

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

PETER PEVC

Mentor: predavatelj Marko Kosin

Somentor: asis. mag. Milan Brglez

**OBVEŠČEVALNA FUNKCIJA DIPLOMATSKO-
KONZULARNIH PREDSTAVNIŠTEV**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, april 2003

Posvetiti svoje delo nekomu, ki ti ves čas stoji ob strani, je zahvala za vse tiste trenutke nesebične podpore in spodbujanja. Preprosto tebi, Mateja...

Zahvala, da je diplomsko delo ugledalo luč sveta v taki obliki, gre vsem, ki so mi z dobronamernimi nasveti, drobnimi uslugami in samo z razumevanjem pripomogli k dokončanju študija.

Zahvala gre tudi mentorjema za nesebično pomoč in strokovne nasvete. Njegovi ekselenci predavatelju Marku Kosinu za nasvete iz njegove diplomatske kariere in asist. mag. Milanu Brglezu za strokovno pomoč in nasvete na področju teoretičnega dela in mednarodnega prava.

Hvala.

KAZALO

UVOD	1
1. KLASIČNI REALIZEM ZUNANJE POLITIKE	4
1.1. PREDPOSTAVKE KLASIČNEGA REALIZMA	9
1.2. TEMELJNE KATEGORIJE KLASIČNEGA REALIZMA	13
1.2.1. NACIONALNA MOČ	13
1.2.2. INTERES	16
1.2.3. RAVNOTEŽJE MOČI	18
1.3. OMEJITVE NACIONALNE MOČI	19
2. STRATEGIJA V ZUNANJI POLITIKI	26
3. DIPLOMACIJA	27
3.1. NALOGE DIPLOMACIJE	30
3.2. FUNKCIJA OBVEŠČANJA DIPLOMATSKO-KONZULARNIH PREDSTAVNIŠTEV	31
3.2.1. RAZVOJ SKOZI ZGODOVINO	36
3.2.2. INSTITUCIONALIZACIJA FUNKCIJE OBVEŠČANJA	40
3.2.3. PRAVNI REŽIM OBVEŠČEVALNE FUNKCIJE	45
3.3. ZAŠČITA DRŽAVE SPREJEMNICE	54
ZAKLJUČEK	56
VIRI	60
PRIMARNI VIRI	60
SEKUNDARNI VIRI	60

UVOD

V sodobni človeški družbi je informacija, ne le vrednota, je moč. Dandanes pomeni posedovati pravo informacijo v pravem trenutku moč. Bistvo teorije klasičnega realizma predstavlja koncept interesa. Interes je vodilo moči, tako posameznika kot nacionalne države. Politika je opredeljena kot borba za moč, ne glede na to ali se dogaja v notranjepolitičnih ali zunanjepolitičnih procesih. Boj za moč je človeku prirojeni del njegove narave in se v družbi odraža kot tekmovanje oziroma boj, ali pa kot poravnava interesov. Sodelovanje se pojavi kadar ljudje najdejo skupne interese, konflikti pa so posledice nasprotujočih si interesov. Prilagajanje je v družbi mogoče skozi uporabo političnih možnosti in zmožnosti.

V mednarodnem sistemu, sestavljenem iz suverenih nacionalnih držav, je preživetje, tako države kot mednarodnega sistema, odvisno od preišljenega zasledovanja nacionalnega interesa in od ocene nacionalne moči. Edina konstruktivna možnost za sodelovanje v mednarodni politiki, vsaj dokler obstaja na suverenih državah bazirajoč mednarodni sistem, je skozi visoko usposobljeno diplomacijo.

Osrednji element zunanje politike, že od ranega začetka mednarodne skupnosti, je element moči, saj je le absolutna, surova moč v obliki vojaške premoči nad drugo družbo, odredila položaj posamezne družbe v vseskozi anarhični mednarodni skupnosti. Za boljše in varnejše življenje v anarhični mednarodni skupnosti je posamezna družba morala na podlagi svojega interesa po samoohranitvi iz danih faktorjev, kateri tvorijo nacionalno moč, oblikovati optimalno ravnotežje katero še daje družbi dovolj moči za samoohranitev ter dovolj zagona za nadaljnji razvoj. K oblikovanju takega optimalnega ravnotežja veliko pripomorejo informacije, za ki, še posebej v sodobni informacijski družbi, velja prepričanje, da je dobra, točna informacija v neposredni konfrontaciji dveh interesov, najboljšo orožje. Tako informacija, kot dodatni element oblikovanja nacionalne moči, pripomore k zmanjšani oziroma bolj smotrni porabi faktorjev, saj lahko na podlagi kvalitetne informacije, družba pripravi boljšo strategijo zunanjepolitičnega delovanja, pri kateri za doseg istega cilja, na podlagi kvalitetnih informacij, porabi manj faktorjev, kot bi jih brez kvalitetne informacije. Tako so si vse družbe, že od svojega nastanka, prizadevale nadomestiti svoje naravne primanjkljaje z informacijami o stanju nasprotnih družb v mednarodni skupnosti. Skozi zgodovino so se vse družbe zatekale različnim

tehnikam pridobivanja informacij o pomembnih področjih družbenega razvoja nasprotnih družb. Največkrat je bila cilj zbiranja informacij vojaška organizacija nasprotnih držav, saj je prav vojska dolgo časa veljala za najpomembnejši element nacionalne moči. Informacija je skozi zgodovino igrala pomembno vlogo v procesu oblikovanja zunanje politike države, poleg tega pa je informacija danes obravnavana kot element nacionalne moči. Informacija je pomembna za uveljavljanje in utrjevanje nacionalne moči v anarhičnem mednarodnem sistemu. Vendar so države, ki informacije v tak namen niso zmožne izkoristiti saj ne posedujejo dovolj moči za kaj takega.

Zanimivost problematike izhaja iz dejstva, da se poslanstvu diplomacije in klasičnih obveščevalnih služb, kot dveh zelo pomembnih akterjev v zunanji politiki, pogosto prepletata in dopolnjujeta. Zaradi tega dejstva je nujno potrebno razlikovati med aktivnostjo oseb zaščiteneh z diplomatsko-konzularnimi imunitetami in privilegiji, katera se odvija v legitimno določenih okvirjih mednarodnega prava od tistih aktivnosti, ki prehajajo te okvirje. Cilj diplomskega dela je prikazati funkcijo obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev kot elementa zunanje politike na katerem sloni oblikovanje zunanje politike. Z izvajanjem funkcije obveščanja diplomatsko-konzularna predstavništva pridobijo ključne informacije o dogajanju v državi sprejemnici na podlagi katerih država pošiljateljica oblikuje svojo zunanjo politiko do nje.¹

Kot vodilo za pisanje diplomskega dela sem si zastavil naslednje hipoteze oziroma delovna vprašanja, ki so poglobitno vodilo mojega dela.

- Funkcija obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev je v sklopu funkcij diplomatsko-konzularnih predstavništev zapostavljena s strani znanosti o mednarodnih odnosih in mednarodno pravne znanosti.
- Funkcija obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev je premalo kodificirana z mednarodnim pravom in je tako možnost zlorab v te namene velika.
- Funkcija obveščanja, kot funkcija diplomatsko-konzularnih predstavništev, je pomemben element pridobivanja podatkov za vodenje zunanje politike države.

¹ Besedna zveza diplomatsko-konzularno predstavništvo se nanaša na točko i., 1. člena Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih in točke a., j. in k., 1. člena Dunajske konvencije o konzularnih odnosih medtem ko se besedna zveza diplomatsko-konzularni predstavnik pa se nanaša na točke od a. do e., 1. člena Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih in točkah c., d., e., g. in h., 1. člena Dunajske konvencije o konzularnih odnosih.

Diplomsko delo temelji na metodi neempiričnega raziskovanja. Temelj vsakega raziskovalnega dela je zbiranje in pregledovanje dostopnih virov. V tem procesu sem naletel na začetne težave, saj je dostopnost kvalitetnih virov zelo omejena. Glede na to, da diplomsko delo sestavljata dva dela, so metode preučevanja uporabljene v vsakem poglavju potrebam primerno. V prvem delu, kjer podam teoretično osnovo diplomskega dela, je prevladujoča metoda dela analiza sekundarnih virov iz področja klasičnega realizma. V drugem delu, kjer govorim o diplomaciji in o funkciji obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev, uporabljam tako analizo sekundarnih kot analizo primarnih virov. V tem delu se v poglavju, kjer prikazujem zgodovinski razvoj funkcije obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev, uporablja zgodovinsko razvojna metoda preučevanja omenjene funkcije.

Pričujoče diplomsko delo je sestavljeno iz dveh delov. V prvem delu bom podal teoretično osnovo zunanje politike. Za teoretično podlago sem izbral klasični realizem, ker temelji na predpostavki, da so edini akterji mednarodne skupnosti suverene države in diplomacijo kot enega izmed instrumentov oblikovanja zunanje politike. V tem delu se osredotočim na temeljne predpostavke klasičnega realizma, temeljne kategorije klasičnega realizma, ki so nacionalna moč, interes in ravnotežje moči ter na koncu tega dela še omejevanje nacionalne moči. Temu sledi vezni del, kjer na kratko opredelim strategijo držav v mednarodni skupnosti. Nato obravnavam diplomacijo kot orodje zunanje politike suverene države v mednarodni skupnosti. Pri tem se posvetim predvsem diplomaciji kot elementu nacionalne moči in kot podpornemu sistemu za oblikovanje zunanje politike. V ta namen nameravam raziskati pomen in izvrševanje funkcije obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev za oblikovanje zunanje politike države, njen razvoj skozi zgodovino, institucionalizacijo funkcije obveščanja v organih za oblikovanje zunanje politike ter razčleniti mednarodnopravni okvir, ki ureja delovanje diplomatsko-konzularnih predstavništev s poudarkom na imunitetah in privilegijih, ki jih uživajo ljudje zaposleni na diplomatsko-konzularnih predstavništvih in njihove zlorabe v namen funkcije obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev. Na koncu naloge sledi kratko poglavje posvečeno obrambi države sprejemnice pred zlonamernim izvajanjem funkcij diplomatsko-konzularnih predstavništev s poudarkom na funkciji obveščanja.

1. KLASIČNI REALIZEM ZUNANJE POLITIKE

Od pojava organiziranih družbenih skupnosti v prazgodovini pa vse do današnje mednarodne skupnosti je zunanja politika igrala pomembno vlogo pri preživetju posamezne v politično skupnost organizirane družbe. Tako je zunanja politika igrala pomembna za obstanek v anarhičnem mednarodnem okolju.² Čeprav se je izraz zunanja politika začel uporabljati šele z nastankom sodobnih držav in s tem mednarodne skupnosti kot jo poznamo danes, po Westfalskem mirovnem kongresu leta 1648,³ lahko izraz uporabljamo za vsakršno delovanje neke družbene skupnosti nasproti drugi v mednarodni skupnosti. Na podlagi tega lahko govorimo, da je razvoj sodobnega mednarodnega sistema označen z bistveno prvino mednarodnih odnosov, to je suverenostjo, utemeljeno na ozemlju, ki ga nadzira v politično skupnost organizirana skupina ljudi. Dejstvo je, da je bila vojna,⁴ kot sredstvo zunanje politike, splošno priznana, saj je bila od podpisa Westfalske mirovne pogodbe pa do danes stalnica v zbirki sredstev, ki jih ima na voljo zunanja politika, kar daje dodatno podporo klasičnemu realizmu.

Na prvi pogled anarhično stanje odnosov v notranji politiki je napeljalo neki politične mislece, da so začeli primerjati stanje v mednarodni skupnosti z notranjo politiko, se posebej v času, ko ni oblikovane vlade, da bi vladala ali pa nadzirala narod. Brez vrhovne oblasti so razprave, vojne, konflikti, napetosti in negotovost vsakdanjik na področju mednarodnih odnosov. Po mnenju političnih mislecev naj bi vrhovna oblast, kakor domača vlada odstranjuje notranje spore, nadzirala legalnost dejanj posameznih držav in

² Oznaka anarhičen mednarodni sistem se, če jo dobesedno obravnavamo, nanaša na odsotnost osrednje oblasti, vendar se ga pogosto enači s stanjem popolnega brezvladja. Na ravni mednarodnega sistema pa ta besedna zveza označuje odsotnost avtoritativnih institucij, pravil in norm, ki so postavljene nad suvereno državo. To nas lahko navede do razumevanja mednarodnih odnosov kot naravnega stanja (The Penguin dictionary of International Relations 1998, 18).

³ Westfalska mirovna pogodba, kot zaključni dokument Tridesetletne verske vojne na ozemlju današnje Nemčije, je bila nadgradnja Augsburškega miru iz leta 1555 in je poleg verske tolerance v mednarodni pravni red vnesla kategorijo suverenosti vladarja nad ozemljem, kateremu vlada. Dobil je tudi pravico do sklepanja mednarodnih pogodb z drugimi vladarji. Te pravice so se sprva nanašale na države znotraj Svetega rimskega cesarstva, kasneje pa so postale del občega mednarodnega prava (Encyclopædia Britannica CD 98).

⁴ Clausewitz opredeli vojno kot sredstvo za doseganje političnih ciljev, kjer je tako stanje le trenutno, ali pa eden izmed vidikov odnosov med državami in je v popolni domeni političnega odločanja, kjer so osnova trajni kolektivni interesi skupnosti (povzeto po Aron 1981, 24).

kaznovala tiste države, ki kršijo mednarodno pravo. Iz tega sledi, da so odnosi med državami v mednarodni skupnosti enaki odnosom med posamezniki. Žal vrhovna oblast nad suverenimi državami ne obstaja, obstaja le mednarodno pravo, katerega uveljavitev je odvisna od dobre volje držav v mednarodni skupnosti.

Zunanja politika, kakor jo opredeljuje sodobna znanost o mednarodnih odnosih, "je sistem med seboj bolj ali manj medsebojno povezanih akcij, ki potekajo v mednarodni skupnosti" (Benko 1997a, 221) z namenom večanja nacionalne moči. Fenomen zunanje politike se tako v današnji znanosti o mednarodnih odnosih pojmuje kot institucionaliziran proces dejavnosti, ki jih določena, v državi organizirana družba, opravlja proti širšemu in ožjemu mednarodnemu okolju z namenom uresničiti svoje interese. Mednarodna politika, kakor tudi ostale politike, je borba za moč. Ne glede na to, kakšni so končni cilji zunanje politike, je njen neposredni cilj vedno moč (Morgenthau 1995, 102; Aron 1981, 125; Benko 1997a, 71). Stremenje po nadvladi je element vseh oblik človeških združb, gledano od najmanjših, to je družine, preko različnih združenj in lokalnih političnih organizacij, do države. Končno je tudi celotno politično življenje neke države, še posebej demokratično urejene, od lokalnih ravni pa do nacionalne ravni, nenehen boj za moč. Na mednarodnem prizorišču stremenje po nadvladi pomeni spor med dvema tipičnima taktikama v političnem življenju, med politiko *statusa quo* in politiko imperializma.⁵

Klasični realisti dajejo velik poudarek geografsko organiziranim skupinam posameznikov v državo, ki jih pojmujejo kot osrednje akterje v mednarodni skupnosti. Obnašanje države pojmujejo za racionalno in vodeno na podlagi nacionalnih interesov, ki jih običajno opredeljujejo preživetje, varnost, moč in relativne zmožnosti posamezne države. Tako za klasične realiste racionalna zunanja politika pomeni zmanjšanje tveganja in povečanje koristi. Nacionalno državo se lahko opredeli kot centraliziranega akterja, saj so osrednji problemi, s katerimi se države srečujejo, pogojeni z naravo mednarodnega sistema in so njihove akcije predvsem odgovori na zunanje in ne toliko na notranje politično dogajanje (Holsti 1995, 37).

⁵ Morgenthau (1995, 127-128) opredeli tri značilne vrste zunanje politike: politiko *statusa quo*, ki si prizadeva za ohranjanje lastne moči in ne teži k spreminjanju razdelitve v lastno korist, politiko imperializma, ki je usmerjena k pridobivanju večje moči, kot jo dejansko ima, s pomočjo preobrata obstoječih odnosov moči ali pa si samo prizadeva za ugodno spremembo v statusu moči in politiko prestiža, katere namen je ohranitev ali povečanje lastne moči s pomočjo demonstriranja svoje moči.

Zatorej moremo v okoliščinah tolikšne stopnje medsebojne odvisnosti v današnjem svetu sprejeti trditev, da je tudi notranja politika nadaljevanje zunanje, dasi je prav, če pri tem opozorimo na dolgoročnost vplivanj zunanje politike na notranjo ali na to, da ta vplivanja najpogosteje niso niti neposredna niti samodejna. Tako v teoriji zunanje politike prevladuje teza, da obstaja tesna povezava med notranjepolitičnim in mednarodnim sistemom v meri, ki dopušča nihanja med vplivanji enega ali drugega sistema. To pomeni, da se v glavnem opušča tezo tako o primatu zunanje kot o primatu notranje politike ene nad drugo. Medsebojna povezanost notranje in zunanje politike je razvidna iz enega in istega cilja obeh, to je, zagotovitve obstoja in funkcioniranja določenega družbenoekonomskega in političnega reda v neki državi (Benko 1997a, 227-228). Aron (1981, 49-50) pojmuje delitev politične moči v okviru politične enote za nesmiselno, saj so ljudje na oblasti, torej voditelji v politični enoti, hkrati odgovorni za delovanje politične enote v zunanji politiki in so tudi nosilci politične moči v skupnosti. Tako ne moremo pojasniti razlike med notranjo in zunanjo močjo le na podlagi posedovanja politične moči na mednarodnem področju. V to nas prepričajo zgodovinska dejstva, saj je bila tekom zgodovinskega razvoja mednarodne skupnosti in sodobne državne ureditve politična moč odločanja poosebljena sprva v eni osebi, to je v absolutnem vladarju, kasneje, z razvojem demokratičnih procesov odločanja, pa je bila politična moč zaupana na demokratičen način izbranim predstavnikom.

Struktura sodobne mednarodne skupnosti predpostavlja "suvereno enakost" vseh držav v mednarodni skupnosti,⁶ čeprav realnost slednje odseva izrazito neenakost. Današnja mednarodna skupnost sestavlja več držav, ki posedujejo moč totalnega uničenja, kakršne ni imel prej v zgodovini nihče in s katero se držijo v pat poziciji zadnjega pol stoletja, na drugi strani pa so mini državice, katerih moč je majhna tudi v primerjavi z močjo tradicionalnih nacionalnih držav. Ravno to nasprotje in nezdržljivost med realnostjo mednarodne skupnosti in njeno politiko na eni ter koncepti, institucijami in procedurami, ki naj bi to politiko pojasnjevali in nadzirali na drugi strani je, predvsem med preostalimi državami, povzročilo neobvladljivost mednarodnih odnosov, ki meji že

⁶ Suverena enakost opredeljuje enakost vseh držav v mednarodni skupnosti po določilih mednarodnega prava. Danes za suvereno enakost jamči Organizacija združenih narodov v katero so vključene vse države mednarodne skupnosti. Kot temeljno načelo delovanja Organizacije združenih narodov je suverena enakost v Ustanovni listini opredeljena v 1. točki 2. člena.

na anarhičnost (Morgenthau 1995, 80). Tako teorija mednarodnih odnosov temelji na pluralnosti avtonomnih centrov odločanja, iz česar izhaja tveganje vojne, to pa zahteva nujnost tehtanja uporabe sredstev v zunanji politiki (Aron 1981, 16). Vendar je skozi svoj razvoj mednarodna skupnost razvila veliko stopnjo soodvisnosti, ki posega v anarhično strukturo mednarodne skupnosti in od nje terja tako mednarodno politično ureditev, ki soodvisnost upošteva. Vendar pa se legalna in strukturalna ureditev mednarodne skupnosti ozira v preteklost in ravna kot da bi še vedno šlo za množico samozadostnih, neprepustnih in suverenih nacionalnih držav, čeprav smo priča obsežnim procesom institucionalnega združevanja na različnih področjih v mednarodni skupnosti.

Status države v mednarodni skupnosti je pogojen s količino naravnih in človeških virov, ki jih lahko država nameni za diplomatsko-strateške akcije. Tako so bile velike sile v posameznih zgodovinskih obdobjih znane, da so za tako delovanje bile sposobne nameniti znaten delež svojih sredstev za sklepanje novih zavezništov (Aron 1981, 69-71). Dejstvo, da je vsaka država ponosna na svojo neodvisnost in zmožnost odločanja o lastnih zadevah v mejah svojih možnosti, nas pripelje do spoznanja, pri katerem so si države v svojih dejanjih, zaradi svoje neodvisnosti, nasprotnice in so tako obsojene samo na lastne zmožnosti.

Z nastankom vrste suverenih nacionalnih držav je bilo rojeno vprašanje, kako razvijati odnose med novo nastalimi nacionalnimi državami, zaradi odsotnosti neke višje avtoritete, ki bi jim vsiljevala odločitve. Za to obdobje je značilno pojmovanje mednarodnih odnosov "kot naravnega stanja", katerega najuglednejši predstavnik je bil Hobbes.⁷ Hobbes je na tej točki izhajal iz človeka in njegove lastnosti po prevladi nad sočlovekom zaradi sebi lastnih interesov. To stanje se po Hobbsovem mnenju lahko preseže z vzpostavitvijo organizirane oblasti, pod okriljem ki bodo lahko ljudje mirno živeli. To je cilj tako imenovane družbene pogodbe, s katero sleherni subjekt opušča svojo svobodo v zameno za varnost, ki mu jo daje oblast, oprta na moč. Vendar takšnega stanja ni mogoče vzpostaviti v odnosih med suverenimi enotami v mednarodni skupnosti, ker ni nikakršne oblasti, ki bi bila suverenim enotam v mednarodni skupnosti sposobna

⁷ Thomas Hobbes (1588 – 1679), angleški filozof in politični teoretik, avtor dela *Leviathan* (1651), poznan kot avtor teorije naravnega stanja, začetnik utilitarizma in utemeljitelj pojma "socialna pogodba" (Encyclopædia Britannica CD 98).

vsiliti takšno stanje. Iz tega izhaja Hobbsovo mnenje, da v mednarodnih odnosih ni prostora za pojme legitimnosti in nelegitimnosti, pravičnega in nepravičnega, v mednarodnih odnosih ni prava in kjer ni prava, ni pravičnosti. Za nastanek takšnega razumevanja mednarodnih odnosov in zunanje politike v Hobbsovem času moramo vzeti v račun dejstvo, da je bilo mednarodno pravo v času nastanka teorije naravnega stanja še v povojih svojega delovanja. S takšnim razumevanjem mednarodnih odnosov je bila seveda skladna praksa vojne vseh proti vsem - "*bellum omnium contra omnes*" (povzeto po Benko 1997a, 61).

Da "vojna vseh proti vsem" kot naravno stanje ni stalno dokazujejo podpisi pogodb, mednarodne konference, pa tudi minimum skupnih pravil, po katerih so se države ravnale, ali pa vsaj skušale ravnati. Tudi praksa "ravnotežja moči" kot političnega sredstva, ki je prevladovala od westfalskega miru do danes, dokazuje, da so jo v mednarodni skupnosti uporabljali kot nujno za preseganje naravnega stanja.

Med teorijo in realnim svetom politike obstaja neizogibna povezava, saj je težko ustvariti dobro politiko, če imaš pomanjkljiva temeljna načela, kakor je težko konstruirati dobro teorijo brez dobrega poznavanja realnega sveta. Tako ni mogoče, da bi ena sama teorija zajela kompleksnost sodobnega sveta, kar nam daje boljše možnosti za razumevanje, kakor pa ortodoksnost posamičnega pristopa. Raznolikost teoretičnih pristopov pomaga, sama po sebi, razkriti njihove prednosti in pomanjkljivosti ter spodbuja potrebne dodelave teoretičnega znanja medtem ko razkriva pomanjkljivosti v splošnem vedenju. Klasični realizem ne pojasni v celoti dogajanja v mednarodnem sistemu, zato mora preudaren akter v mednarodni skupnosti vzeti na znanje tudi druge teoretične pristope. Tako naj bi dober akter v mednarodni skupnosti pri svojih dejanjih upošteval realističen poudarek na neizogibnost vloge moči, liberalistično zavedanje domače moči in tudi konstruktivistično videnje sprememb (Walt 1998, 35).

1.1. PREDPOSTAVKE KLASIČNEGA REALIZMA

Zgodovina sodobne politične misli je zgodovina nenehnega rivalstva dveh teoretičnih šol, ki se med seboj bistveno razlikujeta v pojmovanju bistva človeka, družbe in politike ter abstraktnih moralnih načel. Prva teoretska šola se naslanja na idealistično podobo človeka in njegovo zmožnost prilagajanja ter sedanje stanje družbe vidi predvsem v pomanjkanju znanja in medsebojnega razumevanja ter rigidnosti institucij, ki bi se jih dalo premostiti s pomočjo reform in izboljšanja izobraževanja pa tudi delne uporabe sile. Druga pa se naslanja na pravo človekovo podobo, ki je polna nasprotujočih si interesov in na dejstvo, da je svet po njihovem prepričanju rezultat delovanja sil, inherentnih človekovi naravi (Morgenthau 1995, 74-75), torej se sam boj za moč odvija zaradi želja posameznikov, ki pa niso nujno vedno škodoželjne (Waltz 1998, 78). Trajnega idealnega stanja v družbi tako ni mogoče vzpostaviti, vzpostavi se lahko le delno ravnotežje med nasprotujočimi si interesi "s pomočjo začasnega uravnoteževanja interesov in negotovega, od okolja odvisnega, razreševanja konfliktov", kar ta šola smatra za sistem "nadzora in ravnotežja" (Morgenthau 1995, 75). Tako Morgenthau (1995, 76) meni, da je politično "teorijo ... treba podvreči dvojnemu testu razuma in izkušnje. Ravno takšno preverjanje racionalnih hipotez z resničnimi dejstvi in njihovimi posledicami daje teoretični pomen dejstvom zunanje politike." Prav zaradi obravnavanja človekove narave v njeni pravi pojavnih oblik, si je ta šola prislužila ime realistična teorija.

V svetu, razdeljenem na nacionalne države, boj za mir ostaja bistveno in osnovno dejstvo mednarodnih odnosov, ki se odraža v vzpostavljanju in rušenju ravnotežja moči. Prav to ravnotežje ostaja vodilni mehanizem relativne stabilnosti in miru v mednarodni skupnosti (Aćimović 1987, 66). Tako je naloga teorije zunanje politike, če želi biti racionalna, v tem, da mora začasno odmisлити iracionalne elemente in izrisati takšno podobo zunanje politike, ki kaže racionalno bistvo, ki je vsebovano v praksi, brez naključnih odstopanj od racionalnosti, ki jih je prav tako mogoče najti v vsakdanji praksi. Na podlagi tega Morgenthau v svojem temeljnem delu klasičnega realizma *Politika med narodi* (1995, 75-90) opredeli šest načel klasičnega realizma, ki pojasnjujejo bistvo človekovega političnega delovanja:

1. Klasični realizem verjame v objektivnost zakonov politike, ki izhajajo iz človekove narave, saj dojema državo kot temeljni subjekt mednarodnih odnosov. Tako je akcije države moč obravnavati kot temeljne in za mednarodne odnose odločujoče. Država kot glavni dejavnik v mednarodnih odnosih, kot edini zakoniti nosilec moči in njene uporabe, je dovolj natančno in predvsem teritorialno določena enota, v kateri se odvija politični proces relativno neodvisno od zunanjih vplivov. Funkcija države je, da v anarhični mednarodni skupnosti zagotavlja svojo lastno varnost in svoje interese. Iz dejstva države kot osrednjega subjekta mednarodnih odnosov klasični realisti izpeljejo teorijo, ki temelji predvsem na preučevanju izvršenih dejanj zunanje politike in predvidljivih posledic zunanjepolitičnih dejanj (Aćimović 1987, 61). Da bi surovo faktografsko gradivo dobilo smisel, moramo k politični realnosti pristopiti z določeno racionalno shemo, točnim načrtom, ki nam ponuja vse mogoče pomene zunanje politike. Ravno takšno preverjanje racionalnih hipotez, ki jih soočamo z dejstvi in njihovimi posledicami, daje teoretični smisel dejstvom zunanje politike (Morgenthau 1990, 455-456).

2. Temeljni kamen teorije klasičnega realizma je koncept interesa, definirane kot moč. Šele z uporabo tega koncepta postane politika samostojna sfera dejanj in spoznanj ne glede na ostala področja družbenega življenja, saj brez njega ne bi mogli razlikovati med političnimi in nepolitičnimi dejstvi, niti ne bi mogli politični sferi dati dimenzije političnega reda.

Klasični realizem predpostavlja, da državniki razmišljajo v smislu interesa, definirane kot moč, kar nam zgodovina tudi potrjuje. Pri akterjih, državnikih, ta koncept zagotavlja racionalno stalnost v zunanji politiki. Zato se zdi zunanja politika neke države kot jasen kontinuum, ki je v večjih delih notranje usklajen, ne glede na subjektivni dejavnik posameznega voditelja, hkrati pa se tvorca zunanje politike zavedajo, da je politična realnost polna naključij in sistemskih iracionalnosti ter opozarjajo na tipične vplive, ki jih le-ti imajo na zunanjo politiko. Tako nas klasični realizem mednarodne politike varuje pred dvema razširjenima zablodama: posvečanjem pozornosti motivom in ideološkim preferencam. Poleg teh dveh zablod demonološki pristop k zunanji politiki krepi še eno, to je, zavračanje spoznanja o obstoju preteče realnosti in s tem možnost njenega učinkovitega obvladovanja. Vendar pa klasični realizem daje

teoretično konstrukcijo racionalne zunanje politike, ki pa se v praksi ne more popolnoma uresničiti. Na drugi strani pa klasični realizem predpostavlja, da je racionalna zunanja politika dobra zunanja politika, ker edina zmanjšuje tveganja na najmanjšo možno mero, maksimalno povečuje koristi ter tako zadovoljuje moralno zahtevo po preudarnosti in politično zahtevo po uspešnosti.

3. Za klasični realizem je ključni koncept interesa, definiran kot moč, objektivna in splošno veljavna kategorija, vendar mu ne podeljuje trdnega, enkrat za vselej danega, pomena. Sama ideja interesa je bistvenega pomena za politiko in ni odvisna od okoliščin časa in kraja, čeprav klasični realizem temelji na preučevanju konkretnih zunanjepolitičnih dejstev in njihovi uporabi za bodoče zunanjepolitično ravnanje. Seveda pa je vrsta interesa, ki v določenem zgodovinskem obdobju opredeljuje politično akcijo, odvisna od političnega in kulturnega konteksta, v katerem je neko zunanjepolitično dejanje nastalo.

4. Čeprav se klasični realizem opira predvsem na dejstva, ne more mimo človeške narave. Tako se zaveda moralnega pomena političnega dejanja, vendar meni, da pri dejanjih držav ni mogoče uporabljati splošnih moralnih načel v njihovi abstraktni univerzalni formulaciji, ampak je treba ta načela filtrirati skozi konkretne okoliščine časa in kraja. Tehtanje posledic alternativnih političnih dejanj, torej preudarnost, klasični realizem smatra za najvišjo odliko v politiki.

5. Klasični realizem zavrača poistovetenje moralnih teženj neke določene države z univerzalnimi moralnimi zakoni. Vse narode mika, da bi svoje posebne težnje in dejanja odeli v plašč splošnih moralnih ciljev. Vedeti, da za narode velja moralni zakon, je eno, pretvarjanje, da zanesljivo vemo, kaj je v mednarodnih odnosi dobro in kaj zlo, pa je nekaj povsem drugega. Koncept interesa, opredeljenega v smislu moči, nas varuje pred takšnim moralnim ekscesom in takšno politično norostjo. Kajti, če gledamo na vse narode, vključno z lastnim, kot na politične entitete, ki stremijo k uresničevanju njim ustreznih interesov, definiranih kot moč, smo sposobni soditi druge narode kot lastnega in

smo sposobni izvajati takšno politiko, ki bo spoštovala tudi interese drugih. Tako ni mogoče zanikati razločnega intelektualnega in moralnega odnosa do političnih zadev.

6. Klasični realizem se zavzema za avtonomijo politične sfere, saj temelji na dojemanju interesa, opredeljenega kot moč. Dejstvo, da realist brani avtonomijo politične sfere pred vdorom drugih načinov razmišljanja, ne pomeni, da ne spoštuje obstoja in pomena drugih načinov razmišljanja. Priznavajoč obstoj različnih plati človekove narave, klasični realizem obenem priznava, da je treba zaradi pravilnega razumevanja vsako od njih obravnavati na njej lasten način. Tako klasični realizem zavzema pozicijo, da imajo politični procesi znotraj družbe in politični procesi v mednarodni skupnosti medsebojno neodvisno naravo in lastno dinamiko. Na ta način teorija klasičnega realizma razlikuje med notranjo in zunanjo politiko, kot tudi med načinom ustvarjanja soglasja v obeh politikah.

Čeprav realizem ne tvori enotne teoretične šole, si vse smeri delijo vsaj pet temeljnih predpostavk o mednarodnem sistemu. Delijo si temeljno vprašanje, ki se nanaša na vzroke za vojno in pogoje za mir. Prav tako namenjajo pozornost strukturi mednarodnega sistema kot nujni, vendar ne zadostni razlagi mnogih pogledov na mednarodne odnose. Klasični realizem pojmuje "strukturalno anarhijo", oziroma odsotnost osrednje oblasti, ki ureja odnose in nesporazume, za osnovno značilnost sodobne mednarodne skupnosti. Hkrati ta anarhičnost mednarodnih odnosov poraja varnostno dilemo, ki se odraža kot egoistični boj za lastno varnost. Pri zagotavljanju lastne varnosti namreč posamezna država, ki si zagotovi večjo varnost, pusti vse ostale države v negotovosti. Tako obnašanje držav je močna spodbuda za oboroževalne tekme in ostale oblike sovražnih odnosov v mednarodni skupnosti (Holsti 1995, 37). Na podlagi takih razmer klasični realisti pojmujejo konflikt kot naravno stanje mednarodnih odnosov in ne kot neko posledico, ki bi izhajala iz zgodovinskih dejstev. Klasični realizem se ukvarja tudi s problemom relativnih in absolutnih koristi, ki ga pojasnjuje naslednja misel: "Če ena država pridobi večje koristi kot njeni partnerji, bo sčasoma postala močnejša, medtem ko bodo njeni partnerji postajali vse bolj ranljivi" (Walt 1998, 31).

1.2. TEMELJNE KATEGORIJE KLASIČNEGA REALIZMA

V konceptualni shemi realistične teorije je moč in iz nje izpeljana sila, prva in temeljna kategorija,⁸ kajti po realistični teoriji je moč cilj in sredstvo v mednarodnih odnosih, kjer je boj za moč večten v času in prostoru. Kot druga kategorija, s katero operira klasični realizem, je nacionalni interes, v skladu s katerim delujejo države v mednarodni skupnosti in ga skušajo opravičevati in uveljavljati s pomočjo moči in sile. Vendar moramo vedeti, da države pri uresničevanju svojih nacionalnih interesov nimajo na voljo enakih količin moči, zato se v obrambi svojih nacionalnih interesov, za zagotovitev obstoja in za stabilnost mednarodnega sistema, povezujejo med seboj z namenom ustvarjati in obdržati ravnotežje moči, ki tvori tretjo kategorijo klasičnega realizma (Benko 1997a, 71).

1.2.1. NACIONALNA MOČ

Kadar klasični realizem govori o moči, nima v mislih človekove moči nad naravo temveč njegov nadzor nad mišljenjem in dejanji drugih ljudi. Kadar pa govorimo o politični moči, mislimo na medsebojne odnose nadzora med nosilci javnih funkcij ter odnose med nosilci javnih funkcij in ljudmi nasploh. Pri tem lahko govorimo, da je politična moč psihološki odnos, ki "izhaja iz treh virov: pričakovanja koristi, strahu pred neprijetnostmi ter spoštovanja ali ljubezni do ljudi ali institucij" (Morgenthau 1995, 104). Glede na to definicijo Morgenthau (1995, 104-109) opozarja na štiri razlike, na ki moramo biti pozorni pri preučevanju realne vrednosti politične moči. Gre za razlike med močjo in vplivom, močjo in silo, uporabno in neuporabno močjo ter med legitimno in nelegitimno močjo. Moči posameznika ali skupnosti ni mogoče absolutno izmeriti zaradi raznolikosti izbranih ciljev in uporabljenih sredstev. Pravo politično vrednost konceptu moči daje dejstvo, da posamezniki usmerjajo svojo moč na bližnje.

⁸ Razlikovanje med izrazoma moč in sila poznajo številni jeziki, tako da pripisujejo izrazu moč pomen družbenega odnosa, oziroma družbenega delovanja, medtem ko izrazu sila pripisujejo pomen posameznikove fizične moči, oziroma vojaške moči neke države. Temeljna razlika v merjenju teh dveh pojmov je v tem, da je silo možno natančno opredeliti, medtem ko je ocenjevanje moči precej oteženo in temelji predvsem na preučevanju razpoložljive sile (povzeto po Aron 1981, 48, 64). Klasični realizem se naslanja predvsem na moč, kot družbeni odnos. Z fizično močjo se ukvarja predvsem v primeru neposrednega merjenja moči med državami v vojni.

Posameznikova moč je njegova zmožnost delovanja, predvsem v smislu vsiljevanja delovanja in občutenj drugim posameznikom. Na mednarodni ravni pa je moč opredeljena kot zmožnost politične enote, države, da vsili svojo voljo drugi politični enoti, državi. Če to povemo z drugimi besedami, politična moč ni neomejena, temveč je kategorija družbenih odnosov (Aron 1981, 47).

Medtem ko je moč kot psihološki odnos pojasnjena kot želja posameznika po nadzoru misli in dejanj in se nanaša predvsem na odnose znotraj posamezne družbe, je opredelitev moči v mednarodnem smislu težja, saj je moč države skupek večjega števila dejavnikov znotraj posamezne družbe, ki se šele povezani v celoto lahko opredelijo kot nacionalna moč države v mednarodni skupnosti. Klasični realizem uporablja pojem nacionalne moči na podlagi opredelitve pojma nacija, to je "skupnost, imenovana nacija" (Morgenthau 1995, 197). Nacija namreč svojo zunanjo politiko izvaja kot mednarodnopravno legalna organizacija pod okriljem države, kjer njeni imenovani predstavniki delujejo kot zastopniki nacije oziroma države v mednarodnih zadevah. Tako lahko sklepamo, da je večina prebivalstva neke nacije bolj objekt, kot pa nosilec moči v mednarodnih odnosih.

Klasični realizem pri merjenju nacionalne moči uporablja metodo vrednotenja njenih posameznih elementov, ali kakor jih poimenuje; faktorjev nacionalne moči. Tako posamezne opredelitve elementov nacionalne moči zajemajo geografske podatke o državi, podatke o posedovanju surovin, podatke o stopnji ekonomske razvitosti in na koncu še podatke o prebivalstvu, njegovi politični organiziranosti, o morali prebivalstva in kvaliteti vodenja. Pri tem prihaja do velikih razlik pri merjenju moči posamezne države, saj moramo upoštevati stanje v določenem trenutku miru ali vojne, med obrambno in napadalno močjo države ter med močjo države v določeni geografski regiji in zunaj nje. Tako lahko merjenje moči naredi več škode kot koristi. Zaradi tega je ocenjevanje moči v obdobju miru težavno, saj temelji predvsem na analizi preteklih spopadov (Aron 1981, 64).

Na podlagi te opredelitve je Aron (1995, 54) uvedel razlikovanje med tremi temeljnimi elementi klasifikacije faktorjev nacionalne moči:⁹ najprej prostor, ki ga zaseda posamezna politična enota, potem razpoložljivost surovin in tehnologije, s pomočjo ki se

⁹ Aronova klasifikacija nacionalne moči temelji na geostrateškem položaju države v mednarodni skupnosti.

te surovine spremeni v oborožitev ter število prebivalstva in možnosti za njihovo spremembo v vojake, in na koncu še sposobnost kolektivne akcije, ki vključuje sposobnost organiziranja vojske,¹⁰ discipline vojakov, kvalitete civilnega in vojaškega vodenja, glede na stanje v mednarodni skupnosti in morala civilnega prebivalstva v času vojaške akcije. Ti trije pojmi, v svoji abstraktni vrednosti, pojasnjujejo celotno stanje v mednarodni skupnosti, saj ustrezajo temeljni predpostavki, da je nacionalna moč države odvisna od kvalitete njenih dejanj in od njene sposobnosti uporabe prebivalstva in danih surovin. Okolje, naravni viri in kolektivno delovanje, so taki kot so, ne glede na stanje in čas v mednarodni skupnosti, ključni elementi nacionalne moči. Prav tako so enako uporabni za preučevanje moči na vseh ravneh, od strategije malih političnih enot do strategije velesil v času vojne ali strategije v diplomaciji, pri kateri je v mednarodni skupnosti nenehno rivalstvo med političnimi enotami.

Poleg zgoraj navedenih elementov nacionalne moči lahko v to kategorijo dodamo še element informacije, saj se v skladu z razvojem mednarodnega okolja in še posebej pa razvoj informacijskih tehnologij, lahko informacija uporablja tudi v vojaške namene; kot orožje. Informacija tako lahko nadomesti pomanjkljivosti, ki jih pogojuje geopolitični položaj države v mednarodnem okolju in doprinesejo ključne prednosti v odnosu do nasprotnika.

Za veliko pomanjkljivost pri ocenjevanju nacionalne moči posamezne države se šteje dejstvo, da klasični realizem skoraj nikjer ne navede, ali gre pri klasifikaciji za ocenjevanje nacionalne moči v času vojne ali miru, saj mora ocenjevalec, poleg omenjenih kategorij, upoštevati tudi trenutno stanje v mednarodni skupnosti. Poleg tega bi klasifikacija elementov nacionalne moči morala upoštevati dejstvo, da se elementi nacionalne moči spreminjajo iz stoletja v stoletje, in da je merjenje nacionalne moči v svojem bistvu le približno (Aron 1981, 53; Benko 1997a, 78–86; Morgenthau 1995, 259). Tako Aron (1981, 64) zatrjuje, da je edino realno ovrednotenje nacionalne moči neposreden spopad, to se pravi vojna.

¹⁰ Na zanašanje na lastno vojsko je Machiavelli opozarjal v XII. in XIII. poglavju *Vladarja* (1990, 45-53), kjer razmišlja o vrstah vojska, ki so na voljo vladarju pri obrambi svoje države. Machiavelli na koncu pride do sklepa, da je za vsakega vladarja najpametnejše, zanesti se na lastno vojsko.

1.2.2. INTERES

Pri uresničevanju svojih interesov se države srečujejo tudi z uresničevanjem interesov drugih držav, ki je oprto na večjo ali manjšo količino moči oziroma vplivanju namenjenih sredstev. Prav tako pa so omejene tudi glede na pravila mednarodnega prava, ki urejajo odnose med državami. Zaradi tega moramo govoriti o relativni samostojnosti zunanje politike v primerjavi z notranjo politiko (Benko 1997a, 222).

Politična realnost je svet podpornih, nasprotujočih si, mimobežnih in ostalih interesov, ki skupaj na koncu tvorijo nacionalni interes. To ni svet, razmejen za individualno ravnanje, temveč svet "udeležnosti pri temeljnem političnem konsenzu, ki drži državo skupaj in postavlja njeno mesto v svetu" (Lukšič 2002, 521). Nacionalni interes je tekmovanje in hkrati sodelovanje za politično moč, ki je potrebna, da se interes lahko oblikuje in zori.

Pojem interesa je v vsakodnevnem izrazoslovju zasedel mesto, ki je primerljivo s pogostostjo uporabe različnih družbenih pojmov. Pojem interesa je večplasten in v zgoščenem pomenu označuje koristi. V političnem kontekstu pojem interesa nima točno določenega pomena, njegov pomen vedno izhaja iz konteksta uporabe. Tako lahko trdimo, da je opredeljevanje interesa, predvsem nacionalnega, politična bitka in iz tega sledi, da definicija ni politično nevtralna¹¹ (Lukšič, 2002, 521).

Besedna zveza "nacionalni interes" se v mednarodnih odnosih nanaša na cilje in vrste politike, ki jih izvaja posamezna država na mednarodni ravni in stoji nasproti "javnemu interesu", ki se nanaša na notranjepolitično delovanje. Izraz nacionalni interes je, s stališča mednarodnih odnosov, zavajajoč, vsaj glede na to, da so po teoriji klasičnega realizma glavni akterji v mednarodni skupnosti države. Na podlagi tega ne moremo govoriti o nacionalnem interesu kot interesu države. Poznavanje geografije in politične ureditve sveta nam kaže, da obstaja veliko držav, ki so sestavljene iz več narodov, obstaja pa tudi več narodov brez lastne države. Seveda pa ima kategorija nacionalnega interesa globoke korenine v človeški zgodovini in se je pod različnimi imeni, kot so volja

¹¹ Razpravljanje o nacionalnem interesu je v našem prostoru, v današnjem času zelo neprijetna naloga, saj je debata na tem področju še vedno burna in zajema skoraj vse sfere družbenega življenja. Na tem mestu bi opozoril na kolumno v Sobotni prilogi časopisa Delo, ki je izhajala med 21. septembrom in 19. oktobrom 2002, kjer so posamezniki različnih profilov razmišljali o nacionalnem interesu. Končni sklep je, da ne glede, na katero področje družbenega življenja se je posamezno razmišljanje nanašalo, vedno je končni cilj krepitev nacionalne moči.

vladarja, dinastični interesi, *raison d'état*, vendar z istim pomenom, uporabljala že od 16. stoletja naprej (Benko 1997a, 68). Med prvimi je Machiavelli v *Vladarju* (1990) podal osnovo za enačenje interesa z nacionalnim interesom v svoji študiji o knezu, kjer vladarsko dinastijo, to je Medičejce, nagovarja, naj poprimejo za vajeti oblasti in popeljejo države na Italijanskem polotoku v enotno državo. Skozi politično filozofijo je interes postal možen koncept za razlago družbenega dogajanja. Tako so interes postavili vmes med razum in strasti. Interes je bil strast, ki jo vodi razum, razumu pa strast daje moč in energijo. Interesi so tako postali prepoznani kot izvorni motiv delovanja in obnašanja ljudi in s tem kot edino realistično vodilo političnega obnašanja (Lukšič, 2002, 515). Danes naj bi teoretiki s področja mednarodnih odnosov z uporabo kategorije nacionalnega interesa odkrivali uspešnost ali neuspešnost zunanje politike držav, predvsem na podlagi vprašanja, kaj je in kaj ni v nacionalnem interesu države.

Tako bi se nacionalni interes lahko razumelo v pomenu socialnih ciljev, to je ciljev, katerih namen je doseči blaginjo naroda in ohraniti narodov sistem vrednot. Po Oppenheimu (1998, 56) nacionalni interes vsebuje naslednje socialne cilje, za ki si država lahko prizadeva s svojo zunanjo politiko: ozemeljska celovitost oziroma politična suverenost, vojaška varnost in gospodarska blaginja. Hanrieder opredeli, da je koncept "nacionalnega interesa ... praktično že po definiciji ideja, ki temelji na nerazdeljivih, neodtujljivih vrednotah, ki jih uživa družba kot celota: varnost, ugled, ozemeljsko celovitost" (citirano po Oppenheim 1998, 59). Na drugi strani Morgenthau v svojem delu *Politika med narodi* (1995) trdi, da je moč, katera je v določenem obdobju na voljo državi, tista objektivna realnost, na podlagi ki je mogoče opredeliti nacionalni interes.

Klasični realizem s tem poudarja empirično naravo interesov, ker jih je mogoče ugotoviti le na temelju presoje moči. Pri tem se zaveda, da se nacionalni interes skozi zgodovinski razvoj države spreminja glede na splošno napredovanje države. Tako Morgenthau pojmuje interes kot gonilo politične akcije.

V demokratičnih sistemih je tako normalno, da večina prebivalcev v nekem zasledovanju lastnega, osebnega interesa, podpira nacionalni interes, saj sta njihova varnost in dobrobit v glavnem vezani na varnost in dobrobit države. Na drugi strani pa so vladni funkcionarji v svoji vlogi oblikovalcev zunanje politike praktično primorani uresničevati nacionalni interes (Oppenheim 1998, 81). Problematiko opredelitve

kategorije nacionalnega interesa izpostavi Benko v svojem delu *Znanost v mednarodnih odnosih* (1997a, 69-70), kjer zavzame stališče, da teorija klasičnega realizma nezadovoljivo opredeli tako pomembno kategorijo v mednarodnih odnosih.

1.2.3. RAVNOTEŽJE MOČI

Za koncept ravnotežja moči bi lahko trdili, da sodi v tisto vrsto strukturnih konceptov v mednarodnih odnosih, ki se obravnavajo kot sistem prikritih in izraženih konfliktov. Kot tak se je pojavil že v prvih razmišljanjih o mednarodnih odnosih, kjer so ga želeli teoretično osmisliti v smislu neke določene situacije v mednarodni skupnosti, tudi kot razumevanje pogojev zanjo in kot napotilo za akcijo. V tem smislu se ta koncept uporablja v obdobju od westfalskega kongresa naprej do francoske revolucije. Prav tako se lahko isti koncept za razlago mednarodnih odnosov uporablja od konca napoleonskih vojn, za sveto alianso in koncert velikih evropskih sil. Primeren pa je tudi za razlago stanja v mednarodni skupnosti po koncu druge svetovne vojne. Kissinger v svojem raziskovalnem delu *Diplomacy* (1995) zajema ključne trenutke dogajanja v mednarodni skupnosti, pri katerih se osredotoča predvsem na tiste prelomne trenutke, ko je mednarodna skupnost na novo urejala porazdelitev moči med njene članice, glede na njihove interese in zmožnosti.

Na podlagi tega se izraz ravnotežje moči najpogosteje uporablja z namenom opisovanja stanja v mednarodnih odnosih, kjer je politična moč enakomerno porazdeljena med njenimi subjekti. Poleg te definicije ravnotežja moči Morgenthau (1995, 271) opredli še tri možne, kot politiko, ki je usmerjena k določeni stopnji stanja stvari, kot dejansko stanje stvari in kot kakršnakoli distribucija moči v mednarodnem okolju. Niebuhr opredeljuje sistem ravnotežja moči kot pot do navidezne pravičnosti, kajti le takrat je dosežena pravičnost v medčloveških odnosih. Medtem ko vsako neravnovesje moči pomeni nezmožnost doseči pravičnost ne glede na racionalne ali moralne zahteve, tako posameznikov kot držav v mednarodnem sistemu (povzeto po Dougherty, Pfaltzgraff 1990, 94).

Koncept ravnotežja moči se je pravzaprav razvil iz nujnosti po novem mehanizmu za urejanje odnosov v mednarodni skupnosti po Westfalskem mirovnem kongresu. Z

nastankom sistema suverenih držav, ki je nadomestil centralizirano nadoblast papeža, je nastala nujnost po neformalnih mehanizmih urejanja medsebojnih odnosov. Na podlagi tega realisti poudarjajo, da je ravnotežje moči kot neformalni mehanizem najprimernejši za urejanje odnosov, predvsem za doseganje in ohranjanje miru v wesfalski mednarodni skupnosti (Starr 1995, 302).

Morgenthau (1995, 271-273) govori o ravnotežju moči kot posebni manifestaciji splošnega družbenega načela, ki mu vse družbe, sestavljene iz več neodvisnih enot, dolgujejo svojo neodvisnost. Temelji na ohranitvi enot v mednarodnem sistemu in na dejstvu, da bo brez ravnotežja en element prevladal nad drugimi, jih tako prikrajšal za njihove interese in pravice ter jih na koncu morda celo uničil. Na podlagi tega je cilj ravnotežja moči stabilnost sistema in obenem ohranitev vseh elementov sistema, zato je mora sistem ravnotežja moči poizkusiti preprečiti prevlado kateregakoli elementa nad ostalimi. Čeprav danes govorimo o globalnem mednarodnem sistemu ravnotežja moči, nam natančnejše opazovanje razkrije, da je sestavljen iz številnih podsistemov, ki so med seboj povezani, vsak zase pa znotraj sebe ohranja svoje ravnotežje moči (Morgenthau 1995, 304).

1.3. OMEJITVE NACIONALNE MOČI

Klasični realizem pojmuje ravnotežje moči kot mehanizem za uravnavo nacionalne moči posameznih držav v mednarodnem sistemu, ki pa ne deluje vedno popolnoma, saj so v zgodovini obstajali tudi trenutki nasilne prerazporeditve moči. Tako, poleg mehanizma ravnotežja moči, klasični realizem kot omejevanje nacionalne moči pojmuje mednarodno pravo, mednarodno moralo, mednarodno javno mnenje ter načelo suverenosti.

Mnenja o mednarodni morali se gibljejo od popolnega zanikanja obstoja mednarodne morale, na eni strani, do domneve, da ista moralna pravila, ki veljajo za posameznika, veljajo tudi za odnose med državami (Mathisen 1959, 111). Čeprav klasični realizem izhaja iz človekove narave in s tem zanika aplikacijo univerzalnih moralnih norm na posamezna politična dejanja, ne moremo trditi, da popolnoma zanika obstoj moralnih norm. Za razpravo o mednarodni morali, Morgenthau (1995, 335) svetuje, da bi se

morala "izogibati dveh skrajnosti: prvič, precenjevanju vpliva etike na mednarodno politiko in drugič, podcenjevanju tega vpliva z zanikanjem, da državnike in diplomate pri delu motivira še kaj drugega kot oziri materialne moči." S tema dvema vprašanjema se je ukvarjal že Machiavelli v *Vladarju* (1990), kjer razpravlja o cilju zunanje politike, to je moči. Njegovo razmišljanje je strnjeno v rek "cilj posvečuje sredstva" in tako zanika prisotnost kakršnekoli morale v političnem delovanju, saj smatra, da mora biti upoštevana človeku prirojena želja po doseganju kot osnova za vsa politična dejanja (Schaub 1998, 111).¹²

Klasični realizem, ki izhaja iz Machiavellijevih predpostavk, je tako veljal za amoralno politično delovanje. Za klasične realiste pogosto dvoumno velja, da ravnanje držav vodijo in morajo voditi izključno samo amoralne zahteve nacionalnega interesa (Oppenheim 1998,76). Tako Kennan (povzeto po Oppenheim 1998, 89) nadaljuje, da potrebe nacionalnega interesa nimajo moralne značilnosti. Potrebe izhajajo iz obstoja nacionalne države in statusa nacionalne suverenosti, ki ga le-ta ima. Siliti državnike, naj iz moralnih razlogov uresničujejo nacionalni interes, je popolnoma odvečno ravnanje.

Glede na teorijo klasičnega realizma so človeška narava z željo po moči in odsotnost osrednje oblasti, s tem pa prisilnega mehanizma, glavni vzrok za, tako imenovano, varnostno dilemo. Povečevanje moči in s tem povečevanje lastne varnosti na račun drugih elementov v mednarodni skupnosti je temeljni cilj, kar pomeni, da je moralno bližje tisto politično dejanje, ki prinese boljši rezultat za državo (Rosenthal 1995, 318). Vendar se tudi državniki na ravni zunanje politike občasno srečujejo z moralnimi odločitvami, vendar le takrat, kadar si državniki zastavijo zunanjepolitični cilj, ki se razlikuje od nacionalnega interesa, a je z njim združljiv (Oppenheim 1998, 89). Kennan (povzeto po Raymond 1998/1999, 673) meni, da je osnovna naloga državnikov, služiti

¹² Rek »cilj posvečuje sredstva« je nastal iz Machiavellijevega (1990, 64 – 65) razmišljanja o tem, kako naj bodo vladarji močje besede (XVIII. poglavje *Vladarja*), kjer poudarja, da je potrebno vedeti, da vladar, še posebno tisti, ki je komaj zavladal, ne more spoštovati vseh tistih reči, zavoljo katerih ljudje veljajo za dobre, ker je, da se obdrži na oblasti, pogosto prisiljen delati proti zvestobi, proti milosrčnosti, proti človečnosti, proti veri. Zatorej je potrebno, da se je njegov duh pripravljen obračati tako, kakor velevajo vetrovi sreče in stanje stvari. Ne sme zanemariti dobrega, če more, vendar mora v sili znati zabresti tudi v hudo. Machiavelli še razlaga, da se pri vladarjih, nad katerimi ni možnosti pritožbe, pri njihovih dejanjih gleda na namen. Vladar naj se torej ravna tako, da bo zmagal in obdržal državo. Sredstva, ki jih bo uporabil v ta namen, bodo vedno veljala kot častna in vsi jih bodo hvalili.

interesom družbe, ki jo predstavljajo in ne moralno občutljivim posameznikom znotraj posamezne družbe.

A vendar se dozdeva, da je minimum moralnosti v mednarodnih odnosih, kakor tudi med posamezniki, pomemben z namenom preprečitve večnih in uničujočih vojn vseh nasproti vsem (Mathisen 1959, 112). Minimum moralnosti potreben za normalno delovanje mednarodne skupnosti lahko primerjamo z obstojem mednarodnega prava.

Moderni sistem mednarodnega prava je rezultat velikih političnih sprememb, ki so označevale prehod iz srednjega veka v čas sodobne zgodovine. Te spremembe bi lahko označili kot preobrazbo fevdalnega sistema v teritorialno državo. Največja razlika med tema sistemoma je obstoj vlade kot izključne vrhovne oblasti na določenem ozemlju, ki ne deli svoje oblasti z nikomer. Skratka, odločilen je bil nastanek suverene države. Hkrati z razvojem mednarodne skupnosti se je razvila potreba po urejanju odnosov med novo nastalimi suverenimi enotami mednarodne skupnosti, kar je pripeljalo do uporabe pravnih načel v mednarodni skupnosti in s tem pospešenega razvoja korpusa mednarodnega prava. V. Đ. Degan (2000, 64) za najpomembnejši izvor občega mednarodnega običajnega prava navaja obči mednarodni običaj,¹³ ki zaradi dinamičnosti mednarodne skupnosti in dejstva, da v mednarodni skupnosti ni centralnega zakonodajnega organa odraža dejansko stanje v mednarodni skupnosti (Shaw 1998, 57). Obči mednarodni običaj je tisti demokratični element mednarodne skupnosti, ki daje državam možnost neposrednega oblikovanja pravil mednarodnega prava in omogoča dinamičnost mednarodne skupnosti. Na drugi strani pa meddržavni dogovori zavezujejo samo države podpisnice dogovora. Za drugi vir nastanka občega mednarodnega običajnega prava navaja obča pravna načela, ki so bolj splošne narave od drugih pravil mednarodnega prava, še posebej od meddržavnega dogovora v pisni obliki.

Harvey Starr (1995, 299) definira mednarodno pravo kot skupek pravil katera nekako vodijo države v njihovih odnosih in katera upodabljajo tako pravice kot dolžnosti držav v njihovih medsebojnih odnosih. Mednarodno pravo dolguje svoj obstoj dvema faktorjema,

¹³ Mednarodno, predvsem diplomatsko pravo ima diplomatske običaje, kot obče mednarodne običaje, za kategorijo norm, ki sicer urejajo odnose med državami, niso pa povzdignjene na raven pravne norme. Zaradi upoštevanja običajev države sicer ne prevzemajo nobene pravne odgovornosti, kot bi jo, če bi kršile mednarodnopravne norme, vendar pa tudi mednarodni običaj, kot tudi mednarodnopravna norma, vsebuje določeno zapoved in grozi s sankcijo. Mednarodni običaj je namreč posledica dolgotrajnega načina obnašanja, ki ga vsi štejejo kot poklicno in etično pravilo (Simoniti 1994, 18).

katera sta po svojem značaju oba decentralizirana: prvič gre za identične oziroma dopolnjujoče interese posameznih držav in drugič za razpored moči med njimi (Morgenthau 1995, 385). Tam, kjer ni niti skupnih interesov niti ravnotežja moči, ni mednarodnega prava.

Iz mednarodnopravno opredeljenih virov v 38. členu Statuta Meddržavnega sodišča vidimo,¹⁴ da pomembno mesto med viri zavzemajo obča pravna načela,¹⁵ ki izvirajo iz dejstva, da so to načela, ki jih priznavajo vsi civilizirani narodi (Shaw 1997, 78) in ki so vsebovana v notranje pravnih redih vseh držav.¹⁶ To so načela, ki si jih delijo vsi pomembnejši pravni sistemi držav članic mednarodnega sistema. Na podlagi tega dejstva vidimo, da so obča pravna načela najnižji skupni imenovalec mednarodno pravnega reda.

Morgenthau (1995, 384) o mednarodnem pravu pravi, da bi zanikanje obstoja mednarodnega prava kot sistema zavezujočih pravnih norm, bilo preprosto skregano z dejstvi v mednarodni skupnosti. Naprej nadaljuje (1995, 421), da samo razmeroma majhno število norm mednarodnega prava lahko deluje brez soglasja članic mednarodne skupnosti. Pravila, ki so sploh nujna za obstoj mednarodne skupnosti, take kot je, imenuje "običajno ali nujno mednarodno pravo". Tovrstna pravila zavezujejo vse članice mednarodne skupnosti, ne glede na njihovo soglasje, saj njihova zavezujoča moč ne vpliva na suverenost posameznih držav. Še več, tovrstna pravila pravzaprav omogočajo pravno zasnovo suverenosti posameznih narodov. Vendar obstoj mednarodnega prava ne

¹⁴ Statut Meddržavnega sodišča v 38. členu kot poglavitne vire mednarodnega prava našteva: meddržavne dogovore, mednarodne običaje, ki jih spremlja pravna zavest, in obča pravna načela. V točki d. istega člena so kot pomožni viri mednarodnega prava določeni še sodne odločbe in znanstvena dela s področja prava. Drugi odstavek istega člena določa, da lahko sodišče odloča na podlagi načela pravičnosti – *ex aequo et bono*, če se stranke za to sporazumejo. Na tem mestu V. Đ. Degan (2000, 93-94) kot samostojen del virov mednarodnega prava doda še enostranske pravne posle držav, ki po svoji naravi ustvarjajo dolžnosti in pravice za samo državo ter temu ustrezajoče pravice in dolžnosti za druge države.

¹⁵ To so najbolj splošna pravna načela, ki so skupna vsem razvitim notranjim pravnim redom držav, kot tudi mednarodnemu pravu. Brez občih pravnih načel ne bi bil mogoč noben pravni red. Njihov nastanek pa ni bil namenjen ureditvi konkretnih odnosov ne v mednarodnem ne v notranjem pravu; delujejo namreč neodvisno od volje in pristanka držav (Degan 2000, 70). Obča pravna načela tako predstavljajo eno izmed najbolj dinamičnih pravnih kategorij, katerih veljavnost je pogojena s priznanjem v notranjih pravnih redih držav (Avramov 1983, 44).

¹⁶ Izraz »vsil civilizirani narodi« izhaja iz notranjopravnega reda držav, ki temeljijo na obče pravnih načelih. Zaradi splošne sprejetosti tovrstna načela pomenijo skupno dobro v pravni nadgradnji vseh civiliziranih narodov. Tukaj ne gre za točno določene norme, ki bi bile identične v različnih notranjopravnih sistemih, temveč za splošno formulacijo obstoječih norm, ki so del vsega prava (Andrassy 1984, 20).

pomeni, da je kot pravni sistem tako učinkovit kot so nacionalni pravni sistemi in še zlasti ne pomeni, da je učinkovit pri miritvi in omejevanju boja za oblast in moč na mednarodni ravni.

Z vidika klasičnega realizma je mednarodni sistem anarhičen, ker nad državami ne obstaja nobena legitimna oblast. Del klasičnih realistov (Strarr 1995, 303) pojmuje mednarodno pravo kot neznaten vpliv na obnašanje držav v anarhični mednarodni skupnosti, saj ne obstajajo osrednji mehanizmi prisile in ostale funkcije kot pri notranjem pravu. Zaradi odsotnosti mehanizmov prisile, ta del klasičnih realistov sploh ne pojmuje mednarodnega prava kot pravo, saj za dejanja v mednarodnem sistemu ne obstajajo posledice.¹⁷ Na tem mestu Morgenthau (1995, 421) opredeljuje mednarodno pravo kot dvakrat decentraliziran sistem, ker, prvič, pravila mednarodnega prava zavezujejo samo članice mednarodne skupnosti, ki se strinjajo z njimi in drugič, ker so nekatera pravila mednarodnega prava, sicer zavezujoča na podlagi danega soglasja, tako široka in dvoumna ter dodatno onemogočena s pogoji in pridržki, da dajejo državam širok maneverski prostor za delovanje v mednarodni skupnosti.¹⁸ Na podlagi tega Morgenthau (1995, 385) mednarodno pravo označuje kot primitivno pravo, predvsem zato, ker je decentralizirano v zakonodajni, izvršilni pa tudi v prisilni funkciji.

Čeprav je mednarodno pravo, kot skupek navodil obnašanja v mednarodni skupnosti, neobvezujoče,¹⁹ saj temelji na soglasju držav članic mednarodne skupnosti, si brez njega ne moremo predstavljati delovanja mednarodnega sistema. Funkcija mednarodnega prava v času tolikšne medsebojne odvisnosti je prav v olajšanju vodenja odnosov med elementi sistema, to je državami (Starr 1995, 307). Mednarodno pravo ni jasno pri določanju

¹⁷ O popolni odsotnosti mehanizmov prisile v sodobni mednarodni skupnosti ne moremo govoriti, saj so tako mirovne pogodbe v preteklosti, kot statuti kasneje nastalih mednarodnih organizacij, predvidevale sankcije nespoštovanja mirovnih in ostalih pogodb med državami, kasneje pa so prav statuti (Društvo narodov, Organizacija združenih narodov) v sistem mednarodne skupnosti vpeljali sistem sankcij zaradi nespoštovanja običajnih pravnih načel.

¹⁸ Morgenthau se pri svojem pojmovanju mednarodnega prava kot decentraliziranega sistema naslanja predvsem na pomanjkanje fizične strukture mednarodnopravnega sistema. Na drugi strani pa zanemarja dejstva, ki izhajajo iz virov mednarodnega prava, kjer običajni mednarodni običaji in obča pravna načela ne potrebujejo posebnega soglasja države in so temelj za delovanje mednarodne skupnosti.

¹⁹ Klasični realizem pojmuje mednarodni pravni sistem za neobvezujoč na predpostavki njegove decentraliziranosti. Čeprav je zakonodajna funkcija danes urejena v okviru Organizacije združenih narodov, sta prisilna in izvršilna funkcija mednarodnopravnega sistema še vedno odvisna od volje držav članic mednarodne skupnosti. Mednarodnopravni sistem tako nima neposredne moči, vendar s svojim obstojem ustvarja pravno podlago za delovanje držav v mednarodni skupnosti.

pravic in dolžnosti držav. Države, ki se bojujejo za svoj obstoj, so primorane spoštovati načela mednarodnega prava, saj prav iz njega izvira zagotovilo njihovega nadaljnega obstoja. Kot omejevalni mehanizem nacionalne moči pa mednarodno pravo, še zlasti obče mednarodno običajno pravo, ki je v veljavi brez izrecnega soglasja držav, omejuje države pri njihovi želji po moči in jim hkrati daje pravico do obstoja.

Poleg mednarodne morale in mednarodnega prava, kot najvplivnejših omejevalcev zunanje politike držav, prištevamo k tem elementom še mednarodno javno mnenje in suverenost držav. Suverenost države pomeni pravno kategorijo v mednarodnem pravu in prav zaradi narave mednarodnega prava, njegove decentralizacije, je suverenost posamezne države nasproti drugim državam v mednarodnem sistemu tista omejitev, ki preprečuje samovoljo držav nasproti drugim državam. Pravna kategorija suverenosti določi nekemu ljudstvu na nekem ozemlju status vrhovnega oblastnika in pravico do vodenja samostojne zunanje politike, prav tako pa tudi pravice in dolžnosti v mednarodnem sistemu. Dejstvo v mednarodni skupnosti je, da vsako ljudstvo ljubosumno čuva svojo suverenost, in da je prav zaradi suverenosti tolikšnega števila akterjev mednarodna skupnost anarhična.

Naprej med omejevalce nacionalne moči štejemo svetovno javno mnenje. Klasični realizem (Morgenthau 1995, 370-376) o javnem mnenju sicer govori kot o svetovni kategoriji, hkrati pa poudarja, da so oblikovalci javnega mnenja o mednarodnih zadevah ustanove nacionalne politike, ki pa si za svoje nacionalne moralne koncepte rade lastijo nadnacionalno priznanje. Vendar moramo upoštevati dejstvo, da isti moralni in politični koncepti dobijo v različnih okoljih različne pomene, kar potrjuje predpostavko klasičnega realizma, ki zavrača aplikacijo univerzalnih moralnih načel na zunanjepolitična dejanja posamezne države. Hkrati pa se klasični realizem opira na predpostavko, da se morajo posamezna zunanjepolitična dejanja ovrednotiti glede na prostor in čas v katerem so se izvršila. Zatorej ne moremo govoriti o svetovnem javnem mnenju kot o mnenju vseh držav članic mednarodnega sistema. Čeprav danes govorimo o informacijski družbi in globalnem sistemu komuniciranja, ne moremo z gotovostjo trditi, da je napredek v informacijskih tehnologijah pripomogel k lažjemu oblikovanju svetovnega javnega mnenja. Hkrati z olajšanjem komuniciranja med posamezniki na različnih koncih sveta in tako olajšanjem izmenjave mnenj med njimi je razvoj informacijskih tehnologij dal večjo

moč mnenjskim voditeljem, ki so v večini primerov tudi nosilci notranje politične moči držav. In prav ti imajo tudi vzvode preprečevanja pretoka informacij, ki bi lahko oblikovale negativno tako svetovno kot tudi domače javno mnenje.

V današnjem času prevzema vlogo oblikovalca svetovnega javnega mnenja Organizacija združenih narodov s svojim sistemom načel in vrednot, hkrati pa s svojim delovanjem po načelih parlamentarne demokracije močno omejuje samovoljo držav v zunanji politiki. Prav načela parlamentarne demokracije in načelo globalnosti, ki jih Organizacija združenih narodov uporablja za svoje delovanje. Ta načela tvorijo tisto zadostno globalno osveščenost, ki kasneje preko različnih interesnih združenj, praviloma nevladnih organizacij in notranjih politik, preide v zunanjo politiko držav članic Organizacije združenih narodov. Svetovno javno mnenje torej ne obstaja kot celota, navkljub globalnemu komunikacijskemu sistemu, saj ga tvorijo mnenja posameznih interesnih združenj, katerih delovanje ni nujno globalno. Predvsem globalna interesna združenja lahko močno vplivajo na dejanja držav v mednarodni skupnosti preko svojega statusa pri Organizaciji združenih narodov.

2. STRATEGIJA V ZUNANJI POLITIKI

Strategija vsake države v zunanji politiki, ki temelji na predpostavkah klasičnega realizma, je jasna. Države si v anarhični mednarodni skupnosti prizadevajo bodisi obdržati bodisi povečati svojo nacionalno moč. Vsaka nacionalna država se pri zagotavljanju in večanju nacionalne moči naslanja predvsem na lastne vire in iznajdljivost, kar pomeni, da se država s svojimi zunanjepolitičnimi dejanji in strategijo bori za izboljšanje svoje pozicije v mednarodni skupnosti. Na podlagi tega Aron (1981, 17) govori, da strategija države v zunanji politiki in z njo povezana diplomacija ni široko razprta kakor igralno polje in ne poenotena z merskimi enotami, temveč vsaka država približno ve v zvezi s katerimi državami in katerimi idejami v mednarodni skupnosti mora zavzeti določen položaj. Problemi individualnega ali kolektivnega preživetja niso nikoli bili razrešeni v nobeni civilizaciji. Njihova rešitev se vidi edino v univerzalni državi ali v absolutni vladavini prava. Namesto tega mora vsaka država skrbeti za lastno varnost in obstoj. Iz tega sledi, da strateško pogojeno obnašanje diplomacije nikoli ne bo racionalno pogojeno temveč bo le zbir nujnih ukrepov.

Državni organi so pogosto prisiljeni, da ukrepajo po nareku informacij, ki jih pridobijo obveščevalne službe in diplomatsko-konzularna predstavništva, saj so v njih podani odgovori na zastavljena vprašanja v zunanji politiki države. Informacije so močno orodje, lahko tudi orožje, v rokah državnega aparata. Na podlagi njih se ne le usmeri zunanjepolitično delovanje temveč tudi delovanje obveščevalnih služb in diplomatsko-konzularnih predstavništev. Tako pridobljeni podatki so temeljni del zunanjepolitičnih odločitev, ki pa ne morejo biti racionalne, če ne temeljijo na preverjenih dejstvih. Prav na delovanju tako obveščevalnih služb kot diplomatsko-konzularnih predstavništev z namenom pridobivanja informacij o dogajanju v drugih državah temeljijo zunanjepolitične akcije države (Milašinić 1981, 66-67). Vendar na izbiro primerne strategije države v zunanji politiki ne vplivajo samo tako pridobljene informacije. Čeprav so suverene, na njihovo izbiro strategije vplivajo mednarodno pravo, svetovno javno mnenje in mednarodna morala, tako kot je bilo povedano v poglavju o omejevanju nacionalne moči.

Med zunanjepolitične strategije, ki povečujejo nacionalno moč in posredno ohranjajo ravnotežje moči v mednarodni skupnosti, Morgenthau (1995, 283-304) uvrsti načelo "deli

in vladaj”, kjer so močno izraženi elementi politike imperializma, kompenzacije, predvsem v ozemeljskem smislu, oboroževanje, kar pomeni krepitev lastnih vojaških sil in zavezništva, katerih moč je odvisna od držav članic zavezništev. Neglede na izbiro kratkoročne ali dolgoročne strategije v zunanji politiki je cilj jasen. To je večanje nacionalne moči.

Pomembno vlogo pri pridobivanju ugleda in s tem posredno nacionalne moči ima tudi diplomacija. Njeno vlogo elementa nacionalne moči je Morgenthau opredelil v poglavju o nacionalni morali (1995, 242-247), kjer jo uvršča med najpomembnejše faktorje, čeprav je zelo nestabilen. Prvenstvena naloga, skozi katero se odraža kvaliteta nacionalne diplomacije, je združevati vse elemente nacionalne moči, jih usmeriti in jim dodati težo. S tem diplomacija izoblikuje resnično moč posameznih elementov. Navkljub svoji miroljubnosti ima na voljo širok spekter prisilnih sredstev saj njen doseg, spremenljivost in učinkovitost temeljijo na posedovanju relativne moči države v mednarodni skupnosti (Encyclopædia Britannica CD 98). Na ta način lahko sposobna diplomacija s kar se da ugodno uporabo skritih potencialov poveča moč svoje države nad raven, ki bi jo bilo mogoče pričakovati samo z uporabo ostalih faktorjev.

Klasični realizem temelji na predpostavki nacionalne moči. Vendar pa zaradi anarhičnosti mednarodne skupnosti in velikega števila bolj ali manj enakovredno močnih držav, bolj zagovarja ravnotežje moči kot agresivno zunanjo politiko, kjer se nacionalna moč krepi pod nadzorom mednarodne skupnosti. Ta metoda ustvarjanja predpogojev za trajni mir se imenuje mir po poti prilagajanja, njen instrument pa je diplomacija. (Morgenthau 1995, 660).

3. DIPLOMACIJA

Diplomacija je nesporno eno izmed najpomembnejših orodij zunanje politike. Njena vloga realizatorja zunanje politike je nezamenljiva še posebej v sodobnih pogojih delovanja v mednarodni skupnosti. Ne moremo zavreči njene vloge, ki jo ima v oblikovanju osnov oziroma pomena v oblikovanju procesa odločanja o zunanjepolitičnih zadevah in v utrjevanju strategije delovanja države v mednarodni skupnosti. Tako ne smemo in ne moremo ločeno obravnavati diplomacije od zunanje politike države, kot na

primer ne moremo ločeno obravnavati politike neke države od njene ekonomije (Milašinović 1983, 4).

Zaradi potreb po nenehnem mednarodnem komuniciranju na posredni ravni, ki so ga vzpodbujali politični in ekonomski interesi, je postajala diplomacija stalna in ne več samo občasen oziroma *ad hoc* delujoč organ. V prevladujoči praksi vzdrževanja ravnotežja moči in sile, ob uporabi sredstev prisile, je diplomacija postala poglavitni politični instrument urejevanja odnosov med državami ter po tej stani že ukinjala stanje »vojne vseh proti vsem«, če se naslonimo na Hobbesov pojem (Benko 1997b, 73). Na drugi strani je bila Machiavellijeva (Berridge in Otte 2001, 11) temeljna predpostavka, da je zmožnost vodenja vojne pomembnejša za državo kot karkoli drugega, vključno s sposobnostjo diplomacije. Po njegovem mnenju vsa strategija zunanje politike sledi vojaški moči. Vendar je uporabnost diplomacije poudarjal za primer strategije prevare. V duhu klasičnega realizma lahko govorimo o diplomaciji kot o procesu komunikacije le med priznanimi suverenimi državami, saj le te klasični realizem pojmuje za edine akterje v mednarodni skupnosti (White 1995, 251).

Ene same opredelitve pojma diplomacija ni. Medsebojno se posamezne opredelitve razlikujejo le v teoretičnih predpostavkah iz katerih izhajajo avtorji opredelitev. Najpogosteje, pri čemer ne moremo govoriti o njeni vsesplošni sprejemljivosti, avtorji navajajo opredelitev v *Oxford English Dictionary* (povzeto po Satow 1979/1995, 3; Nicholson 1963, 4), ki opredeljuje diplomacijo kot večplastno delovanje. In sicer kot urejanje mednarodnih zadev s pogajanjem, kot metoda s katero se mednarodne zadeve urejajo preko ambasadorjev in poslanikov, kot delovanje diplomatov in kot večšina vodenja mednarodnega komuniciranja in pogajanj. Naprej Satow (1979/1995, 3) navaja misel Duca de Broglieja, ki trdi, da je diplomacija najboljše sredstvo za preprečevanje vodenja mednarodnih odnosov na podlagi sile, ki si ga je izmislila civilizacija. Območje na katerem opredelitev deluje, leži nekje med politiko moči in civilizirano uporabo diplomacije, vendar so se metode spreminjale glede na politične razmere in interese držav (Benko 1997a, 256) posameznega zgodovinskega obdobja. Diplomacija je uveljavljena metoda mednarodnega komuniciranja oziroma umetnost urejanja mednarodnih odnosov, predvsem z pogajanjem. Zgodovinsko gledano je to pomenilo vodenje uradnih, predvsem dvostranskih, stikov med suverenimi državami.

Naprej White (1995, 250) opredeli diplomacijo kot proces komuniciranja, kateri je osrednjega pomena za delovanje mednarodnega sistema. Njegov cilj je rešitev konfliktov s pogajanjem in dialogom. Morgenthau (1995, 660), kot klasični realist, pojmuje diplomacijo kot element nacionalne moči. Pomen diplomacije za ohranitev mednarodnega miru pa ni nič drugega kot poseben vidik njene splošne funkcije. Za prvotni cilj pa pojmuje promocijo nacionalnega interesa z miroljubnimi sredstvi. V Kissingerjevem (Berridge in Otte 2001, 193-194) shematičnem pojmovanju je diplomacija predvsem služabnik umetnosti vodenja državnih poslov. Na podlagi te predpostavke je podal nekaj definicij diplomacije med katerimi najbolj izstopa naslednja: diplomacija je spretnost vodenja odnosov med državami rajši na podlagi sporazumov kot na podlagi sile. Podobno Aron (1981, 24) opredeli diplomacijo kot umetnost prepričevanja brez uporabe sile in strategijo kot umetnost obdržanja nadvlade z najnižjimi stroški.

Diplomacija je tako ključni element mednarodnih odnosov in je dopolnilo načela legitimnosti in mehanizma ravnotežja. Najbolje deluje v legitimnem okolju in jo je moč koristno uporabiti pri vzpodbujanju legitimnega obnašanja v primeru dogovorjenih okvirjev legitimnosti (Kissinger, povzeto po Berridge in Otte 2001, 195). Poleg tega Kissinger (Berridge in Otte 2001, 191) še zagovarja predpostavko, da je diplomacija bolj dopolnilo k vojni kot njen nadomestek, saj je le vojna realni pokazatelj nacionalne moči.

Zaradi zamenjevanja pojma diplomacija z zunanjo politiko države je Benko (1997a, 256) diplomacijo označil za institucijo države, ki ji je na formalni ravni poverjena naloga vzdrževati stike z drugimi subjekti v mednarodni skupnosti in tako uresničevati svoje interese. Naprej Benko (1997a, 256) nadaljuje, da je tako široko pojmovanje diplomacije bolj netočno kot pomanjkljivo, kajti v sodobnih mednarodnih odnosih je diplomacija samo eno izmed sredstev zunanje politike oziroma samo eden izmed načinov komuniciranja med državami. Uspešnost diplomacije po Kennanovem (1997, 203) mnenju temelji na predpostavki, da diplomat pri komuniciranju z vlado države sprejemnice predstavlja vrhovno oblast države pošiljateljice in bo pri svojih dejanjih podprt s strani svoje države.

3.1. NALOGE DIPLOMACIJE

Umestitev diplomacije v polje zunanje politike usmerja pozornost na odnos med diplomacijo in zunanjo politiko države. Najprej je potrebno določiti mesto diplomacije v procesu zunanje politike države. Tu sta pomembna predvsem dva koraka. To sta ustvarjanje in izpolnjevanje zunanje politike. Zaradi pomembnosti izpolnjevanja nacionalnih interesov se prevečkrat spregleda vlogo diplomacije pri ustvarjanju zunanje politike. Vendar je diplomacija le en izmed mnogih instrumentov preko katerih se vodi zunanja politika države. Kot vladna aktivnost, se diplomacija ne nanaša le na instrumente za uresničevanje zunanje politike, temveč na celoten proces ustvarjanja in izpolnjevanja zunanje politike države (White 1995, 257-258). Na tem mestu White (1995, 258) opredeli pet funkcij, ki jih izvaja diplomacija. Razdeljene so v dve skupini. V prvo, ki ustreza ustvarjanju zunanje politike, sodita zbiranje informacij in svetovanje politikom, v drugo, kar zajema izpolnjevanje zunanje politike, pa sodijo predstavljanje, pogajanja in konzularna služba.

Osnovni cilj diplomacije je promocija in izpolnjevanje nacionalnega interesa države, kateri je pogojen z geografijo, zgodovino in ekonomijo posamezne države. Varovanje suverenosti, varnost in celovitost, tako ozemeljska, politična kot gospodarska, so na prvem mestu. Diplomacija stremi k krepitvi nacionalne moči, pridobivanju prednosti nasproti drugim državam in zaveznikom, medtem ko na drugi strani nevtralizira nasprotnike. Navkljub temu, diplomacija išče skrajno nacionalno prednost brez uporabe sile in kar je pomembno, brez povzročanja negotovanja in razburjanja ostalih držav. Gledano na to plat, je diplomacija alternativna pot za doseganje zunanjepolitičnih ciljev. Vse kar država zahteva od svojih predstavnikov je sklepanje zavezništev in informacije o stanju v državi sprejemnici (Mattingly 1988, 95).

Diplomacija je pglavitni instrument za uresničevanje zunanje politike, katera je določena s strani politikov, na podlagi nasvetov in predlogov, ki jih prispeva diplomacija. Pglavitna naloga diplomacije je izpolnjevanje zastavljene zunanje politike pri kateri lahko uporablja različno taktiko glede na vnaprej zastavljene smernice delovanja (Encyclopædia Britannica CD 98).

Na podlagi najširšega pojmovanja diplomacije, razumevajoč pod tem celo vrsto zunanjepolitičnih aktivnosti, Morgenthau (1995, 660-662) opredeli štiri naloge

diplomacije, ki so ključnega pomena za uspešno vodenje zunanje politike. Tako mora diplomacija določiti svoje cilje glede na dejansko in potencialno moč, ki jo ima na razpolago za doseg zunanjepolitičnih ciljev. Naprej, mora upoštevati cilje drugih držav ter njihovo dejansko in dosegljivo moč, hkrati pa mora preveriti koliko so ti različni cilji med seboj primerljivi in na koncu mora uporabljati sredstva primerna za doseg svojih ciljev, kot so: prepričevanje, kompromis in grožnja s silo. Umetnost diplomacije pomeni prava količina vseh treh metod glede na dani trenutek.

Diplomacija predstavlja zunanjepolitično dejavnost države katero izvaja njen diplomatsko-konzularni aparat, ki se izvaja prek diplomatsko-konzularnih predstavništev, tako imenovanih psevdodiplomatskih predstavništev, kamor se štejejo gospodarska, kulturna, izobraževalna, turistična... predstavništva, ki delujejo v okviru diplomatsko-konzularnih predstavništev ali pa samostojno. Danes se od nje zahteva, da svoje delovanje vrši v skladu z načeli in pravili mednarodnega prava, kateri temelji predvsem na Ustanovni listini Organizacije združenih narodov. Delovanje diplomacije danes pomeni vodenje zunanje politike v skladu z prej omenjenimi načeli. To je značilnost sodobne diplomacije ne glede na številne kršitve teh načel in pravil (Milašinović 1981, 55).

3.2. FUNKCIJA OBVEŠČANJA DIPLOMATSKO-KONZULARNIH PREDSTAVNIŠTEV

Obveščevalna dejavnost je najširše pojmovanje, ki opredeljuje dejavnost pridobivanja in analiziranja podatkov. Rilcheson (povzeto po Purg 1995, 30) opredeli obveščevalno dejavnost kot rezultat zbiranja, analiz, združevanja in interpretacije vseh razpoložljivih podatkov, ki zadevajo enega ali več vidikov tuje države. Predvsem tistih, ki so neposredno pomembni za načrtovanje delovanja države v mednarodni skupnosti. Zbiranje pomeni namensko zbiranje podatkov za naročnika. Poteka v več oblikah, ki se med seboj lahko prekrivajo. Tako poznamo javno in tajno pridobivanje podatkov. Razlika je predvsem v dostopnosti podatkov v javnosti. V ožjem smislu obveščevalna dejavnost zajema le tajno zbiranje in analizo podatkov, medtem ko funkcija obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev poteka javno in v okviru mednarodnega prava.

Funkcijo obveščanja, ki jo pri svoji dejavnosti izvršujejo diplomatsko-konzularna predstavništva ne moremo enačiti z obveščevalno dejavnostjo, ki jo opravljajo obveščevalne službe. O klasični obveščevalni dejavnosti lahko govorimo le takrat kadar so diplomatsko-konzularna predstavništva izpostava obveščevalne službe države pošiljateljice ali kadar so med osebjem diplomatsko-konzularnega predstavništva agenti obveščevalnih služb. Ker se večina pridobljenih informacij zbere na legalen način, je skoraj nemogoče enačiti klasično obveščevalno dejavnost in funkcijo obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev. O nedovoljeni obveščevalni dejavnosti lahko govorimo le v primeru kršitve zakonov države sprejemnice.

Funkcija obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev spada med politične funkcije, ki jih diplomat, in s tem diplomatsko-konzularno predstavništvo, izpolnjuje za svojo vlado. Morgenthau (1995, 663) pravi, da diplomat za svojo državo opravlja tri temeljne funkcije in sicer simbolično, legalno in politično. Če si pri opredelitvi posameznih funkcij pomagamo z dolžnostmi diplomata (Potemkin 1948, 812) potem lahko enačimo simbolno funkcijo z predstavljanjem svoje države, legalno funkcijo s pogajanjem z državo sprejemnico in ostalimi državami ter branjenje pravic in koristi državljanov in pravnih oseb države pošiljateljice, medtem ko politično funkcijo lahko enačimo z funkcijo obveščanja države pošiljateljice o dogajanju v državi sprejemnici.

V nobenem primeru ne moremo in ne smemo enačiti načina pridobivanja podatkov diplomatsko-konzularnih predstavništev in obveščevalnih služb. Obveščevalna služba pojmovno ni enotno opredeljena. Njen nastanek nekateri (Purg 1995, 32) povezujejo z nastankom tajnosti v državnih zadevah. Marković (povzeto po Purg 1995, 32-33) obveščevalno službo pojmuje kot posebno organizacijo oziroma aparat države, katere najpomembnejši cilji so zbiranje, analiziranje in ocenjevanje obveščevalnih podatkov in spoznanj o drugih državah. S svojim delom daje nosilcem oblasti dolgoročne ocene in predvidevanja. Na ta način nudi odgovore na niz vprašanj, ki so pomembna za strateško in racionalno vodenje (zunanje) politike države.

Že Machiavelliju (Berridge in Otte 2001, 21) je bilo jasno, da mora biti diplomacija permanentna in ne epizodična dejavnost, saj se le tako lahko zagotovi popolna informiranost vlade države pošiljateljice. Na drugi strani pa mora vlada zagotoviti svojim poslanikom zadostna sredstva za uspešno delovanje. Machiavelli (Berridge in Otte 2001,

22) je svoje prepričanje v stalnost diplomacije utemeljil z naslednjimi razlogi. Prvič, nestanovitnost dogajanj v mednarodni skupnosti zahteva stalno pripravljenost države na pravočasno reagiranje. Drugič, samo preko stalnega predstavništva se skozi čas lahko zagotovi dovolj informacij in vpliva. Tretjič, stalna predstavništva skrbijo za uresničevanje dogovorov, ki so jih dosegli posebni poslaniki. In na koncu, četrtič, stalna predstavništva so del prestiža, ki se mu država v iskanju večje moči ne more odreči. In kar ni nepomembno, predstavnik si lahko pridobi vpliv v tuji državi in s tem pripomore svoji vladi pri uresničitvi zunanje političnih ciljev.

Barston (1991, 2) med vsemi nalogami diplomacije opredeli, da ima diplomatsko-konzularno predstavništvo, ki naj bi v popolnosti izpolnjevalo svoj namen, nalogo obnašati se kot prisluškovalna postaja. Diplomata, skupaj z službo za zunanje zadeve, prispeva k oblikovanju zunanje politike svoje države, kar je njegova zdaleč najpomembnejša naloga. Na njegovih plečih sloni glavno breme opravljanja vsaj ene izmed nalog diplomacije. Ugotavljati mora cilje druge države ter njeno dejansko in potencialno moč za uresničevanje teh ciljev. V ta namen se mora seznanjati z načrti vlade pri kateri je akreditiran, s tem, da neposredno povprašuje vladne funkcionarje in politične voditelje ter spremlja javne medije (Morgenthau 1995, 665). Naprej nadaljuje, da je od zanesljivosti diplomatovih poročil odvisen uspeh zunanje politike njegove vlade in njena sposobnost, da ohranja mir. Cardozo (povzeto po Benko 1997a, 258) pojmuje diplomate kot orodje zunanje politike, katerih nasveti politikom so zaželeni in jih slednji najpogosteje tudi upoštevajo. Naloga predstavništva je opredeliti ključne zadeve notranje in zunanje politike države sprejemnice z namenom svetovanja in opozarjanja vlade države pošiljateljice.

Glavne naloge poslanika, v preteklosti in danes, so bile zbiranje, obdelava in razvrščanje informacij o državi sprejemnici. Pri tem delu se je večinoma zanašal na lastne moči, lahko pa so mu pri tem pomagali mlajši uslužbenci poslaništva, ki so preko svojih poznanstev dopolnjevali sliko realnega političnega stanja. Velikokrat pa se dogaja, da pri iskanju realne politične slike poslanik v eni državi pridobi pomembne informacije preko poslanika v drugi državi. Vendar glavnina zbiranja in vrednotenja pridobljenih informacij temelji na poslanikovi razumnosti in iznajdljivosti. Poslanik je v takratnem času imel na razpolago dve možnosti za pridobitev informacij, ali jo je kupil ali pa je zanjo v zameno

ponudil drugo informacijo. Vendar je glavni način bil in je še vedno samo poslušanje kaj drugi govorijo (Mattingly 1988, 99-100). Na podlagi tega je Talleyrand (povzeto po Mattingly 1988, 100), čeprav ni bil prvi, izjavil, da bi propadla vsa umetnost diplomacije, če bi ljudje znali držati jezik za zobmi. Že pred tem časom je bil Machiavelli (Berridge in Otte 2001, 12, 15) prepričan v prednosti diplomacije, ki temelji na človeški nizkotnosti.

V sodobnem mednarodnem pravu je funkcija obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev kodificirana v korpusu diplomatskega prava. Temeljni sestavini korpusa diplomatskega prava predstavljata Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih iz leta 1961 in Dunajska konvencija o konzularnih odnosih iz leta 1963,²⁰ vendar pa je potrebno reči, da sama vsebina diplomatskega prava, nastalega po Drugi svetovni vojni, ne pomeni bistvenih novosti, saj kodificira le tisto, kar so države v praksi že uporabljale (Simoniti 1994, 14). Obe Konvenciji v svoji vsebini opredelita funkcije diplomatsko-konzularnih predstavništev. Kar nas najbolj zanima je opredelitev funkcije obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev, ki je opredeljena v 3. členu, točki d. Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih in v 5. členu, točki c. Dunajske konvencije o konzularnih odnosih. Kodifikacija diplomatskega prava v obeh Konvencijah je tako prinesla nadzor nad spoštovanjem pravil, saj le ta določajo način obnašanja. Namen upoštevanja teh pravil je zagotavljanje medsebojnega spoštovanja, kar olajšuje stike med subjekti mednarodnega prava. Spoštovanje pravil mednarodne vljudnosti ni mednarodnopravna obveznost, vendar pa je njihovo spoštovanje dejanska potreba. S tako kodifikacijo je država sprejemnica, pod pogojem spoštovanja njenih zakonov in predpisov, dolžna omogočiti nemoteno izvrševanje funkcije obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev na svojem ozemlju.

Kodifikacija funkcije obveščanja je v obeh primerih podobna. V obeh primerih se opredelitev glasi "obveščanje z vsemi dovoljenimi sredstvi o pogojih in razvoju dogodkov v državi sprejemnici in poročanje o tem vladi države pošiljateljice" (Simoniti 1994, 32). Diplomatskim predstavnikom je z Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih mednarodnopravno predpisano poročanje o vseh pomembnih zadevah v državi sprejemnici vladi države pošiljateljice. Ker konzularni predstavniki v veliki večini

²⁰ V nadaljevanju besedila se beseda »Konvenciji« nanaša na splošno navezovanje na Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih in Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih.

primerov niso politični predstavniki, je bila pri njih kodifikacija funkcije obveščanja bolj natančna in se omejuje predvsem na gospodarsko in kulturno življenje države sprejemnice. Hkrati pa obe Konvenciji zavezujeta diplomatsko-konzularne predstavnike k spoštovanju zakonodaje in jih pozivata k nevmešavanju v notranje zadeve države sprejemnice. Satow (1979/1995, 133) razlaga to določitev spoštovanja zakonov neglede na dejavnost diplomata, neglede ali gre za uradno ali zasebno dejanje. Vukadinović (1994, 204) pojmuje za diplomatsko pridobljeno informacijo samo tiste informacije, ki so pridobljene na legitimen način, ostale informacije pa pojmuje za nediplomatske.

Fraza "z vsemi dovoljenimi sredstvi" se nanaša na zakonodajo države sprejemnice.²¹ Notranjepravno so določena dejanja, katera so označena kot dejanja proti državi in se preganjajo po uradni dolžnosti. Najpogosteje so ta dejanja navedena v kazenskem zakoniku države sprejemnice in drugih podzakonskih aktih. Namen natančne pravne opredelitve funkcije obveščanja je v preprečevanju tistih dejavnosti, ki niso dovoljene z mednarodnim pravom in sicer vmešavanje v notranje zadeve države sprejemnice in klasično vohunstvo (Nick 1997, 25; Mitić 1999, 54).

Med prvimi avtorji, ki so se ukvarjali s stalnimi predstavniki, zgodovina omenja Ermolaa Barbaro. Naj bi bil sploh prvi, ki je v svojih delih o diplomaciji posvetil del svojega zanimanja stalnim predstavnikom in njihovem pomenu za vodenje zunanje politike. Njihovo pomembnost je strnil v misel, da je prva poslanikova dolžnost enaka dolžnosti vsakega državnega uslužbenca, ki služi svoji vladi, in to je, da svetuje in ima pred očmi vse kar naj bi služilo pri ohranitvi in večanju moči države, ki ji služi (Mattingly 1988, 94-95). Tako je že v času renesanse Ermolao Barbaro (povzeto po Mattingly 1988, 99-100) svaril naj se predstavniki ne obnašajo kot vohuni in se ne vmešavajo v zadeve, ki se jih po uradni poti ne zadevajo. Prav tako je poudarjal naj poslaniki v svoji uradni korespondenci ne pošiljajo neresničnih podatkov in ugibanj, saj,

²¹ Slovenski prevod, objavljen v Simonitijevem *Diplomatskem pravu* (1994), uporablja besedno zvezo »z vsemi dovoljenimi sredstvi«, kar je bolj ohlapen prevod besedila obeh Konvencij, saj se v originalnih besedilih, neglede na jezik, uporablja besedna zveza »z vsemi zakonitimi sredstvi«. Tako je v angleškem besedilu je uporabljena besedna zveza »by all lawful means« (*Vienna convention on diplomatic relations*, člen 3., 98; *Vienna convention on consular relations*, člen 5., 268) v francoskem »par tous les moyens licites« (*Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, člen 3., 99; *Convention de Vienne sur les relations consulaires*, člen 5., 269) in v ruskem »всеми законными путями« (*Венская конвенция о дипломатических сношениях*, člen 3., 147; *Венская конвенция о консульских сношениях*, člen 5., 362) kar v dobesednem prevodu dejansko pomeni »z vsemi zakonitimi sredstvi«.

kakor utemeljuje, si bo poslanik, ki si bo skušal povečati ugled s pisanjem laži, kvečjemu zapravljal svoj ugled saj resnica kmalu pride na dan. Tako renesančni kot današnji predstavnik razumeta, da je njihovo delo odvisno od pridobljenega ugleda med ljudmi s katerimi delajo, saj drugače ne more priti do zelenih informacij. Organe oblasti v državi pošiljateljici vedno zanimajo samo dejstva na katerih potem vodi zunanjo politiko nasproti državam v mednarodni skupnosti. Navkljub temu ima diplomatsko-konzularno predstavništvo na voljo veliko načinov in možnosti za opazovanje in proučevanje situacije na ozemlju države sprejemnice.

Tako pridemo bližje razčlenitvi političnih funkcij diplomacije. Vidimo jih v informacijah, ki jih diplomati pošiljajo svojim vladam, svetovanju, namenjeno uporabi odločitev, ki jih sprejemajo politiki in vodenju pogajanj, ki so toliko lažja, kolikor več informacij imajo na voljo diplomati (Benko 1997a, 258). V tej funkciji zbiranja informacij, posebno tajnih informacij, na katerih potem sloni zunanja politika neke države, tiči srž moderne diplomacije (Morgenthau 1995, 666).

3.2.1. RAZVOJ SKOZI ZGODOVINO

Diplomacija kot dejavnost države datira v čas nastanka prvih držav. V tem obdobju so bili stiki občasni in so se izvajali predvsem po potrebi. Karakteristika komuniciranja pa je bila preprosta. Posamezniki, ki so izvrševali te naloge, so morali paziti predvsem na proceduralne postopke in njihove pravilnosti ne pa toliko na vsebine, ki so bile v večini vnaprej določene. Tako v tem obdobju niso obstajale definirane metode diplomatske prakse in so se za doseganje ciljev uporabljala različna sredstva. Vendar so se diplomatski praksi kaj kmalu dodale dejavnosti obveščevalnega značaja in tudi diplomati so začeli uporabljati različne načine za pridobivanje podatkov. Dostopni podatki iz tega obdobja, ki se nanašajo na funkcijo diplomatskih predstavnikov,²² dokazujejo da ni mogoče narediti jasne razmejitve med takratno diplomatsko in obveščevalno dejavnostjo. Nekateri teoretiki so celo postavili vprašanje ali je bil takrat to “diplomatski predstavnik,

²² Oznaka osebe, ki deluje v diplomaciji, izhaja iz francoske besede *diplomate* in se je uveljavila šele v 18. stoletju. Njen pomen označuje osebo, ki je pooblaščen za pogajanja v imenu države, ki jo predstavlja. SSKJ opredeljuje besedo diplomat kot “višji uslužbenec, ki zastopa koristi svoje države v mednarodnih odnosih”, kar ustreza originalnemu pomenu v francoskem jeziku.

v vsem svojem pojmu, ali navaden vohun, ki je v imenu svoje države imel vidno vlogo v političnem življenju države sprejemnice” (Milašinović 1983, 19).

Glede na relativno razvitost instituta diplomacije je obveščevalna dejavnost že v tem času opravljala dve smeri in načina obveščevanja; obveščevanje države pošiljateljice o razmerah v državi sprejemnici in obveščanje javnosti države sprejemnice o zunanji politiki pošiljateljice in celo o državi pošiljateljici nasploh. S tem se je lahko vplivalo na mnenje in odnos širše javnosti do države pošiljateljice, kar je še posebej prišlo do izraza z ustanavljanjem stalnih predstavništev (Milašinović 1983, 19).

Med prve organizirane institucije namenjene izključno vodenju zunanje politike lahko štejemo oddelke bizantinskega dvora, ki so imeli nalogo vodenja zunanje politike in posebne oddelke za skrb nad tujimi poslaniki. Bizantinsko cesarstvo je bilo med prvimi državami s profesionalno diplomacijo. Od sredine 12. stoletja se je od diplomatov pričakovalo, da zbirajo informacije o stanju v državi sprejemnici. Kasneje, ko je moč Bizanca plahnela, so prav poročila diplomatske službe pomagala vladarjem pri vodenju zunanje politike proti močnejšemu nasprotniku. Iz tega sledi, da so bizantinski vladarji začeli tradicijo diplomatov kot poročevalcev in z uporabo visoko usposobljene in večje diplomacije nadomeščali pomanjkanje realne nacionalne moči.

V poznem srednjem veku in na začetku renesanse je bila velika večina poslaništev začasne narave in sicer za obdobje šestih mesecev do dveh let. Vendar so imeli Milano, Mantova in Benetke v tem času že stalne poslanike druga pri drugi, pri papežu in pri cesarju Svetega rimskega cesarstva. Stalna predstavništva so postala normativ koncem 15. stoletja, kmalu zatem pa se je praksa stalnih predstavništev razširila na celotno Evropo. Stalna predstavništva so ohranila prvoten namen pošiljanja predstavnikov, to je zbiranje informacij o državi sprejemnici, kot tudi funkciji predstavljanja države pošiljateljice in vodenja pogajanj. K tem funkcijam so se dodale še konzularne funkcije, ki so se nanašale predvsem na trgovinske zadeve.

Zaradi svoje geografske lege je Beneška republika zelo zgodaj navezala stike s Bizantinskim cesarstvom in s tem hitro prevzela in izpopolnila njihovo organiziranost diplomacije. Od njih so prevzeli in izpopolnili sistem pisnih navodil za poslanike, kar je bilo drugje po Evropi v tistem času neznano. Prevzeli so še organiziranost sistematičnih arhivov, ki vsebujejo vse diplomatske dokumente od leta 883 naprej (Encyclopædia

Britannica CD 98). Z naraščanjem moči je Beneška republika ustvarila zelo razširjen diplomatski sistem na temeljih bizantinske diplomacije, ki je temeljil na poročilih o stanju v državi sprejemnici. Ob vrnitvi je vsak poslanik pripravil posebno končno poročilo o stanju v državi sprejemnici za čas svojega imenovanja v njej, imenovano *relazione*,²³ ki se je sprva predstavilo v ustni obliki, od 15. stoletja dalje pa v pisni obliki (Encyclopædia Britannica CD 98). Prav Beneški model diplomacije je imel velik vpliv na razvoj diplomacije po Evropi, saj so njihov model najprej začele uporabljati ostale države na Apeninskem polotoku in kasneje še Francija in Španija.

V času oblikovanja stalnih predstavništev v diplomaciji, so stalni predstavniki v vlogi obveščevalcev zelo nazorno pokazali svojo uporabnost. Nič bolj v pisnih navodilih poslanikom ne pade v oči kot poglavje, ki poslaniku nalaga naloge rednega in natančnega poročanja o vseh politično pomembnih zadevah v državi sprejemnici (Mattingly 1988, 96). Machiavelli (Berridge in Otte 2001, 16-17) za stalne predstavnike navaja pet nalog, ki naj bi jih opravljali. Najprej naj bi spodbujali vlado države sprejemnice naj vodi zunanjo politiko, katera je sorodna zunanji politiki države pošiljateljice in hkrati naj zavrača vse politike, ki so v nasprotju ali celo sovražne do države pošiljateljice. Naprej mora poslanik svetovati svoji vladi in za vsako ceno varovati njen ugled. Zadolžen je, če njegova pisna navodila to vključujejo, za vsa uradna pogajanja z državo sprejemnico. Nazadnje, čemur daje velik poudarek, je, da mora biti poslanik se posebej marljiv pri zbiranju informacij in poročanju svoji državi, pri čemer morajo poročila vsebovati tudi predvidevanja razvoja dogodkov v državi sprejemnici.

Zanimivo je, da se je vse bolj, še posebej v 17. in 18. stoletju, od diplomatskih predstavnikov poleg običajnih dejavnosti, zahtevala tudi dejavnost vohunjenja. Diplomata se je imenovalo "pošten vohun" (v francoskem jeziku *espion honorable*), sam termin pa je bil uveden že v 16. stoletju (Milašinović 1983, 22; Morgenthau 1995, 668). Na podlagi svojih nalog so diplomatski predstavniki dobivali materialna sredstva namenjena podkupovanju pomembnih ljudi v državi sprejemnici. Tisti čas se je štelo, da

²³ Poročilo je bila pazljivo predstavljena politična situacija v državi poslanikovega bivanja. Z zelo skrbno razdelanim ozadjem, je bilo poročilo usmerjeno na karakter in motive politično vplivnih posameznikov in političnih združenj. Poročila povzemajo napredovanje države, naznanjajo pričakovanja in na koncu lahko celo dajejo predloge za smeri delovanja v prihodnje (Mattingly 2002, 97).

podkupovanje ne pomeni kršenja mednarodnega prava in da je podkupovanje z namenom pridobitve zaupnih podatkov dolžnost slehernega diplomatskega predstavnika.

Čeprav se je koncem 18. stoletja v večini takratnih držav oblikoval strogo centraliziran organ za določanje in vodenje zunanje politike je imel absolutistični vladar še vedno primat nad področjem zunanje politike. Z nastankom birokratskega mehanizma, ki se ukvarja z zunanjimi zadevami, se začne ustvarjati podoba sodobnega diplomata in poudarjati njihova strokovna usposobljenost in tudi ožja specializacija. Prav tako se veljavna obča pravila, katera se nanašajo na diplomatske predstavnike, kodificirajo s čimer se položaj diplomatov pravno regulira in zaščiti z namenom učinkovitejšega opravljanja zapletene diplomatske dejavnosti.²⁴

Večja prelomnica v diplomatski praksi se je dogodila s koncem Druge svetovne vojne in novo nastalo situacijo bipolarne svetovne ureditve, ki ji je nekako pariral le kasneje ustanovljeni blok Neuvrščenih. V takem okolju je diplomatska praksa, z vso svojo veličino in funkcijami, izgubila pomen na obveščevalnem področju. Na njeno mesto so prišle specializirane obveščevalne službe z mnogo bolj izpopolnjenimi metodami delovanja. Prav tako je v tem obdobju diplomacija doživela spremembe, ki jim je botroval razvoj komunikacijskih sredstev, ki so omogočila in povzročila nastanek novih diplomatskih centrov v mednarodni skupnosti. Vse skupaj pa je pomenilo razširitev diplomatske dejavnosti na vse države mednarodne skupnosti. Prav tako se v tem obdobju pospešeno vrši mednarodnopravna kodifikacija in s tem reguliranje diplomatske dejavnosti, kar je pomenilo spremembo v pojmovanju tradicionalnih metod v diplomatski praksi.

Tako je zelo zanimivo dejstvo, da se diplomacija, kot jo poznamo danes in je produkt sodobnega časa, še vedno ni osvobodila obveščevalne in propagandno-subverzivne dejavnosti in metod kot so grožnje, izsiljevanje, različni pritiski in podobno (Milašinović 1983, 9). Svoj prispevek k takemu vtisu dajo tudi mnogi diplomatski in konzularni predstavniki. Številni primeri zlorabe diplomatskih imunitet in privilegijev zgovorno

²⁴ V kanonskem pravu so se razvila pravila glede statusa, privilegijev in vodenja postopkov s papeževimi poslaniki, ki so se skozi čas prenesli tudi na posvetno uporabo za obravnavo poslanikov posvetnih vladarjev. Prva pravila, ki jih je mednarodna skupnost kodificirala so se nanašala na razrede poslanikov in njihov vrstni red pri protokolarnih zadevah. Vrstni red in razrede poslanikov so mednarodnopravno kodificirali v zaključnem aktu Dunajskega kongresa 1815. leta (Encyclopædia Britannica CD 98).

govorijo v prid navedenim trditvam. Taki primeri dokazujejo, da se nekateri diplomatski predstavniki ukvarjajo z obveščevalno dejavnostjo še v drugem smislu, kot jo določa Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih iz leta 1961 in Dunajska konvencija o konzularnih odnosih iz leta 1963. To pomeni, da se institucijam zadolženim za zunanjo politiko države poleg osnovnih dodajajo tudi naloge obveščevalne narave in to predvsem za potrebe oblikovanja zunanje politike države pošiljateljice. Te naloge pa so sestavljene predvsem iz zbiranja, analiziranja in posredovanja podatkov iz vojaškega, ekonomskega, kulturnega in drugih življenjskih področij države v kateri so diplomatsko-konzularni predstavniki akreditirani.

Skozi zgodovino diplomacije se je od diplomatsko-konzularnih predstavnikov zahtevalo, da so dobri obveščevalci oziroma da imajo, na osnovi pridobljenih informacij v državi sprejemnici, sposobnost točnega napovedovanja razvoja različnih področij družbenega življenja v državi sprejemnici in o svojih spoznanjih informirajo pristojne organe države pošiljateljice. S tem je potrjena trditev, da je obveščevalna dejavnost pri vodenju zunanje politike stara ravno toliko kot uporaba diplomacije (Milašinović 1981, 51).

3.2.2. INSTITUCIONALIZACIJA FUNKCIJE OBVEŠČANJA

Države, ki imajo dodelano obveščevalno dejavnost v tujini, se trudijo institucionalne odnose urediti tako, da se aktivnosti diplomatske in obveščevalne službe odvijajo usklajeno. Na tem mestu je pomembno poudariti, da je tak način organizacije delovanja diplomatsko-konzularnih predstavništev in obveščevalnih služb precej idealističen. To izhaja iz osnovne dejavnosti obeh služb saj je njuna dejavnost pridobivanje informacij za oblikovanje in vodenje zunanje politike države. V realnosti med obema službama vlada veliko rivalstvo, ki izvira iz želje po igranju vodilne vloge v procesu pridobivanja pomembnih informacij za oblikovanje zunanje politike. Na ta način naj bi se preprečevali spori med posameznimi obveščevalnimi institucijami in nepotrebno trošenje sredstev. V ta namen se ministrstvu za zunanje zadeve, poleg diplomatskih, pogosto nalagajo tudi naloge obveščevalne narave, ki pa so omejene na pridobivanje, analiziranje in pošiljanje podatkov iz različnih ravni družbenega življenja države sprejemnice državi pošiljateljici na legitimen način. Obveščevalne službe se nahajajo v posameznih resorjih znotraj

državotvornih ministrstev (zunanjega, notranjega in obrambnega) ali pa posamezne obveščevalne službe namestijo svoje ljudi v ta ministrstva ali pa, kar ni redko, v diplomatsko-konzularna predstavništva (Milašinovič 1983, 56-57).

Za učinkovito opravljanje funkcije obveščanja je zelo pomembno, da se diplomatsko-konzularno predstavništvo ne prepusti samo sebi, temveč se mu posredujejo navodila katera so tista področja v državi, ki naj bodo deležna posebne pozornosti. Naloga izdaje navodil za delovanje diplomatsko-konzularnih predstavništev sloni na centralnem organu diplomacije, ministrstvu za zunanje zadeve (Mitić 1999, 56-57). Osnovni operativni center diplomatske in konzularne dejavnosti v vsaki državi je ministrstvo za zunanje zadeve. Je tudi najvišji organ vlade za vodenje zunanje politike in mednarodnih odnosov države nasploh. Potrebno je vedeti, da je veliko število držav v zadnjih stotih letih združilo svojo diplomatsko in konzularno službo pod enoten vladni resor. Pred tem sta bili ti dve službi v nekaterih državah ločeni in pod pristojnostmi različnih ministrstev (Mitić 1999, 209). Kot najvišji organ za vodenje in ustvarjanje zunanje politike je ministrstvo za zunanje zadeve koordinator dela diplomatsko-konzularnih predstavništev.

Organizacijska shema ministrstva za zunanje zadeve se od države do države razlikuje. Pogojena je z položajem države v mednarodni skupnosti in njenimi zmožnostmi. Navkljub raznolikosti v organizaciji imajo ministrstva za zunanje zadeve naslednje skupne sektorje, ki jih ponavadi vodijo državni sekretarji ali pomočniki ministra. Najpogosteje se ministrstva za zunanje zadeve organizira v naslednje sektorje: politični oddelek, ekonomski oddelek, konzularni oddelek, oddelek za organizacijo, oddelek za analizo, oddelek za mednarodnopravne zadeve in oddelek za stike z javnostjo (povzeto po Nick 1997, 45; Mitić 1999, 211-212). To je splošna organizacijska shema, katera nam prikaže zelo grobo shemo organiziranja ministrstva za zunanje zadeve. Organiziranost ministrstva za zunanje zadeve je, ko je bilo že poprej rečeno, odvisna od potreb in zmožnosti posamezne države. Notranjo organizacijo ministrstva za zunanje zadeve v primeru Republike Slovenije določa akt o organizaciji in sistematizaciji organa za zunanje zadeve izdan na podlagi starega Zakona o zunanjih zadevah (ZZZ, 25. 6. 1991). Stari Zakon o zunanjih zadevah v 8. členu sicer predvideva naslednjo organizacijsko strukturo: oddelek za bilateralno in multilateralno politično in gospodarsko sodelovanje s tujino, oddelek za konzularne zadeve, oddelek za mednarodnopravne zadeve, oddelek za

analizo mednarodne dejavnosti, oddelek za informiranje in diplomatski protokol. Novi Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1, 7. 6. 2001) organizacijske sheme ne omenja, saj je bilo Ministrstvo za zunanje zadeve ob sprejetju novega zakona že funkcionalno organizirano.

Ministrstvo za zunanje zadeve je osrednji prostor kamor se stekajo vse informacije pridobljene v skladu z mednarodnopravno opredelitvijo funkcije obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev. V skladu z mednarodnopravno kodifikacijo, je funkcija obveščanja v primeru Republike Slovenije zakonsko opredeljena z Zakonom o zunanjih zadevah. Slovenski Zakon o zunanjih zadevah, tako stari iz leta 1991 kot novi iz leta 2001, zvesto sledi Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih in Dunajski konvenciji o konzularnih odnosih. Funkcija obveščanja je v Zakonu o zunanjih zadevah (1991) opredeljena med nalogami diplomatsko-konzularnega predstavništva v 19. in 24. členu ter med obveznostmi diplomatsko-konzularnega predstavnika v 45. členu, kar je v bistvu nadaljevanje opredelitve nalog diplomatsko-konzularnih predstavništev in obveznosti diplomatsko-konzularnega predstavnika opredeljenih v starem Zakonu o zunanjih zadevah.

Ministrstvu za zunanje zadeve se poleg običajnih nalog lahko dodeljujejo tudi naloge obveščevalne narave za potrebe tako vodenja zunanje politike države kot za potrebe obveščevalnih služb. Preko diplomatsko-konzularnih predstavništev se pridobivajo podatki iz vseh družbenih področij v državi sprejemnici. V primeru Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije, Center za raziskave, kot sestavni del ministrstva, analizira pomembne mednarodne dogodke, pripravlja in ureja letna poročila in programe dela, izdaja bilten, ki nastaja na podlagi vsebinske informativne produkcije diplomatsko-konzularnih predstavništev Republike Slovenije, občasno pa pripravlja tudi tematske številke biltena. Center analizira poročanje domačih in tujih občil o zunanjepolitičnih dogodkih, publicistiko in literaturo z zunanjepolitičnega področja ter sodeluje z inštituti in oddelki fakultet, ki se ukvarjajo z mednarodnimi odnosi in mednarodnim pravom (Center za raziskave MZZ; 6. 3. 2003).

Trend pridobivanja pomembnih podatkov se iz klasičnega obveščevalnega pridobivanja preko delovanja obveščevalnih služb v tujih državah vse bolj nagiba k legalnim metodam (Milašinovič 1981, 56). Z obzirom na to, da se danes vse bolj

uporabljajo legitimni načini zbiranja podatkov je klasično obveščevalno dejavnost pri delu diplomatsko-konzularnih predstavništev težko prepoznati. Z analiziranjem javno dostopnih tiskanih publikacij, spremljanjem sredstev javnega obveščanja, neposrednim opazovanjem na terenu in objektov, neposredni stik z državljani države sprejemnice ima diplomatsko-konzularni predstavnik na voljo veliko možnosti, da pridobi podatke, kateri ga zanimajo (Milašinović 1981, 57). Ministrstvo za zunanje zadeve z namenom ažurnega komuniciranja med vlado države pošiljateljice in njenimi diplomatsko-konzularnimi predstavništvi omogoča sodobno komunikacijsko tehnologijo. Kakor tudi priskrbi vsa ostala potrebna sredstva za nemoteno delovanje predstavništva (Mitić 1999, 210).

Najbolj se institucionalni odnos diplomacije in obveščevalne službe odraža skozi organizacijsko strukturo v popolnosti razvitega diplomatskega predstavništva. Celotnemu osebju diplomatskega predstavnika je nadrejen veleposlanik, ki poleg nadrejenega položaja, vrši tudi nadzor nad drugimi predstavništvi države pošiljateljice v državi sprejemnici kot so konzularna predstavništva, psevdo-diplomatska predstavništva, kot so kulturna, znanstvena, gospodarska in podobna predstavništva ter mednarodne organizacije z diplomatskim osebjem na sedežu organizacije in podobno. Naslednji pomembnejši oddelek na diplomatskem predstavništvu je politični oddelek, ki ga vodi minister-svetnik oziroma politični svetovalec. Na oddelku je lahko več političnih svetovalcev, ki pokrivajo različna problemska področja političnega dogajanja in jih analizirajo. V oddelku je prisoten še ataše za sredstva javnega obveščanja oziroma delo, znanost in tisk. Na nekaterih večjih diplomatsko-konzularnih predstavništvih, če država pošiljateljica vidi v tem koristi, je lahko tudi poseben organ pristojen za biografsko obveščevalno dejavnost z nalogo zbiranja podatkov o določenih osebah, državljanov države sprejemnice. Prav v strukturo političnega oddelka se ponavadi namesti ilegalni obveščevalni center, ki je povezan z centralo obveščevalne službe države pošiljateljice. Dejavnosti takega centra so lahko zelo raznolike, vendar je namen tako nameščenega obveščevalnega centra ilegalno pridobivanje podatkov. Namestitev obveščevalnega centra ni vedno v političnem oddelku, tako ga lahko najdemo v različnih oddelkih diplomatskega predstavništva, njegove člane pa celo zunaj diplomatskega predstavništva. Pomemben oddelek diplomatskega predstavništva je še administracija, ki je poleg klasičnih, tekočih, administrativnih zadev odgovoren tudi za korespondenco in kodo, ki

se uporablja pri komunikaciji z državo pošiljateljico (povzeto po Milašinović 1983, 55-56).

V vsaki državi obstajajo institucije in osebe na katere mora biti pozorno diplomatsko-konzularno predstavništvo. To je za funkcijo obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev glavni smerokaz katerim zadevam v državi sprejemnici mora posvetiti vso potrebno pozornost. Gledano tako, je potrebno že ob ustanovitvi diplomatsko-konzularnega predstavništva določiti temeljne vire, četudi samo začasno, med katerimi prav gotovo ne sme na zadnjem mestu biti črpanje podatkov iz javno dostopnih virov v državi sprejemnici. Potrebno je vedeti samo za njihov obstoj in imeti pravi pristop k njihovi obdelavi. Obstaja pravilo, ki pravi, da za vse javno dostopne podatke ni potrebno trošiti denarnih sredstev in časa diplomatov pri njihovih uradnih ali zasebnih kontaktih, razen v primeru kadar se želi potrditi njihova verodostojnost. Kadar tema pogovora niso zadeve zaupne narave, se diplomatsko-konzularni predstavnik lahko o splošnem dogajanju in stanju v državi sprejemnici pogovori s komerkoli, neglede na to ali izhaja iz uradnih institucij države sprejemnice ali na kakšen način prihaja do podatkov, kateri so zanimivi za predstavnika. Pri takih razgovorih diplomatsko-konzularni predstavnik legalno opravlja funkcijo obveščanja (Mitić 1999, 55-56).

Izpolnjevanje funkcije obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev danes pomeni predvsem pisarniško delo, saj se večina podatkov pridobi skozi analizo javno dostopnih podatkov iz sredstev množičnega obveščanja. Tako objavljeni podatki ne predstavljajo klasičnih obveščevalnih podatkov. Vendar se z njihovo sistematizacijo in analizo lahko pride do zelo pomembnih informacij za vodenje zunanje politike države pošiljateljice (Milašinović 1981, 38).

Glede na zelo široke možnosti pridobivanja podatkov je težko govoriti kdaj se neha legalno delovanje diplomatsko-konzularnih predstavništev in kdaj se začne klasična obveščevalna dejavnost. Z zbiranjem podatkov v državi sprejemnici se ne ukvarjajo samo diplomatsko-konzularni predstavniki temveč tudi člani osebja predstavništva. Pridobljeni podatki se selektirajo in analizirajo že v samem predstavništvu in se potem v primerni obliki dostavijo končnemu uporabniku (Milašinović 1981, 57).

3.2.3. PRAVNI REŽIM OBVEŠČEVALNE FUNKCIJE

Mednarodni pravni režim funkcije obveščanja je določen z Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih iz leta 1961 in Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih iz leta 1963, poleg tega pa se obveščevalna dejavnost ureja tudi z notranjo zakonodajo posameznih držav in bilateralnimi sporazumi med državami glede diplomatskih predstavništev. Med dodatna določila, ki se nanašajo na opravljanje funkcije obveščanja štejemo tudi pravna določila glede imunitet in privilegijev diplomatsko-konzularnih predstavnikov.

V obeh Konvencijah se funkcija obveščanja šteje med osnovne funkcije diplomatskega predstavništva in ga pojmujejo kot nujnega. Člen 3, v točki d Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih namreč dopušča obveščanje z vsemi dovoljenimi sredstvi, katera v nobeni konvenciji niso natančno določena, o pogojih in razvoju dogodkov v državi sprejemnici in sporočanje pridobljenih podatkov vladi države pošiljateljice. Podobno govori tudi člen 5, točka c Dunajske konvencije o konzularnih odnosih, ki pa določa katera področja naj konzularna predstavništva pokrivajo z zbiranjem podatkov. Mednarodnopravna kodifikacija v obeh Konvencijah funkcijo obveščanja opredeljuje na naslednji način in sicer kot "obveščanje z vsemi dovoljenimi sredstvi o pogojih in razvoju dogodkov v državi sprejemnici in poročanje o tem vladi države pošiljateljice" (Simoniti 1994, 32). V nadaljevanju nobena Konvencija natančno ne opredeljuje funkcije obveščanja.

Da bi mogla institucija diplomacije delovati, in to že v zgodnjih obdobjih razvoja mednarodnih odnosov, s funkcijami predstavljanja, opazovanja in pogajanj, je bilo potrebno za njeno delovanje ustvariti primerne attribute mednarodnega prava oziroma ji dati mednarodnopravno utemeljen status (Benko 1998, 45). Nastalo ureditev, temelječo najprej na mednarodnem običajnem pravu, kasneje pa tudi na dvo- in večstranskih mednarodnih pogodbah, lahko pojmujejo kot sodobno diplomatsko pravo. Cahier (Brglez 1998, 61) opredeli sodobno diplomatsko pravo kot skupek posameznih norm, ki urejajo odnose med različnimi stalno ali začasno pristojnimi organi za zunanje zadeve mednarodnih subjektov. V teoriji prava pomeni kodifikacija zbiranje raztresenih, obstoječih pravnih pravil v enoten zbornik, praktično pa je vedno povezana tudi z določeno legislacijo kot svojim nasprotjem (Brglez 1998, 62).

Funkcionalna opredelitev sodobnega diplomatskega prava zajema preučevanje: (a) pravnih norm, ki urejajo delovanje pristojnih organov subjektov mednarodnih prava; (b) pravnih norm, ki urejajo same odnose in postopke, ki se uporabljajo v odnosih med subjekti mednarodnega prava in (c) pravnih norm, ki določajo strukture, znotraj katerih se ti odnosi vzpostavijo in odvijajo. Sodobno diplomatsko pravo je, če zgoraj podano opredelitev dopolnimo z našim pojmovanjem diplomacije, sistem mednarodnopravnih pravil, ki ureja diplomacijo kot miroljuben instrument, obliko in proces komuniciranja med subjekti mednarodnega prava (Brglez 1998, 62).

Pravni status izvajalcev je v sodobnem diplomatskem pravu vezan na izvajanje določenih funkcij. Pri tem si pomagamo s pojmi: nedotakljivost, imunitete in privilegiji. Imuniteta pomeni procesnopravno oviro jurisdikciji države, ko je njena materialnopravna norma kršena. Tako lahko ločimo imuniteto v kazenskem, pravnem, nepravdnem, upravnem in izvršilnem postopku. Pri privilegijih gre za osvoboditev od ali za olajšave pri izvajanju materialnopravnih predpisov teritorialne države kot so carinske olajšave, oprostitev fiskalnih dajatev, tako osebnih kot na ravni predstavništva, oprostitev režima socialnega zavarovanja in drugo. Za razliko od teh dveh pojmov pomeni nedotakljivost povečano in posebno zaščito tako pred posegi organov države sprejemnice, kot pred morebitnim delovanjem tretjih oseb, ki bi lahko onemogočale ali preprečile izvrševanje funkcij diplomatsko-konzularnih predstavništev in njihovega osebja. Iz tako pojmovanje nedotakljivosti izhajajo imunitete, zato je zanje pravšnja oznaka tudi predpravica (Brglez 1998, 81).

Če hočemo govoriti o mednarodnopravni regulaciji funkcije obveščanja se moramo poglobiti v sistem imunitet in privilegijev, ki je določen z Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih iz leta 1961 in Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih iz leta 1963. Obe konvenciji določata razpon imunitet, ki naj bi omogočale nemoteno delovanje diplomatsko-konzularnega predstavništva in opravljanje diplomatsko-konzularnih funkcij s strani diplomatsko-konzularnih predstavnikov. Tako govorimo o različnih sklopih imunitet in privilegijev, ki omogočajo nemoteno opravljanje funkcij. Po obeh Konvencijah je država sprejemnica zavezana, potem ko je podala privolitev o ustanovitvi diplomatskega predstavništva, zagotoviti nemoteno delovanje predstavništva in

spoštovanje vseh imunitet in privilegijev, ki diplomatsko-konzularnim predstavništvom pripadajo po obeh Konvencijah.

Če se najprej posvetimo sklopu imunitet, ki se tičejo prostorov diplomatske misije in temeljijo na načelu funkcionalnosti.²⁵ Tu obe Konvenciji govorita o nedotakljivosti prostorov misije in sicer Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih v 22. členu in Dunajska konvencija o konzularnih odnosih v 31. členu ter o dolžnosti države sprejemnice, da nedotakljivost prostorov zagotovi. Vstop v prostore diplomatsko-konzularnega predstavništva je po Konvencijah dovoljen samo s privoljenjem šefa misije, kar pomeni tudi prepoved opravljanja preiskav prostorov s strani države sprejemnice ali katerekoli druge države, razen v izjemnih primerih (Jazbec 1997, 54). Na drugi strani pa je država sprejemnica zavezana k ščitenju prostorov diplomatske misije tudi po prekinitvi diplomatskih odnosov neglede na razlog njihove prekinitve (Denza 1998, 112). Medtem ko je z Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih zagotovljena popolna nedotakljivost prostorov predstavništva, je bilo to vprašanje v Dunajski konvenciji o konzularnih odnosih razrešeno na podlagi kompromisa (Lee 1991, 391) in je v izjemnih primerih, kot so požar, naravne katastrofe... dovoljen vstop v prostore konzularnega predstavništva. Popolno izjemo predstavljajo le prostori, ki jih vodijo častni konzuli in ne uživajo nedotakljivosti. V njihovem primeru lahko država sprejemnica vanje vstopi v skladu s svojo notranjo zakonodajo, ki opredeljuje vstop v zasebne prostore državljana (Jazbec 1997, 61). Prav nedotakljivost prostorov diplomatsko-konzularnega predstavništva omogoča nemoteno delovanje predstavništva in posredno tudi izvajanje političnih funkcij predstavništva kamor spada funkcija obveščanja. Načelo nedotakljivosti prostorov omogoča namestitvev tako ljudi, ki so posebej zadolženi za obveščanje, kot tudi različne opreme, ki se uporablja v ta namen, pri čemer ni nujno, da je namenjena legalnim

²⁵ Danes mednarodnopravni sistem imunitet in privilegijev temelji na načelu funkcionalnosti, to je, omogočanju nemotenega izvajanja funkcij diplomatsko-konzularnih predstavništev. Pred pojmovanjem imunitet in privilegijev kot funkcionalno nujnost je nemoteno opravljanje funkcij diplomatsko-konzularnih predstavništev zagotavljalo načelo eksteritorialnosti. SSKJ razlaga eksteritorialnost kot nepodrejenost osebe ali stvari oblasti države, na katere ozemlju s posebnim privoljenjem biva. Pojem eksteritorialnosti označuje vseobsežnost imunitet in privilegijev diplomatsko-konzularnih predstavništev in njihovih zaposlenih. Vendar to ne pomeni, da diplomatsko-konzularni predstavnik ni pravno/legalno navzoč v državi sprejemnici in, da se funkcionalno ozemlje na katerem stojijo prostori predstavništva pojmuje za ozemlje države pošiljateljice (Satow 1979/1995, 107).

načinom pridobivanja podatkov iz države sprejemnice in posredovanja podatkov državi pošiljateljici.

Ena izmed možnih zlorab diplomatsko-konzularnih imunitet je nameščanje oseb, ki so prvenstveno zaposlene v obveščevalnih službah države pošiljateljice, z namenom omogočiti jim klasično obveščevalno delovanje pod okriljem diplomatsko-konzularnih imunitet. Vgradnja obveščevalne komponente v diplomatsko-konzularna predstavništva organizacijsko in kadrovsko nima enotnega značaja ampak se vrši glede na potrebe in interese posamezne obveščevalne službe države pošiljateljice. Zelo redko se dogaja, da se obveščevalna komponenta izloči iz organizacijske strukture diplomatsko-konzularnih predstavništev, saj je to institucija, ki omogoča neverjetne možnosti za klasično obveščevalno dejavnost. Dejstvo je, da imajo klasično obveščevalni organi, nameščeni pri ministrstvu za zunanje zadeve in diplomatsko-konzularnih predstavništev status nosilca mednarodnopravno določenih imunitet. Glede na to, da diplomatsko-konzularna predstavništva vršijo mednarodnopravno urejeno, to se pravi legalno, funkcijo obveščanja, lahko še vedno izvajajo ilegalno obveščevalno dejavnost. Zaradi posedovanja imunitet imajo diplomatsko-konzularna predstavništva in njihovi zaposleni večjo stopnjo varnosti oziroma niso toliko ovirani pri opravljanju ilegalne obveščevalne dejavnosti. S pravne vidika je prekoračitev imunitet diplomatsko-konzularnih predstavnikov storjena šele takrat, ko se z nedovoljenimi sredstvi pridobi podatke, ki so označeni kot državna skrivnost države sprejemnice.

Ta pojav v sodobni diplomatsko-konzularni praksi ni redek in je bil zelo pogost v času Hladne vojne. Milašinović (1983, 58-61) na ameriškem primeru opisuje tesno sodelovanje pri obveščevalnem delu med Centralno obveščevalno agencijo (CIA) in ameriškimi diplomatsko-konzularnimi predstavništvi, kjer so odločilno vlogo odigrali predvsem šefi predstavništev. Dejstva, da so na ameriških diplomatsko-konzularnih predstavništvih zaposleni agentje ameriških obveščevalnih služb ni zanikal niti Allen Dulles (1965, 185), ki je bil direktor CIA-e v letih 1953 do 1961. Na drugi strani, je Sovjetska Zveza redno imenovala člane osebja diplomatsko-konzularnih predstavništev iz vrst visokih oficirjev Komiteja državne varnosti (KGB).

V nadaljevanju Konvenciji določata nedotakljivost arhivov in dokumentov oziroma predmetov, ki so deli arhiva diplomatsko-konzularnega predstavništva, ne glede kje se

nahajajo. Nedotakljivost arhiva in njegovih sestavnih delov Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih opredeljuje v 24. členu in Dunajska konvencija o konzularnih odnosih v 33. členu. Nedotakljivost arhiva izvira iz nedotakljivosti prostorov misije (Denza 1998, 157), pri konzularnih arhivih pa lahko njihovo nedotakljivost prenesemo iz dejstva, da so vsi uradni dokumenti konzularnega predstavništva v bistvu del uradne korespondence konzularnega predstavništva z diplomatskim predstavništvom pod čigar pristojnost spada in so s tem posredno priznani kot dokumenti države pošiljateljice (Lee 1991, 424). Arhiv diplomatsko-konzularnega predstavništva predstavlja zbir vseh dokumentov povezanih z delovanjem predstavništva v državi sprejemnici in v tretjih državah. Načelo nedotakljivosti arhivov diplomatsko-konzularnih predstavništev je med najbolj priznanimi imunitetami, ki pripadajo predstavništvu (Lee 1991, 424) saj so neki države v mednarodni skupnosti z notranjepravnimi določili sprejele obvezo o nedotakljivosti diplomatsko-konzularnih arhivov (Denza 1998, 159). Pri konzularnih arhivih je nedotakljivost utemeljena na funkcionalni ravni in tako pripada nedotakljivost samo uradnim dokumentom konzularnega predstavništva, ki morajo biti ločeni od ostalih dokumentov predstavništva. V nasprotnem primeru to pomeni kršitev konzularnih imunitet kar v skrajnem primeru lahko vodi v nespoštovanje nedotakljivosti arhivov s strani države sprejemnice (Lee 1991, 425). Ker je diplomatsko in izjemoma tudi konzularno predstavništvo med drugim tudi politične narave s funkcijo obveščanja, arhivi predstavništva vsebujejo tudi dokumente z vsebino zaupne narave, katerih odkritje bi pomenilo resno zaostrovanje odnosov med državama.

Poseben sklop imunitet pripada privilegiju komuniciranja diplomatsko-konzularnih predstavništev, tako pri pridobivanju zelenih podatkov, kot pri posredovanju pridobljenih podatkov državi pošiljateljici. Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih potek komuniciranja natančno opredeljuje v 27. členu, medtem ko Dunajska konvencija o konzularnih odnosih v 35., 36. in 38. členu. Privilegij komuniciranja diplomatsko-konzularnih predstavništev z državo pošiljateljico se nanaša na nevmešavanje in cenzuriranje vsebine sporočil s strani države sprejemnice (Lee 1991, 436). Denza (1998, 173) meni, da je to najpomembnejši privilegij diplomatsko-konzularnih predstavništev, saj brez zagotovitve tajnega komuniciranja z državo pošiljateljico predstavništvo ne more opravljati funkcij pogajanj in obveščanja. Konvenciji opredelujeta načine komuniciranja,

ki zajemajo tudi uporabo diplomatskega kurirja, uporabo radijskih oddajnih postaj s privoljenjem države sprejemnice in šifriranih sporočil. Vendar se svoboda komuniciranja ne nanaša samo na komuniciranje z državo pošiljateljico ampak tudi na državo sprejemnico. Z obema Konvencijama je zagotovljena svoboda komuniciranja diplomatsko-konzularnih predstavnikov glede uradnih zadev z za to predpostavljenimi organi ali osebami v državi sprejemnici. Poleg tega Dunajska konvencija o konzularnih odnosih določa še svobodo komuniciranja z državljani države pošiljateljice na ozemlju države sprejemnice in z zasebniki iz države sprejemnice.

Za privilegij svobode komuniciranja diplomatsko-konzularnih predstavništev z državo pošiljateljico najvidnejšo vlogo nosi imuniteta, ki določa nedotakljivost diplomatske valize oziroma pošte. Imunitete v tem primeru zadevajo vsebino diplomatske pošte z vsemi njenimi sestavnimi deli, ki so primerno označeni. Zahteva po primerni označenosti valize daje diplomatsko-konzularnim predstavništvom zelo proste roke pri označevanju različnih stvari za uradno korespondenco (Lee 1991, 444), kar so diplomatsko-konzularna predstavništva s pridom izkoriščala. Iz tega sledi, da je možnost zlorabe uradne korespondence v nelegalne namene velika, saj se za uradno korespondenco lahko označi praktično vse. Tu Denza (1998, 194) opozarja, da Konvenciji zagotavljata samo nedotakljivost in preprečujeta zadržanje valize, ne zagotavljata pa ji popolno nedotakljivost, to pomeni odprtje in pregled vsebine. Glede na obe Konvenciji ima država pošiljateljica možnost zadržanja diplomatske valize v primeru suma zlorabe diplomatske valize. V tem primeru je možen pregled vsebine diplomatske valize, to je celotne diplomatske pošiljke, samo z privoljenjem države pošiljateljice in v navzočnosti predstavnika države pošiljateljice. Drug primer pa je pregled vsebine valize s sredstvi, katera ne zahtevajo njenega odpečatenja, to je rentgensko ali kako drugo pregledovanje na letališčih. Konvenciji določata nedotakljivost uradne korespondence, ne glede na to kje se nahaja, in kurirja, ki je zadolžen za prenos korespondence in diplomatske valize, čeprav Denza (1998, 183) izpostavi, da ni jasno izoblikovano pravilo običajnega mednarodnega občega prava, ki bi lahko zagotavljajo nedotakljivost uradne pisemske pošiljke diplomatsko-konzularnih predstavništev v javnem poštnem sistemu države

sprejemnice.²⁶ Glede na to, da so sodobni komunikacijski sistemi in načini, navkljub svoji zmogljivosti, zelo ranljivi, se države pri prenosu zelo pomembnih dokumentov med državo pošiljateljico in diplomatsko-konzularnimi predstavništvi zanašajo na institut diplomatske valize in kurirja, saj obema glede na to, da vsebujeta oziroma prenašata uradno korespondenco države pošiljateljice pripadajo vse imunitete diplomatskih arhivov (Lee 1991, 447).

Naslednji sklop imunitet se nanaša na osebo diplomatsko-konzularnega predstavnika in njegovo zasebnost kot tudi na nedotakljivost zasebnega stanovanja diplomatsko-konzularnega predstavnika, kar Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih določa v 29., 30., in 32. členu in Dunajska konvencija o konzularnih odnosih v 43. in 44. členu. Konvenciji tu določata osebno nedotakljivost diplomatskega predstavnika, nedotakljivost osebnih predmetov in zasebnih stanovanjskih prostorov ter nedotakljivost njegove osebne korespondence. Denza (1998, 221) razlaga formulacijo členov v Konvencijah kot enačenje uradnih prostorov diplomatsko-konzularnega predstavništva z zasebnimi, stanovanjskimi, prostori osebja predstavništva.

Sem spada tudi imuniteta oziroma izvzetost iz kazenske odgovornosti in preganjanja po uradni dolžnosti. V tem primeru se določbe konvencij razlikujejo. V primeru konzularnega predstavnika Dunajska konvencija o konzularnih odnosih v 43. členu določa, da se konzularnega predstavnika lahko preganja po uradni dolžnosti le v primeru hujšega kaznivega dejanja. V obeh primerih ima diplomatski ali konzularni predstavnik sodno imuniteto za primere opravljanja mednarodnopravno določenih funkcij diplomatsko-konzularnega predstavništva. To pomeni, da se mu ne more soditi zaradi opravljanja svoje funkcije. Obe konvenciji govorita o dolžnosti pričanja v primeru sodne obravnave dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, pri čemer Dunajska konvencija o konzularnih odnosih v 44. členu določa, da je konzularni predstavnik dolžan pričati za primere, ki niso povezani z opravljanjem funkcije, Dunajska konvencija o diplomatskih

²⁶ Javni poštni promet in z njim nedotakljivost poštne pošiljke v javnem poštnem sistemu opredeljuje Zakon o poštnih storitvah (ZPSto-1, 29. 6. 2002). V 2. točki 48. člena opredeljuje, da izvajalci poštnih storitev ne smejo pridobivati informacij o vsebini poštnih pošiljk ter podatkov o dejstvih in okoliščinah poštnega prometa, razen v primeru uporabe 50. člena, kateri navaja nadzor v primeru, kadar je v skladu z zakonom, ki ureja kazenski postopek, ali z zakonom, ki ureja Slovensko obveščevalno varnostno agencijo, potrebno zaradi uvedbe ali poteka kazenskega postopka ali zaradi varnosti države.

odnosih pa v 31. členu določa, da diplomatski predstavnik ni dolžan pričati v nobenem primeru. Sodna imuniteta, tako absolutna za diplomatskega predstavnika kot funkcionalna za konzularnega predstavnika, diplomatsko-konzularnega predstavnika ne ščitita pred sodno odgovornostjo v državi pošiljateljici.

Diplomatsko-konzularnim predstavnikom je po mednarodnem pravu zagotovljena tudi svoboda gibanja z namenom omogočanja opravljanja njihovih funkcij. Vendar pa je ta svoboda omejena z notranje pravnim redom države sprejemnice. Namenom je preprečitev dostopa do objektov, ki so obravnavani kot pomembni za nacionalno varnost države sprejemnice. Svobodo gibanja v namene opravljanja funkcij in zasebne namene Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih opredeljuje v 26. členu, Dunajska konvencija o konzularnih odnosih pa v 34. členu. Svoboda gibanja diplomatsko-konzularnih predstavnikov je pogoj za uresničevanje dveh temeljnih funkcij, zaščita interesov državljanov države pošiljateljice in funkcije obveščanja (Denza 1998, 168; Lee 1991, 429). Omejitve gibanja diplomatsko-konzularnih predstavnikov so odvisne od države sprejemnice in temeljijo na recipročnosti med državo pošiljateljico in državo sprejemnico. Drugače je v praksi, kjer je konzularnim predstavnikom zagotovljena večja svoboda gibanja in s tem možnost boljšega dostopa do podatkov zaradi boljšega opravljanja njihovih mednarodnopravno določenih funkcij. Poleg analize javnih medijev predstavlja opazovanje pomemben vir pridobivanja podatkov. Z notranjo zakonodajo države sprejemnice se regulira gibanje diplomatsko-konzularnih predstavnikov v okolici objektov in območij, ki so pomembni za nacionalno varnost države sprejemnice. Omejitev gibanja se posredno nanaša na zbiranje podatkov, skiciranje in snemanje teh objektov in območij. Vendar se v namen opravljanja funkcije obveščanja izkorišča relativno slabo definirano omejitev gibanja. Tako se, kljub prepovedi ali omejitvi gibanja v teh predelih, pod pretvezo opravljanja mednarodnopravno določenih funkcij dogajajo zlorabe imunitet namen pridobivanja podatkov o območjih in objektih strateškega pomena za državo sprejemnico. Neposredno opazovanje temelji na svobodi gibanja, ki je zagotovljena diplomatsko-konzularnim predstavnikom z obema Konvencijama. Samo opazovanje, kot izpolnjevanje funkcije obveščanja, se nanaša predvsem na opazovanje objektov pomembnih za nacionalno varnost države sprejemnice. Samo dejanje pridobivanja podatkov se vrši s skiciranjem ali fotografiranjem objektov, določanjem

njihove lokacije in dostopnosti. Diplomatsko-konzularnih predstavniki izkoriščajo potovanja po državi sprejemnici za nedovoljene ogleda, za obiske institucij in navezovanje stikov s posamezniki, čeprav to ni pomembno za opravljanje funkcij predstavništva. Ohranjanje stikov s posamezniki iz države sprejemnice ne preneha s prenehanjem funkcije določenega predstavnika, ampak se nadaljuje s prihodom njegovega naslednika, saj ga predhodnik temeljito seznanja s situacijo, ki jo prepušča nasledniku. Na tak način diplomatsko-konzularna predstavništva lahko predstavljajo predhodnico obveščevalnim službam, saj s svojim širokim razponom delovanja in predvsem z navezovanjem stikov z državljani države sprejemnice lahko ustvarjajo bazo za obveščevalne službe.

Čeprav so z mednarodnim pravom točno določene imunitete in privilegiji diplomatskih predstavnikov Konvenciji govorita o tem, da so diplomatski in konzularni predstavniki dolžni spoštovati zakonodajo države sprejemnice in da se morajo prostori, namenjeni opravljanju diplomatskih in konzularnih funkcij, uporabljati v skladu z cilji misije in mednarodnim pravom (Satow 1979/1995, 134). Vendar je realno stanje delovanja diplomatsko-konzularnih predstavništev drugačno. Sodobna praksa v mednarodnih odnosih je polna primerov prekoračitve pravno določenih pooblastil diplomatsko-konzularnih predstavnikov. Kodificirani privilegiji in imunitete imajo namen omogočanja nemotenega opravljanja diplomatsko-konzularnih funkcij in na drugi strani varovanje države sprejemnice pred škodljivim delovanjem diplomatskih predstavnikov. Najpogostejše zlorabe imunitet in privilegijev diplomatsko-konzularnih predstavnikov so se v praksi pokazale na področjih (povzeto po Milašinović 1983, 54; Milašinović 1981, 57):

- obveščevalno-informativna aktivnost, ki je določena s potrebami zunanje politike in obveščevalne službe države pošiljateljice
- propagandno-subverzivna aktivnost usmerjena proti državljanom države sprejemnice
- politični, ekonomski in vojaški pritiski in grožnje
- povezovanje s skupinami odpora proti obstoječemu sistemu v državi sprejemnici

Zdi se kot, da je pretežni del mednarodnopravnega sistema imunitet in privilegijev podrejen nemotenemu izpolnjevanju funkcije obveščanja (Milašinović 1983, 39). Vse

skupaj temelji na svobodi komuniciranja, saj je država sprejemnica dolžna dati diplomatsko-konzularnim predstavnikom možnost komuniciranja z njenimi organi in hkrati zagotoviti nemoteno komuniciranje z diplomatsko-konzularnimi predstavništvi ostalih držav in vlado države pošiljateljice. V ta namen se najpogosteje uporabljajo sodobna komunikacijska sredstva, ki so del opreme vsakega diplomatsko-konzularnega predstavništva, v primerih bolj zaupne narave podatkov pa osebno ali preko diplomatske pošte v spremljavi kurirja. K nemotenemu opravljanju funkcije obveščanja pripomoreta še nedotakljivost prostorov in arhivov diplomatsko-konzularnih predstavništev in osebna nedotakljivost diplomatsko-konzularnega predstavnika.

Diplomatsko-konzularna predstavništva lahko zaradi uživanja mednarodnopravno določenih imunitet služijo kot zbirni centri za podatke, ki so jih zbrali posamezniki, ki niso člani predstavništva. To so lahko "naključni" turisti, sodelavci pri znanstveno-raziskovalnih projektih in podobno, ki zaradi svojega statusa neškodljivega bitja lažje pridejo do določenih podatkov in območij. Predaja tako pridobljenih podatkov se vrši v okviru mednarodnega prava, saj obe Konvenciji določata svobodo komuniciranja med diplomatsko-konzularnimi predstavništvi in državljani države pošiljateljice na ozemlju države sprejemnice.

3.3. ZAŠČITA DRŽAVE SPREJEMNICE

Prekoračitve meja dovoljene funkcije obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev v državi sprejemnici povzročijo nezaželene posledice v odnosih med državama, saj je občutljivost teritorialne države zelo velika v primerih, kadar se hočejo s stani tujih predstavništev pridobiti informacije o strateško in ekonomsko pomembnih področjih države sprejemnice. Do sedaj smo govorili, kako mora država sprejemnica zagotoviti diplomatsko-konzularnim predstavništvom nemoteno opravljanje funkcije obveščanja o dogajanju in stanju na njenem ozemlju. Nekaj malega je bilo povedano tudi o njeni zaščiti. Predvsem, da so diplomatsko-konzularni predstavniki dolžni spoštovati pravni red države sprejemnice, kar določata Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih v 41. členu in Dunajska konvencija o konzularnih odnosih v 55. členu in se pod nobenimi pogoji ne smejo vmešavati v notranje zadeve države sprejemnice v skladu s 7. točko 2. člena Ustanovne listine Organizacije združenih narodov.

Ker ustanavljanje diplomatsko-konzularnih predstavništev temelji na vzajemnosti in soglasju tako države pošiljateljice kot države sprejemnice, je državi sprejemnici že v času pred odprtjem predstavništva dana možnost preverjanja osebja misije. Če iz katerih koli razlogov država sprejemnica ne želi zagotoviti mednarodnopravno določenih imunitet in privilegijev katerikoli osebi, bodoči članici osebja predstavništva, se lahko nasloni na institut nezaželene osebe (*persona non grata*), ki je določen z mednarodnim pravom (povzeto po Murty 1989, 348). Ta isti institut lahko država sprejemnica uporabi tudi kasneje, ko je posamezni osebi že odobrila mednarodnopravni status imunitet, vendar je le ta s svojim delovanjem ali obnašanjem neprimerno vplivala na odnose med državo sprejemnico in pošiljateljico. V takih primerih se dotični osebi podeli status nezaželene osebe, kar pomeni ukinitvev imunitet in privilegijev na ozemlju države sprejemnice. Država sprejemnica v primeru uporabe instituta nezaželene osebe ni dolžna dajati pojasnil zakaj je tako ravnala (Feltham 1998, 7). To možnost podeljuje Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih v 9. členu in Dunajska konvencija o konzularnih odnosih v 23. členu.

Naslednjo stopnjo zaščite pred škodljivim delovanjem diplomatsko-konzularnih predstavnikov, kakor tudi vseh drugih oseb na ozemlju neke države, predstavlja zakonodaja države sprejemnice. Na primeru Republike Slovenije, Kazenski zakonik Republike Slovenije (KZRS, 13. 10. 1994) na notranjepravnem področju opredeljuje kazniva dejanja, ki se nanašajo na odtujitev in izdajo uradnih podatkov opredeljenih kot državna skrivnost. Določila o kazenski odgovornosti in s tem pregon po uradni dolžnosti, ki se nanaša na zadeve opredeljene kot tajnost so navedena v 3. točki 266. člena, kjer so določila glede izdaje uradne tajnosti s strani uradne osebe z namenom uporabe v tuji državi, v 3. točki 282. člena, kjer je opredeljena izdaja vojaške tajnosti s strani vojaške osebe z namenom uporabe v tuji državi in 307. členu, ki govori o odvzemu uradnih spisov. Naprej Kazenski zakonik v poglavju o kaznivih dejanjih zoper varnost in ustavno ureditev Republike Slovenije opredeljuje v 358. členu dejanje vohunstva in v 359. členu dejanje izdaje državne tajnosti nepoklicani osebi. 358. člen Kazenskega zakonika Republike Slovenije v 2. in 3. točki za kaznivo dejanje označi organiziranje in podporo tujim obveščevalnim službam (povzeto po Požar 1997).

ZAKLJUČEK

Osrednja tema diplomskega dela je nacionalna moč države v mednarodni skupnosti. Moč izvira iz osnovnih faktorjev, med katere prištevamo tudi sposobnost delovanja diplomacije. Klasični realizem pojmuje diplomacijo države kot večplastno delovaje v mednarodni skupnosti z enim samim ciljem; povečevati nacionalno moč. Tako diplomacija opravlja več funkcij: simbolno, predstavljanje suverene države pri drugi suvereni državi; legalno, sklepanje meddržavnih dogovorov; in politično funkcijo, to je, politično sodelovanje med državami in oblikovanje zunanje politike na podlagi mednarodnopravno določenih funkcij diplomatsko-konzularnih predstavništev.

Funkcija obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev predstavlja enega izmed najpomembnejših elementov celotnega procesa oblikovanja zunanje politike. Način pridobivanja podatkov temelji na raziskovanju situacije v državi sprejemnici z udeležbo, saj ima diplomatsko-konzularni predstavnik s svojo prisotnostjo možnost neposrednega spremljanja dogajanj v državi sprejemnici. Udeležba je mednarodnopravno določena in je omejena na pasivno vlogo opazovanja, zbiranja informacij prek tretjih oseb in analitičnega dela na pridobljenih informacijah.

Zgodovinski pregled razvoja funkcije obveščanja nam prikaže pomembnost prisotnosti suverene države v drugi suvereni državi. Potreba po informacijah o dogajanju v drugi državi je narekovala ustanavljanje stalnih predstavništev, katerih naloge so se osredotočile na pridobivanje informacij o državi sprejemnici in usklajevanju zunanjih politik držav. Glavna zahteva državnega vodstva države pošiljateljice do svojih diplomatsko-konzularnih predstavnikov je bila zbiranje informacij in sklepanje zavezništev. Tu znanost o mednarodnih odnosih posveti premalo pozornosti prav funkciji obveščanja o dogajanju v državi sprejemnici. Pozornost je večinoma posvečena le sklepanju zavezništev in legalni funkciji diplomacije. Prav zapostavljanje funkcije obveščanja pri preučevanju dela diplomatsko-konzularnih predstavništev s strani znanosti o mednarodnih odnosih daje povprečnemu človeku napačno predstavo o delu diplomatsko-konzularnih predstavništev in ga najprej zavede, da diplomacija v okviru funkcije obveščanja deluje predvsem nelegalno in v škodo države sprejemnice.

Na tem mestu je potrebno izpostaviti še mednarodno pravno znanost, katere naloga naj bi bila ureditev delovanja držav v mednarodni skupnosti. Žal temu ni tako, saj

mednarodno pravo ustvarjajo države, ki jih vodi nacionalni interes po čimvečji nacionalni moči. Prav nacionalni interes ne dovoli državam, da bi se prostovoljno, z ustvarjanjem natančne mednarodnopravne ureditve funkcije obveščanja svojih diplomatsko-konzularnih predstavništev, odpovedale možnostim za krepitev nacionalne moči. Prav funkcija obveščanja, ki je mednarodnopravno določena v obeh Konvencijah, je s strani mednarodnega prava pomanjkljivo opredeljena. S tem dopušča državam zelo širok prostor delovanja pri izvajanju funkcije obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev. Klasični realizem mednarodnega prava ne pojmuje kot pravo kot pravo v notranji ureditvi države. Mednarodno pravo ustvarjajo suverene države, ki si ne dovolijo omejevanja svoje svobode v mednarodni skupnosti. Prav na podlagi tega je funkcija obveščanja v mednarodnem pravu zelo ohlapno kodificirana in s tem dopušča državam relativno proste roke pri izpolnjevanju omenjene funkcije. Mednarodno pravo pravzaprav naloži državi sprejemnici vso odgovornost za urejanje funkcije obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev z njeno notranjo zakonodajo in nadzorom nad diplomatsko-konzularnimi predstavništvi in njihovimi zaposlenimi. V tem se kaže največja pomanjkljivost mednarodnega prava, saj se notranje zakonodaje od države do države razlikujejo. S tem se tudi možnosti za enakovredno izvajane funkcije obveščanja od države do države razlikujejo, saj Konvenciji zavezujeta k spoštovanju zakonodaje države sprejemnice. Če govorimo o funkciji obveščanja in škodljivega delovanja diplomatsko-konzularnih predstavništev, je najbolj univerzalno načelo nevmešavanja v notranje zadeve drugih držav, ki je zapisano v 2. členu Ustanovne listine Organizacije združenih narodov. Po drugi strani pa Morgenthauvovo pojmovanje mednarodnega prava drži prav zaradi samega procesa oblikovanja mednarodnega prava, pri katerem se zahteva pristanek držav. Zaradi egoističnega in egocentričnega karakterja suverenih držav je neko natančno kodifikacijo v mednarodnem pravu težko doseči. Prav to dejstvo daje državam pri kodifikaciji funkcije obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev zelo širok prostor delovanja. Ogromno je tudi možnosti zlorabe mednarodnopravno podeljenih imunitet predvsem za zlonamerno pridobivanje podatkov o državi sprejemnici.

Ta dejstva potrjujejo zastavljeno hipotezo, da je funkcija obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev v sklopu funkcij diplomatsko-konzularnih predstavništev zapostavljena s strani znanosti o mednarodnih odnosih in mednarodno pravne znanosti. Potrjujejo

pa tudi drugo hipotezo, da je funkcija obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev premalo kodificirana z mednarodnim pravom in je tako možnost zlorab v te namene velika.

Pomen funkcije obveščanja diplomatsko-konzularnih predstavništev se najbolje vidi iz zgodovinsko-razvojnega vidika. Temeljni kamen ustanavljanja stalnih diplomatsko-konzularnih predstavništev je bila želja držav po pridobivanju informacij o dogajanju v državi sprejemnici. Prav dolgotrajna prisotnost diplomatsko-konzularnih predstavnikov v državi sprejemnici zagotavlja najboljšo osnovo za razlago dogajanj v državi sprejemnici. Diplomatsko-konzularno predstavništvo s svojo prisotnostjo in izvajanjem svojih funkcij zagotavlja najboljši vir informacij in s tem pregled nad celotnim dogajanjem v državi sprejemnici. Tako je zagotovljen element objektivnosti pri spremljanju dogajanj v državi sprejemnici, saj klasični realizem temelji na dejstvih, ne pa na ugibanjih.

Dodatno potrditev pomena funkcije obveščanja nam poda institucionalizacija funkcije obveščanja v sklop organov, katerih namen je oblikovanje in izvajanje zunanje politike države. Že od samega začetka se je organizacija diplomatsko-konzularnih predstavništev prilagodila potrebam države pošiljateljice po informacijah v državi sprejemnici. Tako so sčasoma nastajali posebni oddelki na diplomatsko-konzularnih predstavništvih, katerih namen in naloga je bilo spremljanje dogajanj in obdelava pridobljenih podatkov. V navodilih diplomatsko-konzularnim predstavnikom se je velik pomen dajal zbiranju podatkov in njihovemu izročanju državi pošiljateljici. Kasneje, z nastankom centraliziranega organa za vodenje zunanje politike, se je podobna organizacijska struktura prenesla tudi na ta organ. Dodatno nam pomembnost funkcije obveščanja potrди mednarodnopravna kodifikacija delovanja diplomatsko-konzularnih predstavništev. Celoten sklop mednarodnopravno določenih imunitet je posvečen nemotenemu izvajanju funkcij diplomatsko-konzularnih predstavništev. Mednarodno pravo sicer neposredno ne določa imunitet v namen izvrševanja funkcije obveščanja, vendar celoten sklop imunitet močno olajša izvrševanje te funkcije. Nedotakljivost prostorov in arhivov ter svoboda komuniciranja, tako z državo pošiljateljico kot državo sprejemnico in njenimi državljani, sta mednarodnopravno določeni. Ta del mednarodnega prava močno olajša izvajanje funkcije obveščanja, saj način kodifikacije dopušča zelo veliko možnosti za legalno izvajanje funkcije obveščanja. Na podlagi teh ugotovitev lahko potrdimo zadnjo izmed hipotez, da je funkcija obveščanja, kot funkcija diplomatsko-konzularnih predstavništev,

pomemben, a ne edini, element pridobivanja podatkov za vodenje zunanje politike države.

Pravi pomen informacij za oblikovanje in izvrševanje zunanje politike države in s tem izvajanja zunanje politike države je skrit v objektivnih dejstvih, na katerih sloni zunanja politika. Prav dejstva so odločilna za pravilnost zunanje politike države, saj bi si s svojim nepremišljenim delovanjem v mednarodni skupnosti povzročila več škode kot koristi.

VIRI

PRIMARNI VIRI

Convention de Vienne sur les relations consulaires. U.N.T.S, Nos. 7310-7312, vol. 500, str. 97-127

Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. U.N.T.S, Nos. 7310-7312, vol. 500, str. 263-323

Vienna convention on diplomatic relations. U.N.T.S, Nos. 7310-7312, vol. 500, str. 96-126

Vienna convention on consular relations. U.N.T.S, Nos. 7310-7312, vol. 500, str. 262-322

Венская конвенция о дипломатических сношениях. U.N.T.S, Nos. 7310-7312, vol. 500, str. 146-161

Венская конвенция о консульских сношениях. U.N.T.S, Nos. 7310-7312, vol. 500, str. 359-391

Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ) - Uradni list RS/I, št. 1-13/1991 (stran 29) - 25.6.1991

Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1) - Uradni list RS, št. 45-2549/2001 (stran 5068) - 7.6.2001

Zakon o poštnih storitvah (ZPSSto-1) - Uradni list RS, št. 42-2003/2002 (stran 4061) - 15.5.2002

Ustanovna listina Združenih narodov in Statut Meddržavnega sodišča (1992). Ljubljana, Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo

SEKUNDARNI VIRI

Aćimović, Ljubivoje (1987) *Nauka o međunarodnim odnosima: teorije i istraživački pravci.* Beograd : Naučna knjiga.

Andrassy, Juraj (1984) *Međunarodno pravo 8. izd..* Zagreb: Školska knjiga.

Aron, Raymond (1981) *Peace and war: A theory of international relations.* Malabar, Florida: Robert E. Krieger Publishing company.

Avramov, Smilja (1983) *Međunarodno javno pravo, Novo izm. i dop. izd..* Beograd : Savremena administracija.

Barston, Ronald Peter (1991) *Modern diplomacy 3rd impression*. London, New York: Longman.

Benko, Vlado (1997a) *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Benko, Vlado (1997b) *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Benko, Vlado (1998) *Mesto in funkcije diplomacije v razvoju mednarodne skupnosti*. V Jazbec, Milan (ur.) *Diplomacija in Slovenci: zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*, 39-58. Celovec: Drava.

Brglez, Milan (1998) *Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava*. V Jazbec, Milan (ur.) *Diplomacija in Slovenci: zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*, 59-88. Celovec: Drava.

Berridge, Geoff R. in Otte, Thomas G.(2001): *Diplomatic theory from Machiavelli to Kissinger*. Basingstoke: Palgrave.

Center za raziskave MZZ http://www.gov.si/mzz/ministrstv/center_za_raziskave.html (dostop: 06.03.2003).

Degan, Vladimir Đuro (2000) *Međunarodno pravo*. Rijeka: Pravni fakultet.

Denza, Eileen (1998) *Diplomatic law: commentary on the Vienna convention on diplomatic relations 2nd ed.*. Oxford: Clarendon Press.

Dougherty, James E. in Pfaltzgraff, Jr, Robert L. (1990) *Contending theories of international relation: A comprehensive survey 3rd edition*. New York: Harper Collins Publishers.

Encyclopædia Britannica CD98 Multimedia Edition. v98.0.1.102 10/13/1997, Encyclopædia Britannica Inc.

Evans, Graham in Newnham, Jeffrey (1998) *The Penguin dictionary of international relations*. London: Penguin Books.

Feltham, Ralph George (1998) *Diplomatic handbook 7th ed*. London, New York: Longman.

Dulles, Allen (1965) *The craft of intelligence*. New York: The New American Library.

Holsti, Ole R. (1995) *Theories of International Relations and Foreign Policy: Realism and its Challengers*. V Kegley Jr., Charles W. (ur.) *Controversies in International*

Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge, 35-65. New York: St. Martin's Press.

Jazbec, Milan (1997) *Konzularni odnosi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kennan, George F. (1997) *Diplomacy without diplomats?* *Foreign Affairs* 76 (5; Sep/Oct 1997), 198-212. (dostopno preko sistema ProQuest: 11. 9. 2002)

Kissinger, Henry (1994) *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.

Lee, Luke T. (1991) *Consular law and practice 2nd ed.*. Oxford: Oxford University Press.

Lukšič, Igor (2002) *Interes: konceptualizacija pojmov*. V *Teorija in praksa*, let. XXXIX, št. 4, julij - avgust 2002, str. 509 - 522.

Machiavelli, Niccolo (1990) *Politika in morala: Vladar. Razmišljanja ob prvih desetih knjigah Tita Livija*. Ljubljana: Slovenska matica, 1990.

Mathisen, Trygve (1959) *Methodology in the Study of the International Relations*. New York: The MacMilan Company.

Mattingly, Garrett (1988) *Renaissance diplomacy*. New York: Dover.

Milašinović, Radomir M. (1981) *Tajne paralele: obaveštajna služba u međunarodnim odnosima*. Beograd: Četvrti jul.

Milašinović, Radomir M. (1983) *Teror slobode: lice i naličje diplomatije*. Zagreb: Jugoart.

Mitić, Miodrag (1999) *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija 1. izd.*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.

Morgenthau, Hans J. (1995) *Politika med narodi : borba za moč in mir*. Ljubljana: DZS.

Murty, Bhagevatula Satyanarayana (1989) *The international law of diplomacy: the diplomatic instrument and world public order*. New Haven: New Haven Press.

Nick, Stanko (1997) *Diplomacija: metode i tehnike*. Zagreb: Barbat.

Nicolson, sir Harald George (1963) *Diplomacy 3rd. edition*. Washington: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.

Oppenheim, Felix E. (1998) *Vloga morale v zunanji politiki*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Potemkin, V. P. (1948) *Zgodovina diplomacije. Zv. 3, Diplomacija med pripravljanim drugo svetovno vojno (1919-1939)*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.

Požar, Dušan (1997) *Kazenski zakonik v praksi: opisi kaznivih dejanj*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 1997.

Purg, Adam (1995) *Obveščevalne službe: povezave med obveščevalnimi službami, političnimi sistemi in državno suverenostjo v luči iskanja modela sodobnega obveščevalnega sistema Republike Slovenije*. Ljubljana: Enotnost.

Raymond, Gregory A. (1998/1999) *Necessity in foreign policy*. *Policy Science Quarterly* 113(4; Winter 1998/1999), 673-688. (dostopno preko sistema ProQuest: 18. 11. 2002)

Rosenthal, Joel H. (1995) Rethinking the Moral Dimensions of Foreign Policy. V Kegley Jr., Charles W. (ur.) *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, 317-329. New York: St. Martin's Press.

Satow, Ernest (1979/1995) *Satow's guide to diplomatic practice 5th ed., 8th impression*. London in New York: Longman.

Schaub, Diana (1998) Machiavelli's realism. *The National Interest* 53(Fall 1998), 109-113. (dostopno preko sistema ProQuest: 18. 11. 2002)

Shaw, Malcolm N. (1997) *International law 4th ed.*. Cambridge: Cambridge University Press.

Simoniti, Iztok (1994) *Diplomatsko pravo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.

SSKJ Slovar slovenskega knjižnjega jezika. Elektronska izdaja, verzija 1.0. Ljubljana: DZS, Amebis.

Sobotna priloga (2002) *Nacionalni interes 1 - 5*, Ljubljana: Delo, 21. 9. 2002 - 19. 10. 2002.

Starr, Harvey (1995) International Law and International Order. V Kegley Jr., Charles W. (ur.) *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, 299-315. New York: St. Martin's Press.

Vukadinović, Radovan (1994) *Politika i diplomacija*. Zagreb: Otvoreno sveučilište.

Walt, Stephen M. (1998) *International relations: One world, many theories*. *Foreign Policy*, 110 (Spring 1998), 29-35. (dostopno preko sistema ProQuest: 11. 9. 2002)

Waltz, Kenneth N. (1995) Realist Thought and Neorealist Theory. V Kegley Jr., Charles W. (ur.) *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, 67-81. New York: St. Martin's Press.

White, Brian (1995) Diplomacy. V Baylis, John in Smith, Steve (ur.) *The Globalisation of World Politics: An Introduction to International Relations*, 249-262. Oxford: Oxford University Press.