
KAZALO

PREDGOVOR

(Milan Brglez)..... XI

SEZNAM KRATIC XV

I. DEL:

UVODNA RAZPRAVA..... 1

DIPLOMATSKO IN KONZULARNO PRAVO

(Iztok Simoniti, Irena Jager Agius) 3

II. DEL:

KONVENCIJE IN DRUGI DOKUMENTI DIPLOMATSKEGA PRAVA..... 61

UVODNO POJASNILO..... 63

DUNAJSKI PRAVILNIK 65

Final Act of the Congress of Vienna 66

AACHENSKI PROTOKOL..... 71

Protocol of Conference Between the Plenipotentiaries of Five Powers of Austria,
France, Great Britain, Prussia and Russia..... 72

KONVENCIJA O PRIVILEGIJAH IN IMUNITETAH
ORGANIZACIJE ZDRUŽENIH NARODOV..... 75

Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations 78

KONVENCIJA O PRIVILEGIJAH IN IMUNITETAH
SPECIALIZIRANIH AGENCIJ..... 95

Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies 98

SPLOŠNI SPORAZUM O PRIVILEGIJAH IN IMUNITETAH SVETA EVROPE..... 161

General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe 164

DUNAJSKA KONVENCIJA O DIPLOMATSKIH ODNOSIH..... 213

Vienna Convention on Diplomatic Relations..... 216

DUNAJSKA KONVENCIJA O KONZULARNIH ODNOSIH	253
Vienna Convention on Consular Relations.....	256
EVROPSKA KONVENCIJA O KONZULARNIH FUNKCIJAH	319
European Convention on Consular Functions.....	320
DUNAJSKA KONVENCIJA O PRAVU MEDNARODNIH POGODB	365
Vienna Convention on the Law of Treaties.....	366
KONVENCIJA O SPECIALNIH MISIJAH	375
Convention on Special Missions.....	378
EVROPSKA KONVENCIJA O IMUNITETI DRŽAV	417
European Convention on State Immunity.....	418
KONVENCIJA O PREPREČEVANJU IN KAZNOVANJU ZLOČINOV PROTI MEDNARODNO ZAŠČITENIM OSEBAM, VKLJUČNO Z DIPLOMATSKIMI AGENTI	457
Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents.....	460
DUNAJSKA KONVENCIJA O PREDSTAVLJANJU DRŽAV V NJIHOVIH ODNOSIH Z MEDNARODNIMI ORGANIZACIJAMI UNIVERZALNEGA ZNAČAJA	473
Vienna Convention on the Representation of States in Their Relations With International Organizations of a Universal Character.....	476
DUNAJSKA KONVENCIJA O NASLEDSTVU DRŽAV GLEDE POGODB	541
Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties.....	542
EVROPSKA KONVENCIJA O ZATIRANJU TERORIZMA	547
European Convention on the Suppression of Terrorism.....	548
MEDNARODNA KONVENCIJA PROTI JEMANJU TALCEV	579
International Convention Against the Taking of Hostages.....	582
DUNAJSKA KONVENCIJA O PRAVU MEDNARODNIH POGODB MED DRŽAVAMI IN MEDNARODNIMI ORGANIZACIJAMI ALI MED MEDNARODNIMI ORGANIZACIJAMI	597
Vienna Convention on the Law of Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations.....	600
KONVENCIJA O VARNOSTI OSEBJA ZDRUŽENIH NARODOV IN SPREMLJEVALNEGA OSEBJA	613
Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel.....	616

KONVENCIJA ZDRUŽENIH NARODOV O SODNIH IMUNITETAH DRŽAV IN NJIHOVEGA PREMOŽENJA	641
United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property.....	644
KONVENCIJA SVETA EVROPE O PREPREČEVANJU TERORIZMA	673
Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism.....	674
PROTOKOL (št. 7) O PRIVILEGIJAH IN IMUNITETAH EVROPSKE UNIJE	705
Protocol (No. 7) on the Privileges and Immunities of the European Union.....	706
SUMMARY	
Diplomatic Law: A Selection of Conventions.....	721

ZAHVALA

Priročnik je rezultat timskega dela. Glavna vprašanja vsebine, metodologije in organizacije smo enakovredno reševali v dialogu. Zato sem zelo hvaležen spoštovanima kolegicama mag. Ireni Jager Agius in dr. Ani Polak Petrič, ki sta tudi avtorici uvodnikov h konvencijam in drugim v priročniku objavljenim dokumentom, ter kolegoma dr. Milanu Brglezu in Igorju Kovaču, M.A.I.S.

Zahvala gre tudi prevajalkam in lektorici mag. Nevenki Gajšek, Amerisi Kurbegović, Tei Mejak in mag. Nataši Zupančič-Tomc ter Jelki Štemberger, vodji prevajalske službe Ministrstva za zunanje zadeve, ki so opravile zelo obsežno in zahtevno delo tako v terminološkem kot vsebinskem smislu.

Vsi so, kljub zelo zahtevnim vsakodnevnim nalogam, brez plačila, vendar ne zastonj, soustvarjali ta priročnik.

Glavni urednik

PREDGOVOR

Knjiga, ki je pred vami, je ne samo dobrodošla, ampak izredno pomembna pridobitev za vse, ki se na Slovenskem ukvarjamo z diplomatskimi študijami. Lahko bi rekel, da smo jo čakali (pre)dolgo, a je bilo glede na njeno zasnovu in kakovost vredno počakati. Ne samo zaradi tega, ker so sedaj na enem mestu zbrani ključni mednarodnopravni viri diplomatskega prava, ampak tudi zato, ker so ti viri pospremljeni z uvodno študijo, ki daje natančen uvid v razvoj in odprta vprašanja, s katerimi se diplomacija (in diplomatske študije) soočajo v svojem vsakdanu.

Diplomatske študije, katerih pomemben (in najrazvitejši) del je diplomatsko pravo, so na Slovenskem dokaj mlada veda. Zato ne čudi, da jih pogosto obravnavamo v okviru študija zunanje politike ali še širše kar v okviru znanosti o mednarodnih odnosih. A s tem jim, bodisi zavedno bodisi nezavedno, delamo tudi veliko krivico. Ne samo, ker jih že dolgo razvijamo kot samostojno vedo, ampak tudi zato, ker včasih manjka zavedanja, da so bili eni prvih slovenskih »zunanjih politikov« prav diplomati, ki so po svetu delovali v diplomaciji in širili vedenje o njej.¹ Prav to izhodišče, tj. udejanjanje zunanje politike v mednarodnih odnosih, najbolj hromi razvoj diplomatskih študij kot samostojne vede. Dejstvo namreč je, da še vedno mnogi diplomacijo razumejo le kot veččino ali obrt, sredstvo brez lastne dodane vrednosti; zato naj bi se diplomacije kot koncepta *per se* ne dalo preučevati, predvsem pa bi bilo njeno preučevanje nesmiselno. Tak pogled lahko pripišemo parcializmu v znanosti, tj. uveljavljanju majhnih in omejenih fragmentov, ki jih po načelu »rezanja salame« metodološko in teoretično prilagodimo potrebam raziskovalcev, namesto da bi se raziskovalci prilagodili predmetom proučevanja² iz dejanskega življenja. In prav to je »problem« diplomacije, tj., da je kot koncept prezahtevna, saj je njeno bistvo interdisciplinarno, ta interdisciplinarnost pa se kaže v njeni vsakodnevni aktivnosti. Dobra diplomatka, dober diplomat in dobra diplomacija so tisti, ki črpajo znanja iz zakladnice zgodovine, razumejo odnose med strukturami in agenti, prelivajo znanje in vedenje v formo ali obliko protokola in ceremoniala ter končno vse to kodificirajo v

1 Če omenim samo dva v mednarodni skupnosti najbolj znana: to sta Žiga Herberstein, ki se je rodil v Vipavi in bil dvakrat poslan kot ambasador – leta 1517 in 1526 – v Moskvo, in jezuit Ferdinand Avguštin Hallerstein, rojen v Mengšu in ki je deloval kot diplomatski posrednik na Kitajskem. Oba, čeprav za svetovno diplomacijo izjemnega pomena, sta bolj kot doma prepoznana v mednarodni skupnosti. Dejansko potrjujeta reklo *nemo propheta in patria*.

2 Bojko Bučar, Stroka in politika ob deseti obletnici slovenske zunanje politike. *Teorija in praksa*, jan./febr. 2001, letn. 38, št. 1, str. 142–151.

mednarodnem pravu. Pri slednjem velja poudariti predvsem pomen mednarodnega občega običajnega prava in mednarodnega pogodbenega prava, ki sta sinhrono in simultano ključna vira sodobnega diplomatskega prava, kakršnega poznamo danes.

A diplomatsko pravo ni nastalo samo od sebe, ampak iz nuje. »Politizacija diplomacije« (kakor Udovič³ imenuje prehod od gospodarske k politični diplomaciji) in predvsem rast politike prestiža (tj. prehod od »pragmatične« k »simbolični« diplomaciji) sta terjali jasnejšo ureditev diplomatskega protokola. Ker je simbolika postajala vse pomembnejša, so tudi vprašanja v zvezi z njo postajala čedalje bolj pereča. Primerov o tem ne manjka,⁴ je pa zanimivo, da je kljub visokim napetostim prav na področju prednostnega vrstnega reda mednarodna skupnost potrebovala skoraj 300 let, da je to vprašanje rešila. Zanimivo je, da takratno mednarodno obče običajno pravo rešitve ni moglo najti, zato se je rešitev oblikovala znotraj mednarodnega pogodbenega prava.⁵ A kar je še bolj zanimivo, učinki dogovorjene ureditve diplomatskih rangov so se nato ponovno preoblikovali v mednarodno obče običajno pravo. To se je odrazilo predvsem v tem, da so Dunajski pravilnik in Aachenski protokol spoštovale tudi države in entitete, ki niso bile del dunajskega sistema in so nastaja(ja)le pozneje. Zgodba se je ponovila 150 let pozneje, ko so bili dosežki mednarodnega občega običajnega prava ponovno kodificirani v mednarodnem pogodbenem pravu, tj. v Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih (DKDO 1961).

Seveda tudi ta kodifikacija diplomatskega prava ni ostala le znotraj okvirov držav pogodbenic, ampak je imela širše učinke. Tako danes določila DKDO spoštujejo ne samo države pogodbenice, ampak tudi države, ki k DKDO formalno niso nikoli pristopile. To je še en dokaz, da prihaja v sodobnem diplomatskem pravu do neprestanih prehodov med mednarodnim občim običajnim pravom in mednarodnim pogodbenim pravom. Lahko bi dejali tudi, da je prav diplomatsko pravo tisto, kjer sta ta dva formalna vira mednarodnega prava tako tesno povezana, da ju je skorajda nemogoče enoznačno razmejiti.

Prav zaradi naštetega menim, da je monografija, ki na enem mestu zbira ključne dokumente (mednarodnega pogodbenega) diplomatskega prava, nujna in edinstvena. Ne samo zato, ker bo sedaj »lažje najti« podatke raziskovalcem in študentom, ampak predvsem, ker pričujoča monografija pomeni celotni okvir (pravnega) razvoja

3 Boštjan Udovič, *Zgodovina (gospodarske) diplomacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2013.

4 Ivor Roberts, *Satow's diplomatic practice*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2009.

5 Z današnjega stališča gre za kodifikacijo mednarodnega občega običajnega prava v *Dunajskem pravilniku* iz leta 1815 in *Aachenskem protokolu* iz leta 1818.

diplomatskega prava, ki smo mu priča danes. Njen poglobljeni študij in posledično razumevanje bosta omogočila ustrežnejšo in samostojnejšo praktično uporabo (in ne le spoštovanje) načel in pravil sodobnega diplomatskega prava.

Končno naj poudarim, da se z objavo te monografije dodaja še en kamenček v mozaik pravnega »razdelka« diplomatskih študij na Slovenskem, področja, s katerim so se v preteklosti ukvarjali številni znanstveniki in praktiki, npr. Leonid Pitamic, Ivan Tomšič, Iztok Simoniti, Božo Cerar, Borut Bohte, Vasilka Sancin, Danilo Türk kakor tudi sam, ter številni drugi raziskovalci in študentje, ki s(m)o z razpravami in objavami krepili poznavanje in razumevanje sodobnega diplomatskega prava na Slovenskem. Pričujoča monografija tako zaokrožuje celotni spekter preučevanja diplomatskega prava na Slovenskem in hkrati daje iztočnice za nova dela in raziskovanja na področju diplomatskih študij, naj bo to na polju diplomatskega prava ali diplomatske zgodovine, strukturnih posebnosti ter protokola in ceremoniala. Veselim se, da bodo lahko mnogi, ki bodo to knjigo vzeli v roke, v njej našli ne samo številne odgovore na svoja vprašanja, ampak tudi številna izhodišča za nadaljnje raziskovanje. Le tako bomo védenje in znanje o diplomaciji na Slovenskem širili in plemenitili, predvsem pa bomo s tem presegli razmišljanje, da je diplomacija nekaj, na »kar se spozna vsak, ki ima nekaj minut časa«.

Naj se nazadnje za vse narejeno zahvalim tudi vsem na Ministrstvu za zunanje zadeve, najprej gospodu ministru Karlu Erjavcu, ki kljub finančnim rezom aktivno podpira izdajanje ključnih mednarodnopravnih dokumentov in razprav v zbirki Mednarodno pravo. Zahvaljujem se tudi glavnemu uredniku dr. Iztoku Simonitiju, ki je zaznal potrebo in udeležil svojo pobudo za nastanek te monografije, ter dr. Ani Polak Petrič in mag. Ireni Jager Agius, ki sta budno spremljali nastajanje zbirke, nato Igorju Kovaču, ki je bral in popravljaval besedilo od prve do zadnje črke in nazaj, ter seveda glavnemu uredniku zbirke dr. Andražu Zidarju, ki je pred štirimi leti dal pobudo za nastanek zbirke Mednarodno pravo. Končno gre moja zahvala vsem prevajalkam in lektoriciam, pa tudi vsem tistim, ki se v Ministrstvu za zunanje zadeve in zunaj njega ukvarjajo z vprašanji diplomacije in s svojim (teoretičnim in praktičnim) delom prispevajo k uveljavljanju diplomatskih študij kot samostojne vede v Sloveniji in širše.

dr. Milan Brglez
predsednik Državnega zbora

SEZNAM KRATIC

ANZUS	The Australia, New Zealand, United States Security Treaty (Obrambna zveza Avstralije, Nove Zelandije in ZDA)
DKDO	Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih
DKKO	Dunajska konvencija o konzularnih odnosih
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development (Evropska banka za obnovo in razvoj)
EC	European Community (Evropska skupnost)
EEAS, EAS	European external action service (Evropska služba za zunanje delovanje)
EU	Evropska unija
FAO	Food and Agriculture Organization (Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo)
GS	Generalna skupščina OZN
ICAO	International Civil Aviation Organization (Mednarodna organizacija za civilno letalstvo)
ILC	International Law Commission (Komisija za mednarodno pravo)
KMP	Komisija za mednarodno pravo
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MP	Mednarodne pogodbe
MEKUOP	Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic
MKS	Mednarodno kazensko sodišče
MORK	Mednarodni odbor Rdečega križa
MVO	Mednarodna vladna organizacija
NACC	North Atlantic Cooperation Council (Severnoatlantski svet za sodelovanje)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Organizacija Severnoatlantske pogodbe)
NVO	Nevladna organizacija
OJEU	Official Journal of the EU (Uradni list EU)
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe (Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi)
OZN, ZN	Organizacija združenih narodov

RS	Republika Slovenija
SEV	Svet za vzajemno gospodarsko pomoč
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
TEC	Treaty Establishing EC (Pogodba o ustanovitvi EC)
TFEU	Treaty on the Functioning of the EU (Pogodba o delovanju EU)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organizacija ZN za izobraževanje, znanost in kulturo)
UPB	Uradno prečiščeno besedilo
Ur. l.	Uradni list
VB	Velika Britanija
VS	Varnostni svet OZN
WEU, ZEU	Western European Union (Zahodnoevropska unija)
ZDA	Združene države Amerike
ZSSR	Zveza sovjetskih socialističnih republik

I. DEL:

UVODNA RAZPRAVA

Iztok Simoniti*
Irena Jager Agius**

DIPLOMATSKO IN KONZULARNO PRAVO

I. RAZVOJ DIPLOMATSKEGA PRAVA

V uvodu želimo poudariti nerazdružljivo povezavo med diplomacijo in diplomatskim pravom. Diplomatsko pravo je okvir, ki diplomaciji omogoča opravljati njeno glavno nalogo, to je predstavljanje države in vodenje pogajanj v odnosih med državami in/ali mednarodnimi organizacijami. Poznavanje diplomatskega, in širše mednarodnega prava, zelo koristi diplomatu praktiku, saj tudi mednarodno pravo – običajno in kodificirano – odraža filozofijo diplomacije: njeno bistvo, namen in cilje. Z drugimi besedami, mednarodno pravo [tudi diplomatsko pravo] je uporabno orodje diplomacije, hkrati pa je diplomacija sredstvo za razvoj mednarodnega prava.¹

1. Zgodovinski pregled

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

Diplomatsko pravo se kot sistem obvezujočih pravil oblikuje vedno šele potem, ko praksa potrdi njihovo učinkovitost in politično sprejemljivost, ko torej praksa postane metoda. Zato je evoluciji diplomatskih metod ves čas tesno za petami »pravo«, ki določeno ravnanje sankcionira bodisi kot pravilo, običaj ali zakon. Ta trditev ni samo potrditev maksime *Ex factis ius oritur* (slo. »Iz dejstev izhaja pravo.«), ampak utrjuje spoznanje, da je za diplomacijo in posledično njeno pravo značilna neka žlahtna konservativnost v smislu ohraniti obstoječe, ki deluje učinkovito: naj

* Diplomata in univerzitetni profesor, nekdanji državni sekretar Ministrstva za zunanje zadeve in vodja slovenskega dela mešane komisije za mejo s Hrvaško.

** Diplomarka, pooblaščenica ministrice, vodja Oddelka za mednarodno javno pravo in namestnica vodje Sektorja za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve.

1 T. Farer, v: A. Cooper, J. Heine in R. Thakur (ur.), nav. delo, str. 505.

gre za pravico pošiljanja ali sprejemanja diplomatskih odposlancev, njihovih privilegijev in imunitet, dolžnosti države gostiteljice do diplomata države pošiljateljice, ki napove vojno tej isti državi. Zato velja spomniti na zahtevo, ki morda zveni cinično, čeprav ni: »Bodite vljudni, pišite diplomatsko; pravila vljudnosti je treba spoštovati tudi v napovedi vojne.« (kancler Otto von Bismarck)².

Seveda mora imeti diplomacija – kot državni aparat ali instrument za uveljavljanje nacionalnih interesov v svetu, kot poklicna večšina ali stroka – strateški pogled. Zato konservativnost nikakor ne ovira usmerjenosti v prihodnost, ampak kaže na zavedanje ontološkega bistva človeka in mednarodnih subjektov – držav, mednarodnih organizacij in neuradnih nosilcev realne politične moči na mednarodnem prizorišču, kakor so različna osvobodilna ali religiozno/ideološka, partizanska ali fundamentalistična gibanja – in sicer njihovo razpetost med preteklost, sedanjost in prihodnost. Vse strategije imajo svojo zgodovinsko raven, ki je vgrajena tudi v konkretne politike, namenjene prihodnosti. Simbolično to konservativnost izraža Harold Nicolson, ki diplomacijo primerja z reko, ki sicer menja rečno korito, vendar voda ostaja ves čas ista;³ to pomeni, da morajo vse nove metode in oblike, kot posledica sprememb na mednarodnem prizorišču upoštevati namen diplomacije, ki se v temelju ne spreminja; in ne nasprotno. Dejstvo, da v diplomatskem procesu poleg državnih sodelujejo tudi nedržavni in drugi novodobni akterji, pa so upoštevale metode t. i. drugotirne diplomacije⁴; na podlagi diplomacije EU se vzpostavijo metode, ki urejajo razmerje med »naddržavno« in državnimi diplomacijami, itd.

V najširšem pomenu je »pravo« zapoved, če je ta prekršena, sledi sankcija. Kakor pri drugih družboslovnih vedah je tudi v razvoju diplomatskega prava skozi stoletja jasno razpoznavna t. i. zahodna civilizacijska črta razvoja od antične Grčije, Rima,

2 »Be polite, write diplomatically; even in a declaration of war one observes the rules of politeness.« C. W. Freeman, nav. delo.

3 »[...] the great river of diplomacy changed its bed. The water is the same as formerly, the river is fed by the same tributaries and performs much the same functions. It is merely that it has shifted itself a mile or so in the sand.« H. G. Nicolson, nav. delo.

4 Slovenski izraz je prevod angleškega izraza »Track Two Diplomacy«. V teoriji in praksi se uporabljajo tudi drugi prevodi, B. Udovič izraz prevaja kot »drugoravenska« ali »neuradna« diplomacija. Gre dejansko za delovanje »vzporednih« akterjev, ki nekako delujejo na drugem, vzporednem tiru. Sprožijo, vodijo in dokončajo jo mednarodnopravni subjekti, ki v pogajalski proces vključijo tudi subjekte – ne po mednarodnem pravu, ampak po realni politični teži. Ne gre za diplomacijo na drugi ravni ali neuradno diplomacijo, tudi ta diplomacija je uradna in je na isti ravni kot klasična bilateralna, multilateralna diplomacija, diplomacija specialnih/posebnih misij, mednarodnih vladnih organizacij. Menimo, da je prevod »drugotirna diplomacija« najbolj ustrezen. (več o drugotirni diplomaciji v posebnem poglavju).

Bizanca, oblikovanja Evrope, nastanka posameznih nacionalnih držav in modernega sveta. Gre za svetovno, globalno prevlado razvojnih konceptov in praks zahodne civilizacije; o tem več v nadaljevanju.

V zahodnem razvojnem loku se diplomatske in konzularne metode in posledično diplomatsko in konzularno pravo niso razvijali linearno, temveč so značilna tudi obdobja stoletnega molka in mraka klerikalizirane srednjeveške Evrope. Metode in pravo tudi niso bili splošni; do njihovega postopnega posplošenja – univerzalizacije, globalizacije – je prišlo šele v desetletjih po drugi svetovni vojni. Šele v prejšnjem stoletju se je prvotno jasno in pregledno razlikovanje v razvoju diplomatskih in konzularnih odnosov in funkcij precej zblížalo.⁵ Zbliževanje je privedlo do enovitega področja,⁶ z določenimi preostalimi razlikami. Evolucija je bila torej počasna in neenakomerna.

2. Razvoj diplomatskih in konzularnih funkcij

Najboljši način za pregled razvoja organizacije, strukture, ravni in vrste odnosov med posameznimi političnimi entitetami (državami ali drugimi nosilci politične moči v nekem obdobju) je preučevanje veljavnih pravil in praks v različnih časovnih obdobjih in primerjava med njimi, saj so nastale v različnih kulturah in civilizacijah: npr. pravila o pošiljanju, sprejemanju, varstvu, nazivih, funkcijah, privilegijih in imunitetah, torej o statusu diplomatskih in konzularnih agentov v zahodni, islamski, indijski, kitajski tradiciji, itd. Pojav in razvoj diplomacije sta povezana z oblikovanjem [in razvojem] družbenih skupnosti, ki so sposobne organizirano urejevati medsebojne odnose.⁷ Govorimo lahko tudi o razvojnih fazah diplomacije. Tukaj obravnavamo zahodno tradicijo kot prevladujočo.

Če začetki pošiljanja poslancev za vzpostavitev pogajanj segajo že v čas prvih civilizacij, ko je bil njihov sprejem in obravnava že urejena, čeprav na preprost način, pa se je v času grških mestnih držav razvila že bolj prefinjena oblika diplomacije.⁸ Mestne države so pošiljale in prejemale posebne predstavnike s posebnimi pooblastili, pojavile so se tudi že rezidenčne misije. Načela in metode grške diplomacije so

5 Diplomatske naloge so bile sprva omejene predvsem na politične odnose in kasneje zajele tudi zaščito interesov, ekonomske, kulturne in druge odnose, pri čemer pa so bile konzularne funkcije sprva omejene samo na trgovske odnose, zaščito interesov in določene sodne funkcije, kasneje pa zajele še ostale odnose. M. Jazbec, nav. delo, str. 209.

6 Prav tam.

7 Prav tam, str. 31, 47.

8 Po G. R. Berridgu, nav. delo, v: I. Roberts (ur.), nav. delo, str. 6.

se razvile v 5. stoletju p. n. š. v priznan sistem, ki je bil vir kasnejšemu pojmovanju.⁹ Diplomatske in konzularne metode so se večinoma oblikovale vsaka posebej, saj so zgodovinske korenine in razlogi zanje različni. Šele v 15. stoletju, ko so italijanske mestne državnice začele pošiljati in sprejemati stalne diplomatske predstavnike, se je diplomacija v Evropi postopoma uveljavila kot poklic. To je obdobje t. i. renesančnega humanizma, velikega intelektualnega gibanja, ki je postopoma preplavilo Evropo in katerega bistveni namen je bil ponovno vzpostaviti stik z grško-rimsko tradicijo intelektualnega pluralizma, pa tudi prava in diplomacije. Renesančni humanizem se je nadaljeval z razsvetljenstvom, pomladjo narodov in končno tisto omiko, ki jo danes pomeni t. i. zahodna svoboda. V renesansi so mnogi t. i. humanisti – z govorjeno in pisano besedo – iz prepričanja opravljali diplomatske naloge, usmerjene k idealom miru in sodelovanja; diplomacija je postala pomembna dejavnost nove humanistike in posledično tudi vsebina t. i. *studia humanitatis*.¹⁰ »Humanistom je diplomacija poleg učenjakega dela na univerzah in literarno-publicističnega udejstvovanja ter politične dejavnosti v dvorni službi eno poglavitnih področij udejstvovanja.«¹¹

Tako razumevanje diplomacije se uveljavi kot prevladujoča metoda v stikih med državami – govori diplomatov so napisani, izrečeni in arhivirani. Diplomat je več pravne retorike – danes bi rekli pravnega diskurza – v latinščini. Govorna beseda je pomembna.¹² Seveda so za današnji okus ti diplomatski *orationes* preobloženi, hvalisavi in izumetničeni govori, vendar pa humanistično prepričanje v moč retorike pomeni prepričanje v moč govorjene besede ob neposrednem stiku. Po uradnih govorancah se je začela prava diplomacija prenašanj sporočil, pogajanj, sklepanj sporazumov in zavezništev; diplomacija kot diskretno, od oči javnosti odmaknjeno, natančno in potrpežljivo delo diplomatov. Zato je humanistična izobrazba, torej diplomatska erudicija, še danes aktualna.

Tudi v sodobnem svetu digitalnih in virtualnih odnosov še vedno ni enakovredne alternative za konservativno (staromodno) vzdrževanje odnosov med ljudmi – pa naj gre za osebno življenje, posel ali diplomacijo. To pomeni, da se diplomacija tudi danes ne sme odpovedati osebni stiku med diplomati, pa naj gre za pripravo

9 I. Roberts (ur.), nav. delo, str. 6.

10 G. Mattingly, nav. delo.

11 P. Simoniti, nav. delo, str. 68. Simoniti tudi ugotavlja, da je značilno, da je Avstrija konec 15. in 16. stol. v svojo diplomacijo – zaradi stiskov z ruskim vzhodom – skoraj izključno vključevala plemiče s slovenskih ozemelj, saj so znali slovensko, ki je sorodna ruščini. Tam se latinščina ni uporabljala niti ni bila diplomatski jezik kakor v Evropi. Simoniti omenja imena: Sigismund (Žiga) Herberstein, Krištof Ravbar, Nikolaus Poppel, Jurij Thurn (tudi Jurij De la Torre, v moskovskih virih Jurij Delator), Jurij Schnitzenpaumer, Peter Bonomo.)

12 »Das gesprochene Wort ist wichtig.« P. Widmer, nav. delo, str. 10.

obiskov na vrhu, zaščito interesov državljanov svoje države, kulturno ali gospodarsko sodelovanje. Osební odnosi so – ne glede na očitek, da so zamudni – torej še vedno alfa in omega diplomatske prakse in kulture ter posledično profesionalne etike.

Tudi danes je vzpostavljánje in vzdrževánje miru s pogájanji smisel in cilj diplomacije na svetovni ravni. Z nastankom moderne nacionalne države v 16. in 17. stoletju so diplomatske in konzularne misije¹³ dobile tiste vsebine in oblike, ki so se v bistvenih značilnostih obdržale vse do danes, ne glede na šírjenje multilateralne in drugih, modernejših oblik diplomacije ter porast druge zelo uspešne diplomatske metode, mediacije, pa lahko pogájanja štejemo kot najpomembnejšo nalogo diplomacije.¹⁴

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

Šele I. svetovna vojna je pomenila konec t. i. ortodoksne diplomacije.¹⁵ Razvil se je koncept nove diplomacije, s hitrejšo komunikacijo in odprtostjo javnosti (Pigman govori o potrebi po javni diplomaciji¹⁶) ter željo po mednarodni organiziranosti/organizaciji za reševánje sporov, primer katere je bilo Društvo narodov. Vendar je njegov neuspeh preprediti II. svetovno vojno pomenil tudi zaton koncepta, ne pa tudi potrebe po mednarodni organizaciji za vzpostavitev t. i. »world governance« za »menežiránje« cele vrste svetovnih oz. mednarodnih problemov, ki se jih ne da rešiti naenkrat, ampak potrebujejo stalno pozornost in spremljanje. Leguey-Feilleux navaja, da so mednarodne organizacije v diplomatsko prakso vnesle znatne spremembe.¹⁷

13 Izraz »misija«, tudi »diplomatska misija«, se v praksi diplomatskih odnosov pogosto uporablja, vendar uvodna razprava večinoma pri izbiri izrazov sledi uradnemu prevodu Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih, ki v slovenskem jeziku vzpostavlja slovenski izraz »diplomatsko predstavništvo«. V tej razpravi se tako večinoma uporablja izraz diplomatsko predstavništvo, razen za zgodnje ali izredne oziroma kratkotrajne oblike teh diplomatskih struktur.

14 G. R. Berridge, nav. delo, str. 214.

15 I. Roberts (ur.), nav. delo, str. 13.

16 G. A. Pigman, nav. delo, str. 121.

17 J. R. Leguey-Feilleux, nav. delo, str. 217.

Po II. svetovni vojni se je predvsem vzpostavila multilateralna diplomacija, ne le z Združenimi narodi, pač pa tudi v obliki konferenčne diplomacije, kot zelo primernega foruma za odločanje in okvir za soobstoj tradicionalne in moderne diplomacije, kjer diplomat nima več monopola nad izvajanjem diplomatskih nalog, saj te izvajajo tudi voditelji držav, vlad in ministri v direktnih kontaktih z voditelji drugih držav (govorimo o t. i. »Summit« diplomaciji). Leguey-Feilleux meni, da je tovrstna diplomacija primerljiva z diplomacijo specialnih misij,¹⁸ določeno diplomatsko delo voditeljev držav in vlad pa sodi tudi v konferenčno diplomacijo.¹⁹ Ne glede na to pa, kot je zapisal ugledni britanski diplomat, C. Ewart-Bigs, ne moreš priti »na vrh« brez baze, ki je vendarle (tradicionalno) diplomatsko predstavništvo.²⁰ Vpeljana je bila t. i. drugotirna diplomacija, kot posledica delovanja nevladnih in humanitarnih organizacij ter t. i. paradiploMACija, ki lahko zajame poddržavne akterje, diplomacija pa je zajela tudi druge dinamike (o čemer je več govora kasneje).

Kot pravi Bolewski je diplomacija v 21. stoletju v preoblikovanju s širjenja miroljubnih metod v meddržavnih odnosov v splošni instrument komunikacije v globalizirani družbi.²¹ (več o globalizaciji družbe kasneje).

2.1 Karierni in *ad hoc* 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; tudi sodobno diplomatsko pravo izhaja iz takega razumevanja vloge diplomata.

Dejstvo, da so evropske države sprejele diplomacijo kot samostojen poklic je vsekakor posledica spoznanja: 1) da je mogoče najbolj ustrezno oblikovati zunanjo politiko na temelju poročil, ocen ali analiz, ki jih pripravijo posebej za to usposobljeni javni uslužbenci (angl. »civil servants«) – diplomati; in 2) da zunanjo politiko, ko je ta oblikovana, najučinkoviteje izvajajo prav ti javni uslužbenci, torej poklicni

18 Prav tam, str. 294.

19 Tovrstno diplomacijo lahko kategoriziramo še naprej v »ministrsko diplomacijo«, itd.; prav tam, str. 316.

20 »One doesn't reach the Summit without a base camp. The base camp [being an] Embassy«. Prav tam, str. 21.

21 W. Bolewski, nav. delo, str. 3.

diplomati. Tako diplomacija dokončno postane samostojen poklic s svojo hierarhijo in pravili, transnacionalno profesionalno etiko ali nekakšno mednarodno framazonstvo. Pri tem je ministrstvo za zunanje zadeve postopoma postalo glavni organ meddržavnega komuniciranja, diplomatska služba znotraj državne administracije pa je postala samostojna.²²

Spoznanje, da je najučinkovitejša prav profesionalna diplomacija, lahko temelji le na »lastni izkušnji, lastnem spoznanju« v smislu politične dozorelosti, česar ni mogoče samodejno prenesti v tiste države, ki take izkušnje dozorelosti nimajo. Po letu 1990 so zaradi spremembe mednarodnega reda – konec bipolarizma – nastale in se demokratizirale številne nove države; z mednarodnim priznanjem so pridobile mednarodno pravno subjektiviteto, ki so jo – z vidika diplomacije in diplomatskega prava, teme te razprave – potrjevale s klasičnimi atributi državnosti, kot je *ius legationis*, ki pomeni pravico pošiljati svoje in sprejemati tuje diplomatske predstavnike zaradi splošnega zastopanja in predvsem pogajanj (*ius mandandi*, *ius recipiendi*, *ius representationis omnimodo*, *ius negotiandi*). Nove države, ki so dobile pravico sklepati mednarodne sporazume ter pošiljati in sprejemati diplomatske odposlance, so potrebovale

22 V zvezi s profesionalno etiko smo uporabili pojem mednarodno framazonstvo v smislu poklicne mednarodne solidarnosti in kolegialnosti med diplomati. Prava vrednost te solidarnosti se praviloma pokaže prav v kočljivih in problematičnih položajih, na primer tudi ob razpadu Jugoslavije, diplomacija katere je bila sestavljena iz Hrvatov, Slovencev, Srbov, Makedoncev, Albancev, Črnogorcev, itd. Z razpadom ene države (Jugoslavije) so postopoma nastajale nove: Slovenija, Hrvaška, BiH, Makedonija, itd. 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 pomenu šele rojevale, države gostiteljice sicer niso priznale statusa v popolnosti (mislimo na celovitost statusa, kakor ga določata konvenciji o diplomatskih in konzularnih odnosih), temveč predvsem v funkcionalnem smislu: to je v morda najpomembnejšem delu, ki naj bi »olajšalo« vsakodnevno življenje in delo diplomata, ki mednarodnopravno to še ni. *Mutatis mutandis* so podobno ravnale države takratnih Evropskih skupnosti – danes Evropske unije – z diplomati npr. nekdanje Češkoslovaške ali nekdanje ZSSR, ki so postali diplomati npr. Ukrajine, Belorusije, Turkmenije in drugih novih držav, ki so nastale 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 *in statu nascendi*; države, ki nastaja. Kolegi diplomati na ministrstvu ali v diplomatskem zboru pa so ravnali v skladu s poklicno etiko, ki izrecno zahteva kolegialno solidarnost. Takšna kolegialna solidarnost se je v večini primerov uveljavila tudi do diplomatov nove Jugoslavije (Zvezne republike Jugoslavije oziroma Srbije s Črno goro), za katere je mednarodna skupnost (OZN) zaradi vojaške agresivnosti, množičnega nasilja, nespoštovanja temeljnih pravic itd. v določenem času vzpostavila embargo.

svoje diplomacije; mnoge, kot na primer Slovenija, Makedonija, Kosovo itd., prvič v svoji zgodovini.

Mnoge nove države so praviloma svoje diplomacije morale šele vzpostaviti, zato so zaposlovale osebe, ki jim diplomacija ni poklic, temveč prej »nagrada ali priznanje« za zasluge na drugih področjih; mnoge na izraziti neprofesionalnosti vztrajajo tudi po 25 letih obstoja; rezultat je nezdržljivost diplomatskih aparatov in posledično kulture »starih« in »novih« držav. Tako je ravnala tudi Slovenija; še posebej za mesta vodij/šefov diplomatskih predstavništva je prevladala filozofija plena, ki si ga delijo stranke na oblasti. Slovenija še vedno nima popolnoma profesionalne diplomacije. Odpor Slovenije in drugih novih držav do profesionalizma je dejansko odpor do omike (civiliziranosti), ki zahteva visoko delitev dela in odgovornost.

Za diplomacijo je značilna že omenjena žlahtna konservativnost in ji zato pravo – obvezujoče norme – sledi počasi, oklevajoče, ker politiki lahkotno očitajo diplomatom, da so rajši bojazljivo previdni kakor pa »imaginativno inovativni«. Vendar pa se kljub temu od profesionalca pričakuje, da pove politikom, da njihovi predlogi niso niti izvorni niti niso v praksi nikoli delovali.

Sodobno diplomatsko pravo – kodificirano/normirano ali običajno – ostaja prilagojeno ali namenjeno tistim, ki jim je diplomacija prevladujoči, če že ne edini poklic, čeprav ureja tudi položaj zaradi njihove funkcije občasnih diplomatov *ex officio*: to so voditelji držav, vodje vlad, zunanji ministri in njihovi posebni pooblaščenca.²³ Gre za »Summit« diplomacijo in vse bolj v porastu konferenčno diplomacijo, o katerih smo več pisali v poglavju o evoluciji diplomatskih in konzularnih funkcij. Predvsem konferenčna diplomacija sicer ni novost, je pa novost obsežna uporaba te metode za pogajanja o mednarodnih vprašanjih.²⁴ Lastno in svojevrstno areno pa v diplomaciji od leta 2009 vzpostavlja Evropska unija (glej poglavje Nekateri dileme in trendi sodobne diplomacije, Diplomacija EU).

2.2 Karierni in častni konzuli

Institucija konzula, ki je mnogo starejša od institucije stalnih diplomatskih misij, je nastala zaradi mednarodne trgovine. Že v antiki so trgovci potovali v daljne dežele s povsem drugačnim pravnim sistemom in običaji. 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.

23 Glej J. R. Leguey-Feilleux, nav. delo, str. 217.

24 Prav tam, str. 275.

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, upravo, 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), ki se je kazala tudi v dodatno izpogajani pravici, v bistvu privilegiju, da jim sodijo posebni sodniki, imenovani konzuli. Institucija teh posebnih sodnikov se je najbolj razširila v muslimanskih državah zelo hitro po tem, ko so Arabci zavzeli Srednji vzhod.

Nekateri avtorji imajo institucije *prostates* in *proxenoi* antične Grčije in institucijo *praetor peregrinus* republikanskega Rima, kjer so razsojali v sporih med rimskimi državljani in tujci, za predhodnike modernih konzulov. Vendar pa je institucija konzula, kakor jo razumemo danes, nastala iz t. i. *Cónsules Mercatorum*, ki so prevladovali v mestih srednjeveške Evrope.²⁵

Z razvojem mednarodne trgovine se je v 13. in 14. stoletju hitro razvijal tudi konzularni sistem, in to ne samo v Sredozemlju, ampak tudi v trgovskih središčih ob 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 državice 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 Konstantinopel, ki je sodil Benečanom v civilnih in kazenskih zadevah. Genovi je leta 1251 kastiljski kralj Ferdinand III dovolil imeti konzule v Sevilli, ki so imeli pristojnost razsojati ne samo v sporih med državljani Genove, temveč tudi med Genovčani in lokalnimi prebivalci. Angleži so leta 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 bil sodnik ali arbiter v sporih med mornarji in trgovci ter med trgovci. V nekaterih državah so imeli konzuli na podlagi posebnih sporazumov 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 so se vloge in naloge konzula korenito spremenile. Države so namreč začele same pošiljati konzule. Konzuli se niso več volili med lokalnimi trgovci, temveč

25 L. Oppenheim, nav. delo, str. 829.

so postali uradni predstavniki držav, ki so opravljali določene diplomatske funkcije zaščite mednarodne trgovine. Uživali so tudi imunitete in privilegije. V 17. stoletju je že začela prevladovati pravna doktrina, da so pristojnosti konzula v civilnoprvnih in kazenskoprvnih zadevah v nasprotju z ozemeljsko suverenostjo države sprejemnice. To in 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 bila vloga konzula spremenjena. Britanija, Francija, Nizozemska in ZDA so z zakoni opredelile pristojnosti in naloge svojih konzulov.²⁶ Hkrati pa so države sklepale dvostranske sporazume o izmenjavi konzulov. Tako kot diplomati so tudi konzuli zastopali interese države, povezane z zaščito trgovskih interesov. Nič več pa niso imeli vloge sodnikov v civilnih in kazenskih zadevah njihovih državljanov. Nekatere države 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 karijerne (poklicne) konzule. S tem je svojo konzularno službo, tako kot prej diplomatsko, profesionalizirala. To prakso so kmalu prevzele tudi druge evropske države: Britanija leta 1825, za konzularno službo je bil odgovoren poseben oddelek na zunanjem ministrstvu (*Foreign Office*); 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 in so bili zaposleni po postopku, veljavnem za vse državne uslužbenice.

Do sprejema Dunajske konvencije o konzularnih odnosih leta 1963 je konzularne odnose urejalo majhno število pravil mednarodnega običajnega prava, nekaj pravil pa so določali tudi »tipski«²⁷ dvostranski sporazumi, ki pa so bili pogosto medsebojno nasprotni. Ne glede na to, so služili kot podlaga za kasnejšo kodifikacijo. V takem ozračju so se okrepili t. i. častni konzuli, ki so ponujali fleksibilnost in možnost ohranitve stalnih stikov, imeli so določene administrativne naloge in bili politično nevključeni.²⁷

26 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, nav. delo, str. 245.

27 L. T. Lee in J. Quigley, nav. delo, str. 18.

Častni konzuli imajo države poleg kariernih konzulov. Zanje ni nujno, da so državljani države pošiljateljice, temveč so, nasprotno, praviloma državljani države sprejemnice. Čeprav bi sploh prve konzule lahko primerjali z današnjimi častnimi konzuli, pa sprva častni konzuli niso bili tako splošno sprejeti kot karierni.²⁸ Ne glede na to, je v zadnjih desetletjih prav vloga častnega konzula doživela pomembno priznanje na področju praktične konzularne dejavnosti, saj je število častnih konzulov izjemno narastlo.

2.3 Drugi diplomatski agenti

Diplomat in konzul sta temeljni instituciji diplomacije kot operativne večšine, nastali iz stalne potrebe po sporazumevanju in usklajevanju interesov med nosilci politične moči brez nasilja. Iz njih izhajajo vse druge vrste diplomatov, specializiranih za bilateralno, multilateralo, mednarodne organizacije; specialisti, imenovani, atašaji za gospodarstvo, vojsko, znanost, kulturo, okolje itd. Tudi na tem mestu pa naj omenimo *ad hoc* diplomate, tj. voditelje držav in vlad, ministre za zunanje zadeve in njihove pooblaščenca ter druge izvajalce določenih diplomatskih nalog, ki v določeni meri in vsaj občasno prevzemajo vlogo diplomatov.

3. Kodifikacija diplomatskega in konzularnega prava pred ustanovitvijo Organizacije združenih narodov

3.1 Kodifikacija diplomatskega prava

V nadaljevanju navajamo in na kratko komentiramo bistvene akte za kodifikacijo diplomatskega prava.

Dunajski pravilnik (*XVII Règlement sur le rang entre les Agents diplomatiques*, 9. junij 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 prej nastajali v zvezi s prednostnim vrstnim redom med diplomatskimi agenti različnih velesil. Pravilnik deli vodje/šefe misij v tri razrede (fr., angl. »classes«): 1) veleposlanike/ambasadorje²⁹ in papeške nuncijske ali papeške legatske; 2) odposlance, ministre ali druge, akreditirane pri vladarju; 3) odpravnike poslov, akreditirane pri ministrstvu za zunanje zadeve.

28 Prav tam, str. 515.

29 Za veleposlanika se v praksi uporablja tudi tujka »ambasador«.

Aachenski protokol (*Protocole de la Conférence, tenue d'Aix-la-Chapelle, le 21 Novembre 1818*) je določil še četrti razred vodij, t. i. ministre rezidente, ki so bili uvrščeni med drugi in tretji razred iz Dunajskega pravilnika, tako da so bili odpravniki poslov po aachenskem kongresu četrti razred.

Dunajski pravilnik je prvi (formalni) akt, ki je na mednarodni univerzalni ravni določil nekatera še vedno skromna diplomatska pravila, na podlagi katerega je bila diplomatska služba priznana kot poklic, različen od poklica politika in državnika, znotraj hierarhije sistema državne uprave in vzpostavljen mednarodni sistem diplomatskih rangov. Določil je tudi stopnje diplomatskih predstavnikov, ki jih je leta 1819 dopolnil Aachenski protokol. Tako kakor sta ta dva akta hkrati tudi pomenila omejen obseg kodifikacije diplomatskega prava, ki so ga sicer urejali diplomatski običaji, je bilo takrat tudi konzularno področje le delno urejeno z mednarodnim pravom. Ker sklenjeni meddržavni sporazumi konzularnega področja niso enotno urejali, je zaradi neenotne prakse držav prihajalo do motečih razlik v imunitetah in privilegijih, torej v statusu konzulov v posameznih državah.

To je vodilo do kodifikacije na regionalni ravni. Tako je na VI. Panameriški konferenci v Havani (1928) prišlo do regionalne ureditve obeh področij; konvenciji o diplomatskih agentih in konzulih je sprejelo 14 latinskoameriških republik.³⁰

Vse do Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih (1961) je bil Dunajski pravilnik edina, čeprav samo delna in po obsegu majhna kodifikacija diplomatskega prava, vse drugo pa je bilo običajno diplomatsko pravo. Mehanizem, s katerim je Dunajski pravilnik rešil probleme in spore o stopnjah v razredu, je pozneje prenesen tudi v Dunajsko konvencijo (1961).

3.2 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 (bilateralne) sporazume ali večstranske (multilateralne) 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.

30 *Convention relative aux fonctionnaires diplomatiques, adoptée par la sixième Conférence internationale américaine, et signée à La Havane le 20 février 1928, Recueil des Traités, Société des Nations, Vol. CLV, 1934–1935, n° 3581.*

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 razpravljal 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. Kakor že omenjeno, sta bili na šesti mednarodni konferenci ameriških držav v Havani leta 1928 sprejeti konvencija (25 členov) o konzularnih odnosih in imunitetah hkrati s konvencijo o diplomatskih funkcionarjih (glej zgoraj). Konvencija o konzularnih odnosih je deloma poenotila prakso držav podpisnic pri vzpostavljanju konzularnih odnosov in imunitet.

Poskus celovitejše kodifikacije je bil storjen tudi v nekdanjem Društvu narodov, ki je neuspešno poskušalo celoviteje kodificirati konzularno pravo, zato je prišlo do prave eksplozije bilateralnih konvencij; med 1920 in 1933 je bilo sklenjenih več sto.³¹ Celovito sistemsko zaščito vseh vrst konzularnih funkcionarjev, pooblaščenih za opravljanje konzularnih nalog, konzularnih uslužbencev, pomožnega osebja itd., vključno z že omenjenimi častnimi konzuli, je uredila šele Dunajska konvencija o konzularnih odnosih (1963, 17. člen), ki celo predvideva, da konzuli lahko opravljajo diplomatsko delo, če država pošiljateljica nima diplomatskega predstavništva in v kateri je ne zastopa diplomatsko predstavništvo kakšne tretje države, seveda s soglasjem države sprejemnice.

4. Kodifikacija v okviru Organizacije združenih narodov in drugih mednarodnih organizacij

Obdobje med dvema svetovnjima vojnama je glede kodifikacije diplomatskega in mednarodnega prava nasploh predvsem obdobje dejanskega zastoja kodifikacije, vendar pa tudi obdobje pridobivanja pozitivnih in negativnih izkušenj, ki naj se upoštevajo, ko bo mednarodni politični položaj omogočil široko in poglobljeno nadaljevanje procesa kodifikacije.

Do premika je prišlo na podlagi načel Ustanovne listine Organizacije združenih narodov (v nadaljevanju OZN) in njenega 13. člena, na podlagi katerega: »1. Generalna skupščina predlaga pripravo študij in daje priporočila z namenom: a) spodbujati

31 M. Mitić, nav. delo, str. 20.

mednarodno sodelovanje na političnem področju ter progresivni razvoj mednarodnega prava in njegovo kodifikacijo, [...]».³² Kot eno temeljnih je bilo v začetku urejeno področje privilegijev in imunitet. Gre za temeljno pravilo diplomatskega prava, ki izvira iz ideje, da je oseba veleposlanika nedotakljiva in da je sporočila, ki jih pošilja ali sprejema od svojega voditelja, potrebno posebej varovati.³³ Februarja 1946 je bila sprejeta Konvencija o privilegijih in imunitetah Organizacije združenih narodov, ki jih mora ta in njeni uslužbenci uživati pri državah, novembra 1947 pa Konvencija o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij, h kateri so bile pozneje sprejete priloge glede posameznih mednarodnih organizacij od prve, julija 1948 do osemnajste, julija 2008.

Hkrati s to kodifikacijo so bile sprejete konvencije z enakih področij na regionalni ravni, med katerimi bi poudarili predvsem evropske. Z ustanovitvijo Sveta Evrope 1949 je bil septembra istega leta sprejet Splošni sporazum o privilegijih in imunitetah Sveta Evrope, kasneje pa je bilo k splošnemu sporazumu sprejetih še 6 protokolov. Privilegiji in imunitete so bili vključeni tudi v temeljne akte o ustanovitvi Evropskih skupnosti leta 1957, posebej z njihovo ureditvijo v Protokolu o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti iz aprila 1965.

Novoustanovljena Komisija OZN za mednarodno pravo (v nadaljevanju KMP; več o KMP v nadaljevanju) si je kot eno od prednostnih nalog zadala kodifikacijo diplomatskega prava. Na konferenci na Dunaju je bila aprila 1961 sprejeta Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (v nadaljevanju DKDO) z njenima dvema dodatnima protokoloma o pridobitvi državljanstva in obveznem reševanju sporov, ki je na temelju suverenosti držav in potrebe po vzdrževanju miru in mednarodne varnosti opredelila mednarodno vlogo diplomatov, soglasje držav pa kot temeljno načelo diplomatskih odnosov. Konvencija je uredila tudi vzpostavitev in delovanje diplomatskih predstavništev in nekatera vprašanja imunitet in privilegijev. Sicer pa je konvencija (samo) kodificirala obstoječo prakso držav.

Na konzularnem področju je bila na novi diplomatski konferenci aprila 1963 sprejeta Dunajska konvencija o konzularnih odnosih (v nadaljevanju DKKO) z njenima dvema izbirnima protokoloma, prav tako glede pridobitve državljanstva in obveznem reševanju sporov, ki je izredno celovito uredila konzularno področje. Opozorimo pa naj tudi na Občo konvencijo o privilegijih in imunitetah Organizacije afriške enotnosti (*General Convention on the Privileges and Immunities of the Organization of African Unity*), sprejeto v Akri 25. oktobra 1965. Na evropski ravni je bila

32 Ustanovna listina Organizacije združenih narodov, Sklep o objavi besedila Ustanovne listine Organizacije združenih narodov, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 1/14.

33 I. Roberts (ur.), nav. delo, str. 97.

decembra 1967 sprejeta tudi Evropska konvencija o konzularnih funkcijah, skupaj s protokolom o zaščiti beguncev in konzularnih nalogah v zvezi s civilnimi letali, maja 1972 pa je bila sprejeta še Evropska konvencija o imunitetah držav, skupaj z njenim dodatnim protokolom.

Decembra 1969 je bila v okviru OZN sprejeta Konvencija o posebnih misijah z njenim dodatnim protokolom o obveznem reševanju sporov, ki je konvencijsko uredila najstarejšo obliko diplomacije, t. i. *ad hoc* diplomacijo, tj. odpošiljanje začasnih odposlancev z omejenim namenom. Na diplomatski konferenci marca 1975 pa je bila sprejeta Konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja.

OZN je uredila tudi področje zaščite mednarodno zaščitene osebe. Decembra 1973 je bila sprejeta Konvencija o preprečevanju in kaznovanju zločinov proti mednarodno zaščitene osebam, vključno z diplomatskimi agenti, t. i. protiteroristična konvencija, ki je kriminalizirala kazniva dejanja proti mednarodno zaščitene osebam, ki vključujejo voditelje držav in vlad ter zunanje ministre in vodje diplomatskih predstavništev ter njihove prostore in premoženje, decembra 1979 Mednarodna konvencija proti jemanju talcev, ki opredeljuje talca in jemanje talcev in določa načelo *aut dedere aut judicare* (slo. »izročiti ali soditi«), decembra 1994 pa Konvencija o varnosti osebjia Združenih narodov in spremljevalnega osebjia kot žrtev groženj zaradi njihovega delovanja in odločanja v okviru OZN, h kateri je bil decembra 2005 sprejet izbirni protokol. Decembra 2004 je bila sprejeta Konvencija Združenih narodov o sodni imuniteti držav in njihovega premoženja. Imuniteta države je pravica države ne biti podvržena jurisdikciji druge države³⁴ in temelji na dveh temeljnih konceptih Ustanovne listine OZN, to sta suverenost in enakost držav. Konvencija zajema pravico do imunitete držav glede razsodbe kakor tudi glede neizvajanja drugih ukrepov upravnih in izvršilnih oblasti. Konvencija mednarodno pravno še ne velja.

Zaradi povečanja učinkovitosti OZN konvencij in kot prispevek Sveta Evrope v boju proti terorizmu, so bile tudi na evropski ravni sprejete t. i. protiteroristične konvencije: že leta 1977 Konvencija o zatiranju terorizma, h kateri je bil leta 2003 sprejet protokol o spremembah, leta 2007 pa je bila sprejeta še Konvencija o preprečevanju terorizma. V začetku leta 2015 so se glede na nadaljnje grožnje mednarodnemu miru in varnosti, ki jih povzročajo teroristična dejanja, začela pogajanja za sprejem dodatnega protokola k tej konvenciji, s katerim se bodo izrecno inkriminirale oblike pripravljanih dejanj kaznivega dejanja terorizma in sicer sodelovanje v organizaciji z namenom terorizma, usposabljanje z namenom terorizma, potovanje v tujino z

34 W. Bolewski, nav. delo, str. 95.

namenom terorizma ter financiranje in organizacija potovanja v tujino z namenom terorizma.³⁵

Privilegiji in imunitete v okviru Evropske unije so bili določeni v okviru sprememb njenih temeljnih aktov in so danes ustrezno posodobljeni in urejeni v Protokolu o privilegijih in imunitetah Evropske unije kot prilogi k Lizbonski pogodbi iz decembra 2007. Tudi tu so določeni privilegiji in imunitete, ki jih morajo zagotavljati države EU, njenim prostorom, arhivom in premoženju ter osebu in uslužbencem.

Vzporedno s postavljanjem temeljev diplomatskega prava je potekala kodifikacija drugih, sicer samostojnih mednarodnopravnih področij, ki so posredno povezana z diplomacijo in delom diplomata, kot je področje sklepanja mednarodnih pogodb. Maja 1969 je bila sprejeta Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb³⁶, ki v drugem odstavku 7. člena med predstavnike države, ki lahko na podlagi svoje funkcije in ne da bi bilo treba predložiti pooblastilo, sprejmejo besedilo mednarodne pogodbe ali potrjujejo njegovo verodostojnost ali izrazijo privolitev države, da jo mednarodna pogodba zavezuje, šteje tudi predstavnike držav, akreditirane na mednarodni konferenci ali pri mednarodni organizaciji ali enem od njenih organov, za sprejem besedila mednarodne pogodbe na tej konferenci, pri tej organizaciji ali organu. Marca 1986 je bila sprejeta Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami, avgusta 1978 Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb³⁷, ki smiselno določa vlogo predstavnika države v okviru notifikacije nasledstva mednarodnih pogodb, decembra 1981 pa Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov.

35 Protokol še ni sprejet.

36 Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij OZN in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, konvencija, objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 30/72, novi prevod konvencije objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).

37 Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij OZN in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ, št. 1/80.

4.1 Pomen in vloga Komisije za mednarodno pravo

Tako prva prizadevanja za kodifikacijo mednarodnega prava v obliki delovanja posameznikov in zasebnih združenj³⁸ kot prve doktrinarne težnje po sistematični ureditvi oziroma celoviti kodifikaciji mednarodnega prava segajo v 18. stoletje, na ravni držav se kodifikacija začne v 19. stoletju z Dunajskim kongresom. Za to obdobje so značilne nekatere delne kodifikacije mednarodnega prava.³⁹ Prvi sistematični pristop h kodifikaciji predstavlja ustanovitev Odbora strokovnjakov za progresivno kodifikacijo mednarodnega prava v okviru Društva narodov leta 1924.

Poglavitni mejnik pa je tudi na tem področju ustanovitev OZN, v okviru katere je bil najprej z Resolucijo GS št. 94 (I) ustanovljen Odbor za progresivni razvoj mednarodnega prava in njegovo kodifikacijo, ki je pripravil statut prihodnje komisije. Ob zavedanju pomena mednarodnega prava, mednarodnega miru in varnosti je bila nato z Resolucijo Generalne skupščine OZN, št. 174 (II), novembra 1947 ustanovljena Komisija za mednarodno pravo (KMP, angl. International Law Commission – ILC) kot pomožni, a stalni organ generalne skupščine. Komisija za mednarodno pravo OZN je imela za nalogo kodifikacijo mednarodnega prava in spodbujati njegov progresivni razvoj. V skladu s 15. členom statuta komisije »progresivni razvoj mednarodnega prava« pomeni pripravo konvencij s tistih področij, ki jih mednarodno pravo še ne ureja, ali tistih, kjer mednarodno pravo še ni dovolj razvito v praksi držav (nastajajoča norma (*de lege ferenda*)⁴⁰). Pojem »kodifikacija« mednarodnega prava pa se nanaša na tiste primere, kjer je treba z večjo točnostjo in bolj sistematično oblikovati pravne norme mednarodnega prava na tistih področjih, kjer sta že zadostni praksa držav in doktrina ter kjer je že dovolj precedenčnih primerov (zapis obstoječega, z zadostno prakso držav utemeljenega mednarodnega prava (*de lege lata*) v obliki mednarodne pogodbe).⁴¹

Rezultati kodifikacije, do katere je prišlo na temelju dela komisije za mednarodno pravo, so glede obsega in raznovrstnosti zelo pozitivni. Uspešnost glede ratifikacij in pristopanja h konvencijam držav pa je manj pozitivna. Obe temeljni konvenciji, o diplomatskih (1961) in konzularnih odnosih (1963), je sprejela večina držav, npr. Dunajske konvencije o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi

38 E. Petrič: Komisija za mednarodno pravo med *de lege lata* in *de lege ferenda*, v: S. Drenik, V. Sancin in M. Jazbec (ur.), nav. delo, str. 11.

39 M. Škrk: Komisija za mednarodno pravo v XX. stoletju, v: S. Drenik, V. Sancin in M. Jazbec (ur.), nav. delo, str. 47.

40 E. Petrič: Komisija za mednarodno pravo med *de lege lata* in *de lege ferenda*, v: S. Drenik, V. Sancin in M. Jazbec (ur.), nav. delo, str. 11.

41 Prav tam.

organizacijami (1975), ki ji manjka samo še ena ratifikacija, dolgo niso hotele sprejeti prav države, na ozemlju katerih so sedeži mednarodnih organizacij, to so države, na katere se ta konvencija pravzaprav najbolj nanaša. Prav tako je začela veljati Konvencija Sveta Evrope o konzularnih funkcijah (1967), in sicer 9. junija 2011, vendar le za pet držav. Na drugi strani pa že velja Konvencija o pravu mednarodnih pogodb (1969) in število držav, ki k njej pristopajo, je vsako leto večje, pri čemer pa Konvencija o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami (1986) še nima zadostnega števila držav skleniteljic in še ne velja.

Uspešnost kodificirane konvencije se ne more meriti samo s številom držav, ki jo je ratificiralo ali je k njej pristopilo, čeprav je tudi to, zlasti po določenem času od njenega sprejema, lahko koristen pokazatelj (seveda pa pogoj za njeno uveljavitev); uspeh se meri tudi po tem, koliko posamezna konvencija dejansko izraža (zapolnjuje) potrebe mednarodne skupnosti in kako se v teh okvirih dejansko uveljavlja.

Poleg dejstva, da jasna razmejitev, kaj spada v čisto diplomatsko pravo in kaj v druga področja mednarodnega prava, vedno ni povsem mogoča tudi zato, ker niti ni smiselna, moramo poudariti, da bo v prihodnje to razlikovanje še težje. Tudi s tega vidika je treba presojati nekdanje in prihodnje delo komisije.

Tako regionalni ključ pri sestavi komisije kakor tudi nemajhno število – 34 članov – sta objektivno prispevala k upadu tehnične kakovosti in akcijske sposobnosti mednarodnih pravnikov in otežila strokovno razpravo. Trditev, da ima vdor »političnega«, kjer bi moralo prevladati strokovno, praviloma negativne posledice, je relativna, kajti od politične volje sta odvisna nastajanje in uporaba mednarodnega in diplomatskega prava; obe pravi izrecno izražata ambicijo, ki jo lahko imenujemo »mednarodna vladavina prava«: na primer pravo Evropske unije (t. i. *acquis communautaire*, ki združuje zakonodajo, pravne akte in odločitve sodišč) vsekakor deluje znotraj te družine držav zaradi politične volje držav članic; za diplomatsko pravo, ki ima univerzalne in globalne ambicije lahko rečemo, da uporaba diplomatskega prava med subjekti mednarodnega prava, ki imajo *ius legationis*, pomeni pozitivno mednarodno vladavino prava.

Vsekakor je vloga KMP kot organa OZN odvisna od politične volje zlasti stalnih članic VS OZN. Poleg tega je vedno aktualno tudi vprašanje, ali komisija v sedanjih sestavi in s sedanjimi postopki lahko še naprej velja za najpristojejši mednarodni organ za t. i. »progresivni razvoj mednarodnega prava« (15. člen), torej za nadaljnjo kodifikacijo in razvoj mednarodnega prava v svetu, kjer številne, zlasti aktualne teme (okolje, vodni viri, energija, trajnostni razvoj, migracije), zahtevajo kombinacijo pravnih, znanstveno-tehničnih, humanističnih in diplomatskih znanj. O