ohranitev miru pa ostane glavna naloga bilateralne in multilateralne diplomacije. Bistvena vprašanja mednarodnih odnosov ostajajo ista kot prej: mir je odvisen od občutljivega ravnotežja moči med tekmujočima vojaškima aliancama. Posamezniki in institucije zahtevajo reformo mednarodnega sistema in še posebej metod, s katerimi vlade najmočnejših vodijo svetovne in medsebojne zadeve.

Poleg državne začne delovati ideološka, paradržavna in nevladna multilateralna – to je multilateralna mednarodnih, vladnih in nevladnih organizacij. Druga internacionala vidi v svetovni revoluciji rešitev vprašanja svetovnega miru; Interparlamentarna unija in Svetovni mirovni kongres – oba ustanovljena 1899 – imata legalističen pristop in se zavzemata za večjo uporabo t. i. pravnih instrumentov za mirno reševanje sporov (arbitraže, mediacije, conciliacije itd.) in hkratni proces razoroževanja in omejevanja oborožitve. Idealizem "nove diplomacije" se kaže tudi na obeh haaških mirovnih konferencah 1899 in 1907 – multilateralnih konferencah, ki so sklicane na pobudo ruskega cesarja.

Nobeden od pravkar omenjenih multilateralnih instrumentov t. i. "nove diplomacije" niti mehanizmi evropskega koncerta niso preprečili prve svetovne vojne.

9. Medvojna diplomacija 1914–1918

Poleg vojakov so – vsaj od vestfalskega miru sem – v vojnah najbolj dejavni diplomati. Pojem vojne diplomacije je dejansko širši kot diplomacija, saj vsebuje dejavno-

sti, ki se jih diplomati ne ali pa zelo neradi lotevajo. Krog tistih, ki sodelujejo v t.i. vojni diplomaciji (pa naj gre za pravo ali psevdodiplomacijo), se zato poveča. Vlade namreč praviloma poleg konvencionalnih uporabljajo tudi druge instrumente, kot so propaganda in subverzivna dejavnost. V 20. stoletju vlade oba instrumenta uporabljajo tako pogosto, da ju lahko imamo za nekakšni negativni novosti v razvoju diplomatskih metod. T.i. "stara diplomacija" instrumente vsekakor manj uporablja, in to ne zato ker jih ne bi poznala, temveč prej zato, ker jih ima za "nečastne". No, v vojni se z diplomacijo ukvarja širši krog ljudi in vladnih resorjev, zaostri se problem tajnosti in zaupnosti, sicer se ne zmanjša diplomatski manevrski prostor, skrči pa se obseg "problemov", s katerimi se diplomacija ukvarja. Problematika se v bistvu omeji na vprašanje vojaške moči, zmage, mirovnih sporazumov, delitev ozemelj.

Tako je bilo tudi v prvi svetovni vojni. Diplomaciji obeh strani sta od začetka vojne utrjevali obstoječa zavezništva, usklajevali vojaške in politične akcije, iskali nova neposredna ali posredna zavezništva z nevtralnimi državami. Kabinetna diplomacija zaveznikov je delovala predvsem tajno. Sile antante so se intenzivno pogajale o razdelitvi otomanskega imperija, interesnih sferah in ozemeljskih delitvah, s katerimi bi pritegnile možne zaveznike.¹⁸

Večina tovrstne vojne multilaterale ima en cilj, in to vojaško zmago. Tipičen primer je Londonski sporazum iz aprila 1915, s katerim je Italija prešla na stran sil antante z obljubo povojnih ozemeljskih pridobitev, kar je bilo seveda v popolnem nasprotju z močno propagiranim načelom o samoopredelitvi narodov. (Italija je dobila del sedanjega Slovenije, Istro, Reko, Dalmacijo z Dubrovnikom.)

Poleg vojnih kot glavnih se medvojna diplomacija ukvarja tudi s povojnimi političnimi koalicijami, katerih naloga je ustvariti novo mednarodno ureditev.

Številni medvojni sporazumi, ki predvidevajo ozemljske spremembe, imajo povsem gospodarske in strateške politične posledice po vojni. Tudi če so taki sporazumi v osnovi bilateralni, prej ali slej zahtevajo multilateralno potrditev – to je soglasje glavnih povojnih političnih koalicij.

Tudi multilateralna je v okviru vojne diplomacije doživela določeno evolucijo, to je prilagoditev vojnim potrebam. Ko je M. Henkey, sekretar britanskega vojnega kabineta, uporabil 1914. leta pojem "Diplomacy by Conference", je hotel reči, da je v vojni učinkovite odnose med zavezniškimi vladami mogoče zagotoviti z "neposrednimi in pogostimi konzultacijami med glavnimi odgovornimi ministri".¹⁹ Samo tako je mogoče sprejemati učinkovite in usklajene odločitve, saj so problemi, ki so se pojavili pred zavezniki, preštevilni, preveč različni, preveč tehnični, preveč nujni, da bi se z njimi ukvarjali samo po normalnih diplomatskih poteh. Medvojna "Diplomacy by Conference" sil se začne v Calaisu 6. julija 1915 s konferenco britanskega in francoskega zunanjega ministra, ki so jima asistirali še številni člani vlade. Korak naprej v institucionalizaciji medvojnega zavezništva je dogovor o načelih za ustanovitev t.i. komiteja zaveznikov, ki ga sestavljajo premieri vseh zavezniških vlad in pomembni člani vlad ter njihovi atašeji kopenskih, pomorskih in letalskih sil. Zavezniki – Britanija, Francija, Italija in ZDA – so se vse pogosteje sestajali tudi na ministrski ravni, v prvih

¹⁸ O tem zelo podrobno in dokumentirano v V. Dedijer, *Interesne sfere*, Prosveta Beograd 1980.

¹⁹ Lord Hankey, *Diplomacy by Conference: Studies in Public Affairs, 1920–1946*, London 1946, str. 12–15. cit. v Hamilton, Langhom, str. 261 op.13

desetih mesecih 1917 je bilo vsaj enajst multilateralnih ministrskih konferenc. Po porazu italijanske armade pri Kobaridu jeseni 1917 so se britanski, francoski in italijanski predsedniki vlad sporazumeli o ustanovitvi vrhovnega vojaškega sveta. Svet so sestavljali vrhunski politiki zaveznikov, generalni štab kot stalni posvetovalni vojaški organ in sekretariat; naloga sveta je bila centralizacija odločanja in usklajevanja akcij od vojaških, diplomatskih, propagandnih ali subverzivnih. V praksi je svet postal nekakšna vojna vlada glavnih zahodnih zaveznikov, ki je oblikovala in izvajala "grand strategy of the war".

10. Obdobje med 1918–1939

Politično vizijo povojne ureditve in metode za njeno vzpostavitev je izdelal predsednik ZDA Wilson v senatu 22. junija 1917, kjer je govoril o "miru brez zmage" (peace without victory), ki bo nastal kot rezultat pogajanj med enakimi. Nekdanje ravnotežje moči je zato treba nadomestiti s "skupnostjo moči" (community of power) in z ustanovitvijo take mednarodne organizacije, v kateri se bodo države zavzemale za uresničitev skupnih predelnih interesov.

Wilson se je torej zavzemal za novo etiko v mednarodnih odnosih, za oblikovanje in uresničevanje drugačnih načel od tistih, ki so prevladovala v starem sistemu in svet pahnila v vojno.

Tudi glede diplomacije – kot stare, konzervativne ter plemenite veščine – so bile Wilsonove ambicije podobne: potrebna je temeljnih reform, postati mora predvsem instrumnet, ki bo pod stalnim nadzorom demokratičnih institucij posameznih držav in mednarodne skupnosti. Pogajanja in njihov izid – to je mednarodni sporazumi – morajo biti javni od začetka do konca.

Wilsonove misli temelje na konceptu širjenja demokracije kot družbene ureditve, ki je najboljši porok za mir, stabilnost in razvoj vsega sveta. Wilsonov križarski pohod za demokratizacijo je soroden Carterjevemu pohodu za človekove pravice ter Bush-Clintonovi pravici do samoopredelitve, po kateri bodo nastale take države, ki bodo spoštovale načela pravne države, svobodnega trga in individualne človekove pravice.

Ameriška idealizirana vizija nove mednarodne ureditve je izražena v govoru predsednika Busha pred Generalno skupščino z besedami: "We have a vision of a new partnership of nations that transcends the Cold War. A partnership based on consultation, cooperation, and collective action, especially through international and regional organisations. A partnership united by principle and the rule of the law and supported by an equitable sharing of both cost and commitment. A partnership whose goals are to increase democracy, increase prosperity, increase the peace and reduce arms."²⁰

Tri leta kasneje pa je Clinton v Wilsonovi maniri ponovil vizijo o širitvi demokracije: "In a new area of peril and opportunity, our overriding purpose must be to expand and strengthen the world's community of market-based democracies. During the cold war, we sought to contain a threat to survival of free institutions. Now we seek to enlarge the circle of nations that live under those free institutions, for our dream is of a

²⁰ George Bush, predsednik ZDA, The U.N. World Parliament of Peace, govor v GS OZN, 1. oktober 1990

day when the opinions and energies of every person in the world will be given full expression in a world of turning democracies that cooperate with each other and live in peace.”

Podobna razmišljanja bi našli v govorih tudi drugih ameriških politikov, ki menijo, da je mogoče zgraditi mednarodno ureditev tako, da preostali svet sprejme sistem vrednot ameriške družbe. Pojem “enlarging democracies” je v bistvu poziv državam: sprejmite zahodni tip politične ureditve, ki je najboljši porok, da se ustvari stabilna mednarodna ureditev, ki bo v korist vsem.

Prepričevanje preostalega sveta, da je zahodni tip demokracije pravi recept za mir in stabilnost, je že postala nekakšna občasno še ponavljajoča stalnica v zunanji politiki ZDA. V 20. stoletju so predsedniki pogosto “izvažali ameriške vrednote”. Wilson po prvi vojni, Roosevelt in Truman po drugi ter Bush in Clinton po razpadu bipolarizma.

Vrnimo se k predsedniku Wilsonu in nekaterim novostim versajskega multilateralizma.

Po omenjenem govoru v senatu je predsednik ZDA Woodrow Wilson podrobneje predstavil svojo vizijo na kongresu 8. januarja 1918 v slavnih štirinajstih točkah. Te so nekakšni temeljni kamni, oporne točke, na katerih je mogoče urediti svet in s katerimi se določa okvir delovanja diplomacije. Družba in diplomacija se morata demokratizirati, mir je mogoče doseči na temelju spoštovanja načela samoopredelitve narodov, ki se bodo povezali v “obče združenje narodov”. Za zgodovino diplomacije in manj za njeno delovanje v praksi pa je pomembna v bistvu prva točka, ki se glasi: “Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understanding of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view.”

Wilsonove ideje o javnih pogajanjih in javni diplomaciji sta že prakticirala na svoj način tudi Lenin in Trocki po prevratu novembra 1917. Nova sovjetska oblast je, potem ko je morala zaradi svoje javne diplomacije podpisati sramotni mir z Nemčijo v Brest-Litovsku februarja 1918, ponovno začela z normalno diplomacijo. Podobno je W. Wilson na sami versajski konferenci hitro spoznal škodljivo prakso javne ter se je vrnil k normalni diplomaciji – to je k tistim pravilom, ki so se oblikovala skozi stoletja in zahtevajo diskretnost in tajnost pogajalskega procesa.

a) Pariška mirovna konferenca

Tudi Pariška mirovna konferenca 1919–20 vsekakor ni bila mednarodni Hyde park ali javna tribuna, kot so jo napovedovali politiki in za njimi tisk. Novinarje so kmalu (od januarja 1919) puščali le še na plenarna zasedanja, niso pa mogli prisostvovati na pogajanjih t.i. Sveta deseterice (Wilson, njegov sekretar, dva šefa japonske delegacije in premieri ter zunanji ministri Francije, Italije in Britanije). Vsi so se zavedali starega pravila, da preuranjeno objavljanje doseženih rezultatov praviloma razburka javno mnenje do tiste mere, ki potem onemogoča vsako konstruktivno nadaljevanje dialoga, ozi manevrski prostor pogajalcem ter zmanjšuje možnost za kompromis. Neupoštevanje povedanega diplomacijo spreminja v propagando. Druga pozitivna stvar – v kontekstu izogibati se diplomatskemu teatru – je bil nekakšen tih dogovor, da se javnost seznanja z rezultati, ne pa s fazami pogajalskega procesa.

Tudi vse, kar smo pravkar pozitivnega povedali, ni bilo dovolj, da bi lahko konferenco v diplomatskem in historičnem smislu označili kot pozitivno. Bistvena napaka zmagovalcev, posebno ZDA, je bila, da so v pogajanja vključile vse tiste sile, ki so uničile prejšni koncertni sistem, in ne vse tiste sile, ki bi morale prevzeti del odgovornosti pri graditvi nove mednarodne ureditve. O tem podrobneje v nadaljevanju.

Z vidika razvoja diplomatske multilaterale je konferenca prispevala le nekatere novice, ki so kasneje postale del vsakodnevne diplomatske prakse: Wilsonova prisotnost na konferenci je ena od teh novosti. Noben ameriški predsednik do tedaj ni zapustil ozemlja ZDA zato, da bi se osebno pogajal za mednarodni sporazum, prav tako noben ministrski predsednik pred njim ni v taki meri vplival na evropsko politiko kot Wilson. Dva motiva sta verjetno vodila Wilsona; prvi je bil objektivne narave in je temeljil na pravilnem prepričanju, da so ZDA taka svetovna sila, da ne more ostati osamljena od evropskih in s tem svetovnih zadev; drugi je subjektivni, čeprav izhaja iz ameriškega tradicionalnega političnega idealizma – v Wilsonovih očeh je Evropa sama preveč ujeta v svojo negativno zgodovino, da bi lahko ustvarila mednarodni sistem, ki ne bi peljal v novo vojno.

Ameriško prepričanje, da se mora kot zmogovita sila vmešati v evropske zadeve, ter osebni vplivi Wilsona, da vsili svoje metode zmagovalcem in premagancem, so po Hamiltonu prispevali k dodatnim novostim, ki pomenijo prelom s tradicijo: pogajalci so prekinili z dotedanjo evropsko diplomatsko prakso, po kateri je sporazumu o premirju brez odlašanja sledilo oblikovanje izhodišč mirovnega sporazuma, na temelju katerih se začne pogajanja za končni mirovni sporazum. Med premirjem in začetkom dela pogajalcev v Parizu sta zato minila dva meseca, naslednje štiri tedne pa je dnevni red konference nastajal v skladu z Wilsonovo glavno željo, to je ustanovitvijo Lige narodov.

b) Diplomacija na vrhu

Zaradi Wilsonove prisotnosti skupaj z drugimi šefi vlad evropskih držav naj bi se konferenca spremenila v tisto, za kar so šele v petdesetih letih začeli uporabljati pojem diplomacija na vrhu (summit diplomacy). Med 18. januarjem 1918 in sklenitvijo versajskega mirovnega sporazuma z Nemčijo je bilo namreč samo šest plenarnih zasedanj, pa tudi ta so bila bolj formalnost. Tako kot 1814 so bile tudi 1919, pravi Hamilton, velike sile odločene sprejeti velike odločitve. Kar je bilo jasno še posebej potem, ko je Wilson sam predlagal, da namesto v Svetu deseterice (na srečanjih je bilo prisotnih skupaj z vsemi uradniki in tajniki najmanj 53 oseb) delo nadaljujejo v manjši skupini, v kateri bodo on sam ter premieri Britanije, Francije in Italije, in to v njegovem zasebnem stanovanju.²¹

Metode

Med zadnje poskuse, da v praksi udejani javno diplomacijo, lahko štejemo Wilsonov javni poziv 23. aprila 1918 italijanskemu narodu, da zahteva od svoje vlade, da se na konferenci v Parizu odpove ozemeljskim zahtevam. Italijanska delegacija je v znak protesta zapustila konferenco in se vrnila šele 6. maja, da bi naslednji dan prisostvovala predstavitvi osnutka mirovnega sporazuma. Kot rečeno, je javna diplomacija – mislimo na tisto diplomacijo, rezultate katere v vsaki pogajalski fazi na vse mogoče načine v javnih občilih razčlenjuje – uporaba diplomacije za propagandni teater.

²¹ Hamilton, Langhorn, str. 155–156

Prav zato ker je bila izključena iz pogajanj, kar je bila največja napaka zmagovalcev, se je Nemčija odločila za propagandno diplomacijo. K osnutku mirovnega sporazuma, ki ga je izdelal Svet četverice, je Nemčija lahko dala samo svoje pripombe. Mirovni sporazum je bil v bistvu diktat zmagovalcev, kar je Nemčija propagandno izrabila, saj je vztrajno pojasnjevala svetu, da je mirovni sporazum krivičen. V ta namen je Nemčija v zunanjem ministrstvu ustanovila poseben oddelek, katerega naloga je bila prepričati svetovno javnost, da Nemčija ni bila kriva za začetek vojne.

O tem, kdo je bil kriv za vojno, si niso enotni politični in diplomatski zgodovinarji niti danes. Vsekakor je pomembnejše dejstvo, da brez Nemčije ni bilo mogoče zgraditi nove mednarodne ureditve, temveč samo mirovni sporazum, ki ga je Nemčija razumela kot krivičnega ter je bilo torej samo vprašanje časa, kdaj ga bo lahko kršila. Zmagovalci so torej Nemčiji vsilili mirovni sporazum, niso pa ji vzeli sposobnosti, da postopoma zbere svojo moč – najprej gospodarsko in potem vojaško – ter ponovno postane najmočnejša država v Evropi, ki je svet potegnila v drugo svetovno vojno.

Zmagovalci v 2. svetovni vojni, poučeni z napako preteklosti, so Nemčijo preprosto razdelili na dva dela – večji je pripadel Zahodu in manjši Vzhodu. Razdeljena Nemčija res ni mogla postati v štirih in pol desetletjih najmočnejša država, ki bi se ji vzbudil star pohlep. Združena Nemčija bo do konca desetletja in tisočletja zagotovo postala najmočnejša evropska država v bistvu z dvema alternativama: prvič, ali bo še naprej motor evropskega združevanja in graditelj skupaj s Francijo, Italijo in Veliki Britanijo takih skupnih institucij, ki bodo ustavile ambicije posameznih sil, da kot močnejše sile v odnosu na šibkejše “popravijo nekatere krivice, ki so jim bile storjene z neupravičenimi mednarodnimi sporazumi, ki so nastali v obdobju hladne vojne”. Mislimo na primer na Italijo in njene ambicije do Istre, Dalmacije, Slovenskega primorja, položaja njene manjšine v Sloveniji in Hrvaški itd. in drugič, isto velja za Nemčijo in odnos do nekdanjega “Sudetenlanda”, ki implicira ozemeljske, premoženjske in nacionalne pravice iz Sudetov pregnanih Nemcev. Skratka, za Nemčijo se postavlja problem samokontrole in samoomejevanja njene moči in ambicij.

V zvezi s Pariško konferenco nikakor ne smemo pozabiti, da je bil to čas, ki je bil izrazito nenaklonjen diplomaciji kot večšini, ki je edino primerna za izgraditev nove ureditve. Za Wilsona je znano, da je imel najslabše mnenje o stari, s čimer je mislil na evropsko diplomacijo. Podobno sta menila tudi britanski premier Lloyd George in francoski Clemenceau, ki sta poklicnim diplomatom naložila tehnična opravila, vsebinsko pa prepustila svojim zaupnikom brez diplomatskih izkušenj.

Profesionalni diplomati so se torej ukvarjali s pripravo različic osnutkov sporazumov v raznih tehničnih komitejih in komisijah – končne formulacije, o katerih je odločal Svet četverice, pa so napisali drugi.

Jezik

Kot nekakšno novost je treba poudariti tudi vprašanje delovnega jezika konference. Ker so zmagovalci in njihovi zavezniki hoteli neposredno komunicirati in tudi sodelovati v pogajanjih, se je angleščina pokazala kot najuporabnejši delovni jezik. S tem se je formalno angleščina izenačila s francoščino kot “lingua franca” svetovne diplomacije. Versajski sporazum je zato napisan v obeh jezikih, s tem se šteje, da sta oba izvirnika in oba verodostojna. Z malo pikrosti lahko navedemo izjavo knjižničarja Forreign Officea, ki je rekel, da je izenačenje angleščine in francoščine kot diplomatskih jezikov ena redkih dobrih pridobitev Pariške mirovne konference.²²

Ena od morda nezavednih posledic Pariške mirovne konference ob upoštevanju, da noben od glavnih protagonistov ni bil naklonjen diplomaciji, je tudi v tem, da se je diplomacija v naslednjih dveh desetletjih pravzaprav ukvarjala z bolj tehničnimi, ne pa z vsebinskimi problemi mednarodnih odnosov. Vsebina, predvsem vprašanje vojne in miru, je bila v rokah vrhunskih politikov, ki so se nekako sporazumeli, da bodo bistvena vprašanja vojne in miru reševali v neposrednih stikih. Razvoj dogodkov je vsekakor grozovito – z vojno – demantiral učinkovitost "summit" diplomacije in tako posredno potrdil prakso, da so lahko vrhunska srečanja praviloma uspešna le, če jih temeljito pripravijo profesionalni diplomati.

Da Liga narodov kot nova univerzalna organizacija ni bila sposobna ustaviti agresije Italije na Albanijo, vojaške intervencije Japonske v Mandžurijo in oboroževanja Nemčije, je še razumljivo. Vendar je pomembnejše, da nikakršna "summit" diplomacija ni bila sposobna zavreti tistih tokov, ki so peljali v neizogibno katastrofo – v drugo svetovno vojno. Diplomatski promet so torej opravljali nediplomati, prav tako pa se je odvijal mimo rednih diplomatskih poti. Wilson, Daladier, Chamberlain so pošiljali specialne emisarje nediplomate na posebno kritične in občutljive naloge. Reakcije poklicnih diplomatov so bile razumljive: očitki politikom, da diletantsko opravljajo mednarodne zadeve.

Iskrena zavzetost za novo diplomacijo, prepričanje politikov, da so sami sposobni reševati diplomatske probleme ter diletantsko uporabljanje metod klasične diplomacije so morda glavne značilnosti diplomatske zgodovine med obema vojnama. Politika, posebno tista versajska, ni bila sposobna ustvariti sistema, v katerem bi sodelovale vse tiste sile, ki jim je "položaj graditeljic" objektivno pripadal. S tem je tudi za pol stoletja pokopan t.i. "Evropski sistem držav", ki je ponovno stopil na svetovno sceno šele po koncu hladne vojne.

Morda se zdi preveč splošna in površna trditev, da je bila prava diplomacija – kot metoda in aparat poklicnih diplomatov, ki so najbolj usposobljeni, da izvajajo sprejeto politiko – odrinjena na rob, vendar pa so borci za t.i. "novo diplomacijo" utrdili prepričanje, da bodo probleme uspešno rešili ministri in premieri v osebnih stikih. Ko je praksa pokazala, da to ni mogoče, se ni poskušalo obuditi "stare in konzervativne diplomacije" (mislimo na neposredno, vztrajno in profesionalno diplomacijo), temveč je uporabljena propaganda, ki praviloma prispeva k stopnjevanju medsebojnih obtoževanj.

Čeprav se politični odnosi med obema vojnama začno zapletati že v zgodnjih 20-ih letih in čeprav se diplomacija ukvarja z vedno več različnimi vsebinami – ki jih še tako sposobni ministri ne morejo obvladati – se tudi mnenja in nasveti poklicnih diplomatov, kako oblikovati zunanjo politiko, upoštevajo vse manj.

Poklicni diplomati se nekako zakrknjejo vase. Verjetno sta prav občutek odrinjeno-sti in užaljenosti povzročila, da so bili "profesionalci" kritični do vseh novosti, ki so jih predlagali politiki in amaterski diplomati. Nezadovoljstvo užaljenih je bilo veliko: profesionalci so kritični, ker so amaterji vključeni v pisanje osnutkov konvencije (temeljne listine) Lige narodov; profesionalci zavračajo idejo institucionalizacije nekdanjega "Evropskega koncerta", ki naj bi deloval z ad hoc konferencami ministrov in ambasadorjev, ki bi imeli omejena pooblastila pri določanju sankcij za države, ki so kršile mednarodno pravo; profesionalci so proti ideji, da se Vrhovni vojni svet spremeni v ne-

²² Hamilton, Langhorn, str. 157

kakšno novo zvezo držav. Skratka, "profesionalci" so proti novim mnogostranskim institucijam, saj je konkurenčna amaterska diplomacija nekako nasprotje prave diplomacije.

11. Društvo narodov

Diplomacija prvih povojnih let je bila diplomacija velikih pričakovanj, podobnih tistim ob ustanavljanju Organizacije združenih narodov dve in pol desetletji kasneje. Ambicija zmagovalcev je bila ustvariti organ, ki bi deloval tako, da vojna praktično ne bi bila več mogoča, teoretično pa le v "skrajni sili". Na tej filozofiji temeljita Društvo narodov kot četrto stoletje kasneje Združeni narodi— obe organizaciji z univerzalnimi ambicijami naj bi bili tisti multilateralni okvir, v katerem med seboj enakopravne države vzdržujejo in zagotavljajo mir. Ustanovitev Lige narodov je zato korak naprej v evoluciji multilateralnih in bilateralnih diplomatskih metod. Temeljni dokument opredeli tako nova načela kot pravila (v smislu pravic in obvez), po katerih se morajo ravnati države v medsebojnih odnosih. Društvo narodov je torej prva stalna multilateralna politična institucija, ki naj s svojimi organi zagotovi mirno reševanje sporov ter pospešuje mednarodno sodelovanje.

a) Koncepti

Teoretični koncepti kolektivne varnosti— posebej glede vzdrževanja miru, ki so bili na videz enostavni in miselno dosledni, so temeljili na tej podmeni: države morajo spore med seboj reševati miroljubno; vojna je možna le kot nekakšna "skrajna sila", šele kadar so države pred tem izčrpale vsa druga sredstva za mimo reševanje sporov (koncilijacija in arbitraž). Tista država, ki teh pravil ne spoštuje in sproži vojno, jo sproži proti vsem državam članicam, ki bodo proti njej samodejno sprožile vrsto gospodarskih sankcij in zagrozile z uporabo vojaške sile.

Kot smo že enkrat zapisali, je Društvo narodov prva mednarodna organizacija— prvi multilateralni okvir splošne politične narave, ki je zasnovana na pravilnem razumevanju kolektivne varnosti prepovedi uporabe sile v odnosih med državama in samodejnimi sankcijami proti napadalcu.²³

V tem smislu je 10. člen pakta Društva narodov zahteval, da članice "spoštujejo ozemeljsko celovitost in neodvisnost" drugih članic ter oboje "obvarujejo pred zunanjo agresijo". Prav tako je 19. člen posredno zahteval, da se vse spremembe miroljubno rešujejo, saj je članice zavezoval, da "upoštevajo mednarodne okoliščine, katerih trajanje bi utegnilo ogroziti svetovni mir".

Na ta način naj bi države preprečile vojno (agresijo) ne da bi se morale povezovati v nasprotne si vojaške zveze in se spustiti v neustavljivo oboroževalno tekmo. Ker je pravkar povedano bolj teoretična konstrukcija ali iskrena želja, kako ukiniti ali se uspešno upreti agresiji, je treba ugotoviti, da je bilo reševanje sporov z vojno sicer oteženo, ne pa tudi onemogočeno.

²³ Podrobneje o Društvu narodov — v kontekstu evolucije mednarodnih organizacij, glej: D. Benčina, I. Simoniti, Mednarodne organizacije, Državna založba Slovenije, 1994 Ljubljana, str. 19 in dalje

b) Organizacija

Organizacijske strukture Društva narodov – svet, skupščina, sekretariat in druga telesa – so prav tako pomembna novost v vsakodnevni multilateralni diplomaciji. Svetizvimo zamišljen kot telo, v katerem bi bilo pet glavnih zaveznikov in njim pridruženih sil ter še štiri druge sile, je bil torej oblikovan v skladu z evropskimi tradicijami. Lahko bi rekli, da je svet nadaljevanje “evropskega koncerta” in predhodnik Varnostnega sveta OZN. Skupščina kot organ, v katerem je glas vseh članic enakovreden, nima precedensa v Evropi od 1648, to velja tudi za sekretariat, ki je obsluževal druga dva organa Društva narodov. Skupščina je postala nov in največji forum multilateralne diplomacije, sekretariat pa nov akter, ki je ustvaril tudi nov tip diplomata – mednarodne funkcionarje (fonctionnaires internationaux; agents internationaux – fr.; international agents – angl.)

Društvo narodov – s skupščino, svetom in sekretariatom – je pomenilo tudi enkratno priložnost za univerzalizacijo multilateralne diplomacije in to ne samo v domeni vojne in miru, temveč tudi glede usklajevanja dejavnosti tedanjih mednarodnih organizacij: mislimo na specializirane zveze in združenja pod njihovim nadzorom in upravo. Pakt DN namreč izrecno določa, “da bodo postavljeni pod upravo vsi mednarodni uradi, ki so že ustanovljeni s splošnimi sporazumi; če v to privolijo stranke v sporazumu”. Še več:” vsi taki mednarodni uradi in vse komisije za urejanje zadev mednarodnega pomena, ki bodo pod upravo Društva”.

Vendar pa je bilo predvsem zaradi političnih razlogov pod upravo postavljenih samo šest mednarodnih teles, vključno z Mednarodno komisijo za zračno navigacijo (ICAN) in Mednarodnim hidrološkim uradom. Društvo narodov je vse do sredine 1940 imelo tesne stike z Mednarodno organizacijo dela (ILO), katere statut je bil sestavni del mirovnih sporazumov (1919–1920). Vse omenjene organizacije so bile v bistvu vladne – (ustanovile so jih države z multilateralnimi sporazumi) ter so bile nekakšen vzporeden multilateralni diplomatski forum, v katerem sicer niso sedeli profesionalni diplomati, vendar pa je nadzor nad njimi glede političnih zadev imela država – to je njeno zunanje ministrstvo.

V skladu z novim duhom je pakt Društva “sankcioniral” tudi tajno diplomacijo, saj je zahteval registracijo in objavo mednarodnih sporazumov ter drugih mednarodno-pravnih obveznosti, ki so jih med seboj prevzele države. Skupščina naj bi odigrala vlogo – kot je hotel Wilson – “organiziranega mnenja človeštva”. Kot nobena v preteklosti (na primer antične) tudi ta skupščina ni bila prostor, kjer bi bilo mogoče voditi pogajanja v skladu z “nikoli preseženim in neštetokrat preverjenimi pravili tradicionalne diplomacije”, temveč prej forum za govorniške spretnosti in tisto, kar se imenuje “diplomatski teater”.

Pakt zato ohranja pri življenju bilateralno diplomacijo, saj državam nalaga, da spore rešujejo pred arbitražo, če jih niso mogle “zadovoljivo rešiti z diplomacijo”. Številno članstvo in odkrite razprave, ki so bile nekje na meji med politiko in propagando, so imele nasprotni učinek od zelenega. Skupščina Društva ni bila sposobna niti pomiriti nasprotja med člani niti preprečiti nastanka novih kriznih žarišč v svetu. Taka multilateralna diplomacija je bila preprosto preglasna. Svet se prav tako nikoli ni spremenil v nekakšen direktorij velikih sil (samo kot tak bi lahko nekaj spremenil). Odločitev ameriškega senata, s katero je zavrnil versajski sporazum, in sam pakt Društva in kasnejše nesodelovanje ZDA so zelo zmanjšali ugled in realno politično moč tega organa. Po vstopu Nemčije 1926 v Društvo narodov so se začeli redno sestajati bodisi v svetu ali

pa na letnih zasedanjih skupščine- nemški, francoski in britanski zunanji minister, kjer pa so reševali bolj dnevne in manjše kot pa prave probleme. Japonska, Nemčija in Italija so namreč začele rušiti versajski status quo in s tem enotnost in predvsem vpliv sveta kot najpomembnejšega organa Društva.

V Ženevi, kjer je bil sedež Društva, pa je začela naraščati multilateralna diplomatska skupnost. Švica je zagotovila diplomatski status (v smislu privilegijev in imunitet) predstavnikom v mednarodnem sekretariatu in kasneje tudi članom tujih delegacij. Število diplomatskih misij se je postopoma prav tako povečevalo – do 1937 jih je bilo šestinštirideset organiziranih v corps diplomatique z izvoljenim doajenom.²⁴

Več kot polovica diplomatov je bila izključno akreditirana v Društvu narodov, drugi- tudi tisti, ki so imeli svoje prostore v Ženevi - pa so bili klasični bilateralni diplomati. Nekatere države so pooblastile svoje konzulate, da so opravljali funkcije stalnih predstavništev.

Poklicni diplomati so bili nekako odrinjeni, bodisi da so države na zasedanju sveta ali skupščine pošiljale politike ali pa visoke funkcionarje iz ministrstva za zunanje zadeve, ki jih je prav tako postavljala politika. Tudi dejstvo, da je od vseh stalnih članic sveta samo Japonska imela stalno delegacijo v Društvu, kaže na to, da glavne sile- posebno evropske- niso imele zaupanja v to komaj rojeno multilateralno ustanovo. To ugotovitev dodatno potrjuje tudi naslednje: samo nekaj držav je sprejelo predlog sekretariata in odprlo v glavnem mestu poseben urad svojih držav, katerega naloga je bila- v današnjem žargonu- promocija Društva. Mislimo na sprejem in razdelitev dokumentov ter dejavnosti, ki naj popularizirajo dejavnost te ustanove.

Čprav je pakt Društva narodov predvideval nasprotno, organizacija ni nikoli dosegla prave univerzalnosti. Društvo je ostalo evropsko in dolgo časa ideološko opredeljeno. Izolacionisti v Kongresu ZDA so preprečili pristop ZDA, Društvo pa je prav tako že od začetka zavzelo negativno stališče do Sovjetske zveze, ki je bila v bistvu sprejeta prepozno, to je takrat, ko je bilo jasno, da se Društvo ni sposobno upreti agresivnim zahtevam Nemčije, Italije in Japonske. Sovjetska zveza je bila tudi edina država, ki je bila izključena iz društva.

Kot rečeno, bistvena napaka versajskega mirovnega sistema je bila v tem, da v gradnjo nove mednarodne ureditve niso bile vključene vse sile (mislimo na poražene sile), temveč le sile zmagovalke.

Ko so zmagovalci spoznali, da brez poražencev ni mogoče zgraditi stabilnega sistema, so storile še pogubnejšo napako. Postopoma so popuščale zahtevam poraženk (katerih moč se je neustavljivo večala), da se popravijo temelji versajskega koncepta.

Enkrat smo že zapisali in zato ponavljamo, da neuspeha Društva narodov ne smemo iskati v pomanjkljivosti organizacijske strukture ali sami vsebini pakta, temveč v nepripravljenosti velikih sil, ki so bolj verjele v sistem ravnotežja sil kot pa v sistem kolektivne varnosti.

Koncept ravnotežja sil je osrednji koncept mednarodnih odnosov od vekomaj. Kar- dar se ravnotežje vzdržuje med več ali mnogo subjekti (in tako je bilo skorajda vedno v mednarodnih odnosih), se tudi diplomacija prakticira med več ali mnogo subjekti.

²⁴ Hamilton, Langhom, str. 160

Skratka, koncept ravnotežja moči je neločljiv od multilateralne diplomacije. Še več, njena glavna dolžnost je vzdrževanje tega sistema.

V obdobju med obema vojnama sta ustanovitev Banke za mednarodne poravnave (BIS, 1930) in sprejem t.i. Westminsterškega statuta (osnova za današnji Commonwealth, 1931) edina pomembna dosežka v mednarodnem multilateralnemu organiziranju.

Postopno vse večje poseganje države na skoraj vsa področja ekonomije in potrebe po zaščiti državnih ekonomij v 20. in 30. letih sta pripeljala do ekstremnih oblik ekonomskega nacionalizma in glavne tokove usmerila proti načelom ekonomskega liberalizma. Tudi svetovnima ekonomskima konferencama (1927 in 1930), ki sta se odvijali pod nadzorom Društva narodov in zato bili manifestacija multilateralizma, ni uspelo preprečiti razpada svetovne ekonomije. To in pa izredno hitra akumulacija gospodarske in vojaške moči Nemčije, Italije in Japonske sta povzročila izbruh druge svetovne vojne.²⁵

12. Obdobje 1939–1945

Kot smo že rekli, vojna sama po sebi ne vpliva na razvoj diplomatskih metod. Diplomacija v vojnem času je bolj kot v miru izrazito usmerjena k povečanju moči, posebno vojaške moči ene ali vojaške koalicije držav. Diplomacija se poleg te neposredne naloge, od katere je v bistvu odvisna zmaga ali poraz (biti ali nebiti države), ukvarja tudi z drugimi bolj dolgoročnimi vprašanji: kot rečeno, kakšna bo mednarodna ureditev po vojni, kdo bo sodeloval pri njeni gradnji (npr. katera od poraženih držav), kako se bodo delile interesne sfere in kakšna bo njihova vloga v novem ravnotežju moči itd. itd.

To so tudi bistvena vprašanja, s katerimi se je ukvarjala diplomacija med 1939 in 1945. To je obdobje intenzivne vojne diplomacije – multilateralne in bilateralne, ki je praviloma bila v funkciji multilateralnih (zavezniških) dogovorov. Če upoštevamo serijo multilateralnih konferenc, formalnih in neformalnih srečanj na "vrhu", lahko rečemo, da so politiki malih sil imeli veliko zaupanje v svoje diplomatske sposobnosti.

Bolj kot med obema vojnama ali med prvo svetovno vojno je delovala "diplomacija na vrhu". Omenimo naj predvsem "konference v Teheranu, Jalti in Potsdamu".

Tudi vojnopolitično zveza zaveznikov je nastala kot posledica bilateralnih in multilateralnih srečanj. Medtem ko je koalicija sil "osi" nastala že pred vojno, pa je "antihitlerjevska koalicija" nastajala postopoma med vojno. Prvi dokument, v katerem so zavezniki oblikovali vojne cilje, je t.i. Atlantska listina (12.5.1941), ki sta jo podpisala F.D. Roosevelt in W. Churchill. V njej so opredeljena temeljna načela povojne ureditve. Dejanski razplet dogodkov po vojni je demantiral prav vse točke v tej izjavi, vključno s tisto, ki zahteva razorožitev agresorskih držav. Na konferenci v Washingtonu (1. januar 1942) je t.i. Washingtonsko deklaracijo podpisalo še 32 drugih držav zavezank. S tem se je okoli "velike trojice" izoblikovala antihitlerjevska koalicija.

O povojnem sistemu mednarodne varnosti in ustanovitvi Organizacije združenih narodov so zunanji ministri "treh velikih" (VB–A.Eden; SZ–V.Molotov; ZDA–C.Hull) prvič razpravljali na konferenci v Moskvi oktobra 1943. Njihovo delo so konkretizirali

²⁵ D. Benčina, I. Simoniti, Mednarodne organizacije 1994, str. 21

diplomati istih držav avgusta in septembra 1944 v Dumbarton Oaksu (Washington), ki so oblikovali osnutek ustanovne listine OZN, ki jo je naslednjo pomlad sprejelo 50 držav na konferenci v San Franciscu.

Prvič med drugo svetovno vojno so se Stalin, Churchill in Roosevelt sestali na konferenci v Teheranu (1. decembra 1943), kjer so se dogovorili o koordinaciji in akcijah sil antihitlerjevske koalicije in odprtju "druge fronte", kar je bila za Stalina velika diplomatska zmaga.

Bilateralno srečanje Stalin-Churchill (9. oktober 1994) v Moskvi o delitvi interesnih sfer na Balkanu je imelo takojšen multilateralen učinek – z njenimi rezultati se ni strinjal Roosevelt.

Verjetno je najpomembnejše srečanje "trojice" na Jalti (4.–11. februar 1945), kjer so poleg Stalina, Churchilla in Roosevelta sodelovali tudi njihovi zunanji ministri. V Jalti so se "veliki trije" sporazumeli o bistvenih vprašanjih, in to: razdelitvi Nemčije, razdelitvi Evrope na interesne sfere (čeprav se tega na da razbrati iz t.i. Deklaracije o svobodni Evropi), Rusija bo začela vojno proti Japonski, s čimer "trojica" nastopi kot "vojaška koalicija" proti vsem silam "osi".

Na Jalti pa se "velika trojica" dogovori o delovanju OZN, in to: o problemih pri pastorku za glasovanje v Varnostnem svetu (pravica veta za pet stalnih članic), o tem, katere bodo ustanovne članice in o tem, kakšna določila o skrbništvu naj vsebuje Ustanovna listina. Bistveno pa je naslednje: "trije veliki" so se sporazumeli o tem, da morajo imeti velesile privilegiran položaj, ki jim bo omogočil popolno blokado svetovne organizacije, če bodo ugotovili, da je potrebno.

Naj takoj opozorimo na nekatere konceptualne razlike med neslavno propadlim Društvom narodov in novo Organizacijo združenih narodov – mislimo na koncepte novega multilateralizma, ki naj bi poleg miru zagotovili tudi razvoj in stabilnost.

Idejo o ustanovitvi nove svetovne organizacije je sprožil sam Roosevelt. Iz njegovih govorov je razvidno, da ni dvomil o tem, ali je potrebna ali ne, temveč, kakšna naj bo nova organizacija – Društva narodov ni imelo smisla oživeti. Čeprav najprej sodelavec in goreč zagovornik Wilsonovih idej o samoopredelitvi narodov in uresničitvi trajnega miru Roosevelt, kasneje razočaran nad stvarnostjo, postane njegov kritik. Roosevelt je bil prepričan, da sistem kolektivne varnosti, na katerem je temeljilo Društvo narodov, ni more v praksi učinkovito delovati, ker se opira na idejo, da se morajo vsi narodi upreti možnemu agresorju. Roosevelt zato postane realist in kot politik skuša v prakso nove organizacije vgraditi idejo, da lahko mir zagotovi le ožja skupnost najmočnejših držav. Roosevelt torej oživlja "večne" recepte Dunajskega kongresa.

Koncept ravnotežja sil in realnost druge svetovne vojne, v kateri so imele vodilno vlogo samo tri države (kasneje sta se jim pridružili še Francija in Kitajska), sta izhodišči Roosevelta in ZDA kot edine države, ki je po vojni močnejša kot pred njo.

Organizacija združenih narodov je torej temeljila na dveh predpostavkah; prvič, harmonično sodelovanje je mogoče in nujno vzdrževati le v tem ožjem krogu držav velesil in vojnih zaveznikov; in drugič, druge države bodo imele le posvetovalno vlogo. Končni predlog tako zasnovane organizacije je oblikovan že v Washingtonu (konferenca, 21.8. – 7.10.1944).

V središču nove svetovne ureditve naj bi mir zagotavljale dve supersili (ZDA in SZ) ter tri velesile (Francija, V. Britanija in Kitajska) z medsebojnim dogovarjanjem in sporazumevanjem o vseh glavnih elementih, ki so vsebina novega ravnotežja moči (vojaško ravnotežje, geopolitično ravnotežje in interesne sfere praktično po vsej zemeljski krogli).

Konferenca v Potsdamu je bila že po kapitulaciji Nemčije. To je bila najdaljša (17. julij – 3. avgust 1945) in hkrati zadnja konferenca voditeljev treh velikih sil. Konferenca naj bi razjasnila in natančneje določila jaltske sklepe, ki je med drugim postala sinonim za sporazumevanje in uresničevanje politike interesnih sfer, torej trajne diplomacije.

Razlike med "velikimi" pri bistvenih vprašanih so pomenile jasno napoved razkola vojaške koalicije v miru.

Potsdamski sporazum (2. avgust 1945) je pravzaprav prvi multilateralni sporazum v miru. Predvsem je določil izhodišča za politično in gospodarsko ureditev povojne Nemčije, in sicer denacifikacijo, demilitarizacijo in način nadzora nad Nemčijo, ki naj bi pod nadzorom "glavnih" zaveznikov postala decentralizirana in demokratična. Bistveno je, da Potsdamska konferenca ni porušila tistega temeljnega ravnotežja moči, ki je bilo vzpostavljeno kot posledica vojnih operacij in dogovorov o delitvi interesnih sfer na predhodnih konferencah.²⁶

13. Organizacija Združenih narodov

Na omenjenih konceptih torej temelji nova svetovna organizacija, ki je hkrati tudi glavni okvir "nove" multilateralne diplomacije. Naj ponovimo, da so ZDA hotele popraviti napako Društva narodov in so zato ustvarile nov koncept velesil – Varnostni svet. Raison d' être novega direktorija je večplasten: deloval naj bi kot izvršna oblast, naj bi bil globalen, njegove članice pa naj bi v bistvu pokrile ves svet. Sestavljali so ga dve novi supersili (ZDA in SZ), največja azijska država (Kitajska) in dve klasični evropski velesili, katerih zaton se je dalo slutiti (V. Britanija in Francija). Dejstvo pa je, da je OZN po svoji osnovni organizacijski strukturi (varnostni svet, skupščina, sekretariat) podobna Društvu narodov.

Varnostni svet ima poseben položaj. Njegove odločitve morajo v skladu z Ustanovno listino sprejeti in izvajati vse druge države članice, tudi kadar gre za uporabo vojaške sile.

Tako kot v klasičnem konceptu velesil (od 1815. leta dalje) je bilo zamišljeno, da bodo tudi članice Varnostnega sveta lahko učinkovito delovale zaradi "skupnih vrednot in interesov".

Hladna vojna, ki je povzročila razkol in ustvarila bipolarno strukturo v mednarodnih odnosih, je seveda povzročila prav to, da se je Svetovna organizacija razvijala povsem v drugi smeri, kot pa si je zamišljal Roosevelt. Praksa medsebojnih obtoževanj in ideoloških diskvalifikacij se je že v prvih povojnih letih iz Varnostnega sveta prenesla tudi v vsa druga telesa organizacije. Tudi OZN se ni uspelo izogniti t.i. "show diplomaciji" – radio in televizija sta namreč redno prenašala zasedanje Varnostnega sve-

²⁶ I. Simoniti, Politika interesnih sfer po drugi svetovni vojni, Disertacija, Ljubljana FSPN, 1989, str. 30–52.

ta. Diplomatska pogajanja je nadomestila propaganda. Poklicni diplomati so morali vse pogosteje pojasnevati politiko svojih vlad v javnih obćilih. Ambasador postopoma postaja vse bolj "javna osebnost" – nastopa na konferencah, okroglih mizah, seminarjih, dobrodelnih prireditvah itd.; njegovo delo uro za uro, dan za dnevem spremljajo novinarji in razčlenjujejo njegove besede.

Tovrstna "javnost" seveda malo prispeva k sproščenosti in odprtosti. Politična sporočila se namesto po diplomatskih poteh pošiljajo po časopisih, radiu in televiziji. To vse skupaj vnaša veliko negotovost v dialog. Tako hitro, kot se izjave dajejo, se tudi demantirajo. Vsekakor ni danes nobena posebnost, da isti politik da vrsto med seboj nasprotujoćih si izjav, ki jih njegova lastna diplomacija sproti demantira. Poleg take medijske diplomacije praviloma poteka tudi klasićna diskretna, seveda to le takrat, kadar imajo stranke dovolj volje, da se o ćem sporazumejo.

Će se pretirani javnosti ni mogel izogniti varnostni svet, potem je generalna skupšćina že po svojem poloŹaju – nota bene, velike sile so vsem drugim drŹavam priznavale le nekakšen posvetovalni status – nekakšna druŹina formalno enakopravnih, sicer pa po dejanski teŹi in interesih razlićnih drŹav. Ta "kakofonićni koncert" (H. Nicholson) se je spreminjal v glasovalni stroji, ki je proizvedel neizmerno število teh resolucij v prid eni ali drugi supersili ali pa skupni drŹav (npr. neuvršćenih). Većje je bilo število teh resolucij, manjša je bila njihova teŹa. Pomislimo samo na dekolonizacijo v 60-ih letih in hkrati nezadrŹno rast t.i. gibanja neuvršćenih. Šlo je torej za proces nastajanja številnih novih drŹav ter njihovo politićno organiziranje na svetovni – še posebej na multilateralni sceni bodisi v okviru OZN ali pa znotraj lastne institucionalne strukture gibanja, ki je nastajal postopoma.²⁷

Od 50 ustanovnih ćlanic OZN 1945 leta je število ćlanic v 1995 narastlo na 184; od 20 drŹav, ki so 1961 sodelovale na prvi Konferenci šefov drŹav ali vlad neblokovskih drŹav (od 1970 naprej neuvršćenih drŹav), je število 1995 narastlo na 113 ćlanic.

Vsaka od teh drŹav je hotela pridobiti svoje mesto v svetovni strukturi, vsaka med njimi je hotela postati eden od ćlanov globalne mreŹe – in OZN naj bi bil tisti multilateralni okvir, ki naj zagotavlja suverenost in razvoj "najmanjšim in najrevnejšim".

Poznavalci diplomacije si nasprotujejo v ocenah, ali taka OZN-ovska praksa pomeni korak naprej pri razvoju metod multilateralne diplomacije. Treba bi se bilo pridruŹiti tistim, ki menijo, da po vsebinski plati in ućinkovitosti ne moremo govoriti o pozitivnem razvoju diplomacije; prav tako pa ne smemo zanikati, da je storjen korak naprej v organizacijskem smislu. Svetovna organizacija je forum, kjer lahko vedno već drŹav, katerih moć, interesi, zgodovina, ideologija in vera se moćno razlikujejo, primerja svojo s politiko drugih drŹav. To je tudi edini forum, ki je najšibkejšim in revnim zagotovil moćnost, da seznanijo svet s svojimi problemi, in je forum, ki je dal legitimnost akcijam in zahtevam teh istih drŹav.

Prav tako je treba reći, da so diplomatski teater, prazna retorika, ideološke diskvalifikacije in propaganda sicer obćasno neizogibni del povojne multilaterale v OZN. Namesto diplomatskega dialoga predstavniki drŹav pogosteje uporabljajo tehnike in metode, ki spominjajo na klasićno notranjepolitićni parlamentarni boj: drŹave se razvršćajo v bloke in interesne skupine; v formalne in neformalne lobije. Ta slika je bila v vsej poenostavljenosti in jasnosti znaćilna v vsem obdobju vojaške in politićne bi-

²⁷ I. Simoniti, Mednarodne organizacije, Delavska enotnost, Ljubljana 1985, str. 269 in dalje

polarnosti. Vendar pa je že kakšno desetletje pred koncem hladne vojne na področjih, ki niso zgolj vojaškopolična (ekonomija, finance, tehnologija, znanje, ekologija, demografija itd.), prišlo do večje razslojenosti v OZN. Na teh področjih svet ni bil samo bipolaren – vzhodni in zahodni – temveč se je oblikovalo več središč, ki so povzročila nove politične in gospodarske povezave.

Razumljivo je, da sta politizacija in ideologizacija v sistemu OZN lahko samo zmanjšali učinkovitost katerega koli organa ali telesa v OZN.

OZN ima univerzalne ambicije – to je obseči in povezati vse države sveta – zato je tudi zgradila zapletena vsebinska in proceduralna pravila, s katerimi je povezan celoten sistem svetovne organizacije, ki ima sedeže svojih organov in teles v vseh velikih mestih na svetu: New York, Dunaj, Egipt, Ženeva, Pariz, Montreal itd.

Za večino držav je vprašanje stalnega predstavništva v OZN stvar političnega ugleda. Stalne misije, ki jih ima velika večina držav v New Yorku pri drugih organih OZN po svetu, so po sestavi in velikosti podobne drugim diplomatskim predstavništvom (ambasadam), vendar pa je njihovo delo bolj na očeh javnosti. Stalne misije se poleg predstavljanja in zaščite nacionalnega interesa vsakodnevno prizadevajo za krepitev ugleda svoje države. S tem ko v generalni skupščini ali varnostnem svetu na primer neka država glasuje proti, sicer ne more preprečiti, da druga država nadaljuje s svojo politiko, lahko pa vpliva na to, da ji tretje države odtegnejo svojo podporo.

Stalna misija pri OZN, še posebno kadar gre za manjše države, opravlja tudi čisto klasične diplomatske naloge: prvič, svoje države obveščajo o pomembnih mednarodnih dogodkih in drugič, multilateralno OZN uporabljajo za povsem bilateralna pogajanja s tistimi državami, kjer nimajo svojih ambasad. Tudi države, ki imajo široko in dobro organizirano diplomatsko mrežo uporabljajo svoje multilateralne diplomate, da v neformalnih ali formalnih stikih razrešujejo čisto bilateralne probleme. Prav tako tudi države, ki so prekinile diplomatske odnose ali so si odkrito sovražne, uporabljajo svoje stalne misije kot nekakšno nadomestno komuniciranje.

Generalni sekretar

Tudi položaj in funkcije generalnega sekretarja Ustanovna listina OZN opredeljuje natančneje kot pakt Društva narodov. Generalni sekretar je "najvišji upravni uslužbenec organizacije (čl. 97) ter "sme opozoriti varnostni svet na katero koli zadevo, ki bi po njegovem mnenju utegnila ogroziti ohranitev mednarodnega miru in varnosti" (čl. 99), "pri izpolnjevanju svojih dolžnosti generalni sekretar in osebje ne smejo ne zahtevati navodil in jih tudi ne sprejemati od nobene vlade ali katere koli druge oblasti zunaj organizacije ..." (čl. 100/1).

Generalni sekretar pogosto deluje kot preiskovalec ali posrednik, in to na podlagi lastne pobude, generalne skupščine, varnostnega sveta ali pa na zahtevo ene od članic. Kolikšna je uspešnost ali popularnost posameznega generalnega sekretarja, je seveda odvisno predvsem od političnih okoliščin in sploh ne nazadnje od njegovih osebnih kvalitativnosti. Seveda je skorajda nemogoče, da bi bil generalni sekretar priljubljen in užival spoštovanje vseh članic. Prav tako je do držav v sporu ali vojni odvisno, ali bodo sploh sprejele posredovanje ali druge diplomatske storitve generalnega sekretarja.

Po koncu hladne vojne so se okrepila pričakovanja, da bo lahko generalni sekretar igral pomembnejšo, predvsem pa učinkovitejšo vlogo. To pričakovanje je temeljilo na drugem pričakovanju, in sicer da se bodo z razpadom SZ in njenega imperija samodejno izboljšali odnosi med številnimi članicami varnostnega sveta. Od 1988. leta so se razne vrste "peacekeeping operations" podvojile, sankcije proti Iraku (1990 – po agresiji na Kuvajt) in proti t.i. Zvezni republiki Jugoslaviji (1992 – zaradi vojne v BiH in Hrvaški). Nekaterim je to okrepilo idejo, da so se vsaj stalne članice varnostnega sveta sporazumele o nekaterih bistvenih načelih nove mednarodne ureditve. Zaostrovanje krize v nekdanji Jugoslaviji (BiH) je pravzaprav pokazalo omejen domet vloge generalnega sekretarja in varnostnega sveta, ki je skupaj z generalno skupščino sprejemal eno resolucijo za drugo. Šele ko so se ZDA v drugi polovici 1995 odločile, da začno s sistematično uporabo sile (občasni, vendar odločni letalski napadi na Srbe v avgustu in septembru 95 ter odločitve, da pošljejo svoje vojake pod pokroviteljstvom NATA) so se z vzporedno diplomatsko akcijo posebnih odposlancev ZDA in EU postopoma ustvarjale okoliščine za politično reševanje spora v BiH.

Za take naloge države praviloma uporabljajo specialne misije – to je ad hoc misije, ki imajo vedno točno opredeljeno nalogo in rok za izvedbo.²⁸

Vsekakor je priporočljivo, da se pogovori o občutljivih temah odvijajo med diplomati, ki se vsaj delno poznajo, na primer med tistimi, ki delajo v isti organizaciji. Ne nazadnje tudi zato, ker imajo praviloma predstavniki raznih držav določeni profesionalni ali pa politični ugled v državah, iz katerih so. Posebno priložnost za tako srečanje je vsakoletno zasedanje generalne skupščine jeseni, ko se zbere v New Yorku veliko šefov vlad in držav ter zunanjih ministrov. Vsi imajo "nabite urnike", saj želi vsak izkoristiti priložnost za zasebne in uradne razgovore in pogajanja.

Kritike na delo OZN so vedno aktualne in se vlečejo od nastanka organizacije. Posebno so te kritike ostre ter zahteve po spremembah vse bolj glasne in argumentirane ob vojnah – posebno v t.i. tretjem ali neciviliziranem svetu (npr. Balkanu, Čečeniji, Kampučiji, Somaliji, itd.), ko praktično izgine vsako – mednarodno in notranje – pravo in se sprožijo atavizmi vseh vrst: etično čiščenje, genocid, posilstvo kot politično orožje, koncentracijska taborišča itd.

Kljub vsem pomanjkljivostim – ki jih pozna ves svet – ostaja OZN edini univerzalni okvir sodobne multilateralne diplomacije. OZN je vzpostavila ter tudi v nemalo primerih naredila delujoča pravila in standarde obnašanja subjektov v mednarodnih odnosih. In kot pravi Perez de Cuellar, je generalni sekretar predvsem "tehnik, ki naj omogoči mednarodna pogajanja" – je torej zelo dragocen, ne pa tudi neobhoden delček mednarodnega sistema držav, ki pretežno deluje zunaj okvira OZN in okvira njenih specializiranih agencij.

Z vidika razvoja multilateralne diplomacije je sistem OZN, tako kot je bil postavljen že od začetka, zahteval poleg profesionalnih tudi sprejem številnih neprofesionalcev – recimo specialistov, ki kot predstavniki držav ali pa mednarodni uslužbenci delujejo v vseh specializiranih agencijah, raznih telesih in organih iz sistema OZN. V Evropi je podoben multilateralni okvir nastal z ustanovitvijo Organizacije za evropsko ekonomsko sodelovanje – angl. OEEC) 1948. V OEEC-ju so se v okviru sveta (council) redno sestajali ministri ali visoki predstavniki ter v komitejih in drugih delovnih telesih številni diplomati specialisti in izvedenci, katerih naloga je bila uskladiti in izvajati

²⁸ I. Simoniti, Specialne misije, Teorija in praksa, januar 1994 FDV, Ljubljana

skupno politiko gospodarskega razvoja. Tako kot v New Yorku je tudi v Parizu, kjer je bil sedež OEEC nastal poseben "corps diplomatique", ki so ga sestavljali ambasadorji in delegati, akreditirani samo v tej organizaciji.

Z ustanovitvijo Severnoatlantske zveze (angl. NATO – vojaške zveze, ki se razteza od Arktike v ZDA do Anatolije v Turčiji) se je število specialistov diplomatov še povečalo. Organ z imenom svet namestnikov je dejansko postal svet stalnih predstavnikov držav zaveznic.

Zaradi prekrivanja in medsebojne odvisnosti se je z vso težo ponovno poudarila potreba po opredelitvi odnosa med specialisti in generalisti v diplomaciji, tudi glede prvenstva – to je nad – in podrejenosti. Vsako pravilo sicer pozna izjeme – hočemo reči, da imajo nekatere države ta odnos urejen na poseben način – vendar pa prevladuje pravilo, da so specialisti podrejeni generalistom. Bodisi da gre za odnos znotraj stalne misije pri neki mednarodni organizaciji (npr. pri OZN), bodisi da gre za odnos ambasada – misija (npr. ambasada neke države v Washingtonu ali stalne misije v New Yorku).

Vedno večje število mednarodnih organizacij – na primer v okviru "zahodne družine" držav – in prekrivanje njihovih delovnih področij sta razumljivo povzročali t.i. kompetenčne spore. Bilo je potrebno precej truda, da je bilo delo razmejeno in natančno deljeno tako med samimi mednarodnimi organizacijami kot med različnimi misijami ene države (na primer med ambasado, stalno misijo, delegacijo, specialno misijo itd.) Povečanje števila "multilateralnih" (mednarodnih vladnih) organizacij je povzročilo povečanje števila diplomatov specialistov. Ko se je OEEC 1961 spremenilo v OECD, je bilo jasno, da so se najrazvitejše države Zahoda (danes 25 članic) odločile še za tesnejše sodelovanje in usklajevanje svojih gospodarskih politik. Od takrat OECD v bistvu deluje kot stalna mednarodna ekonomska konferenca, na kateri se zberejo visoki uradniki iz različnih ministrstev in v komitejih ter delovnih skupinah (working parties) obravnavajo skupne probleme. To je postal bolj okvir za medsebojne konzultacije kot pa za prava pogajanja visokih funkcionarjev. Tudi t.i. "Group of 10" (G-10), ki deluje od 1962 in katere člani sestavljajo tudi t.i. "OECD working party no.3" je okvir, v katerem se srečujejo finančni ministri desetih najrazvitejših industrijskih držav.

14. Pogled H. Morgenthaua na multilateralno diplomacijo

H. Morgenthau v poglavju Razvrednotenje diplomacije opozarja na tesno zvezo med politiko sile in nalogami diplomacije. Diplomacija kot institucija sovпада z nastankom nacionalne države, to je od 1648. leta, ko se začno tudi mednarodni odnosi v modernem smislu. Za Morgenthaua sočasno rojstvo diplomacije in modernega sistema držav ni zgolj naključje. Če je sploh možen kakšen dialog med suverenimi državami (nacijami) o vzdrževanju vsaj minimalnega reda in miru morajo ta dialog voditi trajni posredniki, misli se na stalne diplomate. Zavračanje in zmanjšanje ugleda diplomacije sta zanj le posebni manifestaciji sovražnosti do modernega državnega sistema in tiste politike, ki je posledica tega sistema.

Za Morgenthaua je moderna inačica zavračanja diplomacije prvi napad na enega bistvenih elementov diplomatske tehnike – to je na diskretnost, tajnost in odmaknjenost od javnosti. Med prvo svetovno vojno in po njej se je močno razširilo mnenje, da so prav tajne informacije diplomatov v precejšnjem, če ne v pretežni meri, krive za vojno, da je tajnost diplomatskih pogajanj atavističen in nevaren ostanek aristokratske preteklosti.

Predsednik Wilson je kot rečeno postal najvnetejši kritik stare in graditelj nove diplomacije. Svoj koncept je oblikoval v štirinajstih točkah, ki so postale klasičen in največkrat omenjeni dokument te "nove filozofije".

Preambulo navajamo v celoti:

Naša želja in cilj sta, da so mirovni procesi, ko se enkrat začno, popolnoma odprti, da ne bodo vključevali in dopuščali nobenih tajnih sporazumevanj več. Čas osvajanj in napihovanj je minil, prav tako čas tajnih dogovorov, sklenjenih v interesu posameznih vlad, najbrž z namenom, da se v nekem nepredvidenem trenutku zruši svetovni mir. To je srečno dejstvo, ki je zdaj očitno vsakemu javnemu delavcu, čigar misli nočejo več tavati v času, ki je mrtev in za nami. To dejstvo omogoča slehernemu narodu, čigar nameni so v skladu s pravico in mirom na svetu, da zdaj ali kadar koli odkrito razglaša cilje, ki jih ima pred očmi.

Prva Wilsonova točka pa pravi:

Odrta mirovna pogajanja z odprto udeležbo, po kateri ne bo nobenih tajnih mednarodnih sporazumevanj več, temveč bo diplomacija delovala vedno iskreno in pred očmi javnosti.

Morgenthau v nadaljevanju opisuje, kakšna multilateralna diplomacija se je uvajala v Društvu narodov in kasneje v OZN. Imenuje jo "diplomacija parlamentarnih procedur", drugi avtorji pa preprosto parlamentarna diplomacija. Značilno zanjo je, da mednarodne probleme, ki jih je treba rešiti, države postavljajo na dnevni red določenih teles te organizacije. Diplomati, predstavniki raznih držav, o teh problemih razpravljajo – ne more se reči, da se pogajajo – v javni razpravi. Glasovanje v skladu s statutum organizacije pa daje rešitev problema. Ta metoda se je že uporabljala na posebnih konferencah, recimo na haaški mirovni konferenci 1899 in 1907. Kot splošno metodo pa so jo prvokrat uporabili v Društvu narodov. Javne razprave v svetu in skupščini Društva so bile praviloma zelo odmevne, še posebej če je šlo za politična vprašanja. Po navadi so skušali najti za vse strani ustrezno rešitev in so jo nekajkrat tudi našli – sicer ne z javno, temveč s klasično, to je diskretno (tajno) čeprav multilateralno diplomacijo. Ko je bil enkrat dosežen sporazum v predhodnih neformalnih, vendar pravih pogajanjih, so se rezultati samo še enkrat javno potrdili v skladu s procedurami, ki je določal pakt Društva (ustanovna listina).

Za Morgenthaua pa je napaka v tem, da je OZN vzela prenos parlamentarnih metod na področje diplomacije zares. Namen diplomacije OZN je, da se o vsakem vprašanju, o katerem se glasuje v generalni skupščini, doseže dvotretjinska večina, ki jo zahteva Ustanovna listina (čl. 18/2: "Sklepi generalne skupščine o pomembnih vprašanjih se sprejemajo z dvotretjinsko večino članov, ki so navzoči in glasujejo").

Načelno bi lahko rekli, da cilj diplomacije OZN ni reševanje problemov tako, da bi se dosegel razcep med članicami, temveč tako, da se doseže dvotretjinska večina. Taka OZN-jevska multilateralla doseže svoj vrh v glasovanju in glasovanje je tudi njen cilj.

Javna, to je parlamentarna multilateralla – namesto tradicionalnih diplomatskih pogajanj – je prevladala tudi v številnih mednarodnih organizacijah, regionalnih in tistih s splošnimi ambicijami.

Pariška mirovna konferenca 1946/47, na kateri je sodelovalo 21 držav, je bila podobno kot versajska razumljivo izredno medijsko privlačna, ki je v svojih postopkih posnemala vzorec posvetovalnih organov OZN. Konferenca, na katerih so se zunanji

ministri Francije, VB, SZ in ZDA ukvarjali s povojno ureditvijo sveta, posebej glede usode majhnih držav, je javnost lahko sproti spremljala ali pa se je odvijala v nekakšni poltajnosti, ki je publiki omogočala slediti vsaj glavnim fazam, tako kot so jih pojasnjevali razni diplomati predstavnikom tiska.²⁹

15. Evropske skupnosti – Evropska unija

Eden od ponazoritvenih primerov t.i. multilateralne specialiste je razvoj Evropskih skupnosti: institucionalizacija se je začela z ustanovitvijo Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESCS, 1951), ki je imela svet ministrov (6 članic); t.i. visoko oblast, ki naj bi predstavljala celo skupnost; parlamentarno skupščino in sodišče. Potem ko je 1967. leta propadel poizkus ustanovitve Evropske obrambne skupnosti, je istih šest držav sklenilo t.i. Rimski sporazum, s katerim sta ustanovljeni Evropska ekonomska skupnost (angl. EEC) in Evropska skupnost za jedrsko energijo (angl. EURATOM), katerega organizacijska struktura je bila skoraj enaka ESCS. Svet ministrov naj bi zagotavljal, da končne odločitve ostanejo v rokah političnih predstavnikov (ministrov) držav članic; Komisija, ki so jo imenovalе vlade in je ustrezala parlamentu, pa izvaja politiko skupnosti. Ustanovljen je tudi t.i. Komite stalnih predstavnikov (COREPER) na ravni ambasadorjev, ki pripravlja delo sveta in uresničuje naloge, ki mu jih nalože ministri. Skratka, materija, ki je bila pred tem v domeni bilateralnih pogajanj, je prešla v roke nekakšnih nadnacionalnih administratorjev (stalnih predstavnikov) in institucionalizirane multilateralne diplomacije.

1965. leta je prišlo do institucionalne združitve EEC, ESCS in EURATOM, govorimo o Evropskih skupnostih (angl. EC). Politični volji je po nadaljevanju združevanja sledila tudi diplomacija, ki je morala razviti svoje posebne metode: Svet ministrov, v katerem niso sedeli samo ministri za zunanje zadeve, temveč tudi iz drugih resorjev, in se sestajali 60 do 70-krat letno in sprejemali odločitve v skladu s ponderiranim glasovalnim sistemom (vsaka država ima toliko glasov, kot je njena "dogovorjena teža") ali pa s kompromisi s komisijo. Tak sistem je večkrat pripeljal do "daj-dam" pogajanj. Seje sveta so bile zato večkrat maratonsko dolge, uporabljene so metode "daj-dam" in metode "paketov" sorodnih materij. Tako je 1970 svet zasedal neprekinjeno 72 ur in na koncu dodelil ES njene lastne finančne prilive. Politično in psihološko so take seje potrebne, saj je njihov namen tudi, da se javnemu mnenju pokaže, da je bil boj dolg in utrudljiv, da ni nihče vsega dobil in vsega izgubil in da je dosežen kompromis v korist vseh. Večkrat ministri niso storili drugega, kot le potrdili, kar jim je pripravila Komisija, ali formalizirali sporazume, ki jih je pripravil COREPER. Postopno je COREPER prevzel odločilno vlogo med organi (administraciji) Skupnosti. Po besedah nekega danskega diplomata "je naloga COREPER-ja, da z integralnim pristopom skuša uskladiti državne interese držav članic ob upoštevanju visokega cilja enotnejše Evrope".

Gotovo da je organizacijska struktura EU, ki je nastajala več desetletij, prevzela vse metode multilateralizma, ki so se pokazale kot učinkovite. Verjetno pa bi pretiravali, če bi trdili, da so "konfederalni organi" EU pomembna evolucija diplomatske prakse. Hamilton meni, da je Nemška konfederacija navsezadnje pravi, sicer mnogo preprostejši predhodnik EU. Tudi Nemško konfederacijo so sestavljale suverene države in njena Zvezna skupščina (Dieta) v Frankfurtu je delovala kot Svet ministrov in COREPER – torej predvsem kot diplomatski kongres s kvaziadministrativnimi funkcijami. Dejstvo je, da je prvih šest članic EGS (angl. EEC) zemljepisno pokrivalo prostor

²⁹ H. Morgenthau, Politika med narodi, DZS, Ljubljana 1995, str. 668 in dalje

napoleonske Francije in bilo organizirano (institucionalizirano) kot Metternichov Bund. Tako kot so bile vlade držav nečlanic zainteresirane, da imajo svoje predstavnike v Frankfurtu, so tudi nečlanice EGS hotele imeti predstavnike na sedežu Komisije v Bruslju.

Stalna predstavništva pri EGS opravljajo v bistvu iste naloge kot veleposlaništva, akreditirana pri državah: dnevno spremljajo in razčlenjujejo, se pogajajo in skušajo preko raznih lobijev in institucij vplivati na Unijo. Ker je ES in kasneje EU načelno ekonomska in regionalna mednarodna organizacija, se temu prilagajajo tudi države. V svoje stalne misije namreč pošiljajo diplomate specialiste za finančna, trgovinska in davčna in druga vprašanja. Vsekakor pa je šef misije – posebno, če gre za države, ki hočejo šele postati članice – tudi klasičen veleposlanik, ki mora delovati tudi "politično", saj so odločitve EU o tem, katera bo in katera ne bo postala nova članica, predvsem politično motivirane.

V zvezi z imenovanjem stalne misije in njenih diplomatov pri neki mednarodni organizaciji je treba opozoriti tudi na nekatere statusne probleme – to je poseben pravni položaj, ki ga ima tako misija v odnosu na druge diplomatske misije. Vzemimo npr Belgijo in Bruselj. Države imajo svoje misije (veleposlaništva), akreditirane pri belgijski vladi, Evropski uniji in NATO. Ni si težko zamisliti zagatnega položaja – mislimo na vprašanja prednostnega varnostnega reda, protokola, ceremoniala – v katerem se znajde tisti, ki mora za svojo mizo pravilno razvrstiti ambasadorje iste države, akreditirane pri vladi in Uniji, in če sta med povabljenimi tudi papeški nuncij in predsednik parlamenta države gostiteljice. Nasvet, da se je treba izogibati takim kombinacijam, ne pomaga dosti, ker so še druge tudi bolj zapletene. Podoben problem se je pojavil tudi pri vprašanju, komu naj stalni predstavnik (šef misije) pri ES izroči akreditivna pisma – po nekaterih zapletih je bila sprejeta odločitev, da veleposlaniki svoje akreditivne predaje predsednikoma komisije in sveta ministrov.

EGS je torej razvila t.i. "asociativno diplomacijo". Ta vrsta multilateralne diplomacije mednarodne organizacije deluje v več smereh: prvič, med samimi državami članicami; drugič, z drugimi regionalnimi in trgovinskimi skupinami: na primer t.i. African, Caribbean and Pacific Group (ACP Group – skoraj 70 držav), Association of South East Asian Nations (ASEAN) itd. Predstavniki nekdanje EGS in sedaj EU so sodelovali in se pogajali na vseh velikih multilateralnih konferencah, ki so jih sponzorirale OECD, UNCTAD in GATT (zdaj World Trade Organization). Komisar EU za zunanje zadeve ima svoje diplomatsko osebje v Bruslju in delegacije (misije) v Ženevi, Parizu, Tokiu, Washingtonu in Latinski Ameriki.

ES sicer ni nikoli imela nekega svojega "zunanjega ministrstva" in svoje diplomacije. Asociativna diplomacija se je, kot rečeno, ukvarjala predvsem s trgovino in raznimi oblikami pomoči, s političnimi vprašanji pa le posredno. Vse do enotnega evropskega akta (1986) so se akcije za oblikovanje okvira za koordinacijo in harmonizacijo zunanje politike držav članic odvijale zunaj formalne strukture ES.

Med razlogi, ki so v zgodnjih 70-ih letih okrepili odločnost držav ES, da načrtujejo skupno zunanjo politiko, je treba omeniti: vstop V. Britanije, Danske in Irske v ES; splošna multilateralizacija mednarodnih odnosov; vse večji prodor izdelkov visoko industrializirane Japonske na evropski in svetovni trg; odločitev držav članic Organizacije držav izvoznic nafte (angl. OPEC), da nafto uporabi kot politično orožje; odločitev ZDA, da odnose z Evropo ponovno opredelijo itd.

Našo pozornost zasluži tudi odločitev ES, da okrepijo politično sodelovanje ter mu dajo tudi neko institucionalno obliko. Vendar pa je mehanizem t.i. European Political Co-operation (EPC), ki se je oblikoval med 1970–73, v bistvu malo prispeval k razvoju diplomatskih metod. Dejansko so z EPC samo formalizirane vladne konzultacije znotraj neke nevojaške zveze. Zunanji ministri ES so se tako sestajali trimesečno. Vsebinsko njihovih sestankov pa so pred tem pripravili visoki funkcionarji teh ministrstev, t.i. korrespondenti – to je diplomati, ki so se v vsakem zunanjem ministrstvu ukvarjali s problemi EPC; prav tako so se misije držav članic ES občasno posvetovala in sodelovale z državami nečlanicami in pomembnimi mednarodnimi organizacijami. Celoten proces EPC naj bi od decembra 1974 okreplila tudi redna srečanja šefov držav in vlad v okviru t.i. Evropskega sveta, ki je s tem postal tudi najvišji organ ES.

Države članice so sodelovale tudi v vseh treh Košarah Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi (KEVS), in to pri oblikovanju načel sodelovanja med državami in narodi, gospodarskega sodelovanja in na področju človekovih pravic. Predstavnik Komisije je sodeloval na pogajanjih (1973–75), ki so se končala s podpisom sklepne dokumenta KVSE (CSCE Final Act). Dejstvo je, da so države ES na vseh manjših konferencah KVSE, katerih namen je bil uresničevanje Sklepnega akta (Beograd, Madrid, Dunaj itd.), delovale zelo usklajeno, kot nekakšen "koncert", in zato tudi uspešno. Politično sodelovanje (EPC) se je odvijalo strogo na vladni ravni. Čeprav od 1987 EPC-ju pomaga poseben sekretariat, je za njegovo delovanje odgovorno vedno ministrstvo za zunanje zadeve tiste države članice, ki predseduje svetu ministrov. T.i. "trojka" – prejšnji, sedanji in prihodnji predsedujoči – pa skrbi za kontinuiteto.

Korak dalje pri združevanju držav Evropske unije je bil vsekakor narejen na vrhu v Maastrichtu (1991), kjer sklepni dokument predvideva "skupno zunanjo in varnostno politiko". Ob predpostavki, da bo politična volja držav članic ostala, je mogoče to "skupno zunanjo in varnostno politiko" uresničiti samo z neko novo strukturo (telo, organ), ki bo natančnejša in bolj zavezujoča.

Večina avtorjev, ki se ukvarja z razvojem diplomacije in evropskimi integracijami, meni, da je v razvoju diplomatske tehnike ES največ prispevala prav na področju t.i. "asociativne diplomacije". EGS, ki je sklenila vrsto t.i. konvencij Lomé (1975, 1980, 1985, 1990, 1995) z državami APC, ki urejajo pogoje vstopa teh držav na skupni trg, oblike pomoči itd. Skratka, te konvencije so pomemben multilateralni instrument sodelovanja med nerazvitimi in visoko razvitimi državami. To sodelovanje se odvija preko t.i. Sveta ministrov EGS-APC, ki se sestajajo enkrat letno, komiteja ambasadorjev, ki se sestajajo vsakih šest mesecev, in skupne asambleje (Joint Assembly).³⁰

Razvoj mednarodnih organizacij – posebno vladnih – je pravzaprav razvoj multilateralne diplomacije. Mislimo na vrsto mednarodnih vladnih organizacij, ki so bile ustanovljene po funkcionalnem ali regionalnem merilu in z lastno (praviloma podobno) organizacijsko strukturo, znotraj katere se odvija multilateralna diplomacija; na primer Organizacija ameriških držav (ang. OAS, 1947). Učinkovitost multilaterale znotraj teh in njim podobnim organizacijam seveda ni enaka in povsod zadovoljiva – so pa to primeri t.i. asociativna diplomacije. Za to diplomacijo je med drugim značilno tudi to, da je koristna predvsem za manjše in revnejše države, ki pač nimajo niti sredstev niti ljudi za klasično diplomacijo.

³⁰ Osnovno informacijo o konvencijah iz Loméja glej v D. Benčina, I. Simoniti, Mednarodne organizacije, DZS 1994 ter v bibliografiji v tej knjigi.

16. Mednarodni funkcionarji in predstavniki držav članic

V sekretariatih prvih mednarodnih organizacij – rečnih komisij in tehničnih administrativnih zvez³¹ – so delali državni funkcionarji, ki so jih države članice dale “na razpolago” tem organizacijam. Pakt Društva narodov (6. člen) sicer mednarodnega funkcionarja še ne opredeli. Šele znano Balfourjevo poročilo (1920) Sveta Društva narodov ponuja definicijo modernega nadsocijalnega in multilateralnega diplomata (mednarodnega funkcionarja): “Les membres du secretariat, une fois nommés- ne sont plus au service de leur pays d’origine, mais deviennent temporairement et exclusivement des fonctionnaires de la Société des Nations. Leur attributions sont non pas nationales, mais internationales”.³²

To načelo praktično v celoti povzema tudi 100 čl. Ustanovne listine OZN - ter praktično vsi ustanovitveni akti mednarodnih organizacij. Ker gre za poseben tip multilateralnega in “univerzalnega” diplomata, s katerim se v naši študiji žal ne ukvarjamo podrobneje, v celoti navajamo omenjeni 100. člen, saj opredeli bistvo takega mednarodnega funkcioniranja:

”1. Pri spolnjevanju svojih dolžnosti generalni sekretar (OZN – op.a.) in osebje ne smejo zahtevati navodil in jih tudi ne sprejemati od nobene vlade ali katerkoli druge oblasti zunaj organizacije. Vzdržati se morajo slehernega dejanja, ki ne bi bilo združljivo z njihovim položajem mednarodnih uslužbencev (funkcionarjev – op.a.), odgovornih edinole organizaciji.

2. Vsak član Združenih narodov se zaveže, da bo spoštoval izključno mednarodni značaj dolžnosti generalnega sekretarja in osebja ter da ne bo skušal vplivati nanje pri spolnjevanju njihovih dolžnosti.”

Ta člen torej opredeli neodvisnost mednarodnega funkcionarja, ki je bistvena vsebina njegovega posebnega položaja (statusa) v odnosu na državo, ki ga pošilja ali katere državljan je. Mednarodni funkcionarji torej spadajo v kategorijo multilateralnih diplomatov, ki opravljajo svoje delo za neko mednarodno organizacijo. Status teh funkcionarjev - v smislu diplomatskega statusa privilegijev in imunitet - vsaka mednarodna organizacija sicer samostojno določa, vendar pa je opazna težnja po usklajenosti tako v svetovnem kot v evropskem okviru.

Glavni razlog, da mednarodni funkcionarji uživajo vrsto privilegijev in imunitet, je enak kot pri diplomatih, ki predstavljajo posamezne države. Ta razlog je po navadi opredeljen v preambulah posameznih diplomatskih konvencij s tako formulacijo: “države članice so prepričane, da taki privilegiji in imunitete nimajo namena dajati prednosti posameznikom, temveč zagotavljati uspešno opravljanje funkcij diplomatskih misij (konzulatov, specialnih misij itd.)” Pri mednarodnih funkcionarjih se imunitete in privilegiji, kot rečeno, dajejo za nemoteno opravljanje funkcij, vendar jih daje mednarodna organizacija zato, da bi tako zaščitila svoje funkcionarje pred morebitnimi pritiski (grožnjami ali mamljivimi obljubami) posameznih držav. Omenjeni privilegiji in imunitete so opredeljeni v številnih diplomatskih instrumentih, to je konvencijah multilateralne diplomacije (na primer s “splošnimi”, če gre za OZN in specializirane agencije, protokolih in dodatnih sporazumih ali aneksih itd.) in bilateralnimi sporazumi

³¹ Podrobneje o Društvu narodov v kontekstu evolucije mednarodnih organizacij, glej: D. Benčina, I. Simoniti, Mednarodne organizacije, Državna založba Slovenije, 1994, str. 17 in dalje

³² A. Pellet et D. Ruzié, Les fonctionnaires internationaux, PUF, Que sais-je? no. 2762, 1993, Paris.

(na primer sporazum o sedežu med državo in mednarodno organizacijo). Poleg mednarodnega prava lahko status mednarodnih funkcionarjev ureja tudi notranje pravo. Mislimo na multilateralne akte države (zakone, predpise), s katerimi se natančneje določajo ali dopolnijo določila mednarodnih konvencij.

Ustanovna listina je do same Organizacije ZN, njenih uslužbencev ter predstavnikov članic takole širokosrčna v 105. členu:

1. Organizacija uživa na ozemlju vsakega od svojih članov take privilegije in imunitete, kakršni so ji potrebni, da doseže svoje cilje.

2. Predstavniki članov Združenih narodov in uslužbenci organizacije prav tako uživajo take privilegije in imunitete, kakršne so jim potrebne, da lahko neodvisno (podčrtal I.S.) opravljajo svoje naloge v zvezi z organizacijo.

3. Generalna skupščina sme dajati priporočila z namenom, da se določijo podrobnosti za uporabo prvega in drugega odstavka tega člena ali pa sme članom Združenih narodov predlagati dogovore v ta namen.

Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja (Dunaj, 14. marec 1975) v preambuli določa: Države članice: –

– sklicujoč se na določbe 105. člena Ustanovne listine OZN,

– sodeč, da privilegiji in imunitete, ki so določene v tej konvenciji, nimajo pomena dajati prednosti posameznikom, temveč zagotavljati uspešno opravljanje njihovih funkcij v zvezi z organizacijami in konferencami,

– ob upoštevanju Konvencije Združenih narodov o privilegijih in imunitetah iz leta 1946, Konvencije o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij iz leta 1947 in drugih sporazumov, ki so jih sklenile države med seboj ter mednarodnimi organizacijami...

Privilegiji in imunitete mednarodnih funkcionarjev imajo torej čisto funkcionalno naravo: vezane so na opravljanje nalog, ne pa na samo osebnost funkcionarja.

Od mednarodnih funkcionarjev, ki so stalno ali začasno zaposleni (v službi) v mednarodni organizaciji, se razlikujejo predstavniki držav članic pri tej organizaciji. Države članice, bodisi da je njihov položaj enakovreden ali ponderiran, namreč po svojih predstavnikih v organih in telesih upravljajo mednarodno organizacijo.

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (1961) določa v čl. 53, da "šef misije ali kateri koli član diplomatskega osebja misije lahko predstavlja državo pošiljateljico pri vsaki mednarodni organizaciji."

Dunajska konvencija o konzularnih odnosih (1963) določa v čl. 172: "Konzularni funkcionar je lahko po notifikaciji države sprejemnice pooblaščen, da predstavlja državo pošiljateljico pri kateri koli medvladni organizaciji. Kadar deluje v tej funkciji, ima pravico do vseh privilegijev in imunitet, ki jih mednarodno običajno pravo ali mednarodni sporazumi priznavajo predstavniku medvladne organizacije; vendar pa do katere koli konzularne funkcije, ki jo opravlja, nima sodne imunitete, širše od tiste, ki jo uživa vsak konzularni funkcionar po tej konvenciji."

Generalna skuščina ZN je v resoluciji št. 257 (III) 3. januarja 1948 opredelila splošna načela za postopek in delo stalnih diplomatov tistih misij pri ZN v New Yorku, ki jo uporabljajo tudi druge mednarodne organizacije iz "družine" ZN. V skladu s tem šefi tujih diplomatskih misij pri ZN v New Yorku predajo akreditivno pismo, ki ga

podpiše šef države, generalnemu sekretarju ZN; šefi stalnih diplomatskih misij pri specializiranih agencijah ZN (s sedežem v Rimu, Ženevi, Bernu, Montrealu, Londonu itd.) pa akreditivne predajo vodji (direktor, generalni sekretar) teh agencij.

Agreman predhodno ni potreben, vendar je običaj, da država pošiljateljica še pred njegovim prihodom obvesti o imenovanju šefa misije ZN ali določene agencije. Prav tako je treba obvestiti generalnega sekretarja in vodje agencij o imenovanju, vračanju in vseh drugih spremembah glede osebja stalne diplomatske misije ali poslanstva.

Ta pravila glede stalnih misij *mutatis mutandis* uporabljajo tudi regionalne organizacije. Konvencija o predstavljanju držav pri mednarodnih organizacijah (1975) v prvem členu uporablja in opredeli razne vrste predstavnikov in predstavništev, ki jih uporabljajo države, in sicer: stalna misija, stalna misija opazovalcev, delegacija, delegacija pri organu, delegacija na konferenci, delegacija opazovalcev, delegacija opazovalcev pri organu, delegacija opazovalcev na konferenci, šef misije, stalni predstavnik, stalni opazovalec, člani misije, šef delegacije, delegat, člani delegacije, delegat opazovalec, člani diplomatskega osebja itd.

III.

1. Kodifikacija multilateralnih instrumentov

Mednarodno pravo se je na področju multilateralne diplomacije začelo oblikovati kot sistem (običajnih) pravil šele z ustanovitvijo Društva narodov. Kot smo že omenili, je obdobje med svetovnim vojnama z vidika kodifikacije diplomatskega in mednarodnega prava nasploh predvsem obdobje nabiranja pozitivnih in negativnih izkušenj, ki naj se upoštevajo, ko bo mednarodni politični položaj omogočil, da se proces kodifikacije nadaljuje v širino in globino. Te razmere so nastale šele po letu 1945.

2. Kodifikacija v Združenih narodih

Ustanovna listina OZN v 13. členu pravi: "1) Generalna skupščina pripravlja proučevanje in daje priporočila z namenom: a) da se razvija sodelovanje na političnem področju in da se spodbujata progresivni razvoj mednarodnega prava in kodifikacija tega prava".

Po drugi svetovni vojni, še posebej med 1960. in 1980. letom, sta diplomatsko (bilateralno in multilateralno) in konzularno pravo postali najbolj kodificirani del celotnega mednarodnega prava.³³

Sprejeti so naslednji multilateralni instrumenti:

a. Konvencija o privilegijih in imunitetah Združenih narodov, (Convention on Privileges and Immunities of the United Nations – CPIUN; UNTS, vd. 1, p.15); 13. februar 1946 New York, Generalna skupščina; objavljena v Uradnem listu FLRJ št. 20/50.

Konvencija organizaciji zagotavlja: (čl. 2, 3 in 7) sodno imuniteto pred domačim sodstvom, razen če ZN na to sama pristane; nedotakljivost prostorov in arhiva; svobo-

³³ Dembinski L, *The Modern Law of Diplomacy*, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands 1988; str. 8

den prenos denarja; fiskalno imuniteto (oprostitev od vseh davkov in taks), razen za posebne storitve; carinske olajšave za predmete, namenjene za uradno uporabo; svobodo komuniciranja; ter pravico generalnega sekretarja, da uslužbencem ZN izdajo potne listine (t.i. *laisser-passer*), ki jo države članice priznavajo kot pravnoveljavni potni list. Prav tako pa se ZN obvezujejo, da bodo uredili vsa vprašanja, ki niso – zaradi zagotovljenih privilegijev in imunitet – v jurisdikciji držav članic (čl. 8).

Konvencija prav tako določa, da generalni sekretar ZN (oziroma v skladu s Konvencijo o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij ZN analogni organ vsake specializirane agencije) določi kategorijo uslužbencev, ki uživajo privilegije in imunitete ter o tem obvešča države članice. Generalni sekretar ZN in najvišji funkcionarji oziroma direktorji in njihovi namestniki vsake agencije s člani svojih družin uživajo iste ugodnosti kot ambasadorji in njihove družine (čl. 5) Drugo osebje, ne pa tudi člani njihovih družin, uživajo imuniteto pred sodstvom za vsa uradna dejanja, oprostitvev plačila davkov, oprostitvev dolžnosti prijavljanja in dovoljenja za bivanje (to velja tudi za člane družin v skupnem gospodinjstvu); pravico do uvoza opreme za stanovanje in drugih predmetov, kadar prvič nastopijo službo, ter diplomatske ugodnosti ob krizah zaradi odhoda iz države.

b. Konvencija o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij (*Convention on Privileges and Immunities of the Specialized Agencies – CPISA*; UNTS vd. 261); New York, Generalna skupščina, 21. november 1947; objavljena v Uradnem vestniku Prezidija ljudske skupščine FLRJ št. 4/52 in v Uradnem listu FLRJ št. 8/59, 11/60, 5/68, 36/70 in 11/79. Ta konvencija zagotavlja praktično enake privilegije in imunitete specializiranim agencijam kot zgoraj omenjena. Treba je reči, da so si tudi druge velike mednarodne agencije zagotovile *mutatis mutandis* podobno obravnavo; na primer Svet Evrope, Evropska unija, Organizacija ameriških držav, NATO itd.

Ta konvencija vsebuje tudi določila, ki onemogočajo, bolje rečeno, otežujejo zlorabo privilegijev in imunitet. Vsaka članica lahko ob pristopu h konvenciji navede tiste mednarodne organizacije, za katere meni, da jih konvencija obvezuje, kasneje pa lahko nekatere od njih tudi izključi ali vključi. Smisel tega določila je vsekakor preprečiti vsako zlorabo. Če namreč država članica meni, da prihaja do pogoste zlorabe imunitet in privilegijev, lahko od specializirane agencije zahteva, da prepreči ponavljajoče zlorabljanje. Če to ni dovolj, se lahko problem predloži Meddržavnemu sodišču, ki da svoje svetovalno mnenje (čl. 65 statuta sodišča). Če to mnenje potrjuje zlorabo, lahko država članica sama omeji (odvzame) privilegije in imunitete določeni specializirani agenciji.

c. Konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega pomena (*Convention on the Representation of States in their Relations with International organizations of Universal Character – CRSIO*, UN doc. A/conf. 67/81), sprejeta 14. marca 1975; objavljena v Uradnem listu SFRJ – Mednarodne pogodbe št. 3/77.

Problemi, okoliščine in postopek v Združenih narodih

Dembinski opozarja, da se je delo Komisije za mednarodno pravo (ILC) na tej konvenciji razlikovalo od dela na konvencijah o diplomatskih (1961) in konzularnih odnosih (1963). Kot smo že omenili, se je pravo mednarodnih organizacij začelo razvijati

šele po ustanovitvi Društva narodov. ILC torej ni samo kodificirala že obstoječega običajnega prava, temveč je šlo bolj za ustvarjanje novega prava ali t.i. "progresivni razvoj mednarodnega prava". Pri odnosih med državo in mednarodno organizacijo, pravi Dembinski, gre za trojni odnos, in sicer med državo gostiteljico, mednarodno organizacijo in državo članico. V tako kompleksnem razmerju morajo biti pravice in dolžnosti jasno opredeljene.

Vsi zgoraj omenjeni multilateralni instrumenti (o privilegijih in imunitetah ZN, specializiranih agencijah, sporazumi o sedežu) vsebujejo tudi določila o statusu (pravnem položaju) predstavnikov držav pri mednarodnih organizacijah na ozemlju drugih članic, kjer je sedež mednarodne organizacije.

Zaradi hitrega razvoja mednarodnih organizacij gornji instrumenti preprosto niso več ustrezali – delegat Francije je v 6. komiteju v razpravi o konvenciji o diplomatskih odnosih (1958) opozoril, da pravni problemi v zvezi z odnosi med organizacijo in državo gostiteljico naraščajo po številu in vsebini. Zato je Generalna skupščina naložila ILC, da se začne ukvarjati s tem problemom ter imenovala A. El-Eriana kot posebnega poročevalca. Po njegovem prvem poročilu se je v ILC oblikovalo spoznanje, da je glavni problem, kako pravno urediti odnose med državo in mednarodno organizacijo in v tej zvezi še posebej vprašanje statusa stalne misije držav pri mednarodnih organizacijah; status delegacij na srečanjih njenih organov, na konferencah ter status misij opazovalca.

Zaradi obsega in zapletenosti problemov je ILC šele 1971 dala končno poročilo Generalni skupščini, ki je 1973 odločila, da se 1975 na Dunaju skliče posebna diplomatska konferenca.

Po konferenci o diplomatskih odnosih (1961) in konferenci o konzularnih odnosih (1963) je bila to tretja konferenca z nalogo kodificirati odnose med državami in mednarodnimi organizacijami (od 4. februarja do 14. marca 1975).

Res je 1975. leto pomembno. Sprejet je helsinški sklepni dokument, ki je potrdil nadaljevanje procesa popuščanja napetosti med blokoma na vseh področjih, vendar pa je to tudi leto, ko se sproži nov val konfrontacij med glavnimi silami na svetovni sceni. Vse to je seveda neizogibno vplivalo na delo same Dunajske konference, kjer so posebej velike sile in razvite države zahodnega sveta jasno pokazale pomanjkanje interesa.

Kot najbolj razdvajajoč se je pokazal problem obsega privilegijev in imunitet, ki naj bi jih uživali člani stalnih misij in delegacij. Kot rečeno, se je blok razvitih držav – na ozemlju katerih so sedeži mednarodnih organizacij – zavzemal za restriktivni pristop; torej za načelo funkcionalnosti, ki zahteva, da se privilegiji in imunitete zagotavljajo v tistem obsegu, ki je potreben za normalno opravljanje nalog misij in delegacij. Samodejni prenos privilegijev in imunitet, ki jih uživajo stalne diplomatske misije (Konvencija 1961), na misije in delegacije pri mednarodnih organizacijah, je torej v nasprotju z načelom funkcionalnosti v Ustanovni listini (čl. 105/1,2) in v vseh drugih pomembnih instrumentih. Vsekakor se zdi to stališče doslednejše od stališča večine drugih držav udeleženk – predvsem nerazvitih – ki so se zavemale za formalno izenačenje statusa misij in delegacij pri mednarodnih organizacijah s stalnimi diplomatskimi misijami.

To temeljno nasprotje je bilo prisotno takrat in je prisotno tudi danes. Od tega je in bo odvisna tudi praktična uporabnost, posebno pa obvezujočnost sprejete konvencije.

Čeprav večina od 92 členov ni bila vprašljiva, pa so nekatera njena nasprotujoča določila povzročila razkol, saj je večina vsilila rešitve, ki niso bile sprejemljive za manjšino, to je države, v katerih je sedež mednarodnih organizacij. Za končno besedilo konvencije je glasovalo 57 držav, Belgija je bila proti, 15 držav (vse države sedeža) pa so se vzdržale.

Tak rezultat, ugotavlja Dembinski, je seveda odločilen za prihodnost konvencije. Prvič, na konferenci je sodelovalo relativno malo držav in tiste, ki so jo sprejele, predstavljajo manj kot eno tretjino vseh. Drugič, še pomembnejše je, da so se vse države gostiteljice vzdržale glasovanja in niso podpisale konvencije, s čimer so jasno povedale, da ne nameravajo postati njene članice. Četudi bi konvencija po deponiranju 35 ratifikacijskih listin začela veljati, bi neratifikacija držav gostiteljic (sedeža) praktično onemogočila ali zelo otežila njeno izvajanje.³⁴

Konvencija je kljub vsemu pomemben dosežek. Dejansko je kodificiran pomemben del diplomatskega prava. Oblikovana so pravila multilateralne diplomacije, ki pomeni najmanj polovico svetovnega diplomatskega prometa. Kljub nekaterim nasprotujočim si določilom glede vsebine in obsega imunitet članov stalnih misij in delegacij pri mednarodnih organizacijah so s konvencijo kodificirana (urejena, zbrana, ponovno formulirana) pravila, ki so bila raztresena v drugih mednarodnih instrumentih ter so jih v praksi uporabljale države v odnosih z mednarodnimi organizacijami.

Kljub temu da konvencija ni postala del obvezujočega prava (*ius cogens*), pa bo po mnenju mnogih avtorjev pomagala pri razreševanju problemov, ki nastajajo v odnosih med državami in mednarodnimi organizacijami ter prispevala k doslednosti na tem področju. Na konferenci so se bistvena nasprotja pokazala prav glede tistih vprašanj, kjer je osnutek konvencije, ki ga je sestavila ILC, najbolj odstopal od dejanske prakse, posebno glede privilegijev in imunitet.

Konvencija ureja predstavljanje držav v odnosih z vsako univerzalno mednarodno organizacijo kot tudi predstavljanje držav na konferencah, ki jih je sklicala kaka mednarodna organizacija ali pa so sklicane pod njenim pokroviteljstvom. Prav tako, vendar pod pogojem, da je država gostiteljica sprejela konvencijo in da je pristojni organ zadevne mednarodne organizacije sprejel odločitev o izvedbi pomembnih določil Konvencije in o tej odločitvi obvestil depozitarja konvencije in državo gostiteljico (sedeža), se lahko določila iz te konvencije uporabljajo na temelju mednarodnega prava, neodvisno od Konvencije.

Konvencija je namreč poleg ustvarjanja novega prava (legislacija) predvsem kodificirala pravila mednarodnega običajnega prava ter se zato upravičeno pričakuje, da jo bo kot druge konvencije (o diplomatskih in konzularnih odnosih ter specialnih misijah itd.) sprejelo dovolj veliko držav in bo postala del splošnega mednarodnega prava, kar pomeni, da bi se po njej ravnale tudi države, ki niso njene članice.

Tako kot pri drugih se tudi v uvodu poudarja pričakovanje, da bi, če bo sprejeta, prispevala k poglobljanju prijateljskih odnosov in sodelovanju med državami, ne glede na njihov politični, ekonomski in družbeni sistem ob potrditvi, naj se tudi v prihodnje po pravilih mednarodnega običajnega prava urejajo vprašanja, ki niso izrecno urejena s to konvencijo.

³⁴ Dembinski I, op.cit. 11-12

d) Sporazum ZN in ZDA o glavnem sedežu ZN, 26. junij 1947

Ker ZDA, kjer je glavni sedež ZN, niso sprejele Konvencije o privilegijih in imunitetah ZN, je med ZDA in ZN 26. junija 1947 v Lake Successu podpisan sporazum o glavnem sedežu ZN, ki med drugim ureja tudi vprašanje privilegijev in imunitet ZN. Sporazum, ki sta ga podpisala generalni sekretar OZN in državni sekretar (zunanji minister) ZDA, je Generalna skupščina potrdila na svojem 2. rednem zasedanju.

Sporazum določa pravice ZN glede nepremičnin sedeža – sedež se opredeli kot "administrative district", v katerem veljajo s tem sporazumom določene pravice in svoboda gibanja uslužbencev ZN in uradnih predstavnikov držav članic in organizacij, ki imajo posvetovalni status, ter predstavnikov sredstev javnega obveščanja in vseh drugih uradno vabljenih oseb, kot tudi prost telekomunikacijski in poštni promet – in vse to neodvisno od tega, kakšni so odnosi med ZDA in državo, katere državljani so. ZDA s tem sporazumom zagotavlja mednarodno pravno subjektiviteto svetovni organizaciji, saj se vse pravice, privilegiji in imunitete dajejo organizaciji sami ter osebam, ki so z njo povezane, in to neodvisno od tega, kakšni so odnosi med ZDA in posamezno državo, katere državljani so trenutno pod "zaščito" ali v nekem drugem pravnem razmerju do ZN. (Opomba: za ZDA je Konvencija o privilegijih in imunitetah ZN začela veljati 29. aprila 1970).

Sedež ZN je nedotakljiv. Organi ZDA lahko intervenirajo na področja sedeža OZN samo s soglasjem generalnega sekretarja ZN in pod pogoji, ki jih sprejme. Čeprav na območju sedeža veljajo zakoni in predpisi ZDA, lahko ZN izdajajo svoje predpise za neovirano izvajanje njenih dejavnosti. ZN ne sme dati zatočišča (azil) osebam, ki se želijo izogniti jurisdikciji ZDA. Prav tako imajo ZN pravico izgnati z območja svojega sedeža osebe, ki ne spoštujejo njenih predpisov ter tudi izreči za kršilce ustrezne kazni, vendar v tistem obsegu, ki jih dovoljujejo zakoni in predpisi ZDA.

e) Sporazum o privilegijih in imunitetah ZN med ZN in Švico, 19. avgust 1946

Pri tem sporazumu je treba poudariti, da Švica ni članica ZN, vendar imajo pomembne ustanove iz sistema ZN sedež v Ženevi. Sporazum med ZN in Švico, podobno kot sporazum med ZN in ZDA, ter ob upoštevanju Konvencije o imunitetah in privilegijih ZN, določa pravice in obveznosti ZN in njenih uslužbencev.

Podobne sporazume o sedežu so sklenili ZN tudi z drugimi državami, kjer so sedeži njenih specializiranih agencij (npr. FAO – Italija; UNESCO-Francija; IMO-V. Britanija itd.) ali njenih drugih teles in organov (na primer ekonomskih komisij za Afriko in Etiopijo; Azijo v Tajski; Latinsko Ameriko v Čilu itd.).

Tudi druge mednarodne vladne organizacije so podobne sporazume sklenile z državami, v katerih imajo sedež. Vse konvencije o diplomatskem pravu že v preambulah poudarjajo, da privilegiji in imunitete nimajo namena dajati prednosti posameznikom, temveč zagotavljati uspešno opravljanje njihovih funkcij. Kadar gre za mednarodne organizacije, so privilegiji in imunitete v funkciji delovanja le-teh in njenega osebja. Ob zlorabi uradne funkcije ima generalni sekretar – podobno kot tudi vsi direktorji drugih mednarodnih organizacij – pravico in dolžnost (the right and the duty) odreči se imunitetam in privilegijem za tistega uslužbenca, ki je storil kaznivo dejanje, če to ne škodi ZN (ali neki mednarodni organizaciji) in če ta imuniteta preprečuje sodni postopek proti temu uslužbencu. Če gre za generalnega sekretarja, je varnostni svet tisti organ, ki ima pravico odvzeti imuniteto (čl. 520).

Če je zlorabljena uradna funkcija, se mora mednarodna organizacija odreči imuniteti svojega uslužbenca in s tem dovoliti organom države gostiteljice (države sedeža), da začne postopek proti takemu uslužbencu. V tem smislu omenjeni sporazum o sedežu ZN daje organom ZDA pravico, da izvajajo določene ukrepe proti tujcem, ki bi zlorabljali privilegije in imunitive iz sporazuma.

O privilegijih in imunitetah ali predstavnikov držav članic mednarodnih organizacij (vendar ne tudi za člane njihovih družin) je mogoče reči, da je večina teh imunitet in privilegijev po vsebini in naravi enaka kot tistih, ki jih uživa diplomatsko osebje stalnih diplomatskih predstavništev. Glavna razlika je pri sodni imuniteti, ki se za predstavnike držav pri mednarodnih organizacijah nanaša le na dejanja, storjena pri opravljanju uradne naloge. Prav tako so večje omejitve tudi pri carinskih ugodnostih, kjer se dopušča le uvoz osebne prtljage. Na drugi strani imajo predstavniki držav članic v mednarodnih organizacijah polno svobodo govora in pisanja tudi takrat, kadar je to v škodo šefa države gostiteljice (sedeža).

Predstavniki držav uživajo privilegije in imunitive ves čas, dokler traja njihova funkcija; po prenehanju funkcije pa imajo še vedno imuniteto za dejanja, storjena zaradi izkoriščanja svobode govora ali pisanja, kot tudi sodno imuniteto za dejanja, storjena pri opravljanju uradne dolžnosti predstavnika. Po Konvenciji o privilegijih in imunitetah ZN so predstavniki držav šefi delegacij, njihovi namestniki, svetovalci, tehnični strokovnjaki in sekretarji (čl. 416). Ti privilegiji in imunitive ne veljajo za člane njihovih družin, razen glede oprostitev od predpisov o omejitvah pri prihodu in prijavljanju tujcev in javnih služb.

Imunitive in privilegiji stalnih predstavnikov držav članic pri ZN in pri specializiranih agencijah se pretežno prekrivajo s tistimi, ki jih uživajo diplomati stalnih diplomatskih predstavništev. Ta vprašanja so, kot rečeno, urejena v omenjenem sporazumu o sedežu ZN, sklenjenem 26. junija 1946 med ZN in ZDA, in sporazumom o sedežu ZN s Švico 19. septembra 1946. Ti sporazumi so zgled, po katerem so tudi druge velike mednarodne organizacije uredile ta vprašanja z državo gostiteljico. Tako na primer ZDA dajejo šefom in drugim diplomatom stalne diplomatske misije pri ZN iste privilegije in imunitive, kot jih imajo šefi in člani diplomatskega predstavništva, akreditiranega v ZDA, vendar imajo ZDA seveda pravico, da članov stalnih misij (razen njihovih šefov, ki imajo rang veleposlanika in pooblaščenega ministra) ne sprejmejo na svoje ozemlje.

Konvencija o diplomatskih odnosih (1961) določa, da šef stalne diplomatske misije ali kateri koli član diplomatskega osebja lahko predstavlja državo pošiljateljico pri vsaki mednarodni organizaciji (čl. 53). V takem primeru šef misije ali drugi diplomati zadržijo vse privilegije in imunitive po Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih. Če gre za konzularnega funkcionarja, ima pravico do vseh privilegijev in imunitet, ki se priznavajo predstavniku pri neki mednarodni organizaciji. Vendar pri opravljanju svojih konzularnih funkcij njegova sodna imuniteta ni večja (širša) od tiste, ki jo določa konvencija o konzularnih odnosih (1963).

3. Multilateralne konvencije in Slovenija

Slovenija je z notifikacijo o sukcesiji 25. julija 1992 tudi nasledila, to je prevzela mednarodne obveznosti iz naslednjih konvencij:

1. Konvencija o privilegijih in imunitetah ZN; 13. februar 1946

2. Konvencija o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij ZN, 21. november 1947

3. Konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja, 14. marec 1975

IV. VIRI

- ADAIR, E. A. *The Extraterritoriality of Ambassadors in the Sixteenth and Seventeenth Centuries* (London)
- AMIGUET, P. *L'âge d'or de la diplomatie: Machiavelli et les Vénitiens*. Paris, Albin Michel, 1963. 334 p.
- ANDERSON, M. S. *The Rise of Modern Diplomacy* (London, 1993)
- ASHMAN, C. and TRESMOTT, P. *Outrage: The Abuse of Diplomatic Immunity* (London, 1986)
- BARROS, J. *Betrayal from Within: Joseph Avenol, Secretary-General of the League of Nations, 1933-1940* (London, 1969)
- *Office without Power: Secretary-General Sir E. R. Drummond* (Oxford, 1979)
- *Trygve Lie and the Cold War: The UN Secretary-General Pursues Peace, 1946-1953* (DeKalb, Illinois, 1989)
- BARSTON, R.P. *Modern Diplomacy* (London, 1988)
- BAXTER, R. *Multilateral Treaties as Evidence of Customary International Law*. *British Yearbook of International Law*, 1965/1966, vol. 42, pp. 275-300
- BERRIDGE, G.R. and JENNINGS, A. (eds) *Diplomacy at the UN* (London, 1985)
- BULL, H. and WATSON, A. (eds) *The Expansion of International Society* (Oxford, 1984)
- BUSK, D. S. *The Craft of Diplomacy*, New York, 1967
- BUZAN, B. *Negotiating by Consensus: Developments in Technic at the UN Conference on the Law of the Sea*. *AJIL*, 1981, vol. 75, pp. 324-348
- CAHIER, P., *Etudes des accords de siege conclus entre les organisations internationales et les Etats ou elles résident*, Milano, Giuffrè, 1959, 449 p.
- CAHIER, P. *Le droit diplomatique contemporain*. Geneve, Droz. 1964, 534 p.
- CAMBON, J. *The Diplomatist* (trans. C.R. Turner, London, 1931)
- CARDOZO, M.H. *Diplomats in International Co-operation: Stepchildren of the Foreign Service* (Ithaca, NY, 1962)
- CARDINALE, I., *Le Saint - Siege et la diplomatie. Aperçu historique, juridique et pratique de la diplomatie pontificale*. Paris, Desclée, 1962, 342 p.
- CAVARE, L. *L'immunité de juridiction des Etats*. *RGDIP*, 1954, pp. 177-207.
- CHAZELLE, J. *La diplomatie*. Paris. Presses Universitaires de France. 1962. 126 p. Collection: que sais-je?
- COHEN. M. *Espionage and Immunity. Some recent problems and developments*. *BYBIL*, 1948 p.p. 404-414 *A Comprehensive Handbook of the United Nations*. Min Chuan Ku, ed. New York, Monasch Press. 1979, 2 vols.
- COUSSIRAT-COUSTERE, V. *L'arret de la Cour sur le personnel diplomatique et consulaire américain a Téhéran* *AFDI* 1980, pp. 201-224
- CROSSWELL, C. McC. *Protection of International Personnel Abroad. Law and practice affecting the privileges and immunities of international organisations*. New York. Oceana Publications, 1952, 198 p.
- DAUDET, Y. *Les Conférences des Nations Unies pour la codification du droit international*. Paris, LGDJ, 1968, 352 p.
- DONNARUMMA, M. R. *La Diplomazia "ad hoc"*. Napoli, 1968, 162 p.
- DONNARUMMA, M.R. *La convention sur les missions spéciales*. *Revue Belge du droit international*, 1972, No. 1, pp. 34-79
- DUPUY. R.J. *Le droit des relations entre les organisations internationales*. *RCADI*, 1960. vol. 100, pp. 457-589.
- EGERTON, G.W. *Great Britain and the Creation of the league of Nations: Strategy, Politics and International organization, 1914-1919* (London, 1979)
- EL-ERIAN, A. *Representation of States to International organisations (some legal problems)*. *Festschrift für Rudolf Bindschaedler*. Berne, Verlag Stämpfli, 1980, pp. 479-480.

- FALK, R. The Iran Hostage Crisis: easy Answers and Hard Questions. *AJIL*, 1980, vol. 74. No. 2, pp. 411-417
- EUBANK, K. The Summit Conferences, 1919-1960 (Norman, Okla., 1966).
- GRAHAME, R.A. Vatican Diplomacy: A. Study of Church and State on the International Plane (Princeton, 1959)
- HAMBRO, E. Some notes on Parliamentary Diplomacy. *Transnational Law in a Changing Society, Essays in Honour of Philip C. Jessup*. New York, Columbia University Press, 1972, pp. 280-297.
- HANKEY, L. *Diplomacy by Conference: Studies in Public Affairs* (London, 1946)
- HARDY, M. *Modern Diplomatic Law*, Manchester, Manchester University Press, 1968, 150 p.
- HARDY, M. The Diplomatic Activities of international Organisations: the United Nations and the European Communities Contrasted. *Revue Belge de droit international*. 1969, no. 2, pp. 44-61.
- HARMON, R. B. *The Art and Practice of Diplomacy: a selected guide*. Metuchen, N. Y. Scarecrow Press, 1971, 355 p.
- HIGGINS, R. The Abuse of Privileges and Immunities. *Recent United Kingdom Practice*. *Ajil*. 1985 (79), pp. 641-651.
- HIGGINS, R. UK Foreign Affairs Committee Report on the Abuse of Diplomatic Privileges and Immunities. *AJIL*. 1986 (80), pp. 135-140
- IKLÉ, F.C. *How Nations Negotiate* (New York, 1964)
- INTERNATIONAL Geneva 1985. *Organization and Activities of International Institutions in Geneva*. L. Dembinski (ed). Lausanne, Payot, 1985, 332 p.
- JENKS, W. *International Immunities*. London, Stevens, 1961, 178 p.
- JESSUP, P. C. *The Parliamentary Diplomacy: an examination of the legal procedure of organs of the United Nations*. *RCADI*, 1956 (I), vol. 89, pp. 185-319.
- KAUFMANN, J. *Conference Diplomacy. An Introductory Analysis*. Leyden, Sijthoff, 1968, 222 p.
- KAUFMANN, J. *United Nations Decision Making*. Leyden, Sijthoff & Noordhoff, 1980, 283 p.
- KAUFMANN, J. *Conference Diplomacy* (Leiden, 1968)
- KIRGIS, F. L.Jr. *International Organizations in their Legal Setting: Documents, Comments and Questions*, St. Paul, west Publishing Co., 1977, 1016 p.
- KUNZ, Joseph L. *Privileges and Immunities of International Organizations*. *AJIL*, 1947, pp. 828-867.
- LION, DeP., José *Derecho diplomático, 2e ed. corregida e aumentada*. Mexico. *Textos Universitarios*, 397 p.
- MARRESCA, A. *La diplomazia plurilaterale*. Milano, Giuffrè, 1979, 1137 p.
- MATTINGLY, G. *Renaissance Diplomacy* (London, 1955)
- MAYER, A.J. *The Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918* (New Haven, Conn., 1959)
- MCDERMOTT, G. *The New Diplomacy and its Apparatus*. London. Plume Press, 1973, 208 p.
- MICHELS, D. *International privileges and Immunities. A case for a universal statute*. The Hague, Nijhoff, 1971, 249 p.
- MIELE, M. *privileges et immunités des fonctionnaires internationaux*. Milano, Giuffrè, 1958, 201 p.
- NASCIMENTO, E. Silva. C.E. do. *Diplomacy in International Law*. Leyden, Sijthoff, 1973, 227 p.
- NICOLSON, H. *Diplomacy*, 3rd edn. London 1963, 286 p. Nicolson, Harold. *The Evolution of Diplomatic Method*, New York, 1962
- NICOLSON. H. *The Evolution of Diplomatic Method* (London, 1954) - *Diplomacy* (3rd edn, London, 1969)
- NORTHEGE, F.S. *The League of Nations, its Life and Times, 1920-1946* (Lecister, 1986)
- PESCATORE, P. *Les relations extérieures des communautés européennes. Contribution a la doctrine de la personnalité des organisations internationales*. *RCADI*, 1961 (II). vol. 103, pp. 1-224.
- PERRENOUD, G. *Le régime des privilèges et immunités des missions diplomatiques étrangères et des organisations internationales en Suisse*, Lausanne, 1949, 253 p.
- PESANTES, G. A. *Las relaciones internacionales: derecho diplomático y practica diplomática*. Puebla, Ed. Cajica, 1977, 588 p.
- PLANTEY, A. *De la Politique entre les Etats: Principes de la Diplomatic* (2nd edn. Paris, 1991)
- PLEBWE, F.K. von *Internationale Organisation und die Moderne Diplomatie* (Munich, 1972)
- PLISCHKE, R. (ed) *Modern Diplomacy: the Art and the Artisans* (Washington, 1979)
- POTIEMKINE, V. *Histoire de la diplomatie*. Paris, Librairie de Medicis, 1946-1947, 3 vols.
- PRELOT, M. *le droit des assemblées internationales*. *RCADI*, 1961 (III), vol. 104, pp. 471-526 *The Process of International Organization*. R. Wood(ed) New York, Random House, 1971, 527 p.
- PRZETACZNIK, F. *The notion of personal inviolability of diplomatic agents in the doctrine of international law*. *Polish Yearbook of International Law*, 1968-1969.
- PRZETACZNIK, F. *Convention on the special protection of officials of foreign states and international organisations*. *Revue belge de droit international*. 1973, no. 2, pp 455-470.
- PRZETACZNIK, F. *Protection of officials of Foreign States According to International Law*. The Hague.

- M. Nijhoff, 1983, 390 p.
- PUTNAM, R.D. and BAYNE, N. *Hanging Together: The Seven-Power Summits* (London, 1984)
- QUENEDUE, J.P. *Le président de l'Assemblée générale des Nations Unies*, RGDIP, 1966, pp. 878-915.
- RAUX, J. *Les relations extérieures de la Communauté Economique Européenne*, Paris, Cujas, 1966, 557 p.
- SATOW'S guide to diplomatic practice, 5th edn. Edited by Lord Gore-Both. London, Longmans, 1979, 544 p.
- SCHAAF, H. The role of the resident representative of the UN Technical Assistance Board. *International organization*, 1960, pp. 548-562.
- ROBERTS, A. and KINGSBURY, G. (eds) *United Nations, Divided world: The UN's Roles in International Relations* (Oxford, 1988)
- SEN, B. *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice* (the Hague, 1979)
- SEN, B. A. *Diplomat's Handbook of International Law and Practice*. The Hague, Nijhoff, 1979, 2nd edn., 529 p.
- SEYDOUX de Clausonne, F. *Le Métier de Diplomatie* (Paris, 1980)
- SOHN, L. B. Voting procedures in the United Nations conferences for the codification of international law. *AJIL*, 1975, pp. 310-353.
- STOLL, J.A. *Le statut juridique du représentant-résident du BAT des Nations Unies*. AFDI, 1964, p. 514
- SUHARITKUL, S. Immunities of Foreign States before International Authorities. *RCADI*, 1976 (I), vol. 149, pp. 87-215.
- SUY, E. The Status of Observers in International Organizations. *RCADI*, 1978 (II), vol. 160, pp. 75-180.
- TWITCHETT, K.J. (ed) *Europe and the World: The External Relations of the Common Market* (London, 1976)
- VALAISATHIEN, S. *Les privileges et immunités des fonctionnaires internationaux dans le systeme des Nations Unies*, Paris, 1970, these.
- VETTOVAGLIA, J. P. Privileges and Immunities of Members of Permanent Missions in Geneva and of International Officials in Switzerland. *International Geneva 1987/88*. L. Dembinski (ed). Nijhoff, Dordrecht, 1987, pp. 79-91.
- VIGNANO, T.A. *di Nizioni elementare di diritto diplomatico*. Palermo, Edn. Celup, 1973, 207 p.
- VIGNES, D. Will the Third Conference on the Law of the Sea Work according to the Consensus Rule? *AJIL*, 1975, pp. 119-129.
- VIRALLY, M. *L'organisation mondiale*. Paris, A. Colin, 1972, 587 p.
- VIRALLY, N. et al. *Les missions permanentes aupres des organisations internationales* (4 vols, Brussels, 1971-6)
- ZAMORA, S. Voting in international economic organization. *AJIL*, 1980, pp. 566-608.
- WALTERS, F.P. *A History of the League of Nations* (London, 1952)
- WATSON, A. *Diplomacy: the Dialogue between States* (London, 1982)

B

DUNAJSKA KONVENCIJA O PREDSTAVLJANJU DRŽAV V NJIHOVIH ODNOSIH Z MEDNARODNIMI ORGANIZACIJAMI UNIVERZALNEGA ZNAČAJA

Države članice te konvencije,

sodeč, da ima multilateralna diplomacija vse pomembnejšo vlogo v odnosih med državami in da imajo Organizacija združenih narodov, njene specializirane agencije in druge mednarodne organizacije univerzalnega značaja v okviru mednarodne skupnosti svoje naloge,

upoštevajoč cilje in načela Ustanovne listine Organizacije združenih narodov o suvereni enakosti držav, ohranitvi mednarodnega miru in varnosti ter poglobljanju prijateljskih odnosov in sodelovanja med državami,

sklicujoč se na kodifikacijo in progresivni razvoj mednarodnega prava v bilateralnih odnosih med državami, ki sta bila dosežena z Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih iz leta 1961, Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih iz leta 1963 in Konvencijo o specialnih misijah iz leta 1969,

sodeč, da bi mednarodna konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja prispevala h poglobitvi prijateljskih odnosov in sodelovanja med državami ne glede na njihov politični, ekonomski in družbeni sistem,

sklicujoč se na določbe 105. člena Ustanovne listine Organizacije združenih narodov,

sodeč, da privilegiji in imunitete, ki so določene v tej konvenciji, nimajo namena dajati prednosti posameznikom, temveč zagotavljati uspešno opravljanje njihovih funkcij v zvezi z organizacijami in konferencami,

upoštevajoč konvencijo Združenih narodov o privilegijih in imunitetah iz leta 1946, Konvencijo o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij iz leta 1947 in druge sporazume, ki so jih sklenile države med seboj ter z mednarodnimi organizacijami,

potrjujejo, naj se tudi v prihodnje po pravilih mednarodnega običajnega prava urejajo vprašanja, ki niso izrecno urejena s to konvencijo,

so se sporazumele o:

I. DEL

UVOD

1. člen

Uporaba izrazov

1. V tej konvenciji pomeni izraz:

1) "mednarodna organizacija" medvladno organizacijo;

2) "mednarodna organizacija univerzalnega značaja" Organizacijo združenih narodov, njene specializirane agencije, Mednarodno agencijo za atomsko energijo in vsako drugo podobno organizacijo, ki ima po sestavi svojega članstva ter nalogah širok mednarodni značaj;

3) "organizacija" določeno mednarodno organizacijo;

4) "organ"

a) vsak glaven ali pomožen organ mednarodne organizacije, ali

b) vsako komisijo, komite ali drugo telo vsakega organa, katerega članice so države;

5) "konferenca" konferenco držav, ki jo skliče katera izmed mednarodnih organizacij oziroma je njena pokroviteljica;

6) "misija" ustrezno stalno misijo ali stalno misijo opazovalcev;

7) "stalna misija" misijo stalnega značaja, ki jo pošlje država članica mednarodne organizacije kot svojo predstavnico pri tej organizaciji;

8) "stalna misija opazovalcev" misijo stalnega značaja, ki jo pošlje država, ki ni članica mednarodne organizacije, kot svojo predstavnico pri tej organizaciji;

9) "delegacija" delegacijo pri organu ali delegacijo na konferenci;

10) "delegacija pri organu" delegacijo, ki jo pošlje država, da v njenem imenu sodeluje v organu;

11) "delegacija na konferenci" delegacijo, ki jo pošlje država, da v njenem imenu sodeluje na konferenci;

12) "delegacija opazovalcev" delegacijo opazovalcev pri organu ali delegacijo opazovalcev na konferenci;

13) "delegacija opazovalcev pri organu" delegacijo, ki jo pošlje država, da v njenem imenu sodeluje v organu kot opazovalec;

14) "delegacija opazovalcev na konferenci" delegacijo, ki jo pošlje država, da v njenem imenu sodeluje na konferenci kot opazovalec;

- 15) "država gostiteljica" (sedeža) državo, v kateri:
 - a) je sedež ali so uradni prostori organizacije ali
 - b) so zasedanja organov ali konferenc;
- 16) "država pošiljateljica" državo:
 - a) ki pošlje misijo pri sedežu ali uradu organizacije ali
 - b) ki pošlje delegacijo pri organu ali delegacijo na konferenci ali
 - c) ki pošlje delegacijo opazovalcev pri organu ali delegacijo opazovalcev na konferenci;
- 17) "šef misije" stalnega predstavnika ali stalnega opazovalca;
- 18) "stalni predstavnik" osebo, ki ji je država pošiljateljica poverila funkcijo šefa stalne misije;
- 19) "stalni opazovalec" osebo, ki ji je država pošiljateljica poverila funkcijo šefa stalne misije opazovalcev;
- 20) "člani misije" šefa misije in člane osebja misije;
- 21) "šef delegacije" delegata, ki mu je država pošiljateljica poverila to funkcijo;
- 22) "delegat" osebo, ki jo država odredi, da sodeluje v organu ali na konferenci kot njen predstavnik;
- 23) "člani delegacije" delegate in člane osebja;
- 24) "šef delegacije opazovalcev" delegata opazovalca, ki mu je država imenovanja poverila to funkcijo;
- 25) "delegat opazovalec" vsako osebo, ki jo je država odredila, da sodeluje v organu ali na konferenci kot opazovalec;
- 26) "člani delegacije opazovalcev" delegate opazovalce in člane osebja;
- 27) "člani osebja" člane diplomatskega osebja, administrativnega in tehničnega osebja in strežnega osebja misije, delegacije ali delegacije opazovalcev;
- 28) "člani diplomatskega osebja" člane osebja misije, delegacije ali delegacije opazovalcev, ki imajo diplomatski status za namene misije in delegacije ali delegacije opazovalcev;
- 29) "člani administrativnega in tehničnega osebja" člane osebja, ki so zaposleni v administrativni in tehnični službi misije, delegacije ali delegacije opazovalcev;
- 30) "člani strežnega osebja" člane osebja v misiji, delegaciji ali delegaciji opazovalcev, ki so zaposleni pri strežbi ali podobnih opravilih;
- 31) "zasebno osebje" osebe, ki so zaposlene izključno v zasebni službi kakšnega člana misije ali delegacije;

32) "prostori misije" poslojpa ali dele poslopij in zemljišče okrog njih, ki se uporabljajo za potrebe misije, ne glede na to čigava last so, vključno z rezidenco šefa misije;

33) "prostori delegacije" poslojpa ali dele poslopij, ki se uporabljajo izključno kot uradni prostori delegacije, ne glede na to čigava last so;

34) "pravila organizacije" zlasti akte o ustanovitvi, ustrezne sklepe in resolucije kot tudi uvedeno prakso organizacije.

2. Določbe prvega odstavka tega člena, ki se nanašajo na izraze, uporabljene v tej konvenciji, ne vplivajo na možnost, da se ti izrazi ali njihov pomen v drugih mednarodnih dokumentih ali v notranjem pravu vsake države uporabijo drugače.

2. člen

Področje uporabe te konvencije

1. Ta konvencija se nanaša na predstavljanje držav v njihovih odnosih s sleherno mednarodno organizacijo univerzalnega značaja in na njihovo predstavljanje na konferencah, ki jih skliče kakšna teh organizacij ali so pod njenim pokroviteljstvom, če je država gostiteljica (sedeža) sprejela konvencijo, organizacija pa ravnala v skladu s postopkom, predvidenim v 90. členu te konvencije.

2. Dejstvo, da se ta konvencija ne nanaša na druge mednarodne organizacije, ne vpliva na to, da se katera koli njena določba, ki bi jo bilo mogoče uporabiti na podlagi mednarodnega prava, ne bi mogla neodvisno od konvencije uporabiti za predstavljanje držav pri njihovih odnosih z drugimi takšnimi organizacijami.

3. Dejstvo, da se ta konvencija ne nanaša na druge konference, ne vpliva na to, da se katera koli njena določba, ki bi jo bilo mogoče uporabiti na podlagi mednarodnega prava, ne bi mogla, neodvisno od konvencije, uporabiti za predstavljanje držav na drugih takšnih konferencah.

4. Nobena določba te konvencije ni ovira za to, da ne bi države sklepale med seboj ali z mednarodnimi organizacijami sporazumov, na podlagi katerih bi postala konvencija popolnoma ali deloma uporabna še za druge mednarodne organizacije ali konference poleg tistih, ki so navedene v prvem odstavku tega člena.

3. člen

Razmerje med to konvencijo in ustreznimi mednarodnimi organizacijami ali konferencami

Določbe te konvencije ne posegajo v katera koli ustrezna pravila organizacije ali poslovnik konference.

4. člen

Razmerje med to konvencijo in drugimi mednarodnimi sporazumi

Določbe te konvencije:

- a) ne vplivajo na druge mednarodne sporazume, ki veljajo med državami ali med državami in mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja, in
- b) niso ovira za sklepanje drugih mednarodnih sporazumov, ki se nanašajo na predstavljanje držav pri njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja ali na njihovo predstavljanje na konferencah, ki jih skličejo takšne organizacije ali so njihove pokroviteljice.

II. DEL

MISIJE PRI MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH

5. člen

Vzpostavljanje misij

1. Če to dopuščajo pravila organizacije, smejo države članice vzpostavljati stalne misije za opravljanje funkcij, navedenih v 6.členu te konvencije.

2. Če to pravila organizacije dopuščajo, smejo države, ki niso članice organizacije, vzpostavljati stalne misije opazovalcev za opravljanje funkcij, navedenih v 7.členu te konvencije.

3. Pred vzpostavitvijo misije pošlje organizacija državi gostiteljici (sedeža) o tem sporočilo (notifikacijo).

6. člen

Funkcije stalne misije

Funkcije stalne misije so med drugim:

- a) zagotavljanje predstavljanja države pošiljateljice pri organizaciji;
- b) vzdrževanje stikov med državo pošiljateljico in organizacijo;
- c) pogajanja z organizacijo in v okviru organizacije;
- d) seznanjanje z dejavnostjo organizacije ter poročanje vladi države pošiljateljice o tem;
- e) zagotavljanje sodelovanja države pošiljateljice v dejavnostih organizacije;
- f) zaščito interesov države pošiljateljice glede na organizacijo;
- g) pospeševanje uresničevanja ciljev in načel organizacije s sodelovanjem z organizacijami in v okviru organizacije.

7. člen

Funkcije stalne misije opazovalcev

Funkcije stalne misije opazovalcev so med drugim:

- a) zagotavljanje predstavljanja države pošiljateljice ter zaščita njenih interesov glede na organizacijo in vzdrževanje stikov z organizacijo;
- b) seznanjanje z dejavnostjo organizacije in poročanje vladi države pošiljateljice o tem;
- c) pospeševanje sodelovanja z organizacijo ter pogajanja z njo.

8. člen

Večkratno akreditiranje ali imenovanje

1. Država pošiljateljica lahko akreditira isto osebo kot šefa misije pri dveh ali več mednarodnih organizacijah ali imenuje šefa predstavništva kot člana diplomatskega osebja kakšne druge svoje misije.

2. Država pošiljateljica lahko akreditira člana diplomatskega osebja misije kot šefa misije pri drugih mednarodnih organizacijah ali imenuje člana osebja misije kot člana osebja kakšne druge svoje misije.

3. Dve ali več držav lahko akreditirajo isto osebo kot šefa misije pri isti mednarodni organizaciji.

9. člen

Imenovanje članov misije

S pridržkom določb 14. in 73. člena te konvencije lahko država pošiljateljica imenuje člane misije po svoji izbiri.

10. člen

Akreditivi šefa misije

Akreditivna pisma izda šefu misije šef države, predsednik vlade, minister za zunanje zadeve ali, če to pravila organizacije dovoljujejo, drug pristojni organ države pošiljateljice in jih pošlje organizaciji.

11. člen

Akreditiranje pri organih organizacije

1. V akreditivnih pismih, ki jih izda svojemu stalnemu predstavniku, lahko država članica navede, da je pooblaščen delovati kot delegat pri enem ali več organih organizacije.

2. Če država članica ne določi drugače, lahko deluje njen stalni predstavnik kot delegat pri organih organizacije, v katerih ni posebnih zahtev glede predstavljanja.

3. V akreditivnih pismih, ki jih izda stalnemu opazovalcu, lahko navede država, ki ni članica organizacije, da je ta pooblaščen delovati kot delegat opazovalec pri enem ali več organih organizacije, če je to v skladu s pravili organizacije ali zadevnega organa.

12. člen

Pooblastilo za sklepanje pogodb z organizacijo

1. Šteje se, da šef misije po svoji funkciji in brez obvezne predložitve pooblastila predstavlja svojo državo pri sprejemanju besedila pogodbe med njo in organizacijo.

2. Šteje se, da šef misije po svoji funkciji ne predstavlja svoje države za podpis pogodbe ali podpis pogodbe ad referendum med njo in organizacijo, če ni iz prakse organizacije ali iz drugih okoliščin jasno razvidno, da sta imeli pogodbenici namen odstopiti od predložitve pooblastila.

13. člen

Sestava misije

Poleg šefa misije so v njej lahko diplomatsko osebje, administrativno in tehnično osebje ter strežno osebje.

14. člen

Število osebja misije

Število osebja misije naj ne presega razumnega in običajnega števila glede na funkcijo organizacije, na potrebe zadevne misije, na okoliščine in razmere v državi gostiteljici (sedeža).

15. člen

Sporočila

1. Država pošiljateljica sporoči organizaciji:

a) o imenovanju članov misije, njihovem položaju, nazivu in rangu, o njihovem prihodu in končnem odhodu ali o prenehanju njihovih funkcij v misiji ter o vseh drugih morebitnih spremembah, ki vplivajo na njihov status in utegnejo nastati med njihovim službovanjem v misiji;

b) o prihodu in končnem odhodu vsakogar, ki sodi v družino člana misije in je član njegovega gospodinjstva, v konkretnem primeru pa tudi o tem, ali je posamezna oseba postala ali nehala biti družinski član;

c) o prihodu in končnem odhodu oseb, zaposlenih v zasebni službi pri članih misije, in o prenehanju njihovega dela v tem svojstvu;

d) o zaposlitvi in odpustu oseb s stalnim prebivališčem v državi gostiteljici (sedeža) kot članov osebja misije ali oseb v zasebni službi;

e) o naslovu misije in zasebnih stanovanj, ki so po 23. in 29. členu te konvencije nedotakljiva, sporoča pa tudi vse druge podatke, ki utegnejo biti potrebni, da se najdejo ti prostori in stanovanja.

2. Kadar je to mogoče, je treba poslati sporočilo o prihodu in končnem odhodu vnaprej.

3. Organizacija pošlje državi gostiteljici (sedeža) sporočila, ki so navedena v prvem in drugem odstavku tega člena

4. Država pošiljateljica lahko pošilja sporočila, ki so navedena v prvem in drugem odstavku tega člena tudi državi gostiteljici (sedeža).

16. člen

Vršilec dolžnosti šefa misije

Če je mesto šefa misije izpraznjeno ali če šef misije ne more opravljati svojih funkcij, lahko država pošiljateljica imenuje vršilca dolžnosti šefa misije; njegovo ime sporoči organizaciji, po njej pa državi gostiteljici (sedeža).

17. člen

Prednostni vrstni red

1. Prednostni vrstni red med stalnimi predstavniki se določa po abecedni vrsti imen držav, ki se uporablja v organizaciji.

2. Prednostni vrstni red med stalnimi opazovalci se določa po abecedni vrsti imen držav, ki se uporablja v organizaciji.

18. člen

Misije se odpirajo v kraju sedeža organizacije. Če pravila organizacije to dopuščajo, pa lahko država pošiljateljica po predhodni privolitvi države gostiteljice (sedeža) odpre misijo ali njeno pisarno tudi v kraju, kjer ni sedeža organizacije.

19. člen

Izobešanje zastave in grba

1. Misija ima pravico izobesiti na svojih prostorih zastavo in grb države pošiljateljice. Šef misije ima enako pravico, ko gre za njegovo rezidenco in prevozna sredstva.

2. Pri uveljavljanju pravice, ki je priznana v tem členu, je treba upoštevati zakone, predpise in običaje države sedeža.

20. člen

Splošne olajšave

1. Država gostiteljica (sedeža) priznava misiji vse olajšave, ki so potrebne za opravljanje njenih funkcij.

2. Organizacija pomaga misiji, da dobi te olajšave in ji priznava tiste olajšave, ki so v njeni pristojnosti.

21. člen

Prostori in nastanitev

1. Država gostiteljica (sedeža) in organizacija pomagata državi pošiljateljici, da dobi na ozemlju države gostiteljice (sedeža) ob primernih pogojih prostore za svojo misijo. Če je treba, pomagata država gostiteljica (sedeža) in organizacija tudi, da se v skladu z njenimi zakonskimi določbami zagotovijo takšni prostori.

2. Če je treba, pomagata država gostiteljica (sedeža) in organizacija misiji, da dobi po primernih pogojih ustrezna stanovanja za svoje člane.

22. člen

Pomoč organizacije glede privilegijev in imunitet

1. Organizacija pomaga po potrebi državi pošiljateljici, njeni misiji in članom njene misije, da uveljavijo privilegije in imunitete, ki jih določa ta konvencija.

2. Organizacija pomaga po potrebi državi gostiteljici (sedeža), da poskrbi za to, da država pošiljateljica, njena misija in člani njene misije izpolnjujejo svoje obveznosti glede privilegijev in imunitet, ki jih določa ta konvencija.

23. člen

Nedotakljivost prostorov

1. Prostori misije so nedotakljivi. Organi države gostiteljice (sedeža) smejo vanje vstopiti le s privolitvijo šefa misije.

2.

a) Država gostiteljica (sedeža) ima posebno obveznost, da z ustreznimi ukrepi zavaruje prostore misije pred nasilnim vstopom ali poškodovanjem ter prepreči vsako kalitev miru misije ali žalitev njenega dostojanstva.

b) če so prostori misije napadeni, ukrene država gostiteljica (sedeža), kar je treba za sodni pregon in kaznovanje napadalcev.

3. Prostori misije, pohištvo in drugo premoženje v njih ter njena prevozna sredstva uživajo imuniteto glede preiskave, rekvizicije, zaplembe ali izvršbe.

24. člen

Davčna oprostitvev prostorov

1. Prostori misije, katerih lastnik ali zakupnik je država pošiljateljica ali kdo drug, ki nastopa v njenem imenu, so oproščeni vseh državnih, regionalnih ali občinskih davkov in taks, razen tistih, ki pomenijo plačilo za posebne storitve.

2. Davčna oprostitvev, za katero gre v tem členu, se ne nanaša na omenjene davke in takse, če so po zakonih države gostiteljice (sedeža) naloženi osebam, ki so v pogodbenem razmerju z državo pošiljateljico ali s katero koli osebo, ki nastopa v njenem imenu.

25. člen

Nedotakljivost arhiva in listin

Arhiv in listine misije so vselej in povsod nedotakljivi.

26. člen

Svoboda gibanja

Z izjemo zakonov in predpisov, ki se nanašajo na območja, v katere je vstop zaradi državne varnosti prepovedan ali posebej urejen, zagotavlja država gostiteljica (sedeža) vsem članom misije in tistim njihovim družinskim članom, ki sodijo v njihovo gospodinjstvo, svobodno gibanje in potovanje na njihovem ozemlju.

27. člen

Svoboda občevanja (komuniciranja)

1. Država gostiteljica (sedeža) dovoljuje in varuje svobodno občevanje misije za vse uradne namene. Pri občevanju z vlado države pošiljateljice, z njenimi stalnimi diplomatskimi misijami, konzulati, stalnimi misijami, stalnimi misijami opazovalcev, specialnimi misijami, delegacijami in delegacijami opazovalcev ne glede na to kje so, sme uporabljati misija vsa primerna komunikacijska sredstva, vključno s kurirji in kodirana ali šifrirana sporočila. Oddajno radijsko postajo pa sme misija postaviti in uporabljati le s privolitvijo države gostiteljice (sedeža).

2. Uradna korespondenca misije je nedotakljiva. Z uradno korespondenco je mišljena vsa korespondenca, ki se nanaša na misijo in njene funkcije.

3. Diplomatske pošiljke (valize) misije ni dovoljeno odpirati in ne zadrževati.

4. Paketi, ki so del diplomatske pošiljke (valize) misije, morajo biti na zunanji strani vidno označeni in smejo vsebovati le listine ali predmete, namenjene uradni uporabi misije.

5. Kurir misije, ki mora imeti pri sebi uradno listino, ki potrjuje njegov status ter navaja število paketov, ki sestavljajo valizo, je pri opravljanju svojih funkcij pod varstvom države gostiteljice (sedeža). Kurir uživa osebno nedotakljivost in ne sme biti na noben način niti prijet niti priprt.

6. Država pošiljateljica ali misija lahko imenujeta ad hoc kurirje misije. Tudi v tem primeru velja peti odstavek tega člena s pristavkom, da v njem navedene imunitete nehajo veljati, ko ad hoc kurir izroči naslovniku valizo misije, ki mu je bila zaupana.

7. Valiza misije se sme zaupati kapitanu ladje ali poveljniku poslovnega letala, ki mora prispeti na dovoljeno mesto vstopa. Pri sebi mora imeti uradno listino, v kateri je navedeno, koliko paketov sestavlja valizo, vendar se on ne šteje za kurirja misije. Po sporazumu s pristojnimi organi države gostiteljice (sedeža) lahko misija pošlje enega svojih članov, da neposredno in prosto prevzame pošto od kapitana ladje ali poveljnika letala.

28. člen

Nedotakljivost osebnosti

Osebnost šefa misije in članov diplomatskega osebja misije je nedotakljiva. Ti ne smejo biti na noben način prijeti ali priprti. Država gostiteljica (sedeža) se vede do njih z dolžnim spoštovanjem in ukrene vse, kar je potrebno, da prepreči napad na njihovo osebnost, svobodo ali dostojanstvo ter da sodno preganja in kaznuje napadalce.

29. člen

Nedotakljivost stanovanja in premoženja

1. Zasebno stanovanje šefa misije in članov diplomatskega osebja misije uživa enako nedotakljivost in varstvo, kot ju uživajo prostori misije.

2. Nedotakljivost uživajo tudi listine, korespondenca ter z izjemo, navedeno v drugem odstavku 30. člena te konvencije, premoženje šefa misije ali člana diplomatskega osebja misije.

30. člen

Sodna imuniteta

1. Šef misije in člani diplomatskega osebja misije uživajo imuniteto pred kazenskim sodstvom države gostiteljice (sedeža). Poleg tega uživajo imuniteto pred civilnim in upravnim sodstvom, razen če gre:

a) za postopek, ki se nanaša na zasebno nepremično premoženje v državi gostiteljici (sedeža), razen če takšna oseba razpolaga z omenjenim premoženjem v imenu države pošiljateljice za potrebe misije;

b) za tožbo v zvezi z dediščino, v kateri prizadeta oseba nastopa kot izvršitelj oporoke, upravitelj, dedič ali volilni upravičenec kot zasebnik, ne pa v imenu države pošiljateljice;

c) za tožbo, ki se nanaša na kakršno koli poklicno ali trgovinsko dejavnost, ki jo prizadeta oseba opravlja v državi gostiteljici (sedeža) mimo svojih uradnih funkcij.

2. Zoper šefa misije ali člana njenega diplomatskega osebja niso dovoljeni nikakršni izvršilni ukrepi, razen v primerih, navedenih v točkah a), b) in c) prvega odstavka tega člena, s pogojem, da jih je mogoče izvesti, ne da bi bila s tem kršena nedotakljivost njegove osebnosti ali nedotakljivost njegovega stanovanja.

3. Šef misije in člani diplomatskega osebja misije niso dolžni pričati.

4. Imuniteta, ki jo šef misije ali član diplomatskega osebja iste misije uživa pred sodstvom države gostiteljice (sedeža), ne velja pred sodstvom države pošiljateljice.

31. člen

Odpoved imuniteti

1. Država pošiljateljica se lahko odpove sodni imuniteti šefa misije in članov diplomatskega osebja misije ter tistih, ki uživajo imuniteto po 36. členu te konvencije.

2. Odpoved mora biti vedno izrecna.

3. Katera koli oseba, omenjena v prvem odstavku tega člena, ki začne postopek pred sodiščem, se glede nasprotnega zahtevka (tožbe), ki je v neposredni zvezi z glavnim zahtevkom, ne more več sklicevati na sodno imuniteto.

4. Šteje se, da odpoved sodni imuniteti glede kakšne civilne tožbe ali zahteve v upravnem postopku še ne pomeni odpoved imuniteti glede izvršitve sodbe, čemur se je treba posebej odpovedati.

5. Če se država pošiljateljica ne odpove imuniteti katere koli osebe, omenjene v prvem odstavku tega člena, glede kakšne civilne tožbe, si mora prizadevati, da se spor pravično reši.

32. člen

Oprostitev predpisov socialnega zavarovanja

1. S pridržkom tretjega odstavka tega člena so šef misije in člani diplomatskega osebja misije glede službe za državo pošiljateljico oproščeni predpisov socialnega zavarovanja, ki utegnejo veljati v državi gostiteljici (sedeža).

2. Oprostitev iz prvega odstavka tega člena velja prav tako za osebe, ki so izključno v zasebni službi pri šefu misije ali članu diplomatskega osebja misije, s pogojem:

a) da niso državljani države gostiteljice (sedeža) ali da nimajo v njej stalnega prebivališča in

b) da veljajo zanje predpisi o socialnem zavarovanju, ki utegnejo veljati v državi pošiljateljici ali v kakšni drugi državi.

3. Šef misije in člani diplomatskega osebja misije, pri katerih so zaposlene osebe, za katere ne velja oprostitev iz drugega odstavka tega člena, morajo spoštovati obveznosti, ki jih delodajalcu nalagajo predpisi države gostiteljice (sedeža) o socialnem zavarovanju.

4. Oprostitev iz prvega in drugega odstavka tega člena ne izključuje prostovoljne udeležbe v sistemu socialnega zavarovanja države gostiteljice (sedeža), če ta dovoljuje takšno udeležbo.

5. Določbe tega člena ne posegajo v prej sklenjene dvostranske ali večstranske sporazume o socialnem zavarovanju in ne preprečujejo, da se takšni sporazumi sklenejo pozneje.

33. člen

Oprostitev davkov in taks

Šef misije in člani diplomatskega osebja misije so oproščeni vseh davkov in taks, osebnih in premoženjskih, državnih, regionalnih ali občinskih, razen:

- a) posrednih davkov, ki so navadno vključeni v ceno blaga ali storitev;
- b) davkov in taks na zasebno nepremično premoženje v državi gostiteljici (sedeža), razen če razpolaga zadevna oseba s tem premoženjem v imenu države pošiljateljice za potrebe misije;
- c) takse na premoženje, zapuščine ali dediščine, ki jo pobira država gostiteljica (sedeža) s pridržkom določb četrtega odstavka 38. člena;
- d) davkov in taks od osebnih prihodkov, ki izvirajo iz države gostiteljice in davkov na kapital, ki se zaračunavajo na vlaganja v trgovska podjetja v državi gostiteljici (sedeža);
- e) davkov, ki se pobirajo za posebne storitve;
- f) taks za registracijo, sodnih taks ali notarskih taks, hipotekarnih taks in taks v kolkih, če gre za nepremičnine, s pridržkom določb 24. člena te konvencije.

34. člen

Oprostitev osebnih dajatev

Država gostiteljica (sedeža) oprošča šefa misije in člane diplomatskega osebja misije vseh osebnih dajatev in vsake javne službe, ne glede na to kakšne narave so, ter vojaških dajatev, kot so rekvizicije, kontribucije in vojaška nastanitve.

35. člen

Oprostitev carine in carinskega pregleda

1. Država gostiteljica (sedeža) dovoljuje po svojih zakonih in predpisih, ki jih morda izda, uvoz in oprostitev carin, taks in drugih davščin, razen stroškov za skladiščenje, prevoz in podobne storitve:

- a) za predmete, namenjene za uradno uporabo v misiji;
- b) za predmete, namenjene za osebno rabo šefa misije ali kakšnega člana diplomatskega osebja misije, vključno s predmeti, namenjenimi za njegovo nastanitve.

2. Šef misije in člani diplomatskega osebja misije so oproščeni pregleda osebne prtljage, razen če ni resnih razlogov za domnevo, da so v njej predmeti, za katere ne velja oprostitev iz prvega odstavka tega člena, ali predmeti, katerih uvoz ali izvoz je zakonsko prepovedan ali veljajo zanje karantenski predpisi države gostiteljice (sedeža). V takšnem primeru se sme prtljaga pregledati le v navzočnosti osebe, ki uživa oprostitev, ali njenega pooblaščenega predstavnika.

Privilegiji in imunitete drugih oseb

1. Družinski člani šefa misije, ki sodijo v njegovo gospodinjstvo, in družinski člani člana diplomatskega osebja misije, ki sodijo v njegovo gospodinjstvo, uživajo, če niso državljani države gostiteljice (sedeža) ali nimajo v njej stalnega prebivališča, privilegije in imunitete, ki so omenjeni v členih 28, 29, 30, 34 in v prvem odstavku pod b) in drugem odstavku 35. člena te konvencije.

2. Člani administrativno-tehničnega osebja misije in njihovi družinski člani, ki sodijo v njihovo gospodinjstvo, uživajo, če niso državljani države gostiteljice (sedeža) ali nimajo v njej stalnega prebivališča, privilegije in imunitete, ki so omenjeni v členih 28, 29, 30, 32, 33, 34 te konvencije, pri čemer se imuniteta pred civilnim in upravnim sodstvom države gostiteljice (sedeža), omenjena v prvem odstavku 30. člena te konvencije, ne uporablja pri postopkih, storjenih zunaj njihovih funkcij. Prav tako uživajo privilegije, omenjene v prvem odstavku pod b) 35. člena te konvencije, za predmete, ki jih uvozijo ob svoji prvi doselitvi.

3. Člani strežnega osebja misije, ki niso državljani države gostiteljice (sedeža) ali nimajo v njej stalnega prebivališča, uživajo imuniteto glede postopkov, storjenih pri opravljanju svojih funkcij, oprostitev davkov in taks na plačo, ki jo prejemajo za svojo službo, in oprostitev, omenjeno v 32. členu te konvencije.

4. Osebe, ki so v zasebni službi članov misije, so oproščene, če niso državljani države gostiteljice (sedeža) ali nimajo v njej stalnega prebivališča, davkov in taks na plačo, ki jo prejemajo za svojo službo. V vsakem drugem pogledu morejo uživati privilegije in imunitete le v tisti meri, v kateri jih dovoli država gostiteljica (sedeža). Država gostiteljica (sedeža) pa mora opravljati jurisdikcijo nad omenjenimi osebami tako, da pri tem po nepotrebem ne ovira misije pri opravljanju njenih funkcij.

37. člen

Državljan države gostiteljice (sedeža) in osebe, ki imajo v njej stalno prebivališče

1. Razen kadar daje država gostiteljica (sedeža) dodatne privilegije in imunitete, uživa šef misije ali vsak član njenega diplomatskega osebja, ki je državljan države gostiteljice (sedeža) ali ima v njej stalno prebivališče, sodno imuniteto in nedotakljivost le glede uradnih dejanj, storjenih pri opravljanju svojih funkcij.

2. Drugi člani osebja misije, ki so državljani države gostiteljice (sedeža) ali imajo v njej stalno prebivališče, uživajo le sodno imuniteto glede uradnih dejanj, storjenih pri opravljanju svojih funkcij. V vseh drugih primerih uživajo ti člani in strežno osebje, ki so državljani države gostiteljice (sedeža) ali imajo v njej stalno prebivališče, privilegije in imunitete le v tisti meri, v kateri jim jih dovoli država gostiteljica (sedeža). Država gostiteljica (sedeža) pa mora opravljati jurisdikcijo nad temi člani in temi osebami, ne da bi pri tem po nepotrebem ovirala misijo pri opravljanju njenih funkcij.

38. člen

Trajanje privilegijev in imunitet

1. Vsakdo uživa privilegije in imunitete, do katerih ima pravico, od trenutka, ko vstopi na ozemlje države gostiteljice (sedeža), da prevzame svojo službo, ali če je že tam, od trenutka, ko organizacija ali država pošiljateljica notificira njegovo imenovanje državi gostiteljici (sedeža).

2. Ko nekomu, ki uživa privilegije in imunitete, preneha njegova funkcija, preneha jo ti privilegiji in imunitete praviloma v trenutku, ko zapusti državo ali po preteku primerne roka, ki ji je dan v ta namen. Vendar pa imuniteta ostane veljavna za dejanja, ki jih je ta oseba storila pri opravljanju svojih funkcij kot član misije.

3. Ob smrti kakšnega člana misije uživajo njegovi družinski člani še naprej privilegije in imunitete, do katerih so upravičeni, do preteka primerne roka, ki je potreben, da zapustijo to ozemlje.

4. Ob smrti kakšnega člana misije, ki ni bil državljani države gostiteljice (sedeža) ali ni imel v njej stalnega prebivališča, ali ob smrti kakšnega njegovega družinskega člana, ki je sodil v njegovo gospodinjstvo, dovoli država gostiteljica (sedeža), da se iz nje odnese pokojnikovo premoženje, razen predmetov, ki si jih je pridobil v njej, pa jih je ob njegovi smrti prepovedano izvoziti. Ne bodo se zaračunavale razne dedne takse na premoženje, ki je v državi gostiteljici (sedeža) edino zaradi tega, ker se je pokojnik mudil v njej kot član misije ali kot družinski član kakšnega člana misije.

39. člen

Poklicna ali trgovska dejavnost

1. Šef misije in člani diplomatskega osebja misije ne smejo opravljati v državi gostiteljici (sedeža) poklicne ali trgovske dejavnosti za osebni zaslužek.

2. Člani administrativno-tehničnega osebja in osebe, ki pripadajo gospodinjstvu kakšnega člana misije, ne uživajo pri opravljanju poklicne ali trgovske dejavnosti za osebni zaslužek nobenih privilegijev ali imunitet glede dejanj, ki jih opravljajo med takšno dejavnostjo ali v zvezi z njo, razen kadar država gostiteljica (sedeža) daje takšne privilegije in imunitete.

40. člen

Prenehanje funkcij

Funkcije šefa misije ali člana diplomatskega osebja misije prenehajo med drugim:

a) z notifikacijo države pošiljateljice organizaciji o tem, da jim je prenehala funkcija;

b) če je misija dokončno ali začasno odpoklicana.

41. člen

Varstvo prostorov, premoženja in arhiva

1. Če je misija začasno ali dokončno odpoklicana, mora država gostiteljica (sedeža) spoštovati in varovati prostore, premoženje in arhiv misije. Država pošiljateljica mora ukreniti vse, kar je potrebno, da državo gostiteljico (sedeža) čim prej odveže te posebne obveznosti. Varovanje prostorov, premoženja in arhiva misije se lahko zaupa organizaciji, če se ta s tem strinja, ali kakšni drugi državi, ki je sprejemljiva za državo gostiteljico.

2. Država sedeža da državi pošiljateljici na njeno prošnjo olajšave za prevoz premoženja in arhiva misije s svojega ozemlja.

III. DEL

DELEGACIJE PRI ORGANIH IN NA KONFERENCAH

42. člen

Pošiljanje delegacij

1. Država lahko pošlje delegacijo v organ ali na konferenco v skladu s pravili organizacije.

2. Dve ali več držav lahko pošljejo isto delegacijo v organ ali na konferenco v skladu s pravili organizacije.

43. člen

Imenovanje članov delegacije

S pridržkom določb 46. in 73. člena te konvencije lahko država pošiljateljica prosto imenuje člane svoje delegacije.

44. člen

Pooblastilo delegatov

Akreditive izdajo šefu delegacije in drugim delegatom šef države, predsednik vlade, minister za zunanje zadeve ali, če to dopuščajo pravila organizacije ali pravila postopka konference, pristojni organ države pošiljateljice. Akreditivi se pošljejo glede na konkreten primer organizaciji ali konferenci.

45. člen

Sestava delegacije

V delegaciji so poleg njenega šefa lahko še drugi delegati, diplomatsko osebje, administrativno-tehnično osebje in strežno osebje.

46. člen

Število članov delegacije

Število članov delegacije ne bi smelo presežati meje razumnega in normalnega, pri čemer je treba v vsakem konkretnem primeru upoštevati funkcije organa ali naloge konference, potrebe posamezne delegacije kakor tudi okoliščine in razmere v državi gostiteljici.

47. člen

Sporočila (notifikacije)

1. Država pošiljateljica obvesti organizacijo oziroma konferenco:

- a) o sestavi delegacije, vključno s podatki o funkcijah, nazivih in rangu članov delegacije in o vsaki poznejši spremembi;
- b) o prihodu in končnem odhodu vsake osebe ter o prenehanju njenih funkcij v delegaciji;
- c) o prihodu in dokončnem odhodu vsake osebe, ki spremlja člana delegacije;
- d) o zaposlitvi in odpustu iz službe oseb, ki prebivajo v državi gostiteljici kot člani osebja delegacije, ali oseb, ki so zaposlene v zasebni službi;
- e) o naslovu prostorov delegacije in o zasebnih stanovanjih, ki uživajo nedotakljivost po 59. členu te konvencije, kot tudi o drugih podatkih, ki bi utegnili biti potrebni za ugotavljanje, kje so takšni prostori in stanovanja.

2. Kadar koli je to mogoče, je treba obvestiti organizacijo o prihodu in dokončnem odhodu tudi že vnaprej.

3. Organizacija oziroma konferenca mora poslati sporočila iz prvega in drugega odstavka tega člena tudi državi gostiteljici.

4. Država pošiljateljica lahko pošlje sporočila iz prvega in drugega odstavka tega člena tudi državi gostiteljici.

48. člen

Vršilec dolžnosti šefa delegacije

1. Če je šef delegacije odsoten ali če ne more opravljati svojih funkcij, določi sam ali, če tega sam ne more, pristojni organ države pošiljateljice med drugimi delegati določi vršilca dolžnosti šefa delegacije. Ime vršilca dolžnosti šefa delegacije je treba sporočiti organizaciji ali konferenci.

2. Če v delegaciji ni nobenega drugega delegata, ki bi mogel opravljati dolžnost šefa delegacije, je lahko za to funkcijo imenovan kdo drug. V tem primeru se morajo akreditivi izdati in poslati v skladu s 44. členom te konvencije.

49. člen

Prednostni vrstni red

Prednostni vrstni red delegacij se določi po abecedni vrsti imen držav, ki se uporablja v organizaciji.

50. člen

Status šefa države in osebnosti visokega ranga

1. Šef države ali vsak član kolegijskega organa, ki v skladu z ustavo zadevne države opravlja funkcijo njenega šefa, uživa tedaj, ko vodi delegacijo, v državi gostiteljici ali v drugi državi poleg olajšav, privilegijev in imunitet, ki so mu dane po tej konvenciji, tudi olajšave, privilegije in imunitete, ki se priznavajo šefom držav po mednarodnem pravu.

2. Če predsednik vlade, minister za zunanje zadeve ali kakšna druga oseba visokega ranga vodi delegacijo ali je njen član, uživa v državi gostiteljici ali v drugi državi poleg tistih, ki jih določa ta konvencija, olajšave, privilegije in imunitete, ki se priznavajo takšnim osebam po mednarodnem pravu.

51. člen

Splošne olajšave

1. Država gostiteljica (sedeža) daje delegaciji vse olajšave, ki so ji potrebne za izpolnitev njenih nalog.

2. Organizacija oziroma konferenca pomaga delegaciji pri zagotavljanju omenjenih olajšav in daje delegaciji tiste olajšave, za katere je sama pristojna.

52. člen

Prostori in nastanitve

Na zahtevo države pošiljateljice pomaga država gostiteljica (sedeža), po potrebi pa tudi organizacija ali konferenca, delegaciji, da dobi ob primernih pogojih prostore, ki jih potrebuje, ter ustrezno nastanitve za svoje člane.

53. člen

Pomoč glede privilegijev in imunitet

1. Organizacija oziroma organizacija in konferenca pomagata po potrebi državi pošiljateljici, njeni delegaciji in članom njene delegacije, da uveljavijo privilegije in imunitete, ki jih določa ta konvencija.

2. Organizacija oziroma organizacija in konferenca pomagata po potrebi državi gostiteljici zagotoviti, da država pošiljateljica, njena delegacija in člani njene delegacije izpolnijo svoje obveznosti glede privilegijev in imunitet, ki jih določa ta konvencija.

54. člen

Davčna oprostitvev prostorov

1. Država pošiljateljica ali vsak član delegacije, ki nastopa v njenem imenu, je oproščen vseh državnih, regionalnih ali občinskih davkov in taks za prostore delegacije, razen tistih, ki pomenijo plačilo za posebne storitve.

2. Davčna oprostitvev, ki jo določa ta člen, se ne nanaša na tiste davke in takse, ki gredo po zakonih države gostiteljice v breme oseb, ki so sopogodbenice države pošiljateljice ali člana delegacije.

55. člen

Nedotakljivost arhiva in listin

Arhiv in listine delegacij so vselej in povsod nedotakljivi.

56. člen

Svoboda gibanja

Z izjemo zakonov in predpisov, ki se nanašajo na območja, v katera je vstop zaradi državne varnosti prepovedan ali posebej urejen, zagotavlja država gostiteljica (sedeža) vsem članom delegacije tolikšno svobodo gibanja in potovanja po svojem ozemlju, kolikor je potrebno za opravljanje nalog delegacije.

57. člen

Svoboda občevanja (komuniciranja)

1. Država gostiteljica dovoljuje in varuje svobodno občevanje delegacije za vse uradne namene. Pri občevanju z vlado države pošiljateljice, njenimi stalnimi diplomatskimi misijami, konzulati, stalnimi misijami, stalnimi misijami opazovalcev, specialnimi misijami, drugimi delegacijami in delegacijami opazovalcev ne glede na to, kje so, sme delegacija uporabljati vsa primerna občevalna sredstva, vključno s kurirji, in kodirana ali šifrirana sporočila. Oddajno radijsko postajo pa sme delegacija postaviti in uporabljati le s privolitvijo gostiteljice (sedeža).

2. Uradna korespondenca delegacije je nedotakljiva. Z uradno korespondenco je mišljena vsa korespondenca, ki se nanaša na delegacijo in njene funkcije.

3. Kadar je možno, sme delegacija uporabljati občevalna sredstva, med drugim diplomatsko pošto in kurirje stalnega diplomatskega predstavništva, konzulata, stalne misije ali stalne misije opazovalcev države imenovanja.

4. Diplomatske pošiljke (valize) delegacije ni dovoljeno odpirati in ne zadrževati.

5. Paketi, ki sestavljajo diplomatsko pošiljko (valizo) delegacije, morajo biti na zunanji strani vidno označeni in smejo vsebovati le tiste listine ali predmete, ki so namenjeni za uradno uporabo delegacije.

6. Kurir delegacije, ki mora imeti pri sebi uradno listino, ki potrjuje, da je kurir, ter navaja število paketov, ki sestavljajo diplomatsko pošiljko (valizo), je pri opravljanju svojih funkcij pod varstvom države sedeža. Kurir uživa osebno nedotakljivost in ne sme biti na noben način niti prijet niti priprt.

7. Država pošiljateljica ali delegacija lahko imenuje ad hoc kurirja delegacije. V tem primeru velja šesti odstavek tega člena s pristavkom, da v njem navedene imunitete nehalo veljati, ko ad hoc kurir izroči naslovníku diplomatsko pošiljko (valizo)

delegacije, ki mu je bila zaupana.

8. Diplomatska pošiljka (valiza) delegacije se sme zaupati kapitanu ladje ali poveljniku poslovnega letala, ki mora prispeti na dovoljeno mesto vstopa. Pri sebi mora imeti uradno listino, v kateri je navedeno število paketov, ki sestavljajo diplomatsko pošiljko (valizo), vendar se on ne šteje za kurirja delegacije. Po sporazumu s pristojnimi organi države gostiteljice (sedeža) lahko delegacija pošlje enega svojih članov, da neposredno in prosto prevzame pošto od kapitana ladje ali poveljnika letala.

58. člen

Nedotakljivost osebnosti

Osebnost šefa delegacije, drugih delegatov in članov diplomatskega osebja je nedotakljiva. Ti ne smejo biti na noben način prijeti niti pripti. Država gostiteljica (sedeža) se vede do njih z dolžnim spoštovanjem in ukrene vse, kar je potrebno, da prepreči vsak napad na njihovo osebnost, svobodo ali dostojanstvo ter da sodno preganja in kaznuje napadalce.

59. člen

Nedotakljivost zasebnega stanovanja in premoženja

1. Zasebno stanovanje šefa delegacije, drugih delegatov in članov diplomatskega osebja je nedotakljivo in zavarovano.

2. Nedotakljivost uživajo tudi listine, korespondenca in – s pridržkom drugega odstavka 60. člena te konvencije – premoženje šefa delegacije in drugih delegatov in članov diplomatskega osebja delegacije.

60. člen

Sodna imuniteta

1. Šef delegacije, drugi delegati in člani diplomatskega osebja delegacije uživajo imuniteto pred kazenskim sodstvom države gostiteljice (sedeža) ter njenim civilnim in upravnim sodstvom za vsa dejanja, storjena pri opravljanju uradnih funkcij.

2. Zoper te osebe ni mogoče nastopati z nobenimi izvršilnimi ukrepi, če jih ni mogoče izvesti, ne da bi bile s tem kršene njihove pravice, navedene v 58. in 59. členu te konvencije.

3. Te osebe niso dolžne pričati.

4. Nič v tem členu ne oprošča teh oseb civilnega in upravnega sodstva države gostiteljice (sedeža) glede tožb za povračilo škode, do katere je prišlo zaradi nesreče,

povzročene z vozilom, ladjo ali letalom, ki so jih uporabljale ali imele v posesti zadevne osebe, če teh stroškov ni mogoče nadomestiti pri zavarovalnici.

5. Imuniteta teh oseb pred sodstvom države gostiteljice ne velja pred sodstvom države pošiljateljice.

61. člen

Odpoved imuniteti

1. Država pošiljateljica se lahko odpove sodni imuniteti šefa delegacije, drugih delegatov in članov diplomatskega osebja delegacije in oseb, ki uživajo imuniteto po 66. členu te konvencije.

2. Odpoved mora biti vedno izrecna.

3. Katera koli oseba, omenjena v prvem odstavku tega člena, ki začne sodni postopek, se glede nasprotnega zahtevka (tožbe), ki je neposredno v zvezi z glavnim zahtevkom, ne more več sklicevati na sodno imuniteto.

4. Šteje se, da odpoved sodni imuniteti glede kakšne civilne tožbe ali zahteve v upravnem postopku še ne pomeni odpovedi imuniteti glede izvršitve sodbe, čemur se je treba posebej odpovedati.

5. Če se država pošiljateljica odpove imuniteti katere koli osebe iz prvega odstavka tega člena glede kakšne civilne tožbe, si mora prizadevati, da se spor pravično reši.

62. člen

Oprostitev predpisov socialnega zavarovanja

1. S pridržkom tretjega odstavka tega člena so šef delegacije, drugi delegati in člani diplomatskega osebja delegacije glede službe za državo pošiljateljico oproščeni predpisov o socialnem zavarovanju, ki utegnejo veljati v državi gostiteljici (sedeža).

2. Oprostitev iz prvega odstavka tega člena velja prav tako za osebe, ki so izključno v zasebni službi pri šefu delegacije, drugih delegatih ali članih diplomatskega osebja delegacije, s pogojem:

a) da niso državljani države gostiteljice (sedeža) ali da nimajo v njej stalnega prebivališča in

b) da veljajo zanje predpisi o socialnem zavarovanju, ki utegnejo veljati v državi pošiljateljici ali kakšni drugi državi.

3. Šef delegacije, drugi delegati in člani diplomatskega osebja delegacije, pri katerih so zaposlene osebe, za katere ne velja oprostitev iz drugega odstavka tega člena,

morajo spoštovati obveznosti, ki jih delodajalcu nalagajo predpisi države gostiteljice (sedeža) o socialnem zavarovanju.

4. Oprostitev iz prvega in drugega odstavka tega člena ne izključuje prostovoljne udeležbe v sistemu socialnega zavarovanja države gostiteljice (sedeža), če ta država dovoljuje takšno udeležbo.

5. Določbe tega člena ne posegajo v prej sklenjene dvostranske in večstranske sporazume o socialnem zavarovanju in ne preprečujejo, da se takšni sporazumi sklenejo pozneje.

63. člen

Oprostitev davkov in taks

Šef delegacije, drugi delegati in člani diplomatskega osebja delegacije so po možnosti oproščeni vseh davkov in taks, osebnih in premoženjskih, državnih in regionalnih ter občinskih, razen:

- a) posrednih davkov, ki so navadno vključeni v ceno blaga ali storitev;
- b) davkov in taks na zasebno nepremično premoženje v državi gostiteljici (sedeža), razen če zadevna oseba razpolaga s tem premoženjem v imenu države pošiljateljice za potrebe delegacije;
- c) taks na premoženje, zapuščine ali dediščine, ki jo pobira država gostiteljica (sedeža) s pridržkom določb četrtega odstavka 68. člena;
- d) davkov in taks od osebnih prihodkov, ki izvirajo iz države gostiteljice (sedeža), in davkov na kapital, ki se zaračunavajo na vlaganja v trgovska podjetja v državi gostiteljici (sedeža);
- e) davkov, ki se pobirajo za posebne storitve;
- f) taks za registracijo, sodnih taks ali notarskih taks, hipotekarnih taks ali taks v kolkih, če gre za nepremično premoženje, s pridržkom določb 54. člena te konvencije.

64. člen

Oprostitev osebnih dajatev

Država gostiteljica (sedeža) oprošča šefa delegacije in druge delegate in člane diplomatskega osebja delegacije vseh osebnih dajatev in vsake javne službe kakršne koli narave ter vojaških dajatev, kot so rekvizicija, kontribucija in vojaška nastanitev.

Oprostitev carin in carinskega pregleda

1. Država gostiteljica (sedeža) dovoljuje po svojih zakonih in predpisih, ki jih morda izda, uvoz in oprostitev carin, taks in drugih davščin, razen stroškov za skladiščenje, prevoz in podobne storitve:

a) za predmete, namenjene za uradno uporabo delegacije;

b) za predmete, namenjene za osebno uporabo, ki jih je šef delegacije ali kateri koli drug delegat ali član diplomatskega osebja delegacije uvozil kot svojo osebno prtljago, ko je prvič prišel na ozemlje države gostiteljice (sedeža), da bi se udeležil zasedanja organa ali konference.

2. Šef delegacije, drugi delegati in člani diplomatskega osebja delegacije so oproščeni pregleda osebne prtljage, razen če ni resnih razlogov za domnevo, da so v njej predmeti, za katere ne velja oprostitev iz prvega odstavka tega člena, ali predmeti, katerih uvoz ali izvoz je z zakonom prepovedan, ali veljajo zanje karantenski predpisi države gostiteljice (sedeža). V tem primeru se sme prtljaga pregledati le v navzočnosti osebe, ki uživa oprostitev, ali njenega pooblaščenega predstavnika.

Privilegiji in imunitete drugih oseb

1. Družinski člani šefa delegacije, ki ga spremljajo, in družinski člani drugih delegatov ali članov diplomatskega osebja delegacije, ki jih spremljajo, uživajo, če niso državljani države gostiteljice (sedeža) ali nimajo v njej stalnega prebivališča, privilegije in imunitete, ki so omejeni v 58., 60. in 64. členu ter v prvem odstavku pod b) in drugem odstavku 65. člena te konvencije, in so oproščeni obveznosti registriranja tujcev.

2. Člani administrativno-tehničnega osebja delegacije, ki niso državljani države gostiteljice (sedeža) ali nimajo v njej stalnega prebivališča, uživajo privilegije in imunitete, ki so omenjeni v 58., 59., 60., 62., 63. in 64. členu te konvencije. Prav tako uživajo privilegije, ki so omenjeni v prvem odstavku pod b) 65. člena te konvencije glede predmetov, ki so jih uvozili v svoji osebni prtljagi, ko so prvič prišli na ozemlje države gostiteljice (sedeža), da bi se udeležili zasedanja organa ali konference. Družinski člani člana administrativno-tehničnega osebja, ki ga spremljajo in niso državljani države gostiteljice (sedeža) ali nimajo v njej stalnega prebivališča, uživajo tolikšne privilegije in imunitete, navedene v 58., 60. in 64. členu ter v prvem odstavku pod b) 65. člena te konvencije, kot je to določeno za take člane osebja.

3. Člani strežnega osebja delegacije, ki niso državljani države gostiteljice (sedeža) ali v njej nimajo stalnega prebivališča, uživajo enake imunitete glede postopkov, storjenih pri opravljanju svojih funkcij, kot člani administrativno-tehničnega osebja delegacije, oprostitev davkov in taks na plačo, ki jo prejemajo za svojo službo, in oprostitev zakonskih predpisov o socialnem zavarovanju, kot je to določeno v 62. členu te konvencije.

4. Osebe, ki so zaposlene v zasebni službi članov delegacije, so oproščene, če niso državljani države gostiteljice (sedeža) ali nimajo v njej stalnega prebivališča, davkov in taks na plačo, ki jo prejemajo za svojo službo. V vsakem drugem pogledu morajo uživati privilegije in imunitete le v tisti meri, v kateri jih dovoli država gostiteljica (sedeža). Država gostiteljica (sedeža) pa mora izvajati jurisdikcijo nad omenjenimi osebami tako, da pri tem po nepotrebem ne ovira delegacije pri opravljanju njenih nalog.

67. člen

Državljan države gostiteljice (sedeža) in osebe, ki imajo v njej stalno prebivališče

1. Razen kadar daje država sedeža dodatne privilegije in imunitete, uživa šef delegacije ali kakšen drug delegat ali član diplomatskega osebja delegacije, ki je državljan države gostiteljice (sedeža) ali ima v njej stalno prebivališče, sodno imuniteto in nedotakljivost le glede uradnih dejanj, storjenih pri opravljanju svojih funkcij.

2. Drugi člani osebja delegacije in osebe, zaposlene v zasebni službi, ki so državljani države gostiteljice (sedeža) ali imajo v njej stalno prebivališče, uživajo privilegije in imunitete le v tisti meri, v kateri jim jih dovoli država gostiteljica (sedeža). Država gostiteljica (sedeža) pa mora izvajati jurisdikcijo nad omenjenimi osebami, ne da bi pri tem po nepotrebem ovirala delegacijo pri opravljanju njenih nalog.

68. člen

Trajanje privilegijev in imunitete

1. Vsakdo uživa privilegije in imunitete, do katerih ima pravico, od trenutka, ko stopi na ozemlje države gostiteljice (sedeža), da se udeleži zasedanja organa ali konference, ali če je že tam, od trenutka, ko organizacija, konferenca ali država pošiljateljica notificira njegovo imenovanje državi gostiteljici.

2. Ko nekomu, ki uživa privilegije in imunitete, prenehajo funkcije, prenehajo ti privilegiji in imunitete praviloma v trenutku, ko takšna oseba zapusti državo, ali po preteku primerne roka, ki ji je dan v ta namen. Vendar pa imuniteta ostane veljavna za dejanja, ki jih je ta oseba storila pri opravljanju svojih funkcij kot član delegacije.

3. Ob smrti kakšnega člana delegacije uživajo njegovi družinski člani še naprej privilegije in imunitete, do katerih so upravičeni, do preteka primerne roka, ki je potreben, da zapustijo to ozemlje.

4. Ob smrti kakšnega člana delegacije, ki ni bil državljan države gostiteljice (sedeža) ali ni imel v njej stalnega prebivališča, ali družinskega člana, ki ga spremlja, dovoli država gostiteljica (sedeža), da se iz nje odnese pokojnikovo premoženje, razen predmetov, ki si jih je pridobil v tej državi, pa jih je ob njegovi smrti prepovedano izvoziti. Ne bodo se zaračunavale nobene dedne takse na podedovano premoženje, ki je v državi sedeža edino zaradi tega, ker se je pokojnik mudil v njej kot član delegacije ali kot družinski član kakšnega člana delegacije.

69. člen

Prenehanje funkcij

Funkcija šefa delegacije ali katerega koli drugega delegata ali člana diplomatskega osebja delegacije preneha med drugim:

- a) z notifikacijo države pošiljateljice organizaciji ali konferenci o tem, da jim je prenehala funkcija;
- b) ko se konča zasedanje organa ali konference.

70. člen

Varstvo prostorov, premoženja in arhiva

1. Po končanem zasedanju organa ali konference je država gostiteljica (sedeža) dolžna spoštovati in varovati prostore delegacije, dokler jih ta uporablja, ter njeno premoženje in arhiv. Država pošiljateljica mora ukreniti vse, kar je potrebno, da državo gostiteljico (sedeža) čim prej odveže te posebne obveznosti.

2. Država gostiteljica (sedeža) državi pošiljateljici na njeno prošnjo olajša prevoz premoženja in arhiva delegacije s svojega ozemlja.

IV. DEL

DELEGACIJE OPAZOVALCEV PRI ORGANIH IN NA KONFERENCAH

71. člen

Pošiljanje delegacije opazovalcev

Država lahko pošlje delegacijo opazovalcev v organ ali na konferenco v skladu s pravili organizacije.

72. člen

Splošne določbe, ki se nanašajo na delegacije opazovalcev

Določbe 43. in 70. člena te konvencije se nanašajo na delegacije opazovalcev.

SPLOŠNE DOLOČBE

73. člen

Državljanstvo članov misije, delegacije ali delegacije opazovalcev

1. Šef misije in člani diplomatskega osebja misije, šef delegacije, drugi delegati in člani diplomatskega osebja delegacije, šef delegacije opazovalcev, drugi delegati opazovalci in člani diplomatskega osebja delegacije morajo biti načeloma državljani države pošiljateljice.

2. Šef misije in člani diplomatskega osebja misije se smejo imenovati izmed državljanov države gostiteljice (sedeža) samo s soglasjem te države, ki lahko to soglasje vselej prekliče.

3. Če je šef delegacije, kakšen drug delegat ali član diplomatskega osebja delegacije ali šef delegacije opazovalcev ali kakšen delegat opazovalec ali član diplomatskega osebja delegacije opazovalcev imenovan izmed državljanov države gostiteljice (sedeža), se šteje, da je ta država dala soglasje, če je bila obveščena o njegovem imenovanju in temu ni ugovarjala.

74. člen

Zakonodaja, ki se nanaša na pridobitev državljanstva

Člani misije, člani delegacije in člani delegacije opazovalcev, ki niso državljani države gostiteljice (sedeža), ter njihovi družinski člani, ki sodijo v njihovo gospodinjstvo ali jih spremljajo, ne pridobijo državljanstva države gostiteljice (sedeža) samo po zakonu te države.

75. člen

Privilegiji in imunitete ob hkratnem opravljanju več funkcij

Kadar se člani stalne diplomatske misije ali konzulata v državi gostiteljici (sedeža) vključijo v sestavo misije, delegacije ali delegacije opazovalcev, obdržijo poleg privilegijev in imunitet, ki jim gredo na podlagi te konvencije, tudi privilegije in imunitete, ki jih imajo kot člani diplomatske misije ali konzulata.

76. člen

Sodelovanje med državo pošiljateljico in državo gostiteljico (sedeža)

Kadar koli je to potrebno in v meri, ki ne ovira neodvisnega opravljanja funkcije misije, delegacije ali delegacije opazovalcev, sodeluje država pošiljateljica čim popolneje z državo gostiteljico (sedeža) pri preiskavah ali sodnih pregonih v skladu s 23., 28., 29. in 58. členom te konvencije.

77. člen

Spoštovanje zakonov in predpisov države gostiteljice (sedeža)

1. Ne glede na svoje privilegije in imunitete so vse osebe, ki uživajo te privilegije in imunitete, dolžne spoštovati zakone in predpise države gostiteljice (sedeža). Prav tako se ne smejo vmešavati v njene notranje zadeve.

2. Če nekdo, ki uživa sodno imuniteto, resno in očitno krši kazensko zakonodajo države gostiteljice (sedeža), ga mora država pošiljateljica, če se ne odreče njegovi imuniteti, odpoklicati, prekiniti njegovo funkcijo v misiji, delegaciji ali delegaciji opazovalcev ali poskrbeti za njegov odhod, odvisno od okoliščin. Država pošiljateljica ukrene enako tudi pri resnem in očitnem vmešavanju v notranje zadeve države gostiteljice (sedeža). Določbe tega odstavka se ne nanašajo na dejanja, ki jih je ta oseba storila pri opravljanju funkcije misije ali nalog delegacije ali delegacije opazovalcev.

3. Prostori misije in prostori delegacije se ne smejo uporabljati za namene, ki niso združljivi z opravljanjem funkcije misije ali nalog delegacije.

4. Ni si mogoče razlagati, da bi katera koli določba tega člena branila državi gostiteljici (sedeža) kakršne koli ukrepe, potrebne za varstvo njenih interesov. V tem primeru se država gostiteljica (sedeža) ne glede na 84. in 85. člen te konvencije ustrezno posvetuje z državo pošiljateljico, da zagotovi, da s takšnimi ukrepi ne bo ovirano normalno delovanje misije, delegacije ali delegacije opazovalcev.

5. Ukrepi iz četrtega odstavka tega člena smejo biti izvedeni z dovoljenjem ministra za zunanje zadeve ali drugega pristojnega ministra v skladu z ustavnimi predpisi države gostiteljice (sedeža).

78. člen

Zavarovanje proti odgovornosti do drugih oseb

Člani misije, delegacije ali delegacije opazovalcev izpolnjujejo vse obveznosti, ki jih določijo zakoni in predpisi države gostiteljice (sedeža) glede zavarovanja proti odgovornosti do drugih oseb za vsa prevozna sredstva, ladje in letala, ki jih uporabljajo ali jih imajo v posesti.

Prihod na ozemlje države gostiteljice (sedeža)

1. Država gostiteljica (sedeža) dovoljuje vstop na svoje ozemlje:

- a) članom misije ali njihovim družinskim članom, ki sodijo v njihovo gospodinjstvo;
- b) članom delegacije ali njihovim družinskim članom, ki jih spremljajo;
- c) članom delegacije opazovalcev in njihovim družinskim članom, ki jih spremljajo.

2. Če je vizum obvezen, se izda v najkrajšem času vsakomur, ki je omenjen v prvem odstavku tega člena.

Olajšave pri odhodu

Če je zaprosena, zagotovi država gostiteljica (sedeža) osebam, ki uživajo privilegije in imunitete, pa niso njeni državljani, ter njihovim družinskim članom ne glede na njihovo državljanstvo olajšave pri odhodu z njenega ozemlja.

Tranzit čez ozemlje tretje države

1. Če šef misije ali član diplomatskega osebja misije, šef delegacije, kakšen drug delegat ali član diplomatskega osebja delegacije, šef delegacije opazovalcev, kakšen drug delegat opazovalec ali član diplomatskega osebja delegacije opazovalcev potuje čez ozemlje ali se muči na ozemlju tretje države, ki mu je izdala morebitni obvezni vizum, da nastopi dolžnost ali da ponovno prevzame funkcijo ali se vrne v svojo državo, mu zagotovi tretja država nedotakljivost in druge imunitete, potrebne za zavarovanje njegovega tranzita.

2. Določbe prvega odstavka tega člena se nanašajo tudi:

- a) na družinske člane šefa misije ali člana diplomatskega osebja misije, ki sodijo v njegovo gospodinjstvo in uživajo privilegije in imunitete, ne glede na to, ali potujejo skupaj z njim ali posebej, da bi se mu pridružili ali vrnili v državo;
- b) na družinske člane šefa delegacije, drugega delegata ali člana diplomatskega osebja delegacije, ki ga spremljajo in uživajo privilegije in imunitete, ne glede na to, ali potujejo skupaj z njim ali posebej, da bi se mu pridružili ali vrnili v državo;
- c) na družinske člane šefa delegacije opazovalcev, drugega delegata opazovalca ali člana diplomatskega osebja delegacije opazovalcev, ki ga spremljajo in uživajo privilegije in imunitete, ne glede na to, ali potujejo skupaj z njim ali posebej, da bi se mu pridružili ali vrnili v državo.

3. V okoliščinah, podobnih tistim, ki so navedene v prvem in drugem odstavku tega člena, tretje države ne bodo ovirale tranzita čez svoje ozemlje članom administrativno-tehničnega ali strežnega osebja in njihovim družinskim članom.

4. Tretje države zagotavljajo uradni korespondenci in drugim uradnim sporočilom, vključno kodiranim ali šifriranim, enake svoboščine in varstvo, ki jih mora priznati po tej konvenciji država gostiteljica (sedeža). Kurirjem misije, delegacije ali delegacije opazovalcev, ki jim je bil izdan morebitni obvezni vizum, in diplomatski pošiljki (valizi) misije delegacije ali delegacije opazovalcev v tranzitu zagotavljajo enako nedotakljivost in varstvo, kot ju mora priznati po tej konvenciji država gostiteljica (sedeža).

5. Obveznosti tretjih držav iz prvega, drugega, tretjega in četrtega odstavka tega člena se nanašajo tudi na osebe, ki so omenjene v teh odstavkih, in na uradna sporočila ter diplomatsko pošiljko (valizo) misije delegacije ali delegacije opazovalcev, ki se znajdejo na ozemlju tretje države zaradi višje sile (force majeure).

82. člen

Nepriznavanje držav ali vlad ali neobstoja diplomatskih ali konzularnih odnosov

1. Na pravice in obveznosti države gostiteljice (sedeža) in države pošiljateljice, ki jih določa ta konvencija, ne vplivata odklonitev ene izmed njiju, da prizna drugo državo ali njeno vlado, in ne neobstoja ali prekinitve diplomatskih ali konzularnih odnosov med njima.

2. Vzpostavitev ali delovanje misije, pošiljanje ali prisostvovanje delegacije ali delegacije opazovalcev ali kateri koli postopek pri uporabi te konvencije ne pomenijo sami po sebi, da je država gostiteljica (sedeža) priznala državo pošiljateljico ali njeno vlado, in tudi ne, da je država pošiljateljica priznala državo gostiteljico (sedeža) ali njeno vlado.

83. člen

Nediskriminacija

Pri uporabi določb te konvencije ni dovoljena diskriminacija med državami.

84. člen

Posvetovanje

Če pride med dvema ali več državami članicami do spora glede uporabe ali razlage te konvencije, se začne na prošnjo ene izmed njih posvetovanje. Na prošnjo katere koli stranke v sporu se povabi organizacija ali konferenca, naj se udeleži posvetovanja.

Poravnava

1. Če se spor ne reši na posvetovanju, omenjenem v 84. členu te konvencije, v enem mesecu od dneva, ko se je začelo, lahko vsaka država, ki se udeleži posvetovanja, predloži spor pred poravnalno komisijo, ki se imenuje v skladu z določbami tega člena, o čemer pisno obvesti organizacijo in druge države, ki se udeležijo posvetovanja.

2. Vsaka poravnalna komisija je sestavljena iz treh članov: dva člana imenujeta stranki v sporu, predsednik pa se imenuje v skladu s tretjim odstavkom tega člena. Vsaka država članica te konvencije imenuje pravočasno tistega, ki je bil povabljen, da bi deloval kot član te komisije. O imenovanju obvesti organizacijo, pri kateri je seznam imenovanih. Če država ne opravi imenovanja pravočasno, lahko to opravi med samim poravnalnim postopkom vse do takrat, dokler ne začne komisija sestavljati osnutka poročila, ki ga je dolžna pripraviti v skladu s sedmim odstavkom tega člena.

3. Predsednika komisije izvolita druga dva člana. Če se člana ne sporazumeta v enem mesecu od sporočila iz prvega odstavka tega člena ali če ena izmed strank v sporu ne izkoristi svoje pravice, da imenuje enega člana komisije, imenuje predsednika na zahtevo ene stranke v sporu glavni upravni funkcionar organizacije. Imenovati ga mora v enem mesecu po prejemu takšne zahteve. Glavni upravni funkcionar organizacije imenuje za predsednika kvalificiranega pravnika, ki ne sme biti ne funkcionar organizacije in ne državljan katere koli države, ki je stranka v sporu.

4. Vsako izpraznjeno mesto se zasede na enak način, kot je določeno za prvotno imenovanje.

5. Komisija začne delo, brž ko je imenovan predsednik, tudi če ni v popolni sestavi.

6. Komisija si predpiše svoja proceduralna pravila, sklepe in priporočila pa sprejema z večino glasov. Komisija lahko priporoči organizaciji, če je ta po Ustanovni listini Združenih narodov za to pooblaščen, naj zaprosi Mednarodno sodišče za nasvet glede uporabe ali razlage te konvencije.

7. Če komisija v dveh mesecih po imenovanju predsednika ne more doseči med strankama v sporu sporazuma, mora čim prej pripraviti poročilo o svojem delu in ga poslati strankam v sporu. Poročilo mora vsebovati sklepe komisije glede dejstev in glede pravnih vprašanj ter priporočila, ki jih je komisija dala strankam v sporu, da bi pripomogla k rešitvi spora. Dvomesečni rok lahko komisija s svojim sklepom podaljša. Priporočila v poročilu komisije ne zavezujejo strank v sporu, če se niso vse strinjale z njimi. Vsaka stranka v sporu pa lahko da enostransko izjavo, da bo ravnala po tistih priporočilih iz poročila, ki se nanašajo nanjo.

8. Določbe prejšnjih odstavkov tega člena niso ovira, da se ne bi določil tudi kakšen drug primeren postopek za reševanje sporov, ki se pojavijo v zvezi z uporabo ali z razlago te konvencije, ali med strankama v sporu dosegel sporazum o reševanju spora po postopku, ki je bil sprejet v organizaciji, ali po kakšnem drugem postopku.

9. Ta člen ne vpliva na tiste določbe o reševanju sporov, ki jih vsebujejo veljavni mednarodni sporazumi, sklenjeni med državami ali med državami in mednarodnimi organizacijami.

VI. DEL

KONČNE DOLOČBE

86. člen

Podpis

Ta konvencija je na voljo za podpis vsem državam do 30. septembra 1975 v Zveznem ministrstvu za zunanje zadeve Republike Avstrije, nato pa do 30. marca 1976 na sedežu Organizacije združenih narodov v New Yorku.

87. člen

Ratifikacija

To konvencijo je treba ratificirati. Ratifikacijske listine se hranijo (deponirajo) pri generalnem sekretarju Organizacije združenih narodov.

88. člen

Pristop

Ta konvencija je na voljo za pristop vsem državam. Pristopne listine se hranijo (deponirajo) pri generalnem sekretarju Organizacije združenih narodov.

89. člen

Uveljavitev

1. Ta konvencija začne veljati trideseti dan od dneva, ko je shranjena (deponirana) petintrideseta listina o ratifikaciji ali o pristopu.

2. Za vsako državo, ki ratificira konvencijo ali k njej pristopi po shranjenju (deponiranju) petintridesete listine o ratifikaciji ali pristopu, začne konvencija veljati trideseti dan od dneva, ko shrani (deponira) listino o ratifikaciji ali pristopu.

90. člen

Izvršitev določb po organizaciji

Po uveljavitvi te konvencije lahko pristojni organ mednarodne organizacije univerzalnega značaja odloči, da bo uporabljal ustrezne določbe konvencije. Organizacija notificira ta sklep državi gostiteljici (sedeža) in depozitarju konvencije.

91. člen

Depozitarjeve notifikacije (sporočila)

1. Generalni sekretar Organizacije združenih narodov kot depozitar obvesti vse države:

- a) o podpisih konvencije in deponiranju listin o ratifikaciji ali o pristopu v skladu s 86., 87. in 88. členom te konvencije;
- b) o dnevu uveljavitve konvencije v skladu z njenim 89. členom;
- c) o vsakem sklepu, o katerem je obveščen v skladu z 90. členom te konvencije.

2. Generalni sekretar Organizacije združenih narodov obvesti po potrebi vse države tudi o drugih aktih in notifikacijah ali sporočilih, ki se nanašajo na to konvencijo.

92. člen

Verodostojnost besedil

Izvirnik te konvencije, katerega besedila v angleškem, španskem, kitajskem, ruskem in francoskem jeziku so enako verodostojna, je shranjen (deponiran) pri generalnem sekretarju Organizacije združenih narodov, ki vsem državam pošlje overjene kopije.

Sestavljeno na Dunaju štirinajstega marca leta tisoč devetsto petinsedemdeset.

VELJAVNOST KONVENCIJE

Ta konvencija začne veljati trideseti dan od dneva, ko je deponirana petintrideseta listina o ratifikaciji ali pristopu. Depozitar je generalni sekretar ZN.

Do 1. januarja 1996 je konvencijo ratificiralo 30 držav in zato še ni začela veljati.

Opomba: Konvencijo je 13. marca 1975 sprejela Konferenca Združenih narodov o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja, ki je potekala v Neue Hofburgu na Dunaju od 4. februarja do 14. marca 1975. Konvencijo so za podpisovanje odprli 14. marca 1975 na Zveznem ministrstvu za zunanje zadeve Republike Avstrije. Po 30. septembru 1975 je konvencija ostala odprta za podpisovanje do 30. marca 1976, ko se je proces podpisovanja končal, na sedežu Združenih narodov v New Yorku.

Država	Datum podpisa	Datum ratifikacije, pristopa (p), nasledstva (n)
Argentina	7. aprila 1975	6. marca 1981
Barbados	29. marca 1976	26. novembra 1979
Belorusija	13. oktobra 1975	24. avgusta 1978
Bolgarija	26. novembra 1975	23. februarja 1976
Bosna in Hercegovina	1. septembra 1993	(n)
Brazilija	14. marca 1975	
Ciper	14. marca 1978	(p)
Češka	22. februarja 1993	(n)
Čile	28. novembra 1975	22. julija 1976
Ekvador	25. avgusta 1975	6. januarja 1976
Estonija	21. oktobra 1991	(n)
Gvatemala	14. septembra 1981	(p)
Hrvaška	12. oktobra 1992	(n)
Iran	30. decembra 1988	(p)
Jamajka	16. novembra 1990	(p)
Jemen	30. marca 1976	
Jugoslavija	14. marca 1975	20. septembra 1977
Kamerun	23. marca 1984	(p)
Koreja	14. decembra 1982	(p)
Kuba	30. marca 1976	30. aprila 1981
Madžarska	12. februarja 1976	28. julija 1978
Makedonija	10. marca 1994	(n)
Mongolija	30. oktobra 1975	14. decembra 1976
Nigerija	17. decembra 1975	
Panama	12. marca 1976	16. marca 1977
Peru	14. marca 1975	
Poljska	10. novembra 1975	1. novembra 1979
Ruska federacija	10. oktobra 1975	8. avgusta 1978

Ruanda	29. novembra 1977	(p)
Slovaška	28. maja 1993	(n)
Slovenija	6. julija 1992	(n)
Sveti sedež	14. marca 1975	
Tanzanija	29. marec 1976	
Tunizija	13. oktobra 1977	(p)
Turčija	30. marca 1976	
Ukrajina	17. oktobra 1975	25. avgusta 1978
Vietnam	26. avgusta 1980	(p)

Vir: Multilateral Treaties Deposited With the Secretary-General, United Nations Publications, New York, 1996

OPOMBE K PREVODU

Konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja je skupaj z ukazom o ratifikaciji objavljena v Uradnem listu SFRJ št. 3, 10. junij 1977, Mednarodne pogodbe, ter zato ta prevod velja za uradnega.

Tako kot smo ugotovili za uradni prevod o specialnih misijah (Uradni list SFRJ, št. 19, 18. april 1975), da je neuporaben, lahko za prevod te konvencije rečemo, da napake niso redke, ponekod manjka del besedila, zamenjani so pojmi, neustrezen je prevod nekaterih členov ipd.

Naš namen je bil odpraviti te očitne napake in z ustreznimi prevodi nekaterih terminus technicus doseči skladnost s prej prevedenimi konvencijami (o diplomatskih in konzularnih odnosih ter specialnih misijah). Nekateri člene, katerih uradni prevod je bodisi netočen ali pa okoren smo prevedli na novo.