

IZTOK SIMONITI*

Diplomatsko pravo

I.

Evolucija in kodifikacija

1. Zgodovinske opombe
2. Evolucija diplomatskih in konzularnih funkcij v Evropi
 - a) karierni diplomati
 - b) karierni konzuli
3. Kodifikacija diplomatskega prava
4. Kodifikacija konzularnega prava
5. Kodifikacija v Združenih narodih
 - Komisija za mednarodno pravo
 - Konvencija o diplomatskih odnosih
 - Konvencija o konzularnih odnosih
6. Sprejete konvencije v OZN in Svet Evrope
7. Slovenija in pravno nasledstvo
8. Nekatere opombe in problemi
 - Komisija za mednarodno pravo
 - Protokol o pravnem položaju diplomatskega kurirja in diplomatske pošte
 - Sedanje razvojne smeri na konzularnem področju

II.

Definicija in vsebina diplomatskega prava

1. Organi mednarodnih subjektov
2. Diplomatski postopki
3. Diplomatske strukture

III.

Globalizacija zahodnega koncepta diplomacije

I.

EVOLUCIJA IN KODIFIKACIJA

1. Zgodovinske opombe

Razvoj sodobnega diplomatskega prava in njegove razvojne etape – od klasične, tradicionalne in moderne – različni avtorji seveda različno opisujejo.

* Dr. Iztok Simoniti, Ministrstvo za zunanje zadeve RS, doc. na FDV.

Diplomatsko pravo se kot sistem obvezujočih pravil oblikuje vedno šele potem, ko praksa potrdi praktično učinkovitost in politično sprejemljivost določenega ravnanja. Skratka, ko praksa postane metoda. Zato je evoluciji diplomatskih metod ves čas tesno za petami »pravo«, ki določeno ravnanje sankcionira bodisi kot pravilo, običaj ali zakon. V najširšem smislu »pravo« razumemo kot zapoved, ki ji sledi sankcija, če je le-ta prekršena. Kot pri drugih družbenih vedah je tudi v razvoju diplomatskega prava skozi stoletja jasno razpoznavna t.i. zahodna civilizacijska črta. To je razvoj od antične Grčije, Rima, Bizanca, oblikovanja Evrope, nastanka nacionalnih držav in modernega sveta. Mislimo na prevlado razvojnega koncepta zahodne civilizacije, o čemer več na koncu razprave.

V tem razvojnem loku se diplomatske in konzularne metode ter diplomatsko in konzularno pravo niso razvijali linearno, temveč so značilna tudi obdobja stoletnega molka in mraka katoliške srednjeveške Evrope. Tako metode kot pravo niso imele splošne narave – do njihovega postopnega posplošenja je prišlo šele v desetletjih po drugi svetovni vojni. Evolucija je bila torej počasna in neenakomerna.

2. Evolucija diplomatskih in konzularnih funkcij

Zdi se, da je mogoče najverneje spoznati organizacijo, strukturo, raven in vrsto odnosov med posameznimi političnimi entitetami (državami ali drugimi nosilci politične moči v nekem obdobju), če preučujemo veljavna pravila tistega zgodovinskega obdobja. To so pravila o pošiljanju, sprejemanju, varstvu, privilegijih in imunitetah, torej o statusu diplomatskih in konzularnih agentov. Evoluciji diplomatskih in konzularnih metod potekata pretežno samostojno, saj so zgodovinske korenine in razlogi enih in drugih različni.

Šele v 15. stoletju, ko so italijanske mestne države začele pošiljati in sprejemati stalne diplomatske predstavnike, se je diplomacija v Evropi postopoma uveljavila kot poklic. Z nastankom moderne nacionalne države v 16. in 17. stoletju pa so diplomatske in konzularne misije dobile tiste vsebine in oblike, ki so se v bistvenih črtah obdržale vse do danes.

Bolj ali manj stalno ponavljajoča se praksa držav je utrdila veljavnost številnih pravil ravnanja v diplomaciji. Ugledni mednarodni pravniki, kot so Gentilis, Grotius, Bynkershoek in Vattel, so oblikovali vrsto pravil, ki so postopoma postala norme diplomatskega in konzularnega prava. Nekatera od teh pravil pa so postala najprej del domačega prava posameznih držav. Znan je npr. t.i. Diplomatic Privileges Act, sprejet v Angliji l. 1708 v času kraljice Ane. Druga pravila so postala sestavni del mednarodnih sporazumov, posebno tistih o konzularnih odnosih konec 18. stoletja.

Institucija diplomata – karierni diplomati

Od pošiljanja prvih stalnih diplomatskih misij v 15. stoletju pa do sklenitve prvega mednarodnega sporazuma, s katerim so države uredile pravni status in vzpostavile profesionalna pravila, so bila potrebna še štiri stoletja. Šele na Dunajskem kongresu leta 1815 se je s t.i. Dunajskim pravilnikom diplomatska služba priznala kot poklic, različen od tistega, ki ga opravljajo politiki in državniki. Torej kot poklic, ki ima svoja lastna pravila, običaje in navade.

Dejstvo, da so evropske države sprejele diplomacijo kot poklic, je vsekakor posledica spoznanja, da je mogoče oblikovati zunanjo politiko na temelju poročil, ocen ali analiz, ki jih naredi posebej za to usposobljeni »civil servants« – diplomati. Prav tako je odločitev o diplomaciji kot samostojnem poklicu posledica spoznanja, da lahko zunanjo politiko – potem ko je enkrat že oblikovana – najučinkoviteje izvajajo tisti, ki so za to usposobljeni, to je poklicni diplomati.¹

Skoraj vse vodilne države Evrope so po letu 1815 uveljavile prakso, po kateri je diplomatska služba znotraj državne administracije samostojna. Pri tem je ministristvo za zunanje zadeve postopoma postalo glavni organ meddržavnega komuniciranja. Tako diplomacija dokončno postane samostojen poklic s svojo hierarhijo in pravili, ki v kasnejših desetletjih – praktično šele v drugi polovici 20. stoletja – prerastejo v mednarodne konvencije in nekakšno mednarodno framazonstvo. Slednje v smislu izrazito poklicne mednarodne solidarnosti med diplomati. Prava vrednost te solidarnosti – ki je del diplomatske etike – se praviloma pokaže prav v kočljivih in problematičnih položajih.²

Institucija konzula – karierni konzuli

Institucija konzula, ki je mnogo starejša od institucije stalnih diplomatskih misij, je nastala kot posledica mednarodne trgovine. Že v antiki so trgovci potovali v daljne dežele, ki so imele povsem drugačen pravni sistem in običaje. Zato so se že tedaj postavljale zahteve, da spore med tujci in trgovci rešujejo sodniki, ki jih dve stranki izbereta, in to v skladu s pravom obeh držav.

Po razpadu rimskega imperija (476) je mnogo tujcev – predvsem trgovcev – ostalo v Konstantinoplu (Bizancu) in drugih mestih Srednjega vzhoda. Tako so se trgovci, ki so prišli iz istih mest ali držav, naseljevali v istih mestih ali mestnih četrtih Srednjega vzhoda, ustanavljali neodvisne skupnosti, administracijo, cerkve in organizirali življenje po zakonih države, iz katere so prišli. V skladu z načeli personalnega prava, priznanimi v fevdalizmu, so take skupnosti kmalu dosegle določeno avtonomijo (12. stoletje), posebej pa še pravico, da jim sodijo posebni sodniki, imenovani konzuli. Institucija teh posebnih sodnikov se je najbolj razširila

¹ Spoznanje, da je najučinkovitejša prav profesionalna diplomacija, lahko temelji le na »lastni izkušnji«, v smislu politične dozorelosti, česar ni mogoče avtomatično prenesti v tiste države, ki take izkušnje dozorelosti nimajo. Po letu 1990 so nastale številne nove države, ki praviloma v svojih diplomatskih službah zaposlujejo ljudi, ki jim diplomacija ni poklic, temveč prej »nagrada ali priznanje« za zasluge na drugih področjih. To velja tudi za Slovenijo, ki je prav tako začela svojo diplomatsko službo graditi na izrazito neprofesionalnem konceptu. Glede diplomacije in še posebej glede mest šefov diplomatskih misij je prevladala filozofija plena, ki si ga delijo stranke na oblasti.

² Nekakšno framazonstvo v smislu profesionalne kolegialnosti se je uveljavilo na primer tudi ob razpadu Jugoslavije, katere diplomacija je bila sestavljena iz Hrvatov, Slovencev, Srbov, Makedoncev, Albancev, Črnogorcev itd.. Z razpadom ene države (Jugoslavije) so postopoma nastajale nove (Slovenija, Hrvaška, BiH, Makedonija). Diplomatom teh novih držav, ko še niso bile mednarodno priznane in torej še niso bile subjekti mednarodnega prava – pa so države, v katerih so delovali, pogosto tacite priznavale de facto diplomatski status, de iure pa šele po priznanju. Diplomatom držav, ki so se v mednarodnem pravnem smislu šele rojevale, države gostiteljice sicer niso priznale statusa v popolnosti (mislimo na celovitost statusa, kot ga določata konvenciji o diplomatskih in konzularnih odnosih), temveč predvsem v funkcionalnem smislu; to je v tistem delu, ki naj bi »olajšalo« življenje in delo diplomata, ki mednarodnopravno to še ni. Mutatis mutandis so podobno ravnale države Evropskih skupnosti z diplomati npr. nekdanje Českoslovaške ali z diplomati nekdanje ZSSR, ki so postali diplomati npr. Ukrajine, Belorusije, Turkmenije in drugih novih držav, ki so izšle iz Sovjetske zveze.

Avtorja te razprave, na primer, ki je bil v trenutku razpada Jugoslavije formalno jugoslovanski diplomat in z neodvisnostjo Slovenije njen pooblaščen zastopnik, je italijansko Ministrstvo za zunanje zadeve de facto obravnavalo kot diplomata države, ki nastaja. Kolegi diplomatov bodisi v ministristvu ali v diplomatskem zboru pa so se obnašali v skladu s poklicno etiko, ki eksplicitno zahteva kolegialno solidarnost. Takšna kolegialna solidarnost se je v večini primerov uveljavila tudi do diplomatov nove Jugoslavije (Srbije s Črno goro), ki jo je mednarodna skupnost (OZN) postavila pod embargo.

v muslimanskih državah zelo hitro po tem, ko so Arabci zavzeli Srednji vzhod. Nekateri avtorji vidijo v institucijah *prostates* in *proxenos* antične Grčije in instituciji *praetor peregrinus* republikanskega Rima, ki so razsojali v sporih med rimskimi državljani in tujci, predhodnike modernih konzulov. Vendar pa je institucija konzula, tako kot jo razumemo danes, nastala iz t.i. *Consules Mercatorum*, ki so prevladovali v mestih srednjeveške Evrope (Oppenheim, *International Law*; I.del, 8. izdaja, str. 829 – v B. Sen str. 244).

Z razvojem mednarodne trgovine se je v 13. in 14. stoletju hitro razvijal tudi konzularni sistem, in to ne samo v Sredozemlju, temveč v trgovskih središčih na Atlantiku, Severnem morju in obalah Baltika. Povsod tam, kjer je v srednjem veku cvetela mednarodna trgovina, so torej delovali posebni sodniki, imenovani konzuli.

Italijanske mestne državnice so si med seboj prav tako izmenjavale konzule. Beneška republika je odprla prvi konzulat v Španiji. Benetke so prav tako že leta 1060 dobile pravico, da pošljejo svojega sodnika v Konstantinopol, ki je sodil Benečanom v civilnih in kazenskih zadevah. Genovi je leta 1251 kastiljski kralj Ferdinand III. dovolil imeti konzule v Sevilli, ki so bili pristojni, da razsojajo ne samo v sporih med državljani Genove, temveč tudi med Genovčani in lokalnimi prebivalci. Angleži so l. 1485 poslali prvega konzula v Italijo ter do konca stoletja še na Nizozemsko, Švedsko, Norveško in Dansko. Konzul, ki je bil po navadi izvoljen izmed članov neke skupnosti, je nastopil kot sodnik ali arbiter v sporih med mornarji in trgovci ter med samimi trgovci. V nekaterih državah so na podlagi posebnih sporazumov imeli konzuli jurisdikcijo nad svojimi državljani v vseh civilnih in kazenskih zadevah. Na temelju teh posebnih sporazumov – s katerimi je bil vzpostavljen t.i. režim kapitulacije – so na primer konzuli Genove, Benetk, Dubrovnika in Francije delovali v Turčiji v 15. in 16. stoletju itd.

V 16. stoletju pa je funkcija konzula doživela korenite spremembe. Države so namreč začele same pošiljati konzule. Konzuli se niso več volili med lokalnimi trgovci, temveč so postali uradni predstavniki držav, ki so opravljali določene diplomatske funkcije zaščite mednarodne trgovine. Uživali so tudi imunitete in privilegije. V 17. stoletju pa je že začela prevladovati pravna doktrina, da so pristojnosti konzula v civilnopравниh in kazenskopравниh zadevah v nasprotju z ozemeljsko suverenostjo države sprejemnice. To ter dejstvo, da so v tem obdobju države pospešeno odpirale svoja stalna diplomatska predstavništva, je prispevalo k delnemu zatonu institucije konzula, vsaj v Evropi. Zaradi povečevanja mednarodne trgovine in pomorskega prometa v drugi polovici 18. stoletja se je ponovno pokazala potreba po vzpostavitvi konzularnega sistema, v katerem je funkcija konzula doživela nekatere spremembe. Britanija, Francija, Nizozemska in ZDA so z zakoni opredelile pristojnosti in funkcije svojih konzulov. (Glej francoski *Ordinance* iz leta 1781 in 1833; nizozemske konzularne predpise iz leta 1786; ameriški *Consular Service Acts* iz 1792 in 1856 ter britanski *Consular Act* iz leta 1825, B. Sen. str. 245). Hkrati pa so države sklepale dvostranske sporazume o izmenjavi konzulov. Tako kot diplomati so tudi konzuli zastopali interese države, in sicer tiste, ki so bili povezani z zaščito trgovskih interesov. Nič več pa niso imeli vloge sodnikov v civilnih in kazenskih zadevah njihovih državljanov. Nekatero državo pa so v 19. stoletju na podlagi takih posebnih dvostranskih sporazumov še naprej priznavale konzulom zahodnih držav pravice ekstrateritorialnosti: Kitajska, Japonska, Siam, Srbija, Bolgarija, Romunija, Iran, Egipt, Sirija, Libanon, Maroko, Sultanati v Perzijskem

zalivu itd. Seveda ni dvoma, da so take sodne pristojnosti tujih konzulov v popolnem nasprotju z modernim razumevanjem državne suverenosti.

– Francija je prva uvedla *karierne (poklicne) konzule*. S tem je svojo konzularno službo, tako kot prej diplomatsko, profesionalizirala. Tej praksi so sledile kmalu tudi druge evropske države: Britanija leta 1825, za konzularno službo je bil odgovoren poseben oddelek v Foreign Officeu; ZDA so sicer pošiljale konzule že v prvih letih svoje neodvisnosti, vendar pa je bila karierna konzularna služba formalno vzpostavljena šele leta 1906. Državni uslužbenci, ki so bili imenovani v redno konzularno službo, so dobili naziv karierni konzularni uslužbenci ter so se rekrutirali po postopku, ki je veljal za vse državne uslužbenke.

Poleg kariernih imajo države tudi t.i. častne konzule, za katere ni nujno, da so državljani države pošiljateljice, temveč so prav obratno navadno državljani države sprejemnice.

3. Kodifikacija diplomatskega prava

V nadaljevanju samo naštevamo bistvene dokumente, pomembne pri kodifikaciji diplomatskega prava.

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.

Aachenski protokol (21. november 1819): je 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.

Konvenciji o diplomatskih agentih in konzulih (20. februar 1928): na VI. Panameriški konferenci v Havani je obe konvenciji sprejelo 14 latinskoameriških republik. Konvenciji sta imeli regionalno naravo (v. *Recueil des Traités*, SdN, vol. 155, številka 3581).

4. Kodifikacija konzularnega prava

Konzularni odnosi med državami so bili urejeni delno z lokalnim in delno z mednarodnim pravom. V tem smislu so države sklepale dvostranske sporazume ali večstranske konvencije. V praksi so zaradi tega nastajale velike razlike pri določanju funkcij, imunitet in privilegijev konzulov. Države niso sklepale enotnih dvostranskih sporazumov, zato ni bilo nenavadno, da sta na primer dva konzula

različnih držav v isti državi sprejemnici uživala različne imunitete in privilegije. Različna obravnava je pogosto povzročila tudi politične zaplete, zato so se stopnjevale zahteve po kodifikaciji, ki bi vsaj v bistvenih zadevah poenotile položaj konzulov. O kodifikaciji so večkrat razpravljala strokovna društva in mednarodne organizacije. Tako je na primer Inštitut za mednarodno pravo leta 1896 sprejel nekakšen osnutek konvencije o imunitetah konzulov. Ameriški inštitut za mednarodno pravo je o tem razpravjal leta 1925, sprejel osnutek dokumenta in ga poslal nekaterim državam v Latinski Ameriki (Pan American Republics). Ameriško združenje za mednarodno pravo in Harvard Law School sta prav tako pripravila študijo in osnutek večstranske konzularne konvencije. Na šesti Mednarodni konferenci ameriških držav v Havani leta 1928 je bila sprejeta konvencija (25 členov) o konzularnih odnosih in imunitetah obenem s konvencijo o diplomatskih funkcijah (glej spredaj). Konvencija o konzularnih odnosih je v določeni meri poenotila prakso držav podpisnic pri vzpostavljanju konzularnih odnosov in imunitet. Poskus za celovitejšo kodifikacijo je bil storjen tudi v nekdanjem Društvu narodov, vendar je ostalo le pri poskusu.

5. Kodifikacija v Združenih narodih in drugih mednarodnih organizacijah

Obdobje med dvema svetovnjima vojnama je 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. Ustanovna listina Organizacije združenih narodov namreč v svojem 13. členu pravi: »1) Generalna skupščina pripravlja proučevanja in daje priporočila z namenom: a) da se razvija sodelovanje na političnem področju in da se spodbujata progresivni razvoj mednarodnega prava in kodifikacije tega prava.«

Komisija za mednarodno pravo

V ta namen je Generalna skupščina z resolucijo št. 174 (II) z dne 21. novembra 1947 ustanovila Komisijo za mednarodno pravo kot pomožen, a stalen organ (International Law Commission), in odobrila njen status.³

Komisijo od leta 1981 sestavlja 34 članov, strokovnjakov s področja mednarodnega prava, ki jih izvoli generalna skupščina na podlagi list kandidatov držav članic. Naloga te komisije je predvsem pospeševati progresivni razvoj mednarodnega prava in njegovo kodifikacijo. V skladu s 15. členom statuta komisije se s pojmom »progresivni razvoj mednarodnega prava« misli na pripravo konvencij

³ Komisija za mednarodno pravo (International Law Commission – ILC) je bila ustanovljena z resolucijo generalne skupščine OZN št. 174(II) 1047. Komisija je imela 15 članov priznanih strokovnjakov z nalogo spodbujati »progresivni razvoj mednarodnega prava in njegove kodifikacije«.

Z resolucijo št. 1103(IX) 1956 se je število članov komisije povečalo na 21. z resolucijo št. 1647 (XIV) 1961 na 25 in z resolucijo št. 36/39. 1981 na 34. Zadnja resolucija tudi določa, da se člani volijo po temle ključu: 8 članov iz afriških držav, 7 iz Azije, 3 iz vzhodne Evrope, 6 iz Latinske Amerike in Karibov in 8 iz zahodne Evrope ter drugih držav skupaj z enim rotirajočim članom iz Afrike ali vzhodne Evrope in enim rotirajočim članom iz Azije ali Latinske Amerike in Karibov. Člani komisije niso predstavniki svojih vlad, temveč so voljeni kot osebnosti in strokovnjaki.

^{3a} L. Dembinski, *The Modern Law of diplomacy*. UNITAR, Martinus Nijhoff 1988; str. 8.9

s tistih področij, ki jih mednarodno pravo še ne ureja, ali tistih, kjer mednarodno pravo še ni dovolj razvito v praksi držav. Pojem »kodifikacija« mednarodnega prava pa se nanaša na tiste primere, kjer je treba z večjo točnostjo in sistematičneje oblikovati pravne norme mednarodnega prava na tistih področjih, kjer sta že zadostni praksa držav in doktrina ter kjer so že precedenčni primeri.

Konvencija o diplomatskih odnosih

Komisija za mednarodno pravo je na svoji prvi seji l. 1949 določila 14 prednostnih tem, ki so bile zrele za kodifikacijo, med njimi tudi o diplomatskih in konzularnih odnosih ter imunitetah.

Komisija je na podlagi resolucije 685/VII Generalne skupščine iz l. 1952 začela z delom v letu 1954 ter po štirih letih (1958) Generalni skupščini predložila končni osnutek. Osnutek konvencije je obravnaval t.i. Šesti komite GS, kjer so delegati nekaterih držav izrazili dvom o nujnosti po taki kodifikaciji. Šlo je za bojazen, da bi kodifikacija kot sistem strogo določenih pravil v praksi povzročila oženje privilegijev in imunitet diplomatskim agentom. Prav tako se je pojavilo vprašanje, ali naj bi končno besedilo sprejela Generalna skupščina ali pa naj se v ta namen skliče posebna konferenca. Prevladalo je mnenje, da je taka kodifikacija potrebna ter naj se skliče posebna konferenca (res. 1450/XIV).

Na Dunaju je konferenca začela z delom 2. marca in po petih tednih 14. aprila 1961 sprejela končno besedilo Konvencije o diplomatskih odnosih. Na konferenci je sodelovalo 81 držav. Konvencija vsebuje 53 členov ter dva opcijska protokola o obveznem reševanju sporov ter pridobivanju državljanstva. Končno besedilo konvencije konference je bilo podpisano 18. aprila 1961, konvencija pa je bila odprta za podpis do 31. marca 1962 in kasneje za pristop članicam Organizacije združenih narodov ter članicam strokovnih agencij. Konvencija z opcijskima protokoloma je začela veljati aprila l. 1964 (UN Doc., A/Conf. 20/13).

Konvencija temelji na dveh izhodiščih: na suverenosti držav in na potrebi po vzdrževanju mednarodne ureditve (»miru in mednarodne varnosti«) z razvijanjem prijateljskih odnosov med narodi. S tem je v bistvu opredeljena tudi mednarodna funkcija diplomacije, to je zaščita in predstavitev nacionalnega interesa suverene države in vzdrževanja miru. Na teh dveh načelih pa temelji tudi celotna zgradba Združenih narodov.

Na temelju načela suverene enakosti držav je zato za vzpostavitev diplomatskih odnosov potrebno soglasje obeh strani (2. člen). Tako soglasje je potrebno tudi za imenovanje šefov misij (4. člen) in morebiti tudi pri imenovanju drugih članov diplomatskega osebja misije (7. člen) kot tudi med trajanjem njihovih misij (9. in 43. člen). Dve državi prav tako soglasno določita število članov posamezne misije (11. člen).

Soglasje je torej tisto načelo, na katerem temelje diplomatski odnosi od trenutka njihove vzpostavitve pa do trenutka prekinitve, torej od začetka do konca. To načelo je eksplicitno prisotno tudi v 47. členu, ki priznava vzajemnost kot dodatno merilo pri interpretaciji konvencije. Iz 3. člena, kjer so opredeljene mednarodne funkcije agentov, izhajajo tudi določila o raznih pravicah države pošiljateljice, npr. o emblemih (20. člen); prostorih misije (21. do 23. člen); arhivih (24. člen); komunikacijah (26. in 27. člen); tranzitu (40. člen); imunitetah in privilegijih diplomatskih agentov (28. do 39. člen).

V primerjavi s Pravilnikom iz leta 1815 Dunajska konvencija iz leta 1961 vseka-

kor pomembno širi kodificiranje diplomatske tematike. Poleg diplomatskih agentov konvencija ureja tudi vzpostavitev in delovanje diplomatske misije. Številni člani urejajo vprašanja diplomatskih imunitet in privilegijev itd., vendar pa je treba reči, da samo besedilo konvencije ne pomeni bistvenih novosti, saj kodificira le tisto, kar so države v praksi že v glavnem uporabljale.

Konvencija o konzularnih odnosih

Historiat in postopek sprejemanja konzularne konvencije sta bila v glavnem podobna tistemu pri diplomatski konvenciji. Komisija za mednarodno pravo je začela delovati l. 1955 in končni osnutek je predložila Generalni skupščini leta 1961. GS je z resolucijo 1685 (XVI) odobrila besedilo in odločila, naj se Konvencija sprejme na posebni diplomatski konferenci v začetku leta 1963. Predstavniki 95 držav so zasedali od 4. marca do 22. aprila 1963 in 18. aprila sprejeli končno besedilo Konvencije o konzularnih odnosih ter dva opcijska protokola, taka kot tista, ki sta dodana diplomatski konvenciji iz l. 1961.^{3a}

Konvencija, ki je do zdaj najcelovitejša ureditev te problematike, ne posega v že obstoječe sporazume med državami, niti ne omejuje držav, da tudi v prihodnje ne bi sklepale dvostranskih ali večstranskih sporazumov.

6. *Diplomatske konvencije – sprejete v OZN, Svetu Evrope, Organizaciji Afriške enotnosti, Organizaciji ameriških držav*

Konvencije se bodisi v celoti ali pa samo v nekaterih členih nanašajo na diplomacijo).

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

2) *Konvencija o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij* (Convention on Privileges and Immunities of the Specialized Agencies – CPISA; UNTS vol. 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

3) *Konvencija o diplomatskih odnosih* (Convention on Diplomatic Relations, CDR; UNTS, vol. 500, p. 75), sprejeta na Dunaju 18. aprila 1961, objavljena v Uradnem listu SFRJ, Dodatek 2/64, začela veljati v mednarodnem smislu in v odnosu na Jugoslavijo 24. aprila 1964

– Fakultativni protokol o obveznem reševanju sporov

– Fakultativni protokol glede pridobivanja državljanstva

4) *Konvencija o konzularnih odnosih* (Convention on Consular Relations, CCR; UNTS, vol. 596, p. 261), sprejeta na Dunaju 24. aprila 1963, objavljena v Uradnem listu SFRJ, Dodatek 5/66; začela veljati v mednarodnem smislu in v odnosu na Jugoslavijo 19. marca 1967

5) *Obča konvencija o privilegijih in imunitetah Organizacije afriške enotnosti* (General Convention on the Privileges and Immunities of the Organization of African Unity), sprejeta v Akri, 25. oktobra 1965

6) *Konvencija o specialnih misijah* (Convention on Special Missions – CSM,

res. 2530, XXIV); New York, Generalna skupščina, 8. december 1969; objavljena v Uradnem listu SFRJ – Mednarodne pogodbe št. 9/75

7) *Konvencija o pravu mednarodnih pogodb* (Convention on the Law Treaties); sprejeta na Dunaju 23. maja 1969

8) *Konvencija o preprečevanju in zatiranju terorizma v obliki zločinov nad ljudmi in izsiljevanj, ki imajo mednarodni pomen* (Convention on the Prevention and Repression of Acts of terrorism taking the Form of Crimes against Persons and of Extortions of International Importance); sprejela jo je Organizacija ameriških držav 2. februarja 1971

9) *Konvencija o preprečevanju in zatiranju kaznivih dejanj proti osebam, ki uživajo mednarodno zaščito, vključno z diplomatskimi predstavniki*; (Convention on the Prevention and Repression of Offences against Internationally Protected Persons Including Diplomats); sprejeta na Generalni skupščini ZN 14. decembra 1973 z resolucijo 3166(XXVII); veljati je začela leta 1977.

10) *Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami splošne narave* (Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character – CRSIO, UN doc. A/conf. 67/18), sprejeta 14. marca 1975; objavljena v Uradnem listu SFRJ – Mednarodne pogodbe št 3/77

11) *Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb* (Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties; ILM no. 6/1977), sprejeta 23. avgusta 1978 (še ne velja); objavljena v Uradnem listu SFRJ – Mednarodne pogodbe št. 1/80

12) *Mednarodna konvencija proti jemanju talcev* (International Convention Against the Taking of Hostages); sprejeta na Generalni skupščini ZN, 17. decembra 1979 z resolucijo 34/146

13) *Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, sklenjenih med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami* (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations – ILM no.3/1986), sklenjena 21. marca 1986 (še ne velja). Konvenciji je dodan aneks, ki ureja postopek arbitraže in poravnave, ki ju predvideva konvencija.

Svet Evrope

Omeniti moramo tudi dve konvenciji, ki sta bili sprejeti v Svetu Evrope (sedež v Strasbourgu) in h katerima lahko pristopijo, ju podpišejo in ratificirajo vse države članice:

Evropska konvencija o konzularnih funkcijah; sprejeta 7. decembra 1967 v Parizu;

Evropska konvencija o imuniteti držav z dodatnim protokolom; sprejeta l. 1972

7. Slovenija in pravno nasledstvo

Slovenija je 1. julija 1992 notificirala generalnemu sekretarju ZN, da želi naslediti 55 konvencij OZN, katerih članica je bila nekdanja SFRJ. Generalni sekretar je 6. julija 1992 potrdil nasledstvo, s čimer je Slovenija 25. julija 1992 tudi nasledila, to je prevzela mednarodne obveznosti iz omenjenih konvencij. Slovenija je v tem smislu tudi naslednik (sukcesor) diplomatskih konvencij pod številko 1,2,3 in Fakultativnega protokola o obveznem reševanju sporov ter konvencij pod številkami 4, 6,7,9,10,11 in 12.

8. Nekatere opombe in problemi

Komisija za mednarodno pravo

Rezultati kodifikacije, do katere je prišlo na temelju dela Komisije za mednarodno pravo, so z vidika obsega in raznovrstnosti zelo pozitivni. Z vidika uspešnosti v smislu ratifikacije in pristopanja h konvencijam držav pa so ti rezultati manj pozitivni. Obe temeljni konvenciji – o diplomatskih (1961) in konzularnih odnosih (1963) – je sprejela večina držav, ne pa tudi drugih, npr. Dunajske konvencije o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami (1975), ki še ni začela veljati. To pa za to, ker te konvencije nočejo sprejeti prav države, na ozemlju katerih so sedeži mednarodnih organizacij, to so države, na katere se ta konvencija pravzaprav najbolj nanaša. Na drugi strani že velja Konvencija o pravu pogodb (1969) in število držav, ki k njej pristopajo, je vsako leto večje.

Sicer pa moramo reči, da se uspeh neke kodificirane konvencije ne more meriti samo s tem, koliko držav jo je ratificiralo ali je k njej pristopilo, čeprav je tudi to – posebno po neki določeni časovni oddaljenosti od njenega sprejetja – lahko koristen pokazatelj, koliko posamezna konvencija dejansko izraža (zapolnjuje) potrebe mednarodne skupnosti.

Ob upoštevanju dejstva, da jasna razmejitev, kaj spada v čisto diplomatsko pravo in kaj v druga področja mednarodnega prava, vedno ni povsem mogoča ter da bo v prihodnje to razlikovanje še težje, je treba nekdanje in prihodnje delo Komisije presojati tudi s tega vidika.

Celotna bilanca dela Komisije je vsekakor pozitivna, vendar pa – še posebej, če imamo v mislih nedokončane politične spremembe v svetu po letu 1990 – se že vse bolj jasno kažejo prihodnje težave. Z vidika mednarodnega prava so ostale za kodifikacijo pravzaprav manjše teme – med njimi ostaja klasična tema o mednarodni odgovornosti. Tudi v diplomatskem pravu – poleg zelo velikega in v prihodnost odmaknjenega projekta o občem »codex diplomaticus« ostajajo le manjše teme: o diplomatskem kurirju in diplomatski pošti, kadar je ne spremlja kurir. Regionalni ključ pri sestavi ter nemajhno število – 34 članov komisije – je objektivno povzročilo upad tehnične kakovosti te akcije mednarodnih pravnikov in otežilo strokovno razpravo. Vdor »političnega«, kjer bi moralo prevladati strokovno, ima praviloma le negativne posledice.

V tem smislu se postavlja vprašanje, ali je Komisija v sedanji sestavi in z veljavnimi postopki lahko še naprej najpristojnejši progresivni mednarodni organ za kodifikacijo in napredni razvoj mednarodnega prava v svetu, kjer številne, posebno aktualne teme, zahtevajo nekakšno kombinacijo pravniškega in znanstvenotehničnega znanja. O teh zadevah pa bodo odločali politiki, pri čemer ni gotovo, ali bodo poslušali nasvete pravnikov.⁴

Protokol o pravnem položaju diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir (Protocol on Diplomatic Bag and Courier)

Komisija Združenih narodov za mednarodno pravo še vedno obravnava načrt tega protokola. Generalna skupščina ZN je leta 1977 izrazila zaskrbljenost zaradi nenehnih kršitev določil diplomatskega prava, ki se nanašajo na status diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja kurir. Zahtevala je, da

⁴ Mario Giuliano, T. Scovazzi, T. Treves, *Diritto internazionale, parte generale*. Giuffrè editore, Milano 1991; str. 272, 273

Komisija začne pripravljati tako konvencijo, in sicer z resolucijo 31/76 GS OZN. Komisija je leta 1986 začasno sprejela načrt pravil o diplomatskem kurirju in pošti. Ta pravila naj bi šele postala sestavni del diplomatskega prava.

Sedanje razvojne smeri na konzularnem področju

Že več kot dve desetletji prevladuje tu prizadevanje za ukinjanje posebne konzularne službe in vzpostavljanje skupne zunanjepolitične službe za diplomatske in konzularne zadeve. V praksi je bila konzularna služba podrejena diplomatski, vendar s stapljanjem obeh služb ta hierarhičnost postopoma izginja. V Franciji sta se obe službi združili z dekretom 10. julija 1880 in 27. aprila 1883; v ZDA sta se obe službi poenotili s t.i. Rogers Actom iz leta 1924; Britanci so zadržali ločeni službi vse do leta 1943. Danes sta službi v skoraj vseh državah združeni. Funkcionar zunanjega ministrstva je lahko določen za delo v ambasadi ali pa v konzulatu države pošiljateljice. Glede na poenotenje dveh služb so vse pogostejši predlogi, da bi se izenačili tudi privilegiji in imunitete. Diplomatski uslužbenec, ki bi bil določen za opravljanje konzularnih zadev, bi se namreč težko zadovoljil z zmanjševanjem imunitete in privilegijev. Pri tem se poudarja, da razlike v imunitetah in privilegijih temeljijo na nekaterih zgodovinskih razlogih, ki danes niso več utemeljeni. Povezano s tem je treba poudariti, da se privilegiji in imunitete ne dajejo osebam kot takim, niti niso povezani z določenim delom (diplomatskim ali konzularnim), ki ga funkcionar opravlja. Imunitete in privilegiji diplomatskih agentov in konzularnih funkcionarjev se dajejo zaradi opravljanja funkcij (funkcionalna nujnost) ter se morajo v tem smislu razlikovati, odvisno od delovnega področja, ki ga opravlja funkcionar.

Kljub procesu združevanja diplomatskih in konzularnih funkcij so še vedno pomembne razlike med službama. Diplomatski agent je politični predstavnik svoje vlade, konzularni uslužbenec pa praviloma nima političnih funkcij. Prav tako je zelo pomembno, da se diplomatskemu agentu zagotovi, da svoje delo opravlja zaupno in nevsiljivo ter da ima pri tem neovirano možnost za komuniciranje s svojo državo. Prav zaradi tega je potrebno, da se ohranijo nekatere razlike v imunitetah in privilegijih, ki jih uživajo diplomatski in konzularni funkcionarji.

Čeprav so v zadnjih desetletjih mnoge tradicionalne konzularne funkcije prešle v pristojnost diplomatov, vključno z zaščito interesov državljanov države pošiljateljice in zaščito njenih gospodarskih ter drugih interesov, je institucija konzula v odnosih med državami še vedno zelo pomembna. Nekateri države namreč ne dovoljujejo, da bi imele diplomatske misije razen v glavnem mestu tudi v drugih krajih svoje »ekspoziture«, zato ostaja veliko dela na ramah konzula. Tu mislimo predvsem na zaščito trgovinskih in poslovnih interesov ter zaščito državljanov države pošiljateljice (npr. v pristaniščih, ki niso hkrati glavna mesta itd.). Še posebej pa je očiten pomen institucije konzula, kadar med dvema državama ni diplomatskih odnosov ali so prekinjeni, v teh primerih za interese držav skrbijo konzuli.

II. DEFINICIJA IN VSEBINA DIPLOMATSKEGA PRAVA

Današnji teoretiki izhajajo iz tega, da mora sodobno diplomatsko pravo zaobjeti – to je pravno normirati – celoto diplomatskih odnosov. V tem smislu predla-

gajo, da se iz sedanje partikularne kodifikacije preide na izdelavo nekakšnega vseobsegajočega *codex diplomaticus*, ki bi imel več poglavij in zaobjel tudi vse nove težnje.⁵ To je seveda bolj želja – morda tipično pravniška – kot pa uresničljiva naloga, saj je pravo praviloma prešibko, da bi zaobjelo celoten diplomatski promet med mednarodnimi subjekti. Prav tako pa se pravo tudi nerado ukvarja s prihodnostjo.

S temi rezervami je treba razumeti tudi posamezne definicije, ki se jim pravo ne more in tudi ne sme izogniti. Tako kot druge vede si tudi pravo prizadeva, da so njegove definicije čim jasnejše in natančnejše, kar naj bi omogočilo različne, predvsem neželene interpretacije. Sicer pa menimo, da so z definicijami tudi težave kot s teorijami; stare namreč vedno nadomestijo nove – ene in druge pa praviloma bolj izražajo trenutek ali stanje kot pa proces in projekcijo. Teoretik Jelić je zato svarilno zapisal, da je težko dati definicijo, »ki bi upoštevala tako zgodovinski razvoj, sedanjo situacijo in še pustila prostor, s katerim bi bil pokrit še ves prihodnji razvoj«⁶.

Tudi sami se ne moremo izogniti nekakšnemu začetku, tako za to predvsem informativno razpravo navajamo sicer zelo pogosto omenjano definicijo izvrstnega poznavalca Philipa Cahierja. Zanj je diplomatsko pravo »zbir posameznih norm, ki regulirajo odnose, ki se ustvarjajo med različnimi organi mednarodnih subjektov, ki so stalno ali občasno pristojni za zunanje zadeve teh subjektov«⁷.

Cahier torej jasno govori o *mednarodnih subjektih*, kar pomeni kakovostno razliko v odnosu na »tradicionalno, klasično« diplomatsko pravo, ki se zadržuje le na državi kot na subjektu mednarodnega prava.⁸

Cahierjevo definicijo smo vzeli samo kot izhodišče za shematično pojasnitev, kaj je po našem mnenju *temeljna vsebina* diplomatskega prava.

Diplomatsko pravo je torej tisti del pravne znanosti, ki preučuje:

a) pravne norme, ki urejajo delovanje pristojnih organov mednarodnih subjektov,

b) pravne norme, ki urejajo same odnose in določajo postopke, ki se uporabljajo v teh odnosih,

c) pravne norme in pravila, ki določajo strukture, znotraj katerih se ti odnosi vzpostavljajo in odvijajo.

S tega vidika ima diplomatsko pravo pravzaprav normativno naravo, saj ga zanima »zbir pravnih norm«, ki urejajo diplomatske dejavnosti kot take. Mislimo na pravila in norme, ki predpisujejo načine delovanja in obnašanja v diplomatskem prometu med mednarodnimi subjekti.

Kot pravno vedo diplomatsko pravo zanimajo predvsem tiste pravne norme, katerih kršitev dejansko pomeni kršitev mednarodnih zakonov. Diplomatsko pravo pa mora prav tako upoštevati še neko drugo posebno kategorijo norm, ki sicer urejajo odnose med državami, niso pa »povzdignjene« na raven pravne norme. Mislimo na *diplomatske običaje*. Zaradi upoštevanja običajev države sicer ne prevzemajo nobene pravne odgovornosti, kot bi jo, če bi kršile mednarodne norme, vendar pa tudi običaj, tako kot pravna norma, vsebuje določeno zapoved in grozi s sankcijo. Mednarodni običaj je namreč posledica dolgotrajnega načina obnašanja, ki ga vsi štejejo kot poklicno in etično pravilo. Kršitev diplomatskega običaja

⁵ Dimitrije Pindić, *Proces razvoja savremenog diplomatskog prava*; Jugoslovenska revija za medjunarodno pravo; 1–2, Beograd, 1987

⁶ Aleksandar Jelić, *Savremeno diplomatsko pravo*, Beograd 1981, str. 45

⁷ Philippe Cahier, *Le droit diplomatique contemporaine*, Paris – Geneve 1962; str. 5

⁸ Pindić, *op. cit.* str. 268

je kršitev diplomatske etike in pomeni resno diplomatsko nekorektnost s praviloma dolgotrajnimi posledicami za reputacijo vršilca.⁹

Diplomatsko pravo se ne more ukvarjati zgolj s sistematičnim študijem celote pravnih norm, ki pravno urejajo delovanje mednarodnih subjektov, temveč mora tudi odgovoriti, kakšen je pravni smisel (*ratio iuris*) teh norm ob upoštevanju njihovega zgodovinskega izvora, socialne funkcije in praktične uporabnosti. Do teh odgovorov seveda ni mogoče priti brez poznavanja in upoštevanja razvoja mednarodne skupnosti držav – posebej mislimo na razumevanje mednarodne dinamike, zaradi katere se v praksi stalno menjajo in tudi vračajo pomeni in protagonisti v mednarodni skupnosti.

1. Organi mednarodnih subjektov

Diplomatsko pravo s svojimi normami določa organe mednarodnih odnosov. Mislimo na organe kot sredstvo, s katerim država ali mednarodne organizacije med seboj opravljajo diplomatski promet. Ti organi so po ustroju sicer različni, vendar pa so vsi sestavljeni iz ene ali več fizičnih oseb.

Razni avtorji predlagajo različna merila, na podlagi katerih je mogoče te organe jasno razlikovati ali pravilno vrednotiti. Zaradi lažjega razumevanja celotne problematike in zato ker predstavljamo dve temeljni konvenciji – o diplomatskih in konzularnih odnosih – naj opozorimo na neko temeljno dihotomijo, povezano z organi mednarodnih odnosov.

Vse te organe, ki so pristojni za odnose med državami in so ustanovljeni in delujejo na podlagi mednarodnega prava, lahko razdelimo v dve temeljni kategoriji. V prvi kategoriji so organi, katerih delovanje ima določene mednarodnopravne učinke (npr. sklenitev mednarodnega sporazuma, notifikacije prihoda ambasadorja v državo sprejemnico, vročitev diplomatskega protesta itd.). V drugi kategoriji pa so organi, katerih delovanje učinkuje na notranje pravo države, v kateri delujejo (npr. sklenitev zakonske zveze, likvidacija zapuščine, posredovanje pred sodnimi organi države sprejemnice itd.). Prvo kategorijo organov – to so vse vrste diplomatskih agentov – ureja diplomatsko pravo v ožjem smislu. Drugo kategorijo – konzularni agenti – prav tako ureja diplomatsko pravo, če so organi, ki delujejo v tujini, sredstvo mednarodnih odnosov: to je konzularnih odnosov. V tem primeru govorimo o diplomatsko-konzularnem pravu ali diplomatskem pravu v širšem pomenu besede. Odnos med diplomatskim pravom v širšem smislu in konzularnim pravom kot njegovim delom lahko opišemo kot odnos med *genus* in *species*. Splošni izraz »diplomatsko pravo« – v širšem smislu (*lato sensu*) – torej pokriva tudi konzularno pravo.

Poleg te splošne delitve lahko organe mednarodnih odnosov v smislu instrumentov držav razlikujemo tudi na temelju drugih meril. V tem smislu ponujamo zelo enostavno delitev:

1) *Individualni organi*: to so tisti, ki jih sestavlja samo ena fizična oseba; na primer šef države, minister za zunanje zadeve, ambasador, posebni odposlanec, konzul, stalni odpravnik poslov, delegat na mednarodni konferenci itd.

2) *Institucionalni organi*: to so tista akcijska sredstva države v mednarodnih odnosih, ki so sestavljena iz več oseb in med katerimi je določen hierarhičen, to je odnos nadrejenosti in podrejenosti. Vsaj konceptualno so ustanovljeni pred indivi-

⁹ Adolfo Maresca, *Usi diplomatici*, v »Novissimo Digesto Italiano«, zvezek XX; str. 242 in naprej

dualnimi ter delujejo tudi potem, ko individualci, ki jih sestavljajo, prenehajo opravljati svojo funkcijo. Tipičen primer institucionalnega organa v tem smislu je diplomatska misija: prav tako so to tudi razne vrste konzulatov (generalni konzulat, konzulat, vicekonzulat itd.), stalno predstavništvo pri neki mednarodni vladni organizaciji (npr. stalna misija pri Svetu Evrope, pri FAO, itd.); specialna misija, ki jo ena država pošlje v drugo za rešitev nekega konkretnega problema; delegacija neke države ali mednarodne organizacije na neki mednarodni konferenci (npr. delegacija Španije na KVSE ali delegacija Arabske lige na vrhunskem srečanju neuvrščenih držav itd.), sestavljena iz več oseb, ki so v hierarhičnem odnosu.

3) Poleg individualnih in institucionalnih moramo omeniti še eno kategorijo organov mednarodnih donosov, in to t.i. *kolegialne organe*, ki jih sestavlja več posameznikov, ki imajo isto nalogo in morajo delovati skupno, vendar pa so med seboj enakovredni, torej med njimi ni odnosa nadrejenosti in podrejenosti (npr. predsedstvo, ki ga predvideva ustava posamezne države, v katerem je vsakokratni predsednik le »primus inter pares«; posebna misija neke države, ki jo sestavljajo npr. dva ali več ambasadorjev, ki se udeleži pogrebni slovesnosti, poroke, rojstvene dne monarha itd.).

2. Diplomatski postopki

Norme diplomatskega prava – poleg organov določajo tudi postopke, ki so obvezujoči za organe kot instrumente mednarodnega diplomatskega prometa. Ti postopki nalagajo organom izvedbo številnih formalnih dejanj, s katerimi naj se vneseta določena jasnost in nedvoumnost o političnih stališčih držav, med katerimi poteka diplomatski dialog. Spoštovanje postopkov daje določeno vzajemno gotovost (pravno varnost), da bodo države resnično spoštovale tisto, za kar so se dogovorile, ali tisto, k čemur jih zavezujejo posebne norme diplomatskega prava.

Postopki – kot del diplomatskega prava – niso nič manj pomembni kot organi in imajo izrazito »civilizatorsko vlogo« v mednarodnih odnosih. Šele spoštovanje teh postopkov zagotavlja učinkovitost organov in mednarodnopravno obvezujočnost diplomatskih aktov.

Diplomatski postopki so zelo raznovrstni ter so prisotni in vsaki – normativni in operativni – fazi mednarodnih odnosov, v vseh vrstah mednarodnopravnih operacij med državami, in to od oblikovanja pravne norme do preizkusa njene veljavnosti na konkretnih primerih. Z drugimi besedami, diplomatski postopki pomenijo ravnanje in obnašanje (v smislu ceremonialnosti in stila), s katerima se z določenimi zunanji oblikami potrjuje sama vsebina (volja) ravnanja. Spoštovanje pravil ceremoniala in stila na eni strani vnaša določeno varnost v odnosih med mednarodnimi subjekti, na drugi strani pa pomeni zadovoljitev pravil t.i. »comitas gentium«, to je pravil mednarodne vljudnosti (courtesy, courtoisie internationale, Höflichkeit, Völkersitte).¹⁰

S »comitas gentium« mislimo na zbir pravil, ki se – čeprav niso del pozitivnega mednarodnega prava – uporabljajo v mednarodnih odnosih in določajo način obnašanja. Namen upoštevanja teh pravil je zagotavljanje medsebojnega spoštovanja, kar olajšuje stike med subjekti mednarodnega prava. Spoštovanje pravil mednarodne vljudnosti ni, strogo gledano, mednarodnopravna obveznost, vendar pa je njihovo spoštovanje dejanska potreba za vse države in njihove organe, ki kot

¹⁰ Vladimir Ibler, Rječnik međunarodnog javnog prava, Informator, Zagreb 1987, str. 154

člani mednarodne skupnosti želijo drugim državam izkazati spoštovanje in prijateljstvo. Na ta način države ohranijo sloves vljudnega člana mednarodne skupnosti. Mednarodna vljudnost se mnogo bolj, morda izključno, izkazuje v oblikah kot pa v vsebinah ter se v tem smislu razlikuje od mednarodnega prava in mednarodne morale.

Diplomatski protokol in ceremonial – kot del pozitivnega notranjega in mednarodnega prava – pa je zbir pravil o izkazovanju časti in spoštovanja predstavnikom držav v meddržavnih stikih, najpogosteje diplomatskim zastopnikom, predvsem šefom diplomatskih misij v državah, v katerih so akreditirani (državah sprejemnicah). Kljub temu da so ceremonialna pravila del notranjega prava, pa imajo močno mednarodnopravno in politično razsežnost – ne smejo namreč biti diskriminatorna, niti se ne smejo uporabljati diskriminatorno. Ceremonial – ob uradnih sprejemih, svečanostih, ob prihodih in odhodih uradnih predstavnikov tujih držav, igranje himen, častne salve, pregled častne čete itd. – mora biti enak za vse države. Razlikuje se lahko le, kadar gre za osebe, ki imajo različno stopnjo v istem razredu in pri prednostnem redu.¹¹

Normativni viri o postopkih v mednarodnih odnosih so različni:

1) Nekateri postopki so del pozitivnega diplomatskega prava, na primer tisti, ki so bili prej stoletja zgolj na ravni običajnega prava, kot tudi tisti, ki so povsem na novo kodificirani. Mislimo na postopke pri sklepanju mednarodnih sporazumov, legitimaciji šefov diplomatskih misij in šefov konzulatov, formalnih aktov pri nasledstvu mednarodnih pogodb (glej spredaj postopek Slovenije pri nasledstvu 55 mednarodnih konvencij ZN, katerih članica je bila SFR Jugoslavija).

2) Nekatere postopke določajo diplomatski običaji (*usus diplomaticus*). Mislimo na primer na razne čestitke, ki si jih izmenjujejo šefi držav ali vlad ali ministri za zunanje zadeve ob državnih praznikih, ob prevzemanju ali odhajanju s funkcij, izrazih sožalja ob nacionalnih dnevih žalovanja ipd.

Z vidika mednarodnega prava imajo postopki različne učinke:

1) Ti postopki neposredno ustvarjajo pravna pravila, ki urejajo odnose med državami in drugimi subjekti mednarodnega prava. Tipičen primer v tem smislu so diplomatski postopki, ki naj pripeljejo do sklenitve nekega mednarodnega sporazuma. Tukaj mislimo na tele postopke: prvič, na t.i. »*pactum de contrahendo*«, s katerim obe strani vzajemno izrazita pripravljenost, da dosežeta sporazum o določeni zadevi in v ta namen sprožita pogajalski proces; drugič, vodenje pogajalskega procesa ob upoštevanju metode, ki jih »zapoveduje« diplomatska stroka; tretjič, verodostojnost besedila sporazuma najprej v enostavni »tehnični« obliki pred podpisom in kasneje slovesno ob podpisovanju, in končno četrtič, emanacijo ratifikacijskih listin, to je njihova izmenjava in shranitev v skladu z določili sklenjenega sporazuma.

Glede diplomatskih postopkov – ki vsekakor niso nepomembni in v nemajhni meri določajo ali napovedujejo vsebino – je treba poudariti, da se ti postopki razlikujejo, kadar gre za normalne odnose med državami, od tistih, ki se uporabljajo v trenutkih napetosti, kriz ali celo vojne.

Kadar so odnosi *normalni* (v diplomatskem žargonu pojem prijateljski v bistvu označuje odnose, ki so samo normalni, torej, ki niso obremenjeni z nekimi resnimi problemi, zaradi katerih bi jih lahko označili kot »zapletene« ali »zaostrene«, se to izraža tudi v postopkih. *Animus* teh postopkov je v tem, da se »normalnost«

¹¹ Adolfo Maresca, *Il procedimento protocolare internazionale*; zvezek I, Giuffrè editore, Milano 1969. Avtor podrobno opisuje diplomatske in zunajdiplomatske postopke z obširno bibliografijo.

izkazuje z dejanji, iz katerih so jasno vidni medsebojno spoštovanje, obojestranska pripravljenost za širjenje in poglobljanje zaupanja in sodelovanja, poudarjanje skupnih potreb, toleranca pri razreševanju kontroverznih zadev ter spoštovanje in upoštevanje interesov nasprotne strani, ki so nasprotni našim itd.

Postopki ob normalnih odnosih vodijo torej k vzpostavljanju odnosov med dvema ali več subjekti.

V dvostranskih odnosih je tipičen primer postopek priznavanja (*recognitio*) druge države, ki s tem dobi svojo mednarodno pravno subjektiviteto (primer s številnimi novonastalimi državami v letih 1991/92) ali ponovno potrdijo svojo mednarodno pravno subjektiviteto, ki so jo *de facto* na pa tudi *de iure* izgubile (npr. baltiške države). Na večstranskem področju je tipičen primer postopek za sprejem neke države v eno od mednarodnih organizacij. Kadar gre za mednarodno vladno organizacijo, je ta postopek praviloma bolj svečan in formaliziran, kot pa kadar gre za mednarodno nevladno organizacijo.¹²

Druge vrste postopkov zadevajo tiste vrste sporazumov, s katerimi želijo države »inter se« vzpostaviti posebne oblike odnosov – diplomatske, konzularne, trgovinske, kulturne, finančne – za katere so potrebni tudi posebni mednarodni organi, kot na primer diplomatska misija; konzulat; predstavništva trgovinskih zbornic ali posebnih združenj, na primer kemične industrije; ribištva, turizma itd; kulturne centre; mešane banke za nastop na tretjih trgih itd.

Omeniti moramo tudi postopke, s katerimi se potrdi ali preizkusi pooblaščenost, to je legitimacija organov za mednarodne odnose, ki delujejo v tujini. Mislimo na postopke za pridobivanje soglasja za šefe misij, akreditacije diplomatskih agentov, predaje poverilnic in kopij poverilnic ter postopke za pridobivanje soglasja za imenovanje in delovanje šefov konzulatov (patentno pismo, eksekvatura), postopke notifikacije prihoda in odhoda na delo v državo sprejemnico posameznih diplomatskih agentov.

Postopki mednarodne legitimacije prav tako predvidevajo, da centralni organi neke države preko svojih diplomatsko-konzularnih predstavništev notificirajo drugim državam spremembe na najvišjih državnih funkcijah (na primer na mestu šefa države, vlade, ministra za zunanje zadeve ali obrambo itd.).

Številni postopki urejajo tudi t.i. »diplomatski vsakdan«, to je dnevno rutino v diplomatskem prometu. Mislimo na pošiljanje specialnih diplomatskih misij; postopke pri pogajanjih in sklepanjih sporazumov na najrazličnejših področjih; sodelovanje med mednarodnimi subjekti, protokolarnoceremonialnimi manifestacijami ob dvostranskih obiskih ali večstranskih konferencah, na primer ob sprejemanju novih držav članic ali slovesnem sprejemanju sklepnega dokumenta itd.

¹² V ponazoritev navajamo postopek ob sprejemu Slovenije v Organizacijo združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (United Nations Food and Agriculture Organization – FAO) 6. novembra 1993 v Rimu, kjer je tudi sedež organizacije. Sočasno je bilo sprejetih približno deset drugih držav.

Najprej se v plenumu opravi formalno glasovanje. Predsedujoči objavi rezultat in prebere imena novih članic. Člane delegacije, ki so v dvorani zadaj, predsedujoči potem povabi v poseben prostor, od tu se vrnejo in nosijo svojo zastavo in napis z imenom države (*country plate*), nato predsedujoči konference v posebnem govoru čestita novim članicam, za tem pa vodja delegacije prebere zahvalo, ki ne sme biti daljša od ene in pol tipkane strani. Govor mora biti v enem od svetovnih diplomatskih jezikov, če pa je v jeziku tiste države, mora država sama poskrbeti za prevod v vse diplomatske jezike (npr. izvirniki diplomatskih konvencij in tudi drugih sprejetih dokumentov v okviru OZN so v kitajskem, angleškem, francoskem, ruskem in španskem jeziku, pri čemer so vsi jeziki verodostojni).

Razumljivo je, da se postopki, ki se uporabljajo v »*nenormalnem stanju*« med državami, bistveno razlikujejo od pravkar obravnavanih, katerih skupni animus je volja za sodelovanje.

Kadar se neka država čuti užaljeno ali ponižano zaradi obnašanja organov druge države ali če se zaradi nasprotujočih si interesov napeti odnosi poslabšajo v kritične, morajo temu praviloma slediti tudi postopki, iz katerih je tako zaostrovanje razvidno. Mislimo na tele postopke: formalna zahteva za pojasnitev (npr. MZZ Slovenije je zahtevalo pojasnilo hrvaških organov o slovenskih počitniških domovih v Istri, ki so jih zasedle hrvaške oborožene sile, nekatere človekoljubne organizacije pa so v te domove želele naseliti begunce; oktober 1993); izvedba uradnega protesta, ki je lahko ustna ali pisna (z noto, demaršo), lahko pa se uporabi tudi kombinacija ustne in pisne metode; naslednja stopnja zaostrovanja je odpoklic ambasadorja na konzultacije; razglasitev enega ali več diplomatskih agentov, ki so tako ali drugače povezani z zadevo za nezaželeno osebo »*persona non grata*«; uporaba ukrepov retorizije, kar v bistvu pomeni odgovor z istimi postopki (ukrepi) na neko neprijateljsko ravnanje druge države, ki sicer ni protipravno, je pa škodljivo; predlog, da se nastali problem poskuša rešiti v nekem diplomatskem (s pogajanjem) ali nediplomatskem (mednarodno sodišče) postopku; in kot skorajda zadnji ukrep je grožnja ali dejanska prekinitev diplomatskih in morda sočasno tudi konzularnih odnosov.

Tudi uporaba skrajnega ukrepa – *extrema ratio* – vojne praviloma zahteva ravnanje v skladu z določenimi postopki: na primer pri morebitnem ultimatumu, ki ga je treba v skladu z mednarodnim pravom razumeti kot pogojno vojno napoved. Če namreč država, ki se ji ultimat daje, do določenega časovnega roka ne izpolni postavljenih zahtev, med njima nastopi vojno stanje; postopki pri formalni vojni napovedi; postopki rimpatriacije diplomatskih in konzularnih agentov držav v vojni (konvenciji iz l. 1961 in 1963 predvidevata postopek, ki se ga morata držati obe državi); postopek imenovanja in soglasje tretje države, da bo ščitila interese (»*bello manente*«) ene države pri drugi državi v vojni.

Tudi po koncu kriznih odnosov – tudi tistih, ki so se končali z vojno – morata obe državi ali več držav sprožiti določene postopke: za sklenitev sporazuma, s katerim naj se spor reši; priprava in perfektuiranje vseh elementov mirovnega sporazuma; za ponovno vzpostavitev diplomatskih in konzularnih odnosov, za normalizacijo gospodarskega sodelovanja itd.

Diplomatski postopki zahtevajo torej določeno obliko, ki v nemajhni meri vpliva tudi na samo vsebino. Zato je za diplomatske postopke predpisana tudi določena (obvezna) oblika.

Tako je za nekatere postopke predpisana pisna oblika: na primer postopek imenovanja ambasadorja, konzula ali pooblaščenca; za vse vrste diplomatskih notifikacij itd.

Drugi postopki so lahko izvedejo tudi samo ustno: na primer govori, s katerimi diplomatski agenti izrazijo uradno stališče do določenega problema ali celote odnosov na dvostranski ali večstranski ravni. Spet drugi postopki se kažejo v določenem ravnanju, ki pa ima čisto formalen pomen: na primer prisotnost predstavnika ministrstva za zunanje zadeve ob prihodu novega ambasadorja v državo sprejemnico; vojaške časti ob obisku šefa države; kadar ambasador ali drugi diplomatski agent neke države demonstrativno zapusti uradno ceremonijo, na kateri so bile morda izrečene besede proti državi, katere predstavnik je ali kadar so na taki

ceremoniji osebe, katerih prisotnost ni združljiva z naravo odnosov med država-
ma. Ti postopki, ta ravnanja imajo diplomatski, torej predvsem političen pomen.

Postopki za razreševanje mednarodnih sporov

Tudi ti postopki izhajajo iz sporazuma med strankami. Sporazum je sklenjen s pomočjo in z metodami diplomatskih organov. Smisel teh postopkov je utreti pot sporazumu, s katerim bi se rešil mednarodni spor: mislimo na diplomatske postopke – poleg tistih, ki zahtevajo zaupnost pogajanj – t.i. dobre usluge (good offices), mediacije, poravnave in preiskave.

Poleg teh čisto diplomatskih moramo omeniti še postopke, ki so vsaj v sklepnih fazah nediplomatski: mislimo na postopke arbitraže ali postopek pred nekim mednarodnim sodiščem.

3. *Diplomatske strukture*

Diplomatski organi in postopki lahko dejansko »živijo in delujejo« le, če so tudi takega ustroja, da se v njih lahko odvijajo mednarodni odnosi. Tudi to določa diplomatsko pravo.

Z ustrojem mislimo na vzporedni in sočasni obstoj ter medsebojno povezanost – koeksistenco – diplomatskih organov, s katerimi se vzpostavljajo in odvijajo mednarodni odnosi. Diplomatski organi namreč z ustrojem pridobe svoj poseben raison d'être in pravno opredelitev.

Koeksistenca diplomatskih organov – to je ustroj sam – se udejanja preko (državnih) aparatov, v katerih se odvijajo mednarodni odnosi med dvema ali več državami. Koeksistenca teh organov je temeljni pogoj za vzpostavitev tiste vrste odnosov, ki so bistvo diplomacije. V tem smislu je na primer neka mednarodna konferenca tisti okvir – ustroj – v katerem države (inter se) vzpostavijo diplomatski dialog (t.i. kongresna ali konferenčna diplomacija). Redna ali izredna srečanja držav članic v telesih (komiteji, komisije, plenum, sekretariat itd.) neke mednarodne vladne organizacije so tisti ustroj, v katerem države članice vzpostavljajo odnose med seboj in mednarodno organizacijo samo (t.i. societarna diplomacija ali diplomacija mednarodnih organizacij).¹³

Prav tako so na primer tudi centralni organi neke države, pristojni za mednarodne odnose, tista obča struktura, znotraj katere ena država vzpostavlja uradne stike z drugimi državami. Ti stiki so sicer najrazličnejšega dometa, vendar pa so praviloma vsi diplomatske narave.

Omenjeni organi lahko svojo mednarodno funkcijo opravljajo le, če je med njimi določena »diplomatska integracija« – mislimo na določeno medsebojno sodelovanje pristojnih organov držav ali mednarodnih organizacij, ki so subjekti mednarodnih odnosov. V praksi to pomeni, da mora sistem t.i. kongresne diplomacije omogočiti, da posamezne delegacije dejansko lahko delujejo in sodelujejo na neki konferenci. Analogno mora sistem t.i. diplomacije mednarodnih organizacij omogočati misijam držav članic sodelovanje znotraj organov organizacije. Prav

¹³ V literaturi in dnevno-politični rabi lahko najdemo številne izraze za posamezne vrste večstranske diplomacije: parlamentarna, konfeksijska, kolektivna diplomacija, diplomacija v jedrski dobi, diplomacija socializma, makroekonomska diplomacija, diplomacija sestankov na vrhu, diplomacija detanta itd. Glej D. Pindič, op. nav. str. 266

tako mora sistem dvostranske diplomacije omogočiti, da se v ministrstvu za zunanje zadeve države sprejemnice ustvarjajo stiki in običajna diplomatska korespondenca z diplomatsko-konzularnimi predstavništvi držav pošiljateljic.

Omenjene strukture so torej objektivni temeljni pogoj, nekakšna »infrastruktura«, v kateri delujejo organi in potekajo odnosi. V glavnem določajo tudi oblike (forme), v katerih se ti odnosi odvijajo. V diplomaciji namreč še vedno prevladuje upravičeno prepričanje, da brez zunanje oblike ni mogoče doseči ustrezne notranje vsebine. Vse, kar je namreč v mednarodnem diplomatskem prometu nejasno, zmedeno, diskriminirajoče, naj bi te strukture – tudi zaradi doslednosti, ki jo gojijo do oblike – odstranile. Prav zaradi teh struktur – skozi katere se odvijata vsebina in oblika – mednarodni odnosi dobivajo lastno identiteto in svoj nomen iuris, to je mednarodno pravno opredelitev; zato govorimo o diplomatskih odnosih, konzularnih odnosih, kongresnih ali konferenčnih, družbenih odnosih itd.

Ob upoštevanju narave odnosov, ki se odvijajo znotraj in s pomočjo posameznih struktur, jih lahko klasificiramo kot:

a) strukture za dvostranske odnose; tipičen primer so vsi (praviloma centralni) organi države sprejemnice, preko katerih delujejo stalne diplomatske misije, specialne in konzularne misije države pošiljateljice;

b) strukture za večstranske odnose; tipičen primer so t.i. diplomatske konference, ki so namenjene na primer: pravu morja, pravu diplomatskega kurirja, pravu vesolja itd.; posameznim političnim problemom: konferenca na Jugoslaviji, Bližnjem vzhodu, Somaliji; regionalnim zadevam: Konferenca o evropski varnosti in sodelovanju, Konferenca o Srednji Ameriki itd. Drug tipičen primer so stalna ali občasna srečanja držav članic v okviru teles posameznih mednarodnih vladnih organizacij.

Z vidika delovnega področja in cilja gre torej za politične (KVSE), gospodarske (FAO, ICAO, EBRD itd.) ter kulturne (UNESCO) in vojaškopolične (NATO; ZEU; NACC, ANZUS) strukture. Postopoma pa nastajajo tudi nove strukture, prilagojene novejšim problemom: ekologiji, morju, vesolju, demografiji itd.

Posebno vprašanje, povezano s tem, je vprašanje odnosov, ki se ustvarjajo med temi strukturami in diplomatskimi organi. Tega tu ne bomo obravnavali, rečemo naj le, da so ti odnosi neizogibni, logični, saj gre za določeno združljivost in sožitje med njimi, ki naj zagotovi in potrdi pravico do obstanka (raison d'être) struktur in organov – torej njihovo funkcionalno uporabnost.

Poleg tega da diplomatske strukture opravljajo omenjene funkcije, moramo poudariti še eno, ki ni nič manj bistvena. To je usklajevanje in povezovanje raznih oblik mednarodnega sodelovanja preko struktur, pri čemer le-to dobiva značilnost sistema. To je sistema diplomacije, ki ga želi v celoti zajeti sodobno diplomatsko pravo.

1) Ustroj stalnih diplomatskih predstavništev je v vsakodnevnem življenju ozko povezan z ustrojem konzularnih odnosov. Kljub temu da imajo posamezna konzularna predstavništva (generalni konzulat, konzulat, vicekonzulat, konzularna pisarna) vso potrebno organizacijsko in operativno avtonomijo, je diplomatska misija v hierarhičnem smislu (predvsem političnega trenutka v mednarodnih odnosih) nadrejena konzularnim strukturam. Diplomatska misija je namreč tista, ki »oživi ali ukine« neko konzularno predstavništvo. Preko veleposlaništva (ambasade) potekajo tudi diplomatski postopki v zvezi z odpiranjem raznih tipov konzulatov, ravni konzulata, postopkov v zvezi z legitimacijo in avtorizacijo konzularnih agentov in drugega osebja konzulata itd. Isto vlogo ima stalno diplomatsko predstavništvo glede t.i. specialnih misij s konferenčnimi in kongresnimi strukturami.

Prav tako so strukture stalnih diplomatskih misij povezane s konferencami in

kongresi. Praviloma se tudi vsa pripravljalna dejanja, ki so povezana s konferenco, odvijajo po diplomatskih poteh – to je preko stalnih diplomatskih misij v glavnih mestih držav sprejemnic. S temi dejanji mislimo na: proučevanje pripravljenosti posameznih držav in drugih mednarodnih subjektov, da sodelujejo na konferenci, morebitno diplomatsko prepričevanje možnih sodelujočih o koristnosti take konference; razpošiljanje uradnih vabil, notifikacijo sodelujočih delegacij, konzultacije med skupinami politično sorodnih držav pred začetkom konference, priprave za imenovanje oseb v glavne organe konference itd.

Ne smemo pozabiti tudi na strukturalno povezanost med kongresno diplomacijo in diplomacijo mednarodnih organizacij. Ni redkost, da se začetna ideja, ki se prelevi v pobudo za sklic neke mednarodne konference, porodi znotraj struktur – v katerih sodelujejo države članice – neke mednarodne organizacije. Mislimo še posebej na pobude, ki so bile oblikovane na generalni skupščini za sklic mednarodnih konferenc, namenjenih kodifikaciji diplomatskega prava in drugih področij mednarodnega prava. Prav tako se take pobude rojevajo tudi v mednarodnih regionalnih organizacijah, ki pa kasneje dobijo splošno naravo. Znotraj struktur regionalnih organizacij se sklicujejo pogosto tudi pripravljalni sestanki za konference, ki se organizirajo na splošni ravni Združenih narodov. V tem smislu moramo spomniti na komisije, ki so bile ustanovljene v okviru Sveta Evrope med leti 1960 – 1968 in so bile posvečene konzularnemu pravu, pravu pogodb, večstranski diplomaciji in nasledstvu držav v pogodbah. Prav tako je evropski komite o specialnih misijah deloval tudi kot sklicatelj Generalne skupščine OZN o tej problematiki.

Regionalne mednarodne organizacije so prav tako tiste strukture, znotraj katerih se sprejemajo številne konvencije, ki imajo različen mednarodnopravni domet. S področja diplomatskega prava je treba omeniti ponovno Svet Evrope, ki je poleg svojih približno 150 konvencij leta 1972 sprejel tudi Evropsko konvencijo o imuniteti držav z dodatnim protokolom in 7. decembra 1967 Evropsko konvencijo o konzularnih funkcijah. K obema konvencijama lahko pristopijo seveda vse države članice Sveta Evrope.

Diplomatske strukture spadajo v del celotne diplomatske infrastrukture, ki omogoča mednarodnim subjektom, popolnim in nepopolnim (državam, mednarodnim organizacijam, osvobodilnim gibanjem) in raznim drugim nosilcem politične moči, da vstopajo v mednarodni dialog.

Šele strukture diplomaciji – kot metodi in instrumentu – zagotavljajo tehnične pogoje, potrebne za njeno funkcioniranje. V svojem operativnem bistvu je diplomacija pravzaprav dialog: to je dialog, ki se ustvari med za to pristojnimi organi dveh ali več mednarodnih subjektov. Sporočila, predlogi in odgovori, – kar vse skupaj sestavlja diplomatska pogajanja – so mednarodni subjekti, ki se izmenjujejo s pomočjo omenjenih struktur. Struktura torej zagotavlja delovanje, vzpostavitev in razvoj samega dialoga, kadar pride do stalnega ali občasnega dialoga med dvema ali več organi mednarodnih subjektov.

III.

GLOBALIZACIJA ZAHODNEGA KONCEPTA DIPLOMACIJE

Pri predstavitvi dve temeljni konvenciji diplomatskega prava, ki so jim sledile

še številne druge (glej spisek spredaj), moramo na kratko omeniti tudi proces globalizacije zahodnega koncepta diplomatskega prava.¹⁴

Večina avtorjev, ki se ukvarja z zgodovino diplomacije ali zgolj z zgodovino evolucije diplomatskih metod, sledi t.i. zahodni razvojni črti. Le-ta se začne z antično Grčijo, nadaljuje z rimsko civilizacijo, razpadom te civilizacije – imperija na zahodno (476, evropsko) in vzhodno (Bizanc). Diplomatske metode, ki jih je 11. stoletij razvijal Bizanc, že v 12. in 13. stoletju prevzamejo in izpopolnijo italijanske mestne države, ki vzpostavijo sistem stalnih diplomatskih misij (14. in 15. stoletje) – to je sistem, ki ga postopoma prevzamejo celotna Evropa, ZDA in tiste države, ki sestavljajo zahodno civilizacijo liberalne demokracije. V drugi polovici 20. stoletja pa ga prevzamejo tudi vse novonastajajoče države v preostalem t.i. »tretjem« delu sveta. Tako pride do globalizacije zahodnega koncepta diplomacije, kar pomeni, da so diplomatske metode in tehnike sprejeli praktično vsi mednarodni subjekti ali, bolje rečeno, vsi tisti, ki se ukvarjajo z diplomacijo.

V starem, srednjem in novem veku¹⁵ so vzporedno obstajale številne druge civilizacije (v smislu politično organiziranih družb civilizacije faraonskega Egipta, islamska, indijska in druge azijske, latinskoameriška, kitajska, japonska itd.), ki so prav tako uporabljale in razvijale diplomacijo v najširšem smislu – to je kot oblikovanje in izvajanje zunanje politike, kot sredstvo in aparat ter posebno stroko ali znanost v mednarodnih odnosih.

Verjetno bi bilo mogoče na številnih primerih pokazati, da so te civilizacije (države) kljub samo občasnim stikom z zahodno civilizacijo uporabljale in razvijale vsebinsko enake ali vsaj zelo podobne metode pod pogojem, da so bile na približno isti stopnji razvoja. Tukaj mislimo na postopke pri pošiljanju in sprejemanju odposlancev, sklepanje mirovnih, trgovinskih ali sporazumov o prijateljstvu; postopke pri vodenju pogajanj, spoštovanju osebne imunitete in priznavanju privilegijev diplomatskim odposlancem, predaji in sprejemanju pooblastil itd.

Reči hočemo, da so posamezne civilizacije in kulture, organizirane v politične skupnosti (države, imperije, zveze itd.), ki so se sicer samostojno (ločeno) razvijale ter se dotikale samo na robovih – zaradi česar ni bilo bistvenih medsebojnih vplivov – uporabljale in razvijale ali organizirale svojo državnost – to je notranjo in zunanjo politiko – relativno podobno. Zato so tudi razvijale in uporabljale vsebinsko in oblikovno podobne diplomatske metode.

Ekspanzija evropskih sil pomeni predvsem ekspanzijo evropskih civilizacijskih obrazcev v smislu širjenja pravil mednarodnega komuniciranja, kot so ga uveljavile države Zahoda.¹⁶ Posebno v diplomaciji – v širšem in v ožjem smislu – je zahodna civilizacija z »izvozom« metod ter njihovo uveljavitvijo povsod po svetu doživela svojevrstno zmago, ki praktično traja že celo 20. stoletje.

Konec 19. stoletja je namreč Zahod dokončno vzpostavil svojo hegemonijo

¹⁴ Ko govorimo o zahodnem tipu diplomacije, namerno zanemarjamo nekatere razlike med diplomacijo posameznih velikih sil – ZDA, VB, Francije, Nemčije in poevropske Rusije – ki so posledica različne nacionalne narave, tradicije in vsakokratnih konkretnih potreb in zahtev. Zanemarjamo jih zato, ker vse skupaj kljub individualnim posebnostim sestavljajo zahodni koncept diplomacije.

¹⁵ Delitev na stari, srednji in novi vek je delitev, ki velja za evropski (zahodni) razvojni tok. Ni pa smiselna, pravzaprav je celo škodljiva, če bi z njo hoteli razmejiti povsem druge civilizacije, ki so sicer obstajale ali pa so se celo začele mnogo prej, a na zahodno niso bistveno vplivale (kitajska, egipčanska, latinskoameriška, arabska, indijska in druge azijske civilizacije)

¹⁶ Ekspanzija, ki pomeni politično, ekonomsko, kulturno in vojaško širjenje v nove geografske in politične prostore, je posledica dolgotrajne akumulacije nacionalne moči, ki v določenem trenutku doseže tako stopnjo, da je ni več mogoče zadrževati v nacionalnih okvirih, zaradi česar je ekspanzija v nove prostore neizogibna.

v preostalem delu sveta.¹⁷ S tem se je sklenil proces ekspanzije, ki se je začel kakšnih 400 let prej, ko je Kolumb odkril Ameriko in ko je Vasco da Gama s Portugalske okoli rta Dobre nade prispel na obale zahodne Indije. V teh štirih stoletjih si je Zahod podredil praktično vse daljne dežele – razen Afganistana in Abesinije (Etiopije) in pustil relativno samostojnost tistim, ki so vsaj delno sprejeli sistem zmagovite zahodne civilizacije.

Kljub temu da je prevlada Zahoda relativno novejša stvar, je še v 70. letih 20. stoletja kazalo, da bo tudi dolgotrajna. V začetku tega stoletja je bila svetovna ureditev vzpostavljena na podlagi ravnotežja sil med glavnimi zahodnimi silami. Pogled nazaj kaže, da se je diplomatska zgodovina odvijala znotraj relativno stabilnega ravnotežja, ki je bil posledica prevlade Zahoda. Politična slika sveta je bila zato precej enostavna. Diplomatska zgodovina – kot politična zgodovina odnosov med državami, ki so v hierarhičnem odnosu – se zdi torej kot tok tistih okoliščin in dogodkov, ki so pripeljali do prevlade Zahoda. Z vidika zahodnega sveta vsi dogodki in procesi zunaj teh pravzaprav ne spadajo v zgodovino in jih lahko spregledamo. Zahodni pogled na diplomatsko zgodovino je torej sosledje določenih dogodkov, ki so skozi stoletja pripeljali do današnje prevlade Zahoda. Sestavni del tega stališča, ki je tudi stališče zahodnih velesil, je seveda tudi napuh in prevzetno prepričanje o rasni in civilizacijski superiornosti. Podobno prepričanje o superiornosti celote neke rase, civilizacije in kulture nad drugo zasledimo v obnašanju faraonskega Egipta, ekspanziji rimskega imperija in Bizanca ter v že omenjenem prodoru evropskih sil v preostali svet. Imperij namreč vedno vpleta vojno ter posebno mentaliteto, ki jo Duroselle imenuje »esprit imperial«. Ta vsebuje stalno in nezadržno željo po moči in osvajanju. Imperij namreč vedno zahteva prostor.¹⁸

Celoten svet je v tem smislu postal interesno območje Zahoda in bil s tem vključen v zahodno politično in diplomatsko zgodovino. Ker ja ta proces »okcidentalizacije« zelo mlad in so tako sicer »pozahodnjene« države še naprej ostale podrejene in na obrobju (Indija je bila na primer vključena v zahodno interesno sfero prav zato, ker je l. 1746 postala predmet spopada med dvema velikima evropskima silama – Francijo in Anglijo. Slednja je Indijo konec 19. stoletja že vključila v svoj imperij). Zahvaljujoč Petru Velikemu, je tudi Rusija postala velesila, vendar pa je Zahod nikoli ni imel za res civilizirano. S čisto kulturnega vidika Rusija zato ni nikoli pripadala prvi kategoriji zahodnih držav. Tak pogled na Rusijo kot na polevropsko državo ostaja tudi še danes, in to kljub spremembam, ki so se začele po letu 1985 (Gorbačov). Razumevanje diplomatske zgodovine kot sosledja dogodkov, ki so privedli k nadvladi Zahoda, je do neke mere čisto logično. Zahod je svoj sistem diplomatskih pravil postopoma razširil na ves preostali svet, ki je npr. po letu 1945 samo formalno sodeloval (v raznih telesih Združenih narodov in drugih diplomatskih konferenc) pri vzpostavljanju tega sistema. Sedanji diplomatski sistem – to so vse konvencije in drugi dokumenti – je namreč čisti proizvod zahodne civilizacije, ki so se mu ostale države »prisiljene« pridružiti, ker ga še ne morejo spreminjati. Da bo tako tudi ostalo, seveda ni mogoče z gotovostjo trditi, saj je nemogoče izključiti porast vpliva »nezahodnih držav« v mednarodni skupnosti že v relativno bližnji prihodnosti.

¹⁷ Pojem hegemonija v tem kontekstu uporabljamo ne toliko v smislu politične podrejenosti nerazvitega sveta, tudi nekdanjega socialističnega, temveč prevlade Zahoda na tehnološki, finančni, ekonomski in vojaški ravni. Ta hegemonija je manj uspešna, kadar gre za razne oblike presajanja zahodnih kultur v »tretji svet«, ki se upira sprejemanju zahodnega koncepta z različnimi oblikami fundamentalizma (islamski itd.).

¹⁸ Jean Baptiste Duroselle, *Reflexions sur l'origine des empires*; *Diplomazia e storia delle relazioni internazionali*, Milano, Giuffrè 1991; *Studi in onore di Enrico Serra*.

Diplomacija in njena evolucija seveda sledita glavnemu evolutivnemu toku zahodne civilizacije. Židje in Grki so bili povezani v rimski imperij, ki se je spreobrnil v krščanstvo (380 l. Solunski edikt, Teodozij), še preden je prišlo do zloma zahodnega dela imperija (476). Barbari, ki so zavzeli imperij, so se prav tako civilizirali in sprejeli krščanstvo. Praktično nezadržna ekspanzija zahodnega koncepta se je začela v zadnjem desetletju 15. stoletja (1491 – 93; papež simbolično razdeli svet med tedanji velesili Španijo in Portugalsko).

Sklepna misel

Na začetku tega stoletja je bilo relativno močno zakoreninjeno prepričanje v političnih in vojaških strukturah velesil, da bo hegemonija Zahoda nad preostalim svetom pravzaprav »večna«. Zato morajo velesile uporabiti svojo diplomatsko večino in si razdeliti interesne sfere kolikor moč enakomerno, da bi se tako ustvarilo novo globalno ravnotežje ter preprečile vojne med njimi. V prvi polovici stoletja se je ravnotežje ustvarjalo med petimi ali šestimi velesilami, v drugi polovici pa samo med dvema (ZDA in Sovjetsko zvezo). Obe svetovni vojni in vsakokratne delitve interesnih sfer so bile samo v funkciji vzpostavljanja temeljnega ravnotežja. Ko je po razpadu Sovjetske zveze (l. 1990) razpadel tudi bipolarni sistem, se ciklično povrne obdobje številnejših dejavnikov – držav na mednarodni sceni – , ki so si med seboj v hierarhičnem razmerju. V 80. letih še vedno prevladuje mnenje – sicer manj med politiki in bolj med tehnomenedžerji – »da prevlada Zahoda zaradi svoje globalnosti nima precedensov ter da njena prihodnost ni vprašljiva. Konec stoletja in konec tisočletja pa nas že omenjene spremembe ponovno vračajo k bolj zgodovinskemu razmišljanju, ki uči, da prevlada Zahoda prav tako ne more biti večna, tako kot ni bila večna hegemonija Asircev, Perzijcev, Grkov, Rimljanov, Hunov, Arabcev, Mongolov, Kitajcev itd.

Kadar skušamo predstaviti evolucijo diplomatskih metod skozi zgodovino, je naša naloga lažja, kot pa bi bila npr. naloga zgodovinarja, ki mora predstaviti vzporeden razvoj različnih civilizacij (kitajske, srednjeameriške, evropske, faraonske, bližnje- in srednjevzhodne, vzhodnjaške itd.). Razvoj diplomatskih metod je torej dovolj linearen in ga lahko označimo kot razvoj znotraj zahodnega civilizacijskega koncepta, ki je in bo ostal »splošen in globalen« vsaj do konca 20. stoletja.