

Boštjan Udovič
Jana Arbeiter
(urednika)

Diplomacija 21. stoletja: izhodišča, izzivi, pogledi

Ljubljana, 2021

Boštjan Udovič, Jana Arbeiter (ur.)

Diplomacija 21. stoletja: izhodišča, izzivi, pogledi

Knjižna zbirka ACTA DIPLOMATICA

Urednik zbirke: Boštjan Udovič

Izdajatelj in založnik: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV

Za založbo: Monika Kalin Golob, dekanja

Copyright © FDV, 2021

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

Recenzenta: Jure Ramšak in Matevž Raškovič

Jezikovni pregled: Damjan Popič

Naslovnica: Ljubiša Stanojević in Grega Tekavec

Prelom: Zavod Vizar

Tisk: Demat, d. o. o.

Tisk na zahtevo

Ljubljana, 2021

Knjiga je izšla ob podpori Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

327

DIPLOMACIJA 21. stoletja : izhodišča, izzivi, pogledi / Boštjan Udovič, Jana Arbeiter (urednika). - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, 2021. - (Knjižna zbirka Acta diplomatica)

ISBN 978-961-235-985-0

COBISS.SI-ID 69399811

Kazalo

Predgovor	5
Diplomacija v 21. stoletju: koncepti, metode in nove tematike (Boštjan Udovič in Jana Arbeiter)	7
EKSPOZICIJA	23
Privilegiji in imunitete v diplomatskih odnosih (Tina Busan in Kaja Paulin)	25
Diplomacija Svetega sedeža (Maja Đorđeski in Ana Germ)	53
Vojaška in obrambna diplomacija (Tara Pleško in Tara Angelika Svetlin)	77
Športna diplomacija: UEFA pod vodstvom Aleksandra Čeferina (Juš Javornik in Žiga Vrevec Žlajpah)	99
Nevladne organizacije in diplomacija (Ema Odra Raščan in Ana Skledar)	127
Položaj žensk v diplomaciji (Lana Besednjak in Julija Stavar)	153
Pomen starosti (let) v diplomaciji (Nika Kalin in Anja Raduha)	175
IZPELJAVA	199
Vpliv pandemije covida-19 na diplomacijo (Domen Erjavec in Žan Valentin Govekar)	201
Covid-19 in konzularni odnosi (Luka Radičević)	221
FINALE	237
Skice jugoslovanske diplomacije: 1945–1990 (Lucija Naranda in Rok Željko)	239

30 let slovenske diplomacije (Rok Dolenc in Neža Kosmač).....	263
Vloga slovenske diplomacije pri reševanju mejnega spora s Hrvaško: od osamosvojitve do uveljavitve arbitražnega sporazuma (Selma Mustafić)	287
30 let odraščanja slovenske diplomacije v Organizaciji združenih narodov (Eva Čoderl in Nika Kopajnik).....	309
Izzivi in priložnosti slovenske gospodarske diplomacije. Zamujena priložnost sodelovanja z Rusko federacijo? (Marko Grgurič in Maja Milatovič)	331
Pomen izseljenskih skupnosti za diplomacijo Republike Slovenije (Neža Kosmač)	359
Kako postati diplomat (Hana Bajec in Klara Ahčin).....	387
Izobraževanje diplomatov (Jelena Kovačević in Nuša Blatnik)	409
Recenziji	431

Predgovor

Študijsko leto, ki se izteka, nas je vse vsak dan znova in znova obdarovalo. Ob poslabšanju javnozdravstvene situacije smo že sredi oktobra morali začeti z »zoomiranjem«, kar je pomenilo temeljite spremembe tudi v pedagoškem delu. Seveda to ni ostajalo brez vsakodnevnega izziva, ki se je začel z običajnimi »Se slišimo?«, »Se vidimo?«, pa tudi kakšne salve smeha so se kdaj razlezle skozi zvočnike, glede na to, da smo bili vsi doma ter nas je tu pa tam doletela kakšna »domača nesreča«. Kljub vsemu smo ladjo študijskega leta varno pripeljali v pristan. Upamo, da je zdaj tam varno privezana in se bo jeseni podala v nova morja, brez »zoomiranja«.

Monografija, ki je pred vami, je že druga »koronamonografija«. Gre za delo študentov, ki so se pri predmetu Diplomatski in konzularni odnosi odločili, da svoje znanje na določenih področjih še poglobijo, nadgradijo, razvijejo, pa tudi prelijejo na papir. Lahko bi rekli, da je ta koronamonografija sad dolgomesečnega dela, saj se je njena vsebina večkrat popravljala, dodelovala, razdelovala ... šele ko je dosegla določeno stopnjo, ki presega klasične študentske izdelke na fakultetah, sva poglavje po poglavje predala v recenzijo specialistom z različnih področij, ki so poglavje temeljito prebrali ter podali predloge pripomb, popravkov, predlogov ... ali pa samo okvirne komentarje, kaj je treba še narediti. Za vse njihovo delo se jim iskreno zahvaljujemo, saj veva, da je recenzentski postopek potekal vstric z njihovimi obveznostmi, ki jih ni manjkalo.

Najina zahvala za pomoč pri nastajanju te monografije gre tako dr. Milanu Brglezu, prof. dr. Marini Lukšič Hacin, Aleksandru Jakobčiču, dr. Jeleni Juvan, asist. Farisu Kočanu, dr. Simonu Ličnu, dr. Denisu Manceviču, Kaji Primorac, dr. Juretu Ramšaku, zasl. prof. dr. Marjanu Svetličiču, dr. Staši Tkalec, asist. Domnu Turšiču in Aljoši Vodopivcu. Prav posebna zahvala gre recenzentoma, ki sta prebrala celotno besedilo, dr. Juretu Ramšaku in dr. Matevžu Raškoviču. Ostaja še zahvala dr. Damjanu Popiču za temeljito lekturo in (široko) razumevanje, da FDV-jevski besednjak včasih kam postavi veliko začetnico, ki je pravopis ne dovoli.

Pričujočo monografijo razumemo na dva načina: kot odraz časa, saj bi brez »korone« verjetno ne nastala, ter kot dokaz, da imajo naše študentke in študenti izjemen potencial. Le zvabiti ga je treba na plano.

Jana Arbeiter in Boštjan Udovič
Ljubljana, na dan Primoža Trubarja, 8. junija 2021

Diplomacija v 21. stoletju: koncepti, metode in nove tematike

Boštjan Udovič in Jana Arbeiter

Ekspozicija: uvod in oris raziskovalne problematike

Slovenija v letošnjem letu praznuje 30-letnico razglasitve lastne države, drugo leto (2022) pa 30 let od mednarodnega priznanja in umestitve nje same, kot samostojne in entitetne enote, v mednarodno skupnost. Četudi se morda 30 let zdi relativno malo, pa je v današnjih časih to izjemno veliko. V času, ko se je Slovenija osamosvajala, se je zdelo, da bo svet, po trpljenju dveh svetovnih vojn in po hladni vojni, drugačen. V boljšem pomenu besede. Danes bi težko ocenili, ali je drugačen v boljšem pomenu besede, ugotovimo pa lahko, da je krepko drugačen.

Prva razlika, če današnji svet primerjamo s časom pred koncem hladne vojne, je, da se je čez vse mere povečalo mnoštvo akterjev, ki delujejo in vplivajo na mednarodne odnose. Seveda ta nepregledna množica akterjev ni vplivala samo na izvajanje mednarodnih odnosov, ampak tudi na izvajanje zunanje politike držav. Ta je postajala vse kompleksnejša, hkrati pa tudi vse bolj nepregledna. In če je zunanja politika postajala vse bolj zapletena, se je to prelilo tudi v diplomacijo. Druga razlika se kaže v tem, da so se spremenile metode delovanja diplomacije. Če je Bojko Bučar leta 2007 zapisal, »[ob koncu naj] sklenemo, da ni veliko novega pri diplomaciji XXI. stoletja. Kvalitativno in kvantitativno so se razmere resda spremenile, vendar funkcije slej ali prej ostajajo enake« (Bučar, 2007: 875), lahko danes ugotovimo, da so se močno predrugale metode delovanja v diplomaciji, diplomatske funkcije pa so se razširile oz. imajo danes večji vpliv. Tretja razlika, ki je močno vplivala tudi na diplomacijo, so družbeni mediji. Ti so povzročili, da se je možnost tihe diplomacije zmanjšala, saj različni akterji zahtevajo stvari *hic et nunc*, sočasno pa prav pritisk na hitrost vodi do tega, da so stvari včasih premalo domišljene in tudi do najboljših rešitev morda ne pride. Četrta značilnost, ki se je spremenila v tridesetih letih, je gotovo dostopnost do informacij. Če je diplomat nekoč skrbel predvsem za pridobivanje

informacij (v »starih časih« bi temu rekli vohunjenje), mora diplomat danes (a) dobiti informacije, preden so dostopne, in (b) znati razložiti zrnje od pleva. Prvo postaja zahtevna naloga diplomatov, saj v želji, da so podatki čim hitreje na voljo javnosti, ti relativno hitro postanejo javni. Diplomat mora tako stkati izjemno globoke vezi s svojimi viri, da mu informacijo zaupajo *ex ante*. Ločevanje pravih od nepravih (ali celo zavajajočih) informacij pa terja ne samo sposobnosti razumevanja situacije, ampak tudi temeljitega poznavanja mednarodnega okolja.

Vse našteje spremembe so vplivale tudi na diplomacijo v vseh njenih pojavnostih: kot na institucijo mednarodnega reda, kot metodo, kot prakso in kot teorijo.

Kot institucija mednarodnega reda je diplomacija dobila nove naloge, nova področja delovanja, predvsem pa se je začela vse bolj plurilateralizirati in multilateralizirati – povedano drugače, kompleksni svetovni problemi so diplomacijo prisilili, da je relativno (!) vse manj bilateralna in vse bolj plurilateralna in multilateralna, saj na izzive sodobnega časa države same na bilateralni ravni ne morejo več v polnosti reagirati. Poglejmo primer aktualne krize, ki jo je povzročila globalna pandemija. Ena država sama ne zmore ničesar, vsaj nekaj jih je potrebnih, da lahko rešijo karkoli (prim. Evropska unija). V takih primerih je diplomacija postala tudi vse zahtevnejša. Če se na pladnju znajdetta dva interesa držav, 27 interesov držav ali morda 193 ..., so aktivnosti pa tudi dosežki drugačni.

O diplomaciji kot o metodi redko govorimo. Morda zato, ker njena metoda ni samo družboslovna, pa je to zamejitev nas, družboslovcev ali pa morda zato, ker je ne razumemo. Diplomacija kot metoda uravnavanja predvsem medčloveških odnosov je ključ za razumevanje diplomacije kot aktivnosti, pa tudi kot institucije. Seveda se na diplomacijo kot metodo lahko gleda z dveh vidikov: redukcionističnega in holističnega. Prvi razume diplomacijo kot metodo predvsem skozi spekter komunikacije in pogajanj (kar je delno potrjeno v hladnovojni logiki 3. člena Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih – DKDO), drugi pa razume diplomacijo kot katerokoli aktivnost, v katero vstopata vsaj dve državi. Težava pri obeh razumevanjih je, da sta metodološko napačni. Prvi vidik zato, ker izpušča še veliko drugih aktivnosti, ki definirajo

diplomacijo; drugi pa zato, ker prav s svojim *omni-* pristopom diplomacijo kot metodo reducira na medčloveško dejavnost, ki naj ne bi imela prav nobenih specifik.

Da je diplomacija predvsem praksa, morda celo (samo) *obrt*, radi postavijo tisti, ki skušajo življenjske vzorce pojasnjevati le skozi teoretski vidik. Takšno razumevanje je ne le napačno, ampak tudi škodljivo. Je pa pustilo velike posledice na razvoju razmišljanja o diplomaciji, saj se je v disciplinarnem razmišljanju pogosto razumevalo, da se diplomacije ne splača študirati, saj ni česa študirati. Hladnovojna logika, ki je temeljila na konceptu *mors tua vita mea*, je to prepričanje še utrjevala. Diplomacija kot praksa je bila tako odrinjena na rob, teoretsko pa se jo je umestilo v koncept proučevanja zunanje politike. Šele s padcem dvolpolne ureditve je preučevanje diplomacije postalo zanimivo. Spoznali s(m)o, da prakseologija brez teorije nima smisla, tako kot teorija brez prakseoloških vložkov ter izložkov nima smisla. Diplomatska praksa je tako vse od 90. let 20. stoletja postala zaželen del diplomatske teorije oz. diplomatskih študij.

In ravno slednje je tisti veliki premik, ki se je zgodil pri preučevanju diplomacije. Četudi so diplomatske študije polje v nastajanju, so tudi polje proučevanja, ki se zelo hitro razvija (Murray et al., 2011). Razlog tiči prav v navedenih izhodiščih: bile so predolgo zapostavljene, zato se je v njihovem okviru akumuliralo kar nekaj znanja; dopuščajo široko razumevanje diplomacije v njeni funkcionalnosti (Sharp, 1999; Jönsson in Hall, 2005) ter zaradi svoje širine omogočajo tudi uporabo različnih metod raziskovanja (družboslovnih, humanističnih in interdisciplinarnih nasploh). Kot take niso zamejene z okviri svoje razprave (ki izhaja prvenstveno iz družboslovja), ampak globoko segajo tudi v humanistične znanosti (psihologijo, filozofijo, kulturologijo, medjezikovno posredovanje, antropologijo idr.). Največja dodana vrednost, ki omogoča razcvet diplomatskih študij v zadnjih dvajsetih letih, je njihovo izhodiščno metodološko vprašanje: ne ukvarjajo se namreč toliko z vprašanjem, »kako«, temveč bolj z vprašanjem, »zakaj« (Murray, 2008), pri tem pa raziskovalci kombinirajo različne pristope (prim. Jönsson in Hall, 2005 *vs.* Sharp, 2009 *vs.* Pouliot in Cornut, 2015).

Seveda diplomatske študije niso enotna platforma, so bolj okvir raziskovanja. Brglez (2011) ter Udovič in Brglez (2016) sta področje preučevanja diplomatskih študij razdelila v štiri stebre: na zgodovinski vidik razvoja diplomacije, na strukturni vidik razvoja diplomacije, na njen pravni del ter na vprašanja protokola in ceremoniala. To razdelitev sta dodelala v 2021 (Udovič in Brglez, 2021), ko sta kot enakovredno področje diplomatskih študij umestila tudi v sociologijo diplomacije. Po njunem mnenju so prav diplomatske študije omogočile razvoj sociologije diplomacije, saj so »odprle črno škatlo medosebnih odnosov v diplomaciji ter sočasno oblikovale tudi vprašanja, ki so v mednarodnih odnosih in zunanji politiki pogosto zapostavljena« (prav tam). Sami zapisano še nadgrajujemo z razmišljanjem, da sociologija diplomacije ne zgolj odpre črne škatle, ampak razbije dihotomijo agent : struktura, ki je domača zunanji politiki (npr. Kajnč, 2008), v diplomatskih študijah pa realno nima realne teže. Še več, dihotomija agent : struktura se v diplomatskih študijah pretvori v dihotomijo agent : akter. Prvi poleg izvajanja navodil oblikuje tudi politiko, drugi pa navodila svojih nadrejenih le izvaja. Pri tem pa ti vlogi ne moreta biti ne zamejeni in ne jasno določeni, saj sta v neprestanem pretakanju. Posledično navedeno pomeni, da je mogoče v okviru sociologije diplomacije preučevati pojave le, če jih zamejimo časovno in krajevno, seveda pa metodološka konsistentnost terja, da ugotovitev ne posplošujemo, ampak jih večemo le na analizo konkretnih primerov.

Ne glede na povedano pa moramo dilemi agenta in akterja nameniti nekaj več prostora, saj prav ta dva odnosa določata ne samo aktivnosti v diplomaciji, ampak tudi razumevanje diplomacije ter poskus rekonstrukcije diplomatskih dogodkov. Dejali smo že, da je temeljna razlika med agentom in akterjem predvsem razlika med formo in vsebino. Agent poleg forme (zastopanje interesov), ustvarja tudi vsebino; akter pa se osredotoča predvsem na formo. Zaradi omejenosti finančnih in človeških virov bi si drznili trditi, da je v malih državah vsak akter tudi agent; ni pa to nujno v velikih državah. V malih državah diplomati običajno dobijo veliko širše smernice za svoje delovanje (mnogokrat jih sploh ne), zato je stopnja interpretacije teh smernic v veliki meri prepuščena njim. Prav tako je zaradi danih omejitev v malih državah

nadzor nad delovanjem diplomata (ter njegovim upoštevanjem smernic ali inštrukcij) veliko bolj ohlapen. To pomeni, da je *via facti* veliko več prepuščeno diplomatu samemu. Na drugi strani pa za diplomacije velikih držav velja, da so veliko bolj hierarhizirane, navodila in smernice so natančni, prav tako pa velik del diplomatskih aktivnosti prevzemajo centrale (ministrstva za zunanje zadeve). V tem primeru so diplomati predvsem akterji, oz. kot se je enkrat izrazil nekdo od diplomatov – »kanali za komuniciranje«.

Navedene razlike med agenti in akterji se izrazito pokažejo v primerih, ko analiziramo načine predsedovanja držav Svetu Evropske unije. Male države se običajno poslužujejo sistema *Brussels-based presidency*, kar pomeni, da ima stalno predstavništvo (z diplomati na njem) veliko večjo vlogo, kot jo ima(jo) v velikih državah, ki svoje predsedovanje gradijo na *capital-based presidency*. V primeru *Brussels-based presidency* so diplomati predvsem agenti; centrala jim pošilja izhodišča za pogajanja ter okvire delovanja, večina dnevnih aktivnosti (in tudi odločitev, povezanih z njimi) je prepuščena njim samim. Prav tako je izjemno redko, če se držijo okvirov centrale, da bi se nato ta politika ne udeležila na domači ravni (prim. Putnam, 1988). *Capital-based presidency* pa diplomate razume predvsem kot akterje, tiste, ki predajo sporočilo, predstavijo ali zavzamejo stališče, ne bodo pa odločili o ničemer, dokler se ne bodo posvetovali s centralo. Centrala bo tako odločevalec, oni bodo le vezni člen med lastno centralo in drugimi delegacijami.

V zadnjih letih smo priča novemu pojavu, ki se ne veže več toliko samo na velikost države, ampak tudi na njen politični sistem oz. politično skupnost, ki državi načeluje. Tako razlika med agentom in akterjem v Bruslju ni vidna več samo med velikimi in malimi državami, ampak tudi med t. i. jedrnimi državami in t. i. suverenisti. Male ali srednje velike jedrne države še vedno vodijo svoje predsedovanje po načelu *Brussels-based*, na drugi strani pa države, kjer obstajajo t. i. suverenistični režimi, ne samo predsedovanje, ampak celotno diplomatsko občevanje vse bolj ukalupljajo v *capital-based* sistem. To se kaže na dva načina: z veliko količino procesnih pridržkov (ki so odpravljeni, če jih potrdi centrala) ali pa z nastavljanjem takšnih diplomatov, ki ostajajo popolnoma zvesti navodilom svoje vlade (in niti ne iščejo kompromisov).

Še bolj smo odnosu med agentom in akterjem priča v posebnih oblikah diplomatskega udejstvovanja, med katere lahko štejemo tudi diplomacijo Svetega sedeža. Ta oblika diplomacije je v veliki meri predvsem akterska. Na to kaže že dejstvo, da pobudo za sklepanje odnosov med Svetim sedežem in državo poda država. Sveti sedež te pobude ne daje (Leskovar, b. d.). Da je za Sveti sedež izjemno pomembno, da so njihovi diplomati akterji (in ne agenti) priča tudi anekdota, ki sem jo doživel na pogovoru z enim od kandidatov za vstop v papeško diplomacijo, ko smo pred leti s študenti obiskali Državno tajništvo, in gre takole:

Eden od študentov je kandidatu za vstop v papeško diplomatsko službo zastavil sledeče vprašanje: »Kaj bi naredili, če bi prišli, ko boste diplomat, v situacijo, ko bi vaša načela/vrednote bila v nasprotju z načeli/vrednotami, ki bi jih od vas zahtevalo Državno tajništvo?«

Odgovor, ki ga je dobil, je bil malce filozofski, a z jasnim sporočilom – sledil bi navodilu Svetega očeta oz. Državnemu tajništvu.

Študent se ni dal in je še enkrat zastavil isto vprašanje: »Kaj bi naredili, če bi se vaše vrednote/stališča klesala z navodili?«

In spet je dobil podoben odgovor, ki se je glasil v smeri, da bi zasledoval smer-nice, ki bi jih od njega pričakovalo Državno tajništvo oz. Sveti oče.

Malce mi je bilo že nerodno, ko je študent ponovno postavil isto vprašanje, a nerodno je bilo očitno tudi sogovorniku, ki je, morda malce brutalno neposredno, povedal sledeče: »Kaj si jaz o navodilih mislim, je moja stvar. Jaz sem v svetu predstavnik Svetega očeta, tako da je edino pravilno, da spoštujem navodila, ki jih dobim.« Študent je ostal brez sape, meni je bilo še bolj nerodno, a naelektrenost ozračja je na prigrizku razbil rektor diplomatske akademije, ki je dano izjavo kontekstualiziral s poudarkom, da je diplomacija Svetega sedeža specifična, kot je specifičen Sveti sedež. In da je zelo pomembno, da se smer-nice in navodila spoštujejo tako, kot so dane, ker imajo že svoj *raison d'être*.

Ta anekdota je namenjena predvsem razumevanju tega, kako lahko različne diplomacije razumejo dihotomijo med agentom in akterjem. Pri tem pa moramo izpostaviti, da gre še za popolnoma neraziskano področje v diplomatskih študijah, zato bi ga bilo smiselno v prihodnosti bolj raziskati.

Izpeljava: Slovenske diplomatske študije

Brglez je leta 2011 poudaril, da je »[d]vajsetletnica slovenske državnosti primeren trenutek za premislek tako slovenske zunanje politike kot slovenske diplomacije« (str. 545). Od takrat je v razvoju slovenskih diplomatskih študij preteklo že kar nekaj vode, objavljen je bil obširen korpus gradiv, prav tako pa lahko ugotovimo, da so se slovenske diplomatske študije močno razvile in se lahko kosajo z razvojem diplomatskih študij na svetovni ravni. Seveda zadnjih preskokov v preučevanju ne bi bilo, če ne bi diplomatske študije na Slovenskem nasploh bile že v svojem začetku specifične. Sama to specifičnost pripisujeva sociološki šoli mednarodnih odnosov Vlada Benka (1965; 1987), ki je za razliko od klasičnih avtorjev mednarodnih odnosov že v svoje začetke vgradil premise, ki so omogočale hitrejši in lažji razvoj diplomatskih študij. Tako ne čudi, da je tudi ob izteku svoje življenjske poti svoj življenjski (sociološki) *credo* predstavil tudi v zborniku Milana Jazbeca o sociologiji diplomacije.

Četudi se zdi, da to le ni nič takega, saj je le sledil šoli Raymonda Arona (1962), pa se moramo zavedati predvsem časa, v katerem je Vlado Benko formiral preučevanje mednarodnih odnosov na Slovenskem. To se je odvijalo v 60. in 70. letih, v času pospešene hladne vojne, ko je realistična miselnost v mednarodnih odnosih ne le cvetela, temveč imela tudi absolutni primat. Žal ne bomo nikoli dobili odgovora, kaj ga je gnalo k temu, da je namesto k ameriški pristopil k francoski šoli – morda je to bila osebna izkušnja prvoborstva, vera v socializem ali kaj drugega – dejstvo ostaja, da je s tem »malim« korakom zanj naredil velik korak za diplomatske študije na Slovenskem. Te so se sicer sramežljivo skrivale pod tančico mednarodnih odnosov ali analizo zunanje politike, a zdaj že desetletje dobivajo svojo pravo podobo.

Ob prehodu iz Jugoslavije v samostojno Slovenijo pa se je začel še en trend, in sicer da so preučevanje diplomatskih študij prvi uveljavili zgodovinarji in pravniki. Kar se področja prava tiče, to še ni bilo niti tako presenetljivo, saj je mala država svojo diplomacijo postavljala *ab ovo*, zato je morala imeti tudi vsaj osnovni pregled dokumentov in področij diplomatskega in konzularnega prava. Glavni doprinos na začetku

samostojne slovenske države gre delom Milana Brgleza (1992; 1993; 1996a; 1996b; 1998) in Iztoka Simonitija (1994; 1995a; 1995b), ki sta postavila izhodišča za razvoj razprav o diplomatskem pravu. Na drugi strani pa smo v prvih letih po osamosvojitvi na »zgodovinski« strani priča velikemu porastu razprav na temo zgodovine diplomacije oz. zgodovinskih utrinkov z diplomatsko noto.

Če se je trend razvoja diplomatskih študij nadaljeval v smeri zgodovinskih analiz, pa je razvoj na področju diplomatskega prava nekoliko zastal. Po letu 2000 velja omeniti še dve ključni deli s tega področja, in sicer knjigo Boža Cerarja *Diplomatska zaščita* ter knjigo Boruta Boh-teta in Vasilke Sancin *Diplomatsko in konzularno pravo*. Se pa po letu 2000 pospešeno razvija področje strukture diplomacije. Pojavljati se začnejo nova področja preučevanja (npr. diplomacija Evropske unije, gospodarska diplomacija, javna diplomacija, kulturna diplomacija), ki dobijo zagon po letu 2011, ko se celotno preučevanje strukture diplomacije še bolj fragmentira, oblikujejo pa se nova področja preučevanja, mdr. energetska diplomacija, razvojna diplomacija, diplomacija virov itd.

Podpodročje diplomatskih študij, ki je še najmanj razvito, je podpodročje protokola in ceremoniala. Razen priročnikov o protokolarnem in ceremonialnem obnašanju (Benedetti, 2008; Košnik, 2008), skorajda ni druge literature, ki bi znanstveno obravnavala to področje. Na področju jezika v diplomaciji so svoje prispevke v mozaik diplomatskih študij dodali Monika Kalin Golob, Tanja Žigon, Marija Zlatnar Moe in Boštjan Udovič; prelomno delo, ki pa do sedaj še ni bilo nadgrajeno, pa predstavlja monografija Jane Arbeiter in Milana Brgleza *Prednostni vrstni red: sredstvo pozicioniranja ali (ne)uporabna simbolika?*. Jana Arbeiter je na to temo objavila še dva znanstvena članka (Arbeiter in Udovič, 2017; Arbeiter, 2019), a velikega koraka, ki bi ga morali storiti, še ni bilo. Morda velja opomniti, da so poleg prava prav na področju preučevanja ceremoniala in protokola diplomatske študije na Slovenskem najšibkejše.

Differentia specifica slovenskih diplomatskih študij – v odnosu do svetovnih – je vprašanje sociologije diplomacije oz. diplomatske sociologije. Področje je bilo kljub Benkovim (1965; 1977; 1987; 1997;

2000) nastavkom relativno zapostavljeno vse do druge polovice prvega desetletja 21. stoletja. Leta 2009 je namreč Ministrstvo za zunanje zadeve, v sodelovanju z Znanstvenoraziskovalnim centrom Slovenske akademije znanosti in umetnosti objavilo analizo *Enake možnosti v slovenski diplomaciji* (ur. Jazbec et al., 2009), ki po našem mnenju predstavlja začetek razvoja sociologije diplomacije znotraj slovenskih diplomatskih študij. Monografija namreč ni predstavila že znanih dejstev, o katerih s(m)o številni šepetali po hodnikih, temveč je ovrednotila tudi prakse, ki se dogajajo v procesih znotraj slovenske diplomacije. Žal se študija ni nadaljevala (angleški prevod je bil objavljen 2011), čeprav bi takšna študija (razširjena tudi na druge spremenljivke, na samo na vprašanje spola, ampak tudi izobrazbe, službenih odnosov itd.) po našem mnenju morala postati *conditio sine qua non* odločanja v slovenski diplomaciji. Tej študiji je sledilo kar nekaj razprav o sociologiji diplomacije na Slovenskem (prim. Jazbec, 2012; 2013a; 2013b). Žal premalo, da bi se ta lahko razvila v jasen in sistemski koncept znotraj diplomatskih študij, a sočasno dovolj, da ustvarjamo zavedanje, da lahko majhna znanstvena skupnost, kot je slovenska, ne samo prevzema svetovne trende v razvoju znanosti (včasih tudi le skozi *znanstveni larpurlartizem*), temveč celo prednjači pred svetovnimi trendi. Naš pregled domače in svetovne literature je pokazal, da je sociologija diplomacije v slovenskih diplomatskih študijah na veliko višji stopnji (četudi je še zelo nerazvita), kot velja za svetovne tokove diplomatskih študij.

V zadnjih letih so korpus slovenskih diplomatskih študij dopolnila tudi številna dela nekdanjih veleposlanikov (Kirn, 2017; Dragan, 2018; Cerar, 2018; Grobovšek, 2018; Petrič, 2018), ki bi jih lahko šteli v klasična prakseološka dela. Ta običajno predstavljajo uvid v delo diplomata v določenem časovnem obdobju, hkrati pa pokrivajo vsa področja diplomatskih študij, a skozi spekter diplomatske prakseologije. Zato so izjemno pomembna, saj omogočajo ne samo vpogled v diplomatsko prakso, ampak dajejo tudi izhodišča za oblikovanje, nadgrajevanje in oplajanje vseh stebrov diplomatskih študij.

Finale in koda: prispevek poglavij v monografiji k slovenskim diplomatskim študijam

Nekdo, ki je bil aktivno vpet v nastajanje sledečih poglavij, težko objektivno oceni njihov prispevek. Zato je vse, kar lahko naredimo, niz ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju.

Prvič: velik prispevek v tej večavtorski monografiji je to, da je sploh nastala. Poglavja, ki si sledijo po logičnem zaporedju (od splošnega h konkretnemu), so tista, ki so študentke in študente najbolj zanimala. Tako so avtorji in avtorice teh poglavij tisti, ki so ugriznili v tematike s polja (slovenskih) diplomatskih študij. Seveda je bil »ugriz« le prvi korak, naslednji korak je bil veliko težji. Naštudirati je bilo treba metre literature, pa virov; imeti številne (žal *zoom*) pogovore. Študenti in študentke so se morali naučiti napisati poglavje *lege artis*. Ne gre za obrt in obrtniško znanje, gre za umetnost. V času, ko je pisanje osredotočeno na kratka sporočila na Facebooku ali Twitterju, je napisati koherentno poglavje, ki kritično in analitično obravnava tematiko ali več njih, umetnost. V tej umetnosti se ne zrcali samo znanje in razumevanje, ampak tudi sposobnost udejanjanja znanja v jeziku. *Meje mojega jezika so meje mojega sveta*, pravi Wittgenstein. Zato menimo, da prispevka študentk in študentov ne gre tolmačiti le skozi suhoparno podatkovje in opisovanje (to bi bilo celo napačno), ampak tudi skozi njihovo sposobnost pretvarjanja lastnega znanja in védenja v raziskovalni rezultat.

Drugi prispevek, kot ga vidimo sami, je dodatek, ki ga poglavja prinesejo k različnim spektrom in slovenskim diplomatskim študijam nasploh. Z znanostjo je tako kot z mlekom; če ga ne mešamo dovolj, se skisa, če ga mešamo preveč, se poskuti. Zato je prav, da gledamo na ta poglavja skozi študentski spekter razumevanja diplomacije in diplomatskih študij. Ta monografija bi lahko bila veliko bolj uniformirana, morda celo bolj ciljana, a s tem bi ubili ustvarjalnost, predvsem pa ukaželjnost študentov. Tega pa nismo želeli storiti. Kajti srž znanstvenoraziskovalnega dela je prav v neprestanem iskanju *resnice*, oz. če besede Simona Gregorčiča iz pesmi *Človeka nikar!* prilagodimo na znanstvenoraziskovalno delo, je raziskovanje »prerojevanje, prenavljanje, [iz dejstva v dejstvo] presnavljanje«. To pa pomeni, da lahko relevantna

spoznanja oblikujejo, preoblikujejo, oplajajo in nadgrajujejo tudi s širšimi (a še vedno znanstveno koherentnimi in metodološko nespornimi) pristopi, ne samo s sinhronizacijo z že obstoječim razumevanjem določenih pojavov in okvirov.

Tretji prispevek pričujoče monografije je v njeni relevantnosti: dotika se številnih vprašanj, ki na Slovenskem še niso bila natančno raziskana, so pa pomembna – ne zgolj za diplomatsko teorijo ter (slovenske) diplomatske študije, temveč tudi za razumevanje pomembnosti in delovanja diplomacije nasploh. Tako se v prvem delu monografije avtorji lotevajo nekaterih temeljnih gradnikov diplomatskih študij, vse od privilegijev in imunitet, akterstva ter strukture. Prvo poglavje izpostavlja pomen diplomatskih privilegijev in imunitet, ki so bili pred 60 leti osredinjeni v DKDO in predstavljajo temelj uspešnega in neoviranega izvajanja diplomatskih funkcij. Sledi analiza diplomacije Svetega sedeža, ki je unikum v diplomatskih odnosih in je s svojo vlogo (simbolno in dejansko) pomembno vplival na odnose med različnimi diplomatskimi agenti in akterji.

Z analizo strukture diplomacije študentke in študenti v pričujoči monografiji izstopajo iz ustaljenih okvirov in tako na primer v poglavju o vojaški in obrambni diplomaciji postavijo teoretsko ločnico med prvo in drugo, čeprav je v praksi njuna meja zabrisana. Dodatno pa se lotevajo tudi delov strukture, ki zapolnjuje vrzeli v domači in tuji literaturi. Poglavje o športni diplomaciji, s katero se ukvarjajo le redki, namreč izpostavlja pomen nedržavnih športnih akterjev, ki uporabljajo številne funkcije klasične diplomacije in vse bolj sooblikujejo strukturo sodobne diplomacije. Na slednjo pa vplivajo tudi nevladne organizacije, s katerimi se ukvarjata avtorici v poglavju o vlogi nevladnih organizacij v diplomaciji, ki se poslužujejo podobnih sredstev, ki jih uporabljajo države.

Prvi del monografije izpostavlja tudi dve vprašanji, ki jih v literaturi pogosto ne naslavljamo, a sta ključni za uspešno izvajanje vseh funkcij diplomacije. Poglavje o položaju žensk v diplomaciji se odmika od klasičnega patriarhalnega pristopa k diplomaciji in izpostavlja vlogo žensk ter zmanjševanje neenakosti spolov v diplomaciji. Zadnje poglavje v prvem delu monografije pa se ukvarja z nikoli zares izrečeno,

a vedno aktualno temo pomena starosti (let) v diplomaciji, v kateri najdemo analizo povezave med starostjo, izkušnjami ter strokovnostjo diplomatov.

Drugi del monografije osvetljuje vpliv pandemije covid-19 na razvoj diplomatskih odnosov. Medtem ko poglavje, ki analizira vpliv pandemije covid-19 na diplomacijo, izpostavlja vpliv pandemije na prednostne naloge diplomatov in oteženo izvajanje primarnih diplomatskih funkcij, poglavje o vplivu covid-19 na konzularne odnose analizira vlogo konzularnih služb, ki so imele poudarjeno vlogo z dnevnim obveščanjem državljanov in repatriacijo državljanov ob zaprtju mej v letu 2020.

Tretji del monografije se dotika številnih pomembnih vprašanj slovenske diplomacije, vse od njenih zametkov, razvoja, vzponov in padcev ter pomembnih izzivov, s katerimi se slovenska diplomacija trenutno sooča. Študenti najprej analizirajo jugoslovansko diplomacijo, ki predstavlja zametke in temelje slovenske diplomacije. Temu sledi 30-letni pregled izzivov in uspehov slovenske diplomacije, vse od začetnega iskanja identitete, desetletij po samostojnosti ter vključitve v Evropsko unijo in Nato. Avtorji podrobneje proučujejo tudi pot do enega najpomembnejših izzivov v zgodovini slovenske diplomacije, in sicer arbitražnega sporazuma med Slovenijo in Hrvaško. Poleg dvostranske diplomacije se avtorji ukvarjajo tudi z mnogostranskim udejstvovanjem Slovenije na globalni ravni, ki se je v treh desetletjih okrepilo in spremenilo, predvsem zaradi uspehov male države v Organizaciji združenih narodov. Monografija ne zanemara niti pomembnih strukturnih gradnikov slovenske diplomacije. Poleg analize izzivov in priložnosti slovenske gospodarske diplomacije na primeru sodelovanja z Rusko federacijo se študentski prispevki dotaknejo tudi pomena izseljenskih skupnosti za oblikovanje slovenske diplomacije. Nenazadnje avtorji ponudijo tudi podrobno analizo, kako lahko nekdo v Sloveniji postane diplomat in kako izobraževanje slovenskih diplomatov poteka, kar je izjemnega pomena za diplomacijo, ki vstopa v svoja štirideseta.

Če zaključimo: pričujoča monografija ima gotovo velik pomen za razvoj (slovenskih) diplomatskih študij, a je sočasno le prvi korak. Slediti ji morajo še drugi, tretji ... razvoj diplomatskih študij je namreč maraton na dolge proge.

Literatura in viri

- Arbeiter, Jana (2019): Symbolic importance of diplomatic protocol: common heritage and order of precedence of seven countries of former Yugoslavia. *Revista română de științe politice* 19 (2): 157–174.
- Arbeiter, Jana in Boštjan Udovič (2017): Does the Mediterranean exist in states' diplomatic rituals?: a comparison of Mediterranean states' présence. *International Journal of Euro-Mediterranean studies* 10 (2): 79–106.
- Arbeiter, Jana in Milan Brglez (2017): Prednostni vrstni red: sredstvo pozicioniranja ali (ne)uporabna simbolika? Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Aron, Raymond (1962): *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy.
- Benedetti, Ksenija (2008): *Protokol: Simfonija forme*. Ljubljana: Planet GV.
- Benko, Vlado (1965): Družbeno ekonomski temelji zunanje politike Švedske in njena praktična stališča. Doktorska disertacija. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Benko, Vlado (1977): *Mednarodni odnosi*. Maribor: Obzorja.
- Benko, Vlado (1987): *Mednarodni odnosi*, 2. prenovljena izdaja. Maribor: Obzorja.
- Benko, Vlado (1997): *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Benko, Vlado (2000): *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bohte, Borut in Vasilka Sancin (2006): *Diplomatsko in konzularno pravo*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Brglez, Milan (1992): Imunitete in privilegiji v novejšem diplomatskem in konzularnem pravu: poskus primerjalne analize. *Diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brglez, Milan (1993): Diplomatic Relations, Modern Law of Diplomacy and the Republic of Slovenia: Selected Aspects. *Journal of International Relations* 3 (1): 54–69.
- Brglez, Milan (1996a): *Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava*. Magistrsko delo. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Brglez, Milan (1996b): *Sodna imuniteta v diplomatskem pravu*. *Teorija in praksa* 30 (11/12): 1131–1141.
- Brglez, Milan (1998): *Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava*. V Milan Jazbec (ur.), *Diplomacija in Slovenci: zbornik tekstov o diplomaciji in prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*, 59–88. Celovec: Drava.
- Brglez, Milan (2011): *K slovenskim diplomatskim študijam*. *Teorija in praksa* 48 (3): 545–561.
- Bučar, Bojko (2007): *Spremembe v diplomaciji XXI. stoletja*. *Teorija in praksa* 44 (6): 862–876.
- Cerar, Božo (2001): *Diplomatska zaščita*. Piran: Samozaložba.
- Cerar, Božo (2018): *Washingtonski zapiski*. Ljubljana: Modrijan.
- Dragan, Zvone (2018): *Od politike do diplomacije*. Ljubljana: Modrijan.

- Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih – Vienna Convention on Diplomatic Relations. 1961/1964. UNTS 500, str. 95.
- Grobovšek, Bojan (2018): Trst, Ljubljana, Dunaj in širni svet. Reminiscence in razmišljanja. Ljubljana: Totaliteta.
- Jazbec, Milan (2012): Sociologija diplomacije. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2012.
- Jazbec, Milan (2013a): Persuasion in sociology of diplomacy. Dostopno prek: <https://www.diplomacy.edu/resources/general/persuasion-sociology-diplomacy> (28. maj 2021).
- Jazbec, Milan (2013b): The sociology of diplomacy: a general outline with some aspects and dilemmas. *Perspectives* 21 (1): 87–108.
- Jazbec, Milan, Marina Lukšič-Hacin, Žiga Pirnat in Milena Stefanović Kajzer (2009/2011): Enake možnosti v slovenski diplomaciji. Ljubljana: ZRC SAZU.
- Jönsson, Christer in Martin Hall (2005): *Essence of Diplomacy*. Houndmills: Palgrave.
- Kajnič, Sabina (2008): Razvoj evropske zunanje politike: od evropskega političnega sodelovanja do evropske varnostne in obrambne politike. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kirn, Roman (2017): V službi diplomacije. Ljubljana: Modrijan.
- Košnik, Bojana (2008): Sodobni bonton in protokol. Ljubljana: PlanetGV.
- Leskovar, Mitja (b. d.): Pogovor. Ljubljana, Rim, več let.
- Murray, Stuart (2008): Consolidation and Gains Made in Diplomacy: A Taxonomy. *International Studies Perspectives* 9 (1): 22–39.
- Murray, Stuart, Paul Sharp, George Wisemann, David Crikemans in Jan Melissen (2011): The Present and Future of Diplomacy and Diplomatic Studies. *International Studies Review* 13 (2011): 709–728.
- Petrič, Ernest (2018): Spomini in spoznanja: diplomat, pravnik, politik. Celovec, Mengeš, Ljubljana: Mohorjeva družba, Center za evropsko prihodnost, Zgodovinski inštitut Milka Kosa ZRC SAZU.
- Pouliot, Vincent in Jeremie Cornout (2015): Practice theory and the study of diplomacy: A research agenda. *Cooperation and Conflict* 50 (3): 297–315.
- Putnam, Robert D. (1988): Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization* 42 (3): 427–460.
- Sharp, Paul (1999): For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations. *International Studies Review* 1 (1): 33–57.
- Sharp, Paul (2009): *Diplomatic Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simoniti, Iztok (1994): *Diplomatsko pravo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Simoniti, Iztok (1995a): *Specialne misije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Simoniti, Iztok (1995b): *Multilateralna diplomacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Udovič, Boštjan in Milan Brglez (2016): Preučevanje diplomacije med tnalom (znanosti) in nakovalom (stroke). V Andraž Zidar, Sanja Štiglic in Ana Polak Petrič

(ur.), Slovenske misli o mednarodnih odnosih in pravu: prispevki ob 80-letnici dr. Ernesta Petriča, 43–69. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede in Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije.

Udovič, Boštjan in Milan Brglez (2021): Izhodišča slovenskih diplomatskih študij.

Udovič, Boštjan in Monika Kalin Golob (2014): Med strahom in pogumom: slovenščina v jezikovni politiki in institucijah EU. Teorija in praksa 51 (4): 523–534.

Udovič, Boštjan in Monika Kalin Golob (2019): Med navdušenjem in razočaranjem: analiza poročanja treh slovenskih tiskanih dnevnikov o odločbi arbitražnega sodišča. Slavistična revija 67 (4): 587–603.

Udovič, Boštjan, Tanja Žigon in Marija Zlatnar Moe (2011): Posebnosti prevajanja strokovnega jezika diplomacije: primer Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih. Slavistična revija 59 (3): 269–291.

EKSPozICIJA

Privilegiji in imunitete v diplomatskih odnosih

Tina Busan in Kaja Paulin

Uvod

Dobri diplomatski odnosi temeljijo na uspešnem in neoviranem izvajanju funkcij s strani diplomatskih predstavništev. Ta pristop se je razvijal skozi čas in je bil prisoten že od samih začetkov diplomatske prakse. Diplomatski privilegiji in imunitete so pri tem ključnega pomena, ker diplomatom nudijo potrebno svobodo v tuji državi in na podlagi recipročnosti omogočajo učinkovito vzpostavljanje diplomatskih predstavništev. Zagotavljajo se na podlagi nacionalnih in mednarodnih določil (Curti Gialdino, 2015: 196, 197). Na mednarodni ravni je Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (DKDO) iz leta 1961 posebnega pomena, saj postavlja minimalne standarde, ki jih morajo vse države zagotavljati predstavništvom na svojem ozemlju. Države pa smejo uvesti tudi dodatno zaščito, ki ni predvidena v DKDO. Poleg tega pa poudroča, ki v DKDO niso omenjena, urejujejo norme mednarodnega običajnega prava (Curti Gialdino, 2015: 44, 49, 50, 54).

Kot je razvidno iz preambule DKDO, obstaja razlika med upravičenci in uporabniki privilegijev in imunitet. Upravičenci so subjekti mednarodnega prava, torej države, ki lahko privilegije in imunitete zahtevajo in se jim odpovejo. Uporabniki pa so državni organi, ki v njihovem imenu delujejo, torej diplomatska misija, osebje in prostori (Curti Gialdino, 2015: 202).

Privilegiji in imunitete veljajo tako za prostore diplomatskih predstavništev kot za njihovo osebje. Namenjeni so olajšanju delovanja tujih diplomatov zato, da lahko svoje dolžnosti opravljajo neovirano. Privilegiji in imunitete se vzpostavljajo na podlagi potreb, ki jih države imajo v svojih medsebojnih odnosih. Na tak način so se skozi zgodovino razvijali in se v moderni dobi kodificirali. Ker se pa ti odnosi stalno razvijajo, se bodo tudi privilegiji in imunitete s časom prilagodili sodobnejšim potrebam (Bohte in Sancin, 2006: 124, 125).

Pomembno je pri tem poudariti, da namen diplomatskih privilegijev in imunitet ni dajati prednosti posameznikom za njihovo osebno

korist, temveč zagotoviti učinkovito opravljanje uradnih nalog (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, preambula). Kljub temu večkrat prihaja do zlorabe ali kršitve zakonov države sprejemnice s strani diplomatskih predstavnikov. Te kršitve pogosto vzbudijo negativno mnenje državljanov države sprejemnice, saj imajo občutek, da za ta dejanja diplomati ne bodo kaznovani. Države se lahko v teh primerih poslužijo vrste ukrepov za pravično obravnavo. Diplomati so vsekakor odgovorni za svoja dejanja. Če v primeru hudih kršitev ne pride do odreka imunitete, jih lahko sodno obravnava država pošiljateljica. Velja izpostaviti, da tudi v primeru umora diplomat uživa sodno imuniteto v državi sprejemnici in se država pošiljateljica odloči, ali bo glede tega ukrepala. To se po navadi tudi zgodi, saj si države ne želijo na račun nepravilnega obnašanja oseb, ki uživajo privilegije in imunitete, poslabšati medsebojnih diplomatskih odnosov. Poleg tega si tudi prizadevajo za doseganje pravičnosti. V diplomatskih odnosih pa prihaja tudi do kršitev privilegijev in imunitet diplomatov in diplomatskih misij s strani države sprejemnice (Türk, 2015: 175, 177).

Razvoj

Koncept diplomatske imunitete sega v sam začetek diplomatske prakse. Skozi čas so se uveljavljale različne oblike in stopnje imunitet. Pomembno obdobje za njihov razvoj je antika, ko so Grki in še posebej Rimljani odposlancem zagotavljali osnovno diplomatsko imuniteto v obliki telesne nedotakljivosti in zaščite pred zakonodajo.¹ Zaščito in nedotakljivost diplomatskih odposlancev so razumeli kot ne le človeško, ampak tudi naravno in božje oz. univerzalno pravo, sveto pri vseh narodih. Napad nanje je predstavljal kaznivo dejanje (Ogdon, 1937: 450–451; Ahmad, 2020: 3). Tudi pozneje v poznem srednjem

¹ V antiki so prvič začeli uporabljati vidne znake, ki so kazali na status diplomata. V Grčiji so med te znake šteli »bel[o] palic[o], zelen[o] vejic[o] in poseben pas« (Udovič, 2013: 40). V starem Rimu pa so nekateri diplomati nosili »volneno obleko, ovijačo okrog glave [in] zemljo s travo iz kapitolskega griča« (Udovič, 2013: 43).

veku in renesansi je nedotakljivost diplomatskih predstavnikov ostala ključnega pomena. V naturalistični misli je veljalo mnenje, da sta diplomatska imuniteta in nedotakljivost izhajali iz naravnega prava. Diplomatske predstavnike naj bi torej ščitilo pravo, ki je bilo skupno vsem narodom. Diplomati naj bi na podlagi recipročnosti uživali imuniteto pred jurisdikcijo države gostiteljice v namen zaščite kanalov komunikacije med državami (Ogdon, 1937: 454–456, 465). Z uveljavitvijo stalnih diplomatskih predstavništev v času italijanskih mestnih držav v 15. stoletju so diplomatski privilegiji in imunitete dobili moderno obliko (Brglez, 1993: 1132). Razumevanje diplomatskih imunitet kot ključnih za učinkovito delovanje in dobre recipročne odnose med državami se je obdržalo vse do leta 1815. Takrat so jih na dunajskem kongresu zapisali v Pravilnik o razredih in rangih diplomatskih predstavnikov (*Reglement sur le Rang entre les agents Diplomatiques*) (Ahmed, 2020: 4). Diplomatske privilegije in imunitete je pozneje leta 1920 za predstavnike držav članic, ko se ukvarjajo z uradnimi posli v zvezi z Društvom narodov, predpisal tudi Pakt Društva narodov. Poleg tega je predpisal tudi nedotakljivost prostorov samega Društva narodov, prostorov, ki so jih zasedali uslužbenci Društva ter predstavniki držav članic ob udeležbi na uradnih srečanjih Društva (Brglez, 1993: 1132; Pakt Društva narodov, 7. člen). Do pomembne kodifikacije je prišlo leta 1928 na konferenci v Havani s Konvencijo o diplomatskih agentih ter pozneje leta 1932 z Osnutkom konvencije o diplomatskih privilegijih in imunitetah, ki ga je pripravila univerza Harvard. Najpomembnejša konvencija, ki določa diplomatske privilegije in imunitete diplomatov in diplomatskih predstavništev pa je DKDO iz leta 1961 (Denza, 2009: 1).

Obstajajo različni pogledi oz. pristopi k razumevanju diplomatskih privilegijev in imunitet. Med najbolj razširjenimi lahko izpostavimo osebno predstavništvo, ekstrateritorialnost in funkcionalnost. Prvi pristop, osebno predstavništvo, je najstarejši. Izvira iz predpostavke, da diplomat v vseh pogledih in na vseh področjih predstavlja suverena vladarja svoje države ter mora zaradi tega uživati take privilegije in imunitete, kot bi jih tudi sam suveren. Tako razumevanje pravic diplomata pa je izredno široko. Najpomembnejša kritika tega

pristopa je, da ni skladen s sodobno državno ureditvijo, kjer diplomat predstavlja državo, ne pa vladarja (Wilson, 1984: 115). Drugi pristop, ekstrateritorialnost, se je razvil v 16. in 17. stoletju ter predvideva, da se diplomatsko misijo in predstavnike obravnava s pravno fikcijo, kot da bi se nahajali na ozemlju države pošiljateljice. Zaradi tega naj zanje ne bi veljala sodna oblast države gostiteljice (Raphael, 2020: 1430). Ta pristop je doživel različne kritike, saj se zoperstavlja načelu suverenosti države nad lastnim ozemljem. Poleg tega je praksa pokazala, da države obravnavajo diplomatske misije kot del ozemlja države gostiteljice. V tej luči diplomatska predstavništva obravnavamo tudi danes (Curti Gialdino, 2015: 199). Temu primerno morajo skladno z DKDO vse osebe, ki uživajo diplomatske privilegije in imunitete, spoštovati pravni red države sprejemnice (41. člen). Tretji pristop, funkcionalnost, je najbolj moderen in se je najbolj uveljavil. Zagovarja nujnost privilegijev in imunitet pri učinkovitem opravljanju uradnih diplomatskih nalog brez nepotrebnih ovir (Raphael, 2020: 1430). DKDO označuje kot namen privilegijev in imunitet »zagotavljati učinkovito opravljanje nalog diplomatskih predstavništev«, ne pa dajati prednost posameznim članom osebja diplomatskega predstavništva (preambula). Diplomatski predstavniki morajo torej biti zmožni izvajati naloge, ki jih predpisuje DKDO v 3. členu, brez privilegijev in imunitet pa bi bilo njihovo delo oteženo (Wilson, 1984: 117). Ta razlaga se navezuje na načelo *ne impediatur legatio*, ki izhaja iz rimskega prava in prepoveduje oviranje izvajanja diplomatskih nalog (Curti Gialdino, 2015: 196, 197).

Diplomatski privilegiji

Diplomatski privilegiji se kažejo v uživanju posebnih olajšav in osvoboditvi od materialnopravnih predpisov v primerjavi s subjekti notranjega reda države sprejemnice. Pri privilegijih torej diplomati uživajo dodatne olajšave (Curti Gialdino, 2015: 197). Privilegiji, kot sta svoboda komuniciranja in gibanja, zagotavljajo nemoteno izvajanje diplomatskih funkcij, kot jih predvideva DKDO. Ostali privilegiji, ki jih DKDO predpisuje, zagotavljajo razpoznavnost diplomatske

misije in njenih članov ter olajšano delovanje in bivanje² v državi sprejemnici.

Uporaba zastave in grba

Uporaba zastave države pošiljateljice je dovoljena zaradi razumevanja misije kot organa te države. Dovoljenje uporabe zastave je kodificirano v 20. členu DKDO. Zastava je lahko izobešena stalno, lahko pa tudi samo v določenih priložnostih, kot so pomembni prazniki. Po navadi se države pri tem prilagajajo smernicam države sprejemnice. Državni grb je trajno postavljen na zunanost sedeža misije in rezidence vodje misije. Tako zastava kot grb sta postavljena tudi na prevozna sredstva predstavništva. Država sprejemnica mora poskrbeti, da ne pride do poškodb zastave in grba, kar predstavlja kršitev dostojanstva države (Curti Gialdino, 2015: 239).

Svoboda komuniciranja

DKDO označuje poročanje državi pošiljateljici o razmerah in dogodkih v državi sprejemnici kot eno izmed nalog diplomatskega predstavništva (3. člen). Zato, da lahko predstavništvo efektivno izvaja to nalogo, mora imeti možnost svobodnega in varnega komuniciranja z državo pošiljateljico ter njenimi drugimi diplomatskimi predstavništvi in konzulati. Iz tega izhajajo pravila, ki jih zapoveduje 27. člen konvencije. Država sprejemnica ima dolžnost dovoljevanja in varovanja svobode komuniciranja diplomatskega predstavništva za uradne namene. 27. člen določa, da lahko v ta namen predstavništvo uporabi vsa primerna komunikacijska sredstva ter lahko sporočila tudi kodira in šifrira. Predstavništvo se lahko med drugim poslužuje telefonskih in poštних storitev države sprejemnice, poleg tega pa lahko uporablja tudi druge metode, npr. radijsko zvezo. V tem primeru pa mora pridobiti soglasje države sprejemnice

² Med drugim mora država sprejemnica v skladu z 21. členom DKDO državi pošiljateljici olajšati pridobitev prostorov, namenjenih misiji, ali ji pomagati pri tem, da jih na drug način pridobi.

(Türk, 2015: 173). Ta norma je prisotna v DKDO, ker ob njenem podpisu niso imele vse države dostopa do omenjene tehnologije (Curti Gialdino, 2015: 240). Kar se tiče uradne diplomatske korespondence, je ta skladno s 27. členom nedotakljiva, prav tako tudi diplomatski kurirji. V ta namen diplomatske pošiljke³ ni dovoljeno odpreti, zadržati ali zavrniti. Nekatere države, npr. Velika Britanija, so uvedle prakso pregledovanja pošiljk z napravami za zaznavanje kovin, mamil ali eksplozivov. Tovrstno zunanje pregledovanje namreč v DKDO ni izrecno prepovedano. Nekatere države pa ga ne dopuščajo (Türk, 2015: 173, 174).

Država sprejemnica lahko prosi za odprtje pošiljke, če ima utemeljen sum, da slednja vsebuje predmete, ki so nevarni in niso namenjeni uradni rabi. Preden lahko vsebino pregleda pa mora seveda pridobiti privolitev države pošiljateljice. Večkrat so diplomati uporabili diplomatsko pošiljko v namen prenašanja nezakonitih in prepovedanih predmetov, npr. mamil in orožja ter tihotapljenja ljudi (Zabyelina, 2015: 94). Ker je korespondenca nedotakljiva, jo je tudi prepovedano uporabljati kot dokaz v sodnih postopkih države sprejemnice (Safiyanu, 2020: 119, 121). Diplomatski kurir je tudi nedotakljiv, saj mora svojo nalogo izvajati čim bolj učinkovito in zaradi tega mu ne sme biti odvzeta prostost. Mora pa imeti s seboj uradno listino, ki potrjuje njegov status in število paketov v pošiljki. Varovati ga mora država sprejemnica. Diplomatske pošiljke lahko prenašajo tudi *ad hoc* kurirji, npr. poveljniki civilnih letal. Svojo osebno nedotakljivost pa v tem primeru izgubijo takoj, ko pošiljko izročijo naslovniku (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, 27. člen). V skladu s 40. členom morata uradna korespondenca in diplomatski kurir uživati enako zaščito tudi, če sta v tranzitu. Tudi tretje države jima morajo torej priznavati svobodo, varstvo in nedotakljivost. Diplomatske pošiljke pa seveda ne smejo vsebovati predmetov, ki so v državi sprejemnici prepovedani, npr. nedovoljenega orožja, mamil ipd. (Curti Gialdino, 2015: 243, 246).

³ »Paketi, ki sestavljajo diplomatsko pošiljko, morajo biti kot taki na zunanji strani vidno označeni in lahko vsebujejo le diplomatske dokumente ali predmete, namenjene za uradno uporabo« (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, 27. člen).

Oprostitev davkov diplomatske misije

Diplomatska predstavništva in njihovi vodje so oproščeni plačevanja vseh davkov, tako državnih kot regionalnih in občinskih, z izjemo davkov za posebne storitve (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, 23. člen). Lahko pa pride do težav, saj se zaradi različnih davčnih sistemov razlikuje tudi definicija držav o tem, kaj je plačilo za posebne storitve in kaj je navaden davek (Safiyanu, 2020: 120). Diplomatska misija je oproščena dajatev ob nakupu in lastništvu prostorov in ozemlja, namenjenih vzpostavitvi sedeža misije in rezidence vodje misije. Oproščena je dajatev namenjenih uporabi storitev, ki so vezane na te prostore, npr. dovajanje elektrike in vode. V skladu z 28. členom DKDO je oproščena dajatev za takse in pristojbine, ki jih unovčuje v zvezi z uradnimi opravili. Oproščena je tudi davka na dodano vrednost vozil (Curti Gialdino, 2015: 235, 236). Izjema oprostitve dajatev so davki, ki so običajno vključeni v ceno blaga ali storitev (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, 34. člen). Oprostitev carin in drugih dajatev velja tudi za uvoz tako predmetov namenjenih uradni uporabi misije kot tudi predmetov namenjenih osebni rabi diplomatov in njihovih družin. Izjema so stroški za prevoz, skladiščenje ipd. (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, 36. člen).

Oprostitev davkov in dajatev diplomatskih predstavnikov

DKDO zagotavlja oprostitev davkov: »Diplomat je oproščen vseh dajatev in davkov, osebnih ali premoženjskih, državnih, regionalnih ali občinskih« (34. člen). Zaradi raznolikosti davčnih sistemov posameznih držav se davčne koncesije diplomatskih agentov razlikujejo od države do države (Safiyanu, 2020: 120). Oprostitev se seveda nanaša na plače in dodatke diplomatskega osebja ter dohodke, vključno z nepremičninami, ki jih imajo v državi gostiteljici (Curti Gialdino, 2015: 278). Vendar DKDO pozna več izjem. Prvič, davke in dajatve, ki so vključeni v ceno blaga ali storitev. Drugič, davke in dajatve na nepremičnine, če so v lasti diplomatskega agenta kot zasebnika in ne v imenu države pošiljateljice (Türk, 2015: 176). Načeloma je zasebna nepremičnina diplomatskega

agenta obdavčena, razen v primeru izjem na podlagi dvostranskih sporazumov (Curti Gialdino, 2015: 278). Tretjič, davke in dajatve na dediščine, razen v primeru premožnin družinskega člana v skupnem gospodinjstvu ali člana diplomatskega predstavništva, ki ni državljani države sprejemnice ali v njej nima stalnega prebivališča. Četrto, davke in dajatve na osebne prihodke, ki izvirajo iz države sprejemnice ter davke in dajatve na kapital, vložen v trgovske dejavnosti v državi sprejemnici. Petič, davke in dajatve za plačilo določenih posebnih storitev (npr. razsvetljava cest, oskrba z vodo, cestnine za avtoceste, davek na odpadke itd.). Šestič, sodne, notarske, registrske in hipotekarne takse (Türk, 2015: 176).

Nekateri člani diplomatskega osebja je v zadnjih letih zlorabljal privilegije, vezane na omenjene oprostitve. Tipičen primer zlorabe davčne oprostitve se nanaša na utajo carin pri uvozu blaga za misije ali za osebno uporabo diplomatskega agenta. Obstaja nekaj dokazov, da so tuji diplomatski predstavniki uvažali avtomobile, ne da bi plačali carine z namenom preprodaje lokalnim prebivalcem oz. tistim, ki so dolžni plačati davek na uvoz in prometni davek. Ta praksa je nezakonita in koristi obema strankama. Po eni strani želi diplomat ustvariti dobiček od prodaje svojega vozila po višji ceni, po drugi strani pa se kupec skuša izogniti carinam na uvoženo blago. In ker se diplomatske tablice ne odstranijo takoj, lahko kupec tudi zlorabi diplomatske privilegije med vožnjo in parkiranjem (Zabyelina, 2015: 97, 98).

Slovenija ima poseben pravilnik o pogojih in načinu oprostitve davkov za diplomatska predstavništva, ki je bil sprejet 22. decembra 2006 in je začel veljati 1. januarja 2007. Ta pravilnik določa pogoje in način uveljavljanja oprostitve plačila davkov za blago in storitve, namenjene za službene potrebe diplomatskih predstavništev in konzulatov v Sloveniji med njihovim delovanjem v Sloveniji ter za osebne potrebe njihovega tujega osebja. V Sloveniji so oproščeni plačila davkov naslednji upravičenci: diplomatska predstavništva, diplomatski agenti in njihovi družinski člani, ki z njimi živijo v skupnem gospodinjstvu, ter člani administrativnega in tehničnega osebja (Ministrstvo za finance, 3. člen). V pravilniku so točno razloženi dokazovanje upravičenosti (Ministrstvo za finance, 4. člen), omejitev oprostitve plačila davkov (Ministrstvo za finance, 6. člen) in pravila, ki zadevajo prevozna sredstva

(Ministrstvo za finance, 7. člen). Diplomatska predstavništva lahko na primer za službene potrebe uveljavljajo oprostitev plačila davkov pri nabavi neomejenega števila prevoznih sredstev (Ministrstvo za finance, 7. člen, 3. odstavek). Po drugi strani pa imajo diplomatski agenti drugačna določila, saj je nabava prevoznih sredstev zanje omejena na točno določeno število (Ministrstvo za finance, 7. člen, 6. odstavek). Poleg tega pravilnik določa količinske omejitve oprostitve davkov za pogonsko gorivo (Ministrstvo za finance, 8. člen) ter za tobak, tobačne izdelke in alkoholne pijače (Ministrstvo za finance, 8a. člen).

Carinska oprostitev za diplomatske agente

36. člen DKDO določa oprostitev carin za »predmete za osebno uporabo, namenjene diplomatu ali družinskim članom, ki živijo z njim v skupnem gospodinjstvu, vključno s predmeti, namenjenimi njegovi nastanitvi« (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih). V vsakem primeru so dobrine, ki jih diplomatski agent uvaža za opravljanje poklicne ali gospodarske dejavnosti, izvzete iz kakršnekoli oprostitve. Poleg tega je oprostitev prav tako izključena glede stroškov skladiščenja, prevoza ali podobnih storitev (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, 36. člen). Osebno blago, ki ga uvaža diplomatski agent, ne glede na to, ali potuje z njim ali potuje ločeno, običajno ni predmet carinskega nadzora, saj je krito z načelom nedotakljivosti (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, 30. člen). Carinski pregled se lahko opravi le v navzočnosti diplomatskega agenta ali njegovega pooblaščenega zastopnika. Če zastopnik ni prisoten ali preiskava ni odobrena, lahko organi države sprejemnice dobrino v celoti ali delno pošljejo nazaj v državo pošiljateljico (Curti Gialdino, 2015: 281, 282).

Svoboda gibanja diplomatskega agenta

Glavni funkciji diplomatskega agenta sta zaščita državljanov države pošiljateljice in poročanje vladi o dogodkih v državi sprejemnici. Za izvajanje teh nalog mora imeti diplomatski agent svobodo gibanja na ozemlju države sprejemnice (Värk, 2008: 151). DKDO to pravilo