

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Jelena Kikanović Gole**

**Kodifikacija zaščite uradne komunikacije v diplomaciji**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2016**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Jelena Kikanović Gole**

**Mentor: doc. dr. Milan Brglez**

**Kodifikacija zaščite uradne komunikacije v diplomaciji**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2016**

## **ZAHVALA**

Mentorju za nesebično pomoč in svetovanje ter spodbudne besede.

Mami in očetu za vse.

Inji, Noahu in Andreju za smisel.

Hvala iz srca!

## **Kodifikacija zaščite uradne komunikacije v diplomaciji**

Diplomsko delo predstavlja kodifikacijo zaščite uradne komunikacije v diplomaciji. Najprej so prikazana zgodovinska prizadevanja za zaščito svobode in tajnosti komunikacije med državo ter različnimi oblikami njenih predstavništev; prav tako so pojasnjeni določeni ključni pojmi. Nato sledi analiza kodifikacije zaščite komunikacije v sodobnem diplomatskem in konzularnem pravu, ki zajema štiri temeljne pravne instrumente, sprejete pod okriljem Organizacije združenih narodov, Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih, Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih, Konvencijo o specialnih misijah in Dunajsko konvencijo o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja. Analiza vključuje tudi pregled izvajanja določil omenjenih multilateralnih konvencij v praksi, kjer se izkaže, da je vprašanje svobode in tajnosti komunikacije ključnega pomena za izvajanje funkcij predstavništev ter da si države hkrati prizadevajo svojo komunikacijo zaščititi, v komunikacijo drugih pa si pridobiti vpogled. Določila glede statusa diplomatske pošiljke, kot sredstva za zagotavljanje zaupnosti vsebine komunikacije, so v praksi najbolj nejasna, kar je botrovalo poskusu Komisije za mednarodno pravo, da bi to vprašanje nadalje kodificirala. Sprejela je Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošiljke, ki je ne spremlja diplomatski kurir, diplomsko delo pa poskusi ovrednotiti njegov potencialni pomen za reševanje pomanjkljivosti obstoječega režima zaščite komunikacije v diplomaciji.

**Ključne besede:** diplomacija, komunikacija v diplomaciji, mednarodno pravo, kodifikacija.

## **The codification of protection of official communication in diplomacy**

The thesis examines the codification of protection of official communication in diplomacy. It firstly shows the historic efforts to protect the freedom and secrecy of communication between the state and various forms of its representation and clarifies certain key concepts. It is followed by an analysis of codification of protection of communication in modern diplomatic and consular law, which consists of the four basic legal instruments adopted under the auspices of the United Nations, namely Vienna Convention on Diplomatic Relations, Vienna Convention on Consular Relations, Convention on Special Missions and Vienna Convention on the Representation of States in Their Relations with International Organizations of a Universal Character. The analysis includes a review of the implementation of the provisions of these multilateral conventions in practice, which shows that the issue of freedom and secrecy of communication is crucial for the performance of the missions functions and that states are simultaneously trying to protect their communication on one hand, and gain insight in others communication on the other. A comparison between the norms and state compliance with them shows that the provisions regarding the status of the diplomatic bag, as a means of ensuring confidentiality contents of communications, are the most undefined and unclear, which resulted in an attempt of the International Law Commission to further codify the aforementioned issue. It adopted Draft Articles on the Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag Not Accompanied by Diplomatic Courier, and this bachelor's thesis, attempts to evaluate its potential importance to address the shortcomings of the existing regime of protection of communication in diplomacy.

**Key words:** diplomacy, communication in diplomacy, international law, codification.

## KAZALO

<b>UVOD .....</b>	<b>8</b>
<b>1 ZGODOVINSKI PREGLED ZAŠČITE KOMUNIKACIJE V DIPLOMACIJI</b>	<b>13</b>
1.1 Začetki razvoja diplomacije: diplomacija v starem veku .....	13
1.2 Diplomacija v antiki .....	15
1.3 Diplomacija v srednjem veku .....	18
1.4 Diplomacija v novem veku .....	26
1.5 Diplomacija v 20. stoletju .....	32
<b>2 DUNAJSKA KONVENCIJA O DIPLOMATSKIH ODNOSIH.....</b>	<b>38</b>
2.1 Funkcije diplomatske misije.....	40
2.2 Privilegiji in imunitete.....	42
2.3 Svoboda občevanja.....	45
2.4 Uradna diplomatska korespondenca.....	47
2.5 Diplomatski arhivi in listine .....	49
2.6 Diplomatski prostori.....	52
2.7 Diplomatska pošiljka.....	55
2.8 Diplomatski kurir .....	60
<b>3 DUNAJSKA KONVENCIJA O KONZULARNIH ODNOSIH.....</b>	<b>63</b>
3.1 Konzularne funkcije .....	66
3.2 Konzularni privilegiji in imunitete .....	70
3.3 Svoboda občevanja.....	73
3.4 Uradna konzularna korespondenca .....	75
3.5 Konzularni arhivi in listine.....	76
3.6 Konzularni prostori .....	78
3.7 Konzularna pošiljka.....	81
3.8 Konzularni kurir .....	82
<b>4 KONVENCIJA O SPECIALNIH MISIJAH .....</b>	<b>85</b>
4.1 Funkcije specialne misije .....	87
4.2 Privilegiji in imunitete specialne misije .....	89
4.3 Svoboda občevanja.....	91
4.4 Uradna korespondenca specialne misije.....	92
4.5 Arhivi in listine specialne misije.....	92
4.6 Prostori specialne misije.....	93
4.7 Pošiljka specialne misije .....	95
4.8 Kurir specialne misije.....	96

<b>5 DUNAJSKA KONVENCIJA O PREDSTAVLJANJU DRŽAV V NJIHOVIH ODNOSIH Z MEDNARODNIMI ORGANIZACIJAMI .....</b>	<b>97</b>
5.1 Funkcije misije .....	100
5.2 Privilegiji in imunitete misije .....	101
5.3 Svoboda občevanja.....	105
5.4 Uradna korespondenca misije .....	106
5.5 Arhivi in listine misije.....	106
5.6 Prostorji misije .....	107
5.7 Pošiljka misije .....	109
5.8 Kurir misije .....	110
<b>6 OSNUTEK ČLENOV O STATUSU DIPLOMATSKEGA KURIRJA IN DIPLOMATSKÉ POŠTE, KI JE NE SPREMLJA DIPLOMATSKI KURIR ....</b>	<b>112</b>
6.1 Svoboda občevanja.....	116
6.2 Diplomatska pošiljka.....	118
6.2.1 Definicija.....	118
6.2.2 Nedotakljivost .....	121
6.3 Diplomatski kurir .....	125
6.3.1 Definicija.....	125
6.3.2 Nedotakljivost .....	128
6.4 Ocena Osnutka členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir .....	135
<b>ZAKLJUČEK .....</b>	<b>139</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>142</b>

## SEZNAM KRATIC

<b>Ang.</b>	v angleškem jeziku
<b>DACR</b>	<i>Draft Articles on Consular Relations</i> ; Osnutek členov o konzularnih odnosih
<b>DADC</b>	<i>Draft Articles on the Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag Not Accompanied by Diplomatic Courier</i> ; Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir
<b>DADI</b>	<i>Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities</i> , Osnutek členov o diplomatskih odnosih in imunitetah
<b>DAPD</b>	<i>Draft articles on the Representation of States in their Relations with International Organizations</i> , Osnutek členov o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami
<b>DASM</b>	<i>Draft Articles on Special Missions</i> , Osnutek členov o specialnih misijah
<b>DKDO</b>	Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih
<b>DKKO</b>	Dunajska konvencija o konzularnih odnosih
<b>DKPD</b>	Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja
<b>GS</b>	Generalna skupščina ZN
<b>KMP</b>	Komisija za mednarodno pravo
<b>KSM</b>	Konvencija o specialnih misijah
<b>UNTS</b>	<i>United Nations Treaty Series</i>
<b>ZN</b>	Združeni narodi

## UVOD

V samem bistvu diplomacije je komunikacija. Razvoj mednarodne komunikacije in diplomacije je potekal hkrati; še več, diplomacija se je razvila iz potrebe po stalni in institucionalizirani komunikaciji med različnimi subjekti mednarodne skupnosti. Diplomacije brez komunikacije ni, je njen način obstoja in sodelovanja držav v mednarodnem prostoru.

Diplomatski odnosi so se tradicionalno izvajali preko instituta diplomatskega predstavnika, komuniciranje je služilo obveščanju, izmenjavi informacij in pogajanjem. Vsako novo zgodovinsko obdobje je prineslo nove osnovne potrebe, nove oblike in načine predstavljanja države, posledično je prišlo do razvoja konzulov ter konzulatov, misij in delegacij pri mednarodnih organizacijah ter do ponovnega rojstva specialnih misij. V samem temelju vseh predstavništev in njihovih funkcij je komunikacija, kar je pravzaprav tisto, s čimer se v diplomskem delu ukvarjam v širšem smislu.

Tehnološki napredek in izum komunikacijskih ter transportnih sredstev danes pod vprašaj postavljajo pomen diplomacije (skupaj z vsemi oblikami predstavništva) in diplomatskih predstavnikov. Mednarodno okolje se z vedno večjim številom akterjev hitro spreminja. Obstoječim državam, kot glavnim igralcem, so se na mednarodnem odru pridružile številne nove države, mednarodne (tako vladne kot nevladne) organizacije, multinacionalna podjetja in pomembni posamezniki. Globaliziran in močno povezan svet zahteva drugačne načine reševanja problemov, opaznejšo vlogo s srečevanjem na vrhovnih srečanjih imajo državni voditelji, mednarodne organizacije pa so tiste, ki rešujejo pomembnejša mednarodna vprašanja. Množični mediji učinkovito zbirajo informacije, kar predstavlja eno izmed temeljnih diplomatskih funkcij. Diplomatska komunikacija se spreminja, način in obseg se širita z napredkom komunikacijske tehnologije ter z odkrivanjem novih kanalov za komuniciranje, namen in vloga pa vendarle ostajata enaki. Diplomacija kot taka se ni samo ohranila, ampak pridobiva na veljavi, komuniciranje pa v diplomaciji ostaja stalnica.

Vsako državno predstavništvo za uspešno in učinkovito opravljanje funkcij najprej potrebuje možnost svobodne in varne komunikacije s svojo državo, pa tudi z drugimi predstavništvi. Svoboda komunikacije je danes splošno sprejeta pravna norma, že od samega začetka razvoja predoblike diplomatskih odnosov pa je za diplomatsko komunikacijo obstajala takšna ali drugačna zaščita. Diplomatska pošiljka, ki jo lahko



spremlja diplomatski kurir, je poseben instrument, ki se je razvil s časom za potrebe zaščite svobode in tajnosti komunikacije med državo ter njenim predstavnikom. Diplomatska pošiljka uživa posebno pravno varstvo tudi takrat, kadar je brez spremstva, na svoji poti namreč ne sme biti zadržana ali odprta. Mednarodno pravo državam nalaga obveznost, da pošiljkam zagotovijo neoviran prehod, in jim hkrati prepoveduje poseganje v njihovo vsebino.

Področje diplomatskih privilegijev in imunitet, kamor spada zaščita svobode komunikacije, je danes eno izmed najbolj sprejetih ter najmanj kontroverznih tem diplomatskega in konzularnega prava. Posebni privilegiji in imunitete, ki jih uživajo diplomatska ter konzularna predstavništva, imajo svoj izvor v zaščiti diplomatskega osebja, ki je deloma posledica suverenove imunitete, deloma pa neodvisnosti in enakosti držav. Privilegiran položaj predstavništev je sicer res tradicionalen, vendar se ga ne spoštuje iz tega razloga, temveč je danes bolj vprašanje praktične narave. Na podlagi osnovnega pravila diplomatskega prava, recipročnosti, morajo države za svobodno komuniciranje s svojimi odposlanci v tujini isto omogočiti tudi tujim predstavnikom na svojem ozemlju.

V interesu vseh držav je, da bi se privilegiji in imunitete dosledno upoštevali ter izvajali, saj državna predstavništva brez njih ne bi mogla opravljati svojih funkcij, vendar to še ne pomeni, da vse države delujejo v skladu z mednarodnopravnimi pravili. Nikakršna skrivnost ni, da ravno tako kot so si države prizadevale zaščititi svoje komunikacijske poti, so hkrati želele dobiti vpogled v komunikacijo drugih držav, saj bi jim to omogočilo boljši politični in/ali gospodarski položaj. Vse to pa je botrovalo kodifikaciji mednarodnopravnih pravil. Pravila diplomatskega in konzularnega prava so se dolgo časa razvijala kot običajne mednarodnopravne norme, v 20. stoletju pa so bila pravila kodificirana pod okriljem Organizacije združenih narodov. V nadaljevanju me bo zanimalo prav to – kodifikacija zaščite svobode in tajnosti uradne komunikacije v diplomaciji.

Najprej bom predstavila zgodovinske tendence in potrebe, ki so pripeljale do oblikovanja in razvoja pravil glede zaščite uradne komunikacije, da bi lahko utemeljila kodifikacijo pravnih pravil z vidika različnih vrst predstavništva. Različne vrste predstavništva imajo namreč različen zgodovinski razvoj, različne komunikacijske

potrebe in različno komunikacijsko vsebino, kar pomeni tudi različne stopnje zaščite komunikacije.

Temeljne kodifikacijske multilateralne konvencije bodo bistvene za potrebe diplomatskega dela, posebno pozornost pa bom namenila Osnutku členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja kurir. Osnutek ni del mednarodnega prava, saj nikoli ni bil sprejet, vendar delo Komisije za mednarodno pravo na tem področju velja za zanesljiv izraz *opinio juris* in je kot tako odraz razvijajočih se običajno-pravnih norm. Gre torej za nedokončan vidik kodifikacije diplomatskega prava, ki naj bi ustvaril koherenten in enoten režim pravnega statusa vseh vrst kurirjev ter pošiljk. Zanimalo me bo, kakšen smisel ima potencialna nadaljnja in podrobnejša kodifikacija področja, ki je že relativno uspešno kodificirano; še bolj pa me bo zanimalo, kakšen smisel ima izenačevati različne pravne instrumente, ki so bili namerno in načrtno ustvarjeni različni.

Glavni cilj naloge je predstaviti kodifikacijo uradne zaščite komunikacije v diplomaciji oz. v konzularnih odnosih in v različnih oblikah diplomacije: stalne bilateralne diplomacije, specialne diplomacije ter stalne in začasne multilateralne diplomacije pri mednarodnih organizacijah. Pri tem bom poskušala odgovoriti na naslednja raziskovalna vprašanja:

- kdaj in zakaj je svoboda komuniciranja med voditelji ter njihovimi odposlanci postala predmet posebnega varstva?
- kakšno zaščito uradni komunikaciji v diplomaciji danes zagotavljajo kodifikacijske multilateralne konvencije in kaj to pomeni v praksi?
- kakšna sta pomen in smisel Osnutka členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja kurir?

Diplomsko delo je strukturno razdeljeno na sedem poglavij, pri čemer prvo poglavje predstavlja zgodovinsko in teoretično podlago za preučevanje zaščite uradne komunikacije v diplomaciji, ostala poglavja pa predstavljajo podrobno analizo kodifikacijskih multilateralnih konvencij, relevantnih za omenjeno problematiko. V prvem poglavju me bodo zanimala prizadevanja za svobodo in tajnost komunikacij med državami ter njenimi odposlanci, kasneje pa med državo in njenimi predstavništvi iz zgodovinskega stališča, torej vse od najzgodnejšega obstoja organizirane komunikacije med subjekti mednarodne skupnosti in posledične potrebe po zaščiti le-te do 20.

stoletja, ko je razvoj pripeljal do obsežne kodifikacije na področju diplomatskega in konzularnega prava. Poleg zgodovinskega pregleda me bodo zanimali tudi določeni pravni koncepti, ki so pomembni v odnosu do svobode komunikacije v diplomaciji, njihovo zgodovinsko spreminjanje in razvijanje ter odnos med posameznimi koncepti. V drugem poglavju bom natančno analizirala in razčlenila tista določila Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih (v nadaljevanju DKDO), ki se nanašajo na svobodo komunikacije med državami in njenimi diplomatskimi predstavništvi, predstavila bom maneverski prostor, ki ga določila dopuščajo državam v praksi, ter hkrati predstavila prakso izvajanja omenjenih določil. V tretjem poglavju bom na podoben način preučila Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih (v nadaljevanju DKKO), v četrtem Konvencijo o specialnih misijah (v nadaljevanju KSM), v petem Dunajsko konvencijo o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja (v nadaljevanju DKPD) ter hkrati določila omenjenih konvencij primerjala z DKDO, ki mi bo služila kot temelj primerjave obsega zaščite komunikacije v diplomaciji. V šestem poglavju bom podrobno analizirala Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja kurir (v nadaljevanju DADC), še pred tem pa bom poskusila predstaviti razloge, ki so pripeljali do sprejetja DADC. Na podlagi opravljene analize bom v sklepu poskušala odgovoriti na zastavljena raziskovalna vprašanja.

Pri preučevanju omenjene problematike si bom pomagala z različnimi raziskovalnimi metodami. V zgodovinsko-teoretskem poglavju se bom oprla predvsem na sekundarne vire; v posameznih delih, ki govorijo o zgodovinskem razvoju zaščite uradne komunikacije v diplomaciji, bom uporabila metodo zgodovinsko-razvojnne analize, s katero bom raziskovala zgodovinske tendence omenjene problematike, da jih bom lahko uporabila za osnovo pri razumevanju sodobnega stanja na področju kodifikacije uradne zaščite komunikacije v diplomaciji. V ostalih poglavjih bo diplomsko delo temeljilo predvsem na analizi in interpretaciji primarnih virov, natančneje na mednarodnih pogodbah in dokumentih, kot temelju sodobne kodifikacije, ki natančno pojasnjujejo in določajo, kakšne pravne obveznosti imajo posamezne države pri omogočanju in zaščiti svobode komunikacije med državami in njenimi predstavništvi. Pri primerjavi določil kodifikacijskih mednarodnih pogodb bom uporabila metodo primerjalne analize, pri preučevanju kršitev omenjenih določb v praksi pa bom uporabila kombinacijo opisne metode in študije primerov, ki so ključni za razumevanje pomanjkljivosti obstoječe

kodifikacije in morebitne potrebe po nadaljnji kodifikaciji. Primarne vire bom dopolnila s sekundarnimi viri, uporabila bom zaključke relevantnih avtorjev, ki jih bom kritično analizirala in interpretirala ter v kombinaciji s subjektivno presojo prišla do zaključkov.

Potrebno je še opozoriti na nekatere omejitve pričujočega diplomskega dela. Diplomatsko komuniciranje je izjemno širok spekter komunikacijskih odnosov in določiti meje komunikacije v diplomaciji, je sporno; mnenj namreč obstaja skoraj toliko kot obstaja avtorjev. V nalogi ne bom obravnavala celotnega sistema diplomatske komunikacije, komunikacije med državami in drugimi subjekti mednarodne skupnosti ne bom vključila v preučevanje, čeprav le-ta tvori integralni del komuniciranja v diplomaciji. Preučevala bom interni vidik komuniciranja, ki poteka znotraj diplomatske službe neke države, torej med državo in različnimi vrstami njenih predstavništev. Kodifikacija zaščite uradne komunikacije v diplomaciji je bila sistematično izpeljana v okviru Združenih narodov (v nadaljevanju ZN), zato bom za potrebe diplomskega dela uporabila temeljne kodifikacijske multilateralne konvencije, medtem ko preostalih multilateralnih pogodb, dvostranskih sporazumov, niti prej obstoječih niti nastalih kasneje, in notranjega pravnega reda držav ne bom vključila v analizo. V kolikor bodo ostali pravni viri bistveni za pojasnitev ali dopolnitev analize, jih bom uporabila posredno preko sekundarne literature. V delu bom analizirala svobodo občevanja, kot enega izmed temeljnih privilegijev in imunitet v sodobnem diplomatskem ter konzularnem pravu; zanimali me bodo tudi tisti privilegiji in imunitete, ki se vsebinsko lahko navezujejo na diplomatsko komunikacijo, ne bom pa analizirala celotnega spektra privilegijev in imunitet.

# 1 ZGODOVINSKI PREGLED ZAŠČITE KOMUNIKACIJE V DIPLOMACIJI

## 1.1 Začetki razvoja diplomacije: diplomacija v starem veku

Kdaj se je diplomacija začela razvijati, je zaradi pomanjkanja pisnih virov izjemno težko določiti, meni Udovič (2013, 11); poleg tega razvoj pred nastankom sodobne mednarodne skupnosti težko uvrstimo v pojem *diplomacije*. Dodatni razlog, ki otežuje časovno zamejitev zametkov diplomacije, je njena geografska konceptualizacija; evropocentrični pogled je namreč drugačen od drugih neevropskih razumevanj začetka diplomacije. Večina zgodovinskih pregledov začetek vzpostavitve diplomacije uvršča v 15. stoletje, čas vzpostavljanja stalnih diplomatskih predstavništev v italijanskih mestnih državah, nekateri pa o predoblikah diplomacije govorijo že pred tem časom. Magalhães (1998, 15) korenine diplomacije postavlja »globoko v oddaljeno zgodovino človeštva«. V katerokoli obdobje že postavimo začetek diplomacije, v vsakem primeru lahko trdimo, da sta status in pravila glede odposlancev vedno odraz organizacije, strukture, potrebe in vrst odnosov med družbami tega obdobja (Dembinski 1988, 3); diplomatski odnosi namreč izvirajo iz osnovne potrebe po komunikaciji med družbami in njihovimi vodji.

Institucija diplomacije je stara toliko, kot je stara človeška zgodovina, ugotavlja Jazbec (2009, 31). Za čas nastanka diplomacije običajno štejemo obdobje plemenskih skupnosti. Plemena so bila sposobna med sabo vzpostaviti ne samo bojne komunikacije, ampak tudi organizirane odnose in iz njih izvirajočo komunikacijo, občasni medsebojni dialog. Diplomatska praksa naj bi bila v svoji prvotni obliki tudi že na začetku urejena s posameznimi običajnimi pravili; odpošiljanje emisarjev oz. pogajalcev, ki so prenašali stališča in se pogajali, je pripeljalo do spoznanja, da jim je potrebno in koristno nuditi varnost ter da je za to potrebno obojestransko jamstvo. Benko (2002, 17–18) obstoj diplomacije za razreševanje konfliktov postavlja v obdobje 7000–5000 let pred našim štetjem v mestnih državah na področju Evfrata in Tigrisa, za reševanje sporov in sklepanje mirovnih ter zavezniških pogodb so namreč odpošiljali odposlance.

Poslaniki plemen in posameznih skupnosti so obstajali že pred izoblikovanjem države v sodobnem pomenu besede, se strinjata tudi Bohte in Sancinova (2006, 43); o njihovem izvrševanju nalog so obstajala tudi pravila, čeprav gre za obdobje medsebojnih vojn in ne sodelovanja. Kot primera navaja prošnjje Mojzesovih poslanikov kralju Edomičanu, da jim dovoli prehod skozi svojo državo, ter stari indijski zakonik Manu iz 4. st. pr. n. š.

z natančnimi pravili o ravnanju s poslaniki in o njihovih nalogah. Razvoj diplomatskega prava je v tem začetnem obdobju skoraj izključno domena običaja, zaradi česar obstajajo razlike med diplomacijami različnih narodov. V splošnem pa je mogoče ugotoviti skupne značilnosti in posebnosti tega obdobja, kot sta npr. svoboda gibanja in nedotakljivost tujih diplomatskih predstavnikov (prav tam 58).

Diplomacija Mezopotamije, Egipta, Indije in Kitajske ter izraelska, perzijska in asirska diplomacija so tiste staroveške praoblike diplomacije, zaradi katerih Udovič (2013, 19–31) meni, da so njihove značilnosti zelo blizu današnjemu razumevanju in sodobnim nalogam diplomacije. Usmerjene so bile sicer pretežno v pridobivanje gospodarskih koristi, medtem ko so bili politični motivi drugotnega pomena, pomembne pa so z vidika uveljavljanja protokola in ceremoniala, osebne nedotakljivosti odposlancev ter njihove vloge pri prenašanju sporočil<sup>1</sup> in oblikovanja stalnih predstavništev, privilegijev ter imunitet, tako diplomatskega osebja kot diplomatskih prostorov. Neuman (1998, 423) v čas prvih civilizacij postavlja izvor diplomatskega prava.

Osnovni namen diplomacije, ki se je ohranil iz preteklosti, je zbiranje informacij. Jönsson in Hall (2004, 398) diplomacije ne povezujeta s pojavom stalnih misij; menita namreč, da je to razvidno že v enem najzgodnejših zapisov o diplomatski komunikaciji. Zbirka klinografskih zapisov iz 14. stoletja pred našim štetjem, tako imenovana pisma iz Amarne, večkrat omenjajo potrebo starega Egipta po informacijah, da bi obdržali nadzor nad azijskim imperijem, poleg tega pa naj bi faraonovi odposlanci uradne informacije dopolnjevali z lastnimi viri informacij. Pomena tajnosti komunikacije so se zavedali že v najzgodnejših obdobjih diplomacije. Odposlanci starega Bližnjega vzhoda so namreč morali priseči, da zaupnih informacij ne bodo razkrivali izven palače (prav tam 406).

Raziskovanje zgodovine mednarodnega prava lahko vključuje vse narode in vsa obdobja vse do praga našega zgodovinskega zavedanja, meni Andrassy (1984, 30). Tako lahko raziskujemo tudi vsa obdobja do srednjega veka, vendar izključno z vidika osvetlitve in razjasnitve določenih temeljnih vprašanj o njegovi naravi ter izvori. Raziskovanje mednarodnega prava z vidika razvoja, ki je pripeljal do današnjega

---

<sup>1</sup> Potemkin (1947, 6–10) se strinja, da so Egipt, Sirija in hetitsko kraljestvo poznali visoko stopnjo diplomacije, hkrati pa doda, da je bila korespondenca med vladarji omenjenih ozemelj izjemno razvita, Egipt je v ta namen imel celo posebno državno pisarno.

razumevanja koncepta mednarodnega prava, se namreč začne šele v zgodnjem srednjem veku.

Zgodovina diplomatskih odnosov se začne s prvimi človeškimi skupnostmi, veliko pred nastankom države v sodobnem pojmovanju in je precej daljša od zgodovine diplomatskega ter konzularnega prava, ki se začne razvijati z ustanavljanjem držav in razvojem zavesti o medsebojnih odnosih med državami (Bohte in Sancin 2006, 42). Brglez (1996, 7) sodobno diplomatsko pravo opredeljuje kot »sistem mednarodnopravnih pravil, ki ureja diplomacijo kot miroljuben instrument, obliko in proces posredovanja ter komuniciranja med subjekti mednarodnega prava (preko zunanjih misij ali preko mednarodnih institucij)«.

## **1.2 Diplomacija v antiki**

V ceremonialnih in simbolnih elementih komunikacije med posameznimi plemeni opazamo zametke diplomacije. Šele s teritorializiranimi družbenimi skupinami in državo, kot obliko njihove organiziranosti, pa govorimo o diplomaciji. Obdobje grških mestnih državic oz. polisov je tako tisto obdobje, ki je za razvoj diplomacije najpomembnejše (Jazbec 2009, 32). Praksa izmenjevanja posebnih odposlancev je bila že vzpostavljena, v obdobju antičnega sveta je prišlo do povečane intenzitete pošiljanja in sprejemanja odposlancev, izrazita konfliktnost medsebojnih odnosov in vodenje stalnih vojn pa so vplivale na vsebinski razvoj diplomatske dejavnosti. Starogrška diplomacija je razvila instrumente vodenja pogajanj, pripravo in sklepanje sporazumov, vzpostavljanje različnih vrst koalicij. Ti instrumenti vodenja so značilni tudi za sodobno diplomacijo. Diplomacija se je oblikovala kot ena od temeljnih funkcij države, katere izvajanje je temeljilo na začasnih (*ad hoc*) odposlancih, ki so sami ali z ekipo urejali odprta vprašanja meddržavnih odnosov.

Antična grška diplomatska praksa je prvi diplomatski sistem, o katerem obstajajo zanesljivi in številni viri. Diplomacija je bila javne in izključno *ad hoc* narave (Hamilton in Langhorne 1995, 8–10). Grki so poznali dve vrsti odposlancev, in sicer: *glasnike*, ki so prenašali sporočila, in *poslanike*, ki so se pogajali v pravem pomenu besede ter so bili pooblaščen za sprejemanje sporazumov o posameznih vprašanjih, navodila za pogajanja pa so dobili od senata ali neposredno od ljudstva. V tem obdobju obstajajo pravila o osebni nedotakljivosti poslanika v skladu s prepričanjem, da je

njihova varnost predpogoj za opravljanje njihovih nalog; da bi se nedotakljivost dodatno zagotovila, so Stari Grki uvedli vidno prepoznavne znake odposlancev<sup>2</sup>. Stari Grki vprašanju osebne (in funkcionalne) nedotakljivosti niso dodali nobene nove vrednosti, ampak so le nadaljevali prakso staroveških diplomacij. Odposlanci so za svoje delo običajno prejeli okvirne smernice za vedenje in navodila za zastopanje določenih stališč, znotraj njih pa so lahko delovali po lastni iniciativi (Udovič 2013, 40). Grška diplomatska praksa je bila na zelo visoki ravni. Vukadinović (1995, 17) pravi, da je bil sistem odposlancev spoštovan in zelo razvit, Lipužičeva (2008, 9) pa v dokaz razvitosti grške diplomacije omeni široko terminologijo<sup>3</sup>, ki so jo pri tem uporabljali.

Grškim mestnim državicam se poleg številnih drugih političnih prispevkov pripisuje tudi začetek razvoja konzularnega sistema. Lee (2008, 4) *prostates* in *proxenos* smatra za prednike sodobnih konzulov. *Prostates* so izbrali grški kolonisti, živeči v tujini, da bi bili posredniki v pravnih in političnih odnosih z lokalno oblastjo; *proxenos* pa so imenoval tuje države, da bi zastopali njihove interese v sistemu grških mestnih državic. *Proxenos* so bili imenovani izmed državljanov države sprejemnice, kar lahko povežemo z moderno institucijo častnega konzula, opravljali pa so izjemno raznolike naloge, ki jih v splošnem lahko povzamemo z izvajanjem storitev za državljane države pošiljateljice, pri tem pa so uživali visoko čast in privilegije. *Proxenos* so imeli po mnenju Udoviča (2013, 40–41) ključno vlogo v gospodarski diplomaciji antične Grčije, ki je bila izjemno razvejana.

Za razliko od grških mestnih državic in njihove visoko razvite diplomacije, stari Rim ni razvijal ter nadgrajeval dotedanje diplomatske prakse, meni Jazbec (2009, 32); razlog vidi v prevladi rimskega imperija, ki si je podjarmil ves tedanji znani svet in posledično ni čutil potrebe po komunikaciji z zunanjim svetom. Z njim se strinja tudi Benko (2000, 27), ki je diplomatsko prakso Rimskega imperija označil s stagnacijo glede na grško; glavni razlog vidi v tem, da so zanemarjali vse vidike recipročnosti, ki je temelj diplomacije. Hamilton in Langhorne (1995, 12–14) ravno tako menita, da je Rim k razvoju diplomacije malo prispeval; tisto, kar je pomembno, je predvsem pravne narave: Justinijanov kodeks je prva osnova preprostega diplomatskega prava.

---

<sup>2</sup> Najpogosteje uporabljene vidne prepoznavne oznake odposlancev so bile bela palica, zelena vejica ali poseben pas.

<sup>3</sup> Samo na področju vsebine pogodb so Grki poznali spravo, poravnavo sporov, začasno lokalno premirje, svečano razglasitev premirja, zavezništvo, pogodbo, trgovsko pogodbo in konvencijo (Benko 2000, 25).



Udovič (2013, 42–48) se z njimi strinja le deloma, ko pravi, da je stari Rim uvedel malo novosti, vendar je hkrati dodelal staroveške in starogrške diplomatske oblike. Pri tem poudarja, da je pri preučevanju diplomacije Rima potrebno upoštevati njeno spreminjanje glede na spreminjanje oblastnih struktur v Rimu. Doba pred republiko je zaznamovana z določenimi staroveškimi in starogrškimi praksami v diplomatskem delovanju. Diplomacija se je delila na gospodarsko, za katero so skrbeli *hospitii* po vzoru starogrških *proxenos*, ter na politično diplomacijo kraljevine, s katero se je ukvarjal kolegij *fecialov*. *Feciali* so bili imenovani za dosmrtni mandat, nosili so vidne oznake<sup>4</sup>, zaradi katerih so uživali privilegije in imunitete po t. i. *fecialnem* pravu, po katerem so bili določeni zunanjepravni odnosi rimske kraljevine. Rimsko kraljevino je nasledila rimska republika, ki je pospešila razvoj rimske diplomacije. Poslanstva so se imenovala legacije, poslaniki pa legati, oratorji in glasniki (Potemkin 1947, 48); poznali so tudi institut nuncijskega pismonoša (Udovič 2013, 43). Tri vrste odposlancev je vzpostavljala senat, izbiral jih je z glasovanjem ali z žrebom, odposlanstva so bila sestavljena iz več oseb, poslanci so kot predpogoj za uživanje imunitet in privilegije nosili vidne oznake. Tudi za sprejem tujih odposlancev je bil odgovoren rimski senat, med sprejemi pa so obstajale razlike glede na politični odnos med Rimom in drugo državo<sup>5</sup>. Nastanek Rimskega cesarstva je spremenil centraliziran značaj diplomacije in jo razdelil na notranjo ter zunanjo, predstavil je omejitve velikosti odposlanstev diplomacije ter začel s procesom spreminjanja diplomacije iz demokratične (grške oblike) v resorno (moderno) obliko, kjer so bili diplomati izbrani s strani suverena, njemu so odgovarjali in ga predstavljali ter so kot takšni uživali privilegije in imunitete za opravljanje njihovih nalog. (Udovič 2013, 42–48)

Diplomatsko pravo so sprva imenovali poslansko pravo, največji razcvet v času antike pa je doživelo prav v Rimu, menita Bohte in Sancinova (2006, 44); Udovič (2013, 48) pa temu dodaja, da je rimsko pravo formalno kodificirala uveljavljena pravila in običaje, ki so do takrat veljali za odposlance. Rimski senat je na pogajanja v tujini in na

---

<sup>4</sup> Njihov namen je bil razločevanje od drugih posameznikov, najpogosteje pa so uporabljali volneno obleko, ovijačo okrog glave in zemljo s travo iz kapitolskega hriba.

<sup>5</sup> V primeru sprejema tujih odposlancev sovražnih držav, odposlancem vstop v Rim ni bil dovoljen, na vabilo za sprejem v svetišču rimske boginje vojne so morali počakati zunaj mestnih meja. Če jih senat ni sprejel, so morali zapustiti Rim in se niso smeli vrniti brez dovoljenja; poleg tega jim od tega trenutka dalje ni bila več zagotovljena imuniteta, razumljeni so bili kot vohuni. Kadar je šlo za odposlance prijateljskih držav, so Rimljani z njimi ravnali spoštljivo, brezplačno so bili nastanjeni v Rimu, imeli so dostop do vseh predstav v mestu in prejeli so darila. Odposlanci so svoja sporočila predali kvestorju, senat pa je svojo odločitev sporočil preko kvestorja ali neposredno, če je šlo za pomembnejšo odločitev ali pomembnejšo državo.

opravljanje diplomatskih zadev pošiljal posebne poslanike, imenovane legate. Tako so se imenovali tudi tuji poslaniki v Rimu, ki so poleg osebne nedotakljivosti<sup>6</sup>, ki so jo Rimljani izpopolnili, uživali tudi izvzetje od plačevanja davkov in od pristojnosti domačih organov nad njimi, kar je bistvo sodobnih diplomatskih privilegijev ter imunitet. Koncept imunitete so Rimljani podeljevali zgolj konzulom in tribunalom med opravljanjem funkcije ter prostorom večjih državnih templjev; poleg tega niso upoštevali bistva privilegijev in imunitet, reciprocitete. (Bohte in Sancin 2006, 45, 58) Der Derian (1992, 47) razvoju diplomacije v rimski dobi prišteva uveljavitev tajne diplomatske komunikacije, ko trdi, da so cesarja o zadevah njegovih sovražnikov obveščali s tajnimi sporočili, ki so v starem Rimu postala že nepogrešljiva.

V obdobju Rimske republike lahko govorimo o nadaljnjem razvoju konzularne prakse, saj so razvili institucijo *praetor peregrinus*, ki je razsojala spore med tujci ali med tujci in rimskimi državljani v skladu z *jus gentium*, sestavljenim tako iz tujega prava kot tudi iz običajne trgovinske prakse (Lee 2008, 4). V Rimski republiki se je pojem konzul nanašal na dva glavna sodnika, civilnega in vojaškega; ta pojem pa je preživel tudi v Rimskem imperiju, vendar konzulov niso več volili, ampak jih je imenoval cesar.

### **1.3 Diplomacija v srednjem veku**

Po razpadu rimskega cesarstva so srednjeveški oblastniki sicer še nadaljevali z izmenjavo odposlancev, vendar o vsebinskem razvoju v diplomatske prakse in misli v srednjeveškem obdobju ni mogoče govoriti, meni Jazbec (2009, 32). Rimska diplomacija je bila po mnenju Udoviča (2013, 48) zadnji mejnik progresivnega razvoja diplomatskega obnašanja držav, v porimski dobi smo večinoma priča vandalskih upadov številnih ljudstev, ki so bolj uporabljali orožje kot diplomacijo. Center diplomacije se je z zahoda prenesel na vzhod, v Konstantinopol, diplomacija pa je prevzela značaj krepitve državnitva in ne toliko pridobivanja gospodarskih ter političnih koristi.

Diplomacija Bizanca je bistveno prispevala k različnim oblikam in vsebini medsebojne komunikacije med državo ter njenim diplomatskim predstavnikom v tem obdobju. Osmanski imperij je obvladoval velik del tedanjega sveta, zaradi stalnih vojn in

---

<sup>6</sup> Osebna nedotakljivost odposlanca je bila za Rimljane sveta, o čemer priča dejstvo, da je Cezar zaradi kršenja nedotakljivosti ambasadorja celo napadel Venete (Magalhães 1988, 26).

sklepanja različnih sporazumov pa je razvil zelo raznoliko diplomatsko prakso ter ključno vplival na vsebinsko evolucijo diplomatskega predstavnika in njegovega poslanstva (Jazbec 2009, 34).

Bizanc je bil z vseh strani obkrožen s potencialnimi sovražniki, njihove vojaške sposobnosti pa niso bile zadostne, da bi se lahko branili pred nevarnostjo in zato so bili prisiljeni izkoristiti polni potencial diplomacije. Namen bizantinske diplomacije je bil pridobiti čas, odvrniti sovražnika in se izogniti vojni, za kar so uporabljali številne diplomatske taktike: dajanje videza mogočnega in bogatega imperija, podkupnine ter laskanje, poročanje bizantinskih princes s tujimi veljaki in namerno zapletanje nasprotnikov v medsebojne vojne (Hamilton in Langhorne 1995, 14–19). Bizantinska diplomacija še danes slovi kot pojem sposobne in pretkane; sultanov dvor, imenovan tudi *porta*, je do potankosti razvil protokol in ceremonial ter ju uporabljal za obvladovanje in tudi manipuliranje z diplomatskimi predstavniki (Jazbec 2009, 34).

Ključnega pomena za ohranjanje bizantinskega imperija je bilo zbiranje informacij o notranji politiki in zunanjih odnosih sosednjih držav, kar je bila tudi glavna naloga bizantinskega odposlanca. Diplomatski predstavnik je moral zelo dobro poznati tako domače razmere in politične načrte svojega vladarja kot tudi razmere v državi sprejemnici. Zbiranje in pošiljanje informacij pa ni bilo omejeno zgolj na odposlanca, ampak so v tem sodelovali tudi trgovci, misijonarji, vojaki in vsi, ki so se v tujini zadrževali iz kakršnihkoli razlogov (Hamilton in Langhorne 1995, 18). V tem obdobju, se je po mnenju Abbe Eban (v Jönsson in Hall 2004, 398), zaradi iskrene in pristne bizantinske prakse vključevanja zbiranja informacij med naloge odposlancev, porodil sloves odposlanca kot vohuna, od katerega si še vedno niso opomogli.

V Bizancu je sicer veljalo pravilo o osebni nedotakljivosti poslanika, v praksi pa je prihajalo do pogostih izjem od pravila, celo do zapiranja poslanikov zaradi osnovnega nezaupanja v ustanovo tujih poslanikov. Pravila o nedotakljivosti poslanikov v tretjih državah v tem obdobju še niso bila razvita, nekatere države so celo namerno ovirale tranzit poslanikov čez svoj teritorij, kadar so bili namenjeni v državo, s katero niso imeli najboljših odnosov. (Bohte in Sancin 2006, 48)

Bizantinska diplomacija ali diplomacija drugega Rima, kot jo imenuje Udovič (2013, 55–56), ni samo »diplomacija protokola«, ampak je pomembna tudi zaradi tega, ker je izoblikovala in vzpostavila diplomatski aparat, katerega namen je bil neprestano

obveščanje o zadevah državne varnosti s tem, da so od poslanikov pridobivali informacije, sami pa so jim dajali nekonsistentne in dvojne informacije, namerno so namreč vzpostavljali »diplomacijo laži«. Diplomatski aparat je po drugi strani skrbel tudi za pospeševanje trgovanja s sklepanjem sporazumov. Bizancu pripisuje tudi vzpostavitev prve praoblike ministrstva za zunanje zadeve. *Drome* je bil nekakšen poštni urad, center za zbiranje, analizo in redistribucijo informacij, vodil ga je *logothete*, ki ni bil ne minister in ne ambasador, temveč birokrat, ki se je redno posvetoval s cesarjem in izvajal njegovo politiko (Hamilton in Langhorne 1995, 19–20). *Drome* je vzpostavljajal odnose z drugimi državami in skrbel za odpošiljanje poslancev, ki so bili običajno posamezniki in ne več skupine ljudi, odposlanstva pa so bila še vedno začasne narave (Udovič 2013, 56).

Diplomacija Beneške republike je kot učenka bizantinske diplomacije v svojem delovanju razvijala diplomatske instrumente. Udovič (2013, 57) jo omenja predvsem zaradi tega, ker je v svojem delovanju in prebrisanosti celo prekosila svojega učitelja. Rada bi izpostavila osnovno značilnost beneške diplomacije, to je dvostranska komunikacija med republiko in odposlancem: odposlanci so svoje zapise, t. i. depeše, pošiljali v svojo domovino na redni osnovi, iz domovine pa so sočasno prejeli poročila o dogodkih v domovini in uradnih pogledih na določene notranje in zunanje zadeve, obe smeri komunikacije pa sta bili šifrirani<sup>7</sup> (Udovič 2013, 62–63).

Papeška oz. vatikanska diplomacija je po mnenju Jazbeca (2009, 33–34) tista, ki je v srednjeveškem obdobju najbolj izstopala; njena izkušnost, zvitost in učinkovitost so postajale vedno bolj očitne, pomen in vpliv vatikanske diplomacije pa sta do danes skozi zgodovino le naraščala. Tudi Udovič (2013, 71, 76) meni, da je papeška diplomacija oblikovala nekatere diplomatske institute, ki so jih pozneje prevzele diplomacije suverenih držav, med drugim tudi vzporedno vodenje stalnih in nestalnih predstavništva z različnimi nalogami in pooblastili.

Po daljši stagnaciji se razvojna dinamika diplomacije ponovno doseže proti koncu srednjeveškega obdobja; italijanske mestne države so v srednjem veku, deloma že v 14., predvsem pa v 15. in 16. stoletju, razvoju diplomacije dale najočitnejši pečat. Živahna in uspešna trgovinska dejavnost je zahtevala poznavanje razmer, skrb za

---

<sup>7</sup> Tako depeše kot poročila iz domovine (*avvisi*) so bili zapisani v šifrah, bodisi z zamenjavo besed ali črk, bodisi z vnašanjem nelatinskih črk v latinski pravopis.

zaščito dejavnosti in sklepanje zavezništav posameznih vladarjev, kar je botrovalo pojavu in utrditvi dveh diplomatskih značilnosti, ki sta temelj sodobne diplomatske dejavnosti, in sicer: izmenjava stalnih (rezidenčnih) diplomatskih predstavnikov<sup>8</sup> ter razvoj obojestranske komunikacije med državo pošiljateljico in njenim diplomatskim predstavnikom, saj je za svoje delo dobival navodila in o delu potem poročal nazaj. Čeprav je v tem obdobju šlo še vedno bolj za komunikacijo med vladarji kot med državami, je to čas, ko je diplomacija kot poklic splošno priznana. (Jazbec 2009, 33–35)

Razcvet medsebojne trgovine in s tem tudi medsebojnih odnosov med italijanskimi mestnimi državicami sta res zahtevala nastanek nove diplomacije kot veščine in stroke, se strinjata Bohte ter Sancinova (2006, 50), vendar izpostavita, da je to obdobje nezaupanja do diplomacije in stalnih diplomatskih predstavnikov kot sovražnikov in vohunov. Splošno nezaupanje, tako s strani široke javnosti kot s strani samih vladarjev<sup>9</sup>, je ena od osnovnih ovir pri ustanavljanju stalnih diplomatskih misij. Razloge za nezaupanje v institut stalnega predstavništva Udovič (2013, 82) vidi v dejstvu, da je bistvo oblikovanja le-teh dejansko predstavljalo klasično vohunjenje<sup>10</sup>. Oblikovanje stalnega odposlanstva je bila posledica nuje, saj so države za svoj razvoj potrebovale politične in gospodarske informacije o sosednjih državah ter mestih. Diplomacija v tem obdobju ni več vezana na zagotavljanje gospodarske koristi, kot je to v klasični diplomaciji, izvajanje konkretnega posla je namreč bilo lahko opravljeno z začasnim poslanstvom, za zasledovanje političnih interesov pa je potrebno stalno poslanstvo, institucionalizacija diplomacije je vezana na politično srž diplomacije (prav tam 81).

Tudi Hamilton in Langhorne (1995, 32–33) menita, da je nastanek rezidenčnega veleposlanika posledica nove potrebe vladarjev po stalni obveščenosti. Tej potrebi je najlažje zadostil veleposlanik, ki je dlje časa prebival v državi gostiteljici, poznal je razmere in o njih v izjemno podrobnih poročilih poročal domov. Predpogoj za njegovo

---

<sup>8</sup> V 15. stoletju so za rezidenčnega odposlanca drugega suverena začeli uporabljati izraz veleposlanik (Hamilton in Langhorne 1995, 35).

<sup>9</sup> Do ustanavljanja stalnih predstavništav je bil nezaupljiv tudi Ludvik XI., ki je svojim lastnim diplomatskim predstavnikom svetoval: »Če lažejo oni, lažite vi še bolj«. Splošnemu nezaupanju so prispevali tudi odnosi in izjave posameznih diplomatov. Vladika Germaniosa, ki je dolgo časa delal v savojski diplomatski službi, je menil, da je v službi politike popolnoma dovoljena tudi laž. Državnikom je svetoval, da besede diplomata jemljejo z največjim nezaupanjem in previdnostjo. Ugledu diplomacije pa je veliko škodo povzročila izjava angleškega poslanika sira Henryja Wottona, izrečena v Augsburgu, da je poslanik človek, ki je poslan, da vohuni v korist svoje države.

<sup>10</sup> Pomemben del diplomatskih dejavnosti je predstavljala obveščevalna funkcija, diplomatov se je takrat celo prijel vzdevek »častitljivi vohun« (ang. *honourable spy*), nasploh pa v zgodnjem obdobju razvoja diplomacije težko govorimo o jasni ločnici med diplomacijo in vohunjenjem (Der Derian 1992, 47).

delovanje so seveda čim bolj varne linije komunikacije za zagotavljanje tajnosti komuniciranja, ki poleg rednosti in hitrosti komunikacije skupaj omogočajo učinkovito uporabo zbranih informacij. V tem obdobju smo priča razvoju nekakšnega prototipa ministrstva za zunanje zadeve za organizacijo in posredovanje zbranih informacij. Vladarji italijanskih mestnih držav so za naloge prenašanja sporočil drugim vladarjem še vedno uporabljali *ad hoc* odposlance z vso tradicionalno ceremonijo.

Države so si intenzivno prizadevale zaščititi tajnost svojih komunikacij z diplomatskimi misijami, istočasno pa so druge države vedno želele dobiti vpogled vanje. Za diplomatsko pošto je obstajala velika nevarnost, da se na poti izgubi, jo ukradejo ali pa se poškoduje. Dejstvo, da so za pošiljanje diplomatske pošte, zaradi prevelikih stroškov, presenetljivo redko uporabljali lastne kurirje, pa je varnost pošte še dodatno ogrozilo. Varnost komunikacije je bila ogrožena tudi zaradi nezanesljivih transportnih sredstev. Tajnost diplomatske komunikacije je pridobivala na pomenu predvsem od poznega 14. stoletja zaradi vedno večjih napetosti med državami, zaradi česar so države začele uporabljati osnovne kode in šifre ter vedno bolj uporabljati lastne kurirje. (Hamilton in Langhorne 1995, 52–54)

Konec 19. stoletja se je vse bolj uveljavila teza, da je začetnik ustanove stalne diplomatske misije rimska kurija oz. Vatikan zaradi t. i. apokrisarijev, stalnih papeževih odposlancev na bizantinskem dvoru, vendar je ta teza po mnenju Bohteta in Sancinove (2006, 51) težko sprejemljiva, ker so to bili v glavnem cerkveni zastopniki in ne stalna diplomatska predstavništva v pravem pomenu besede. Večina kasnejših avtorjev se strinja s tezo, da so zibelka stalne diplomacije resnično italijanske mestne državnice 15. stoletja, sploh Beneška republika. Od tam se je ustanova razširila na druge evropske države že s koncem 16. stoletja, v začetku 17. stoletja pa je bila na evropskih tleh že povsem udomačena. Na evropskem kontinentu so k izoblikovanju stalne diplomatske prakse prispevali tudi flamska in severnonemška mesta, vključena v trgovinsko zvezo oz. združenje Hansa ter angleški trgovci in njihova združenja, ki so delovala pod angleško krono (Jazbec 2009, 35).

K utrditvi ustanove stalne diplomatske misije in k nastajanju diplomatskega prava je po mnenju Bohteta in Sancinove (2006, 52) veliko prispevala tudi Francija. Kardinal Richelieu je v času vladavine Ludvika XIII. osnoval prvo ministrstvo za zunanje zadeve, dvorno diplomacijo pa je do popolnosti pripeljala vladavina Ludvika XIV. z

izpopolnjevanjem pravil protokola in ceremoniala ter dotedanjega diplomatskega prava. Tudi Udovič (2013, 100–103) priznava velik pomen kardinala Richelieuja, ne samo za izum ministrstva, ampak njegove posledice, širjenje diplomatskih predstavništev in daljšanja mandata rezidenčnim predstavnikom ter izumitev koncepta neprestanih pogajanj, ki je temeljil na predpostavki, da moraš imeti predstavnike povsod in neprestano. Veliko zmago je francoska država doživela z izrinjenjem latinščine in vzpostavitvijo francoskega jezika kot *lingue france* diplomacije (Udovič 2013, 104).

Zgodovinsko gledano so specialne misije nastale pred vsemi drugimi diplomatskimi institucijami ter tehnikami in postopki, ki so se uporabljali v mednarodnih odnosih, zato je pojav in uveljavitev stalnih diplomatskih misij vplival tudi na specialne misije. Stalne diplomatske misije kot stalen organ v mednarodnih odnosih med državo pošiljateljico in državo sprejemnico so na videz zajele nekatere tipične funkcije specialnih misij in posledično pod vprašaj postavile smiselnost specialnih misij. Simoniti (1995b, 12) pojasnjuje, da so v praksi funkcije obeh diplomatskih organov jasno razmejene že od samega začetka: stalne diplomatske misije razvijajo in vzdržujejo celoten spekter odnosov med dvema državama, specialne misije pa opravljajo tiste naloge, ki sicer spadajo v spekter celotnih odnosov med državama, vendar so po obliki, vsebini ali naravi tako specifične, da jih mora opraviti specialna misija.

V srednjem veku se jasno izoblikuje povezanost med diplomacijo in državo ter med diplomacijo in trgovanjem ter vojskovanjem, kar ostane temelj današnjega razumevanja diplomatske dejavnosti. Renesansa in razcvet srednjeveške diplomacije pripeljeta do izrazitega naraščanja trgovinske dejavnosti, zaradi česar se pojavi potreba po zaščiti trgovinskih interesov. Posledično pride do pojava konzulov kot tiste vrste diplomatov, ki so ščitili predvsem trgovinske interese svojih držav. (Jazbec 2009, 35)

Pojav konzulov Bohte in Sancinova (2006, 51) vidita že prej, uvrščata ga namreč v čas križarskih vojn in povezujeta z ustanavljanjem kolonij trgovcev sredozemskih mest na obalah Bližnjega vzhoda, ki so bile zaščitene pred morebitnimi napadi in proste krajevnih davkov ter taks, medtem ko Lee (2008, 5) v tem obdobju vidi le naslednjo stopnjo razvoja konzularne prakse, razvoj konzularnega sistema. Vsaka kolonija je izbrala konzula, ki je skrbel za vzdrževanje miru med člani kolonije v skladu z načelom personalitete zakona. To pomeni, da so se odnosi med tujci presojali po pravnih predpisih njihove države, saj islamsko pravo po svoji naravi zanje ni imelo praktične

uporabnosti (Degan 2011, 322). Konzuli so poznali pravne predpise, z njihovo pravilno uporabo so razsojali spore med svojimi sodržavljani. Konzuli niso bili legitimirani na diplomatski osnovi, temveč preko neposredne in specifične pogodbe z lokalnim vladarjem (Hamilton in Langhorne 1995, 34), niso bili diplomatski predstavniki, niso predstavljali svoje države in niso imeli političnega značaja, *ad hoc* diplomacija je še vedno imela pristojnost nad diplomatskimi funkcijami (Degan 2011, 322).

S pojavom stalnih diplomatskih misij se začne nova faza razvoja instituta konzula. Konzule ne izbirajo več tuje trgovske kolonije, temveč postanejo zunanji predstavniki države, ki jih le-ta imenuje in pošlje v določeno mesto v tujini z namenom zaščite interesov njenih državljanov v tej državi. Načelo personalitete izgublja pomen, v praksi začne prevladovati uporaba teritorialnih pravnih predpisov, kar spremeni naloge konzulov: postanejo državni organ tuje države za zaščito njenih državljanov v drugi državi pred tamkajšnjimi organi oblasti (Bohte in Sancin 2006, 53). V 16. stoletju država postaja vedno bolj centralizirana in ima vedno večji nadzor nad konzularno vzpostavitvijo. Država je tista, ki imenuje in odpošilja konzule, ki imajo naravo javnih ministrov, izvajajo določene diplomatske funkcije in uživajo določene privilegije ter imunitete (Lee 2008, 6). Posledica takšnega razvoja je zmeda med institucijama diplomata in konzula, ki se ni popolnoma razjasnila vse do 20. stoletja.

V procesu institucionalizacije stalnih diplomatskih misij, ki so ga začele italijanske mestne državnice v 15. stoletju, so moderno obliko dobili tudi diplomatski privilegiji in imunitete (Bohte in Sancin 2006, 59). Tudi Brglez (1996, 34) začetke sodobnega diplomatskega prava umešča v 15. stoletje zaradi prvih zapisov o diplomatskem pravu<sup>11</sup>. Udovič (2013, 90) poudarja, da diplomacija sicer postane bolj strukturirana, kar se odraža v prvih odtenkih različnih diplomatskih rangov, medtem ko o kodifikaciji tega področja še ne moremo govoriti.

V teoriji prava izraz »kodifikacija« Andrassy (1984, 23) pojmuje kot »zbiranje raztresenih, obstoječih pravnih pravil v enoten zbornik«, vendar v praksi težko govorimo o čisti kodifikaciji, saj je le-ta vedno povezana z določeno legislacijo, odvisno od obstoječega prava. Kodifikacija je delo pravo ustvarjajočega organa, ki se razlikuje od tistega, ki je ustvaril obstoječe pravne predpise. Kodifikacija lahko zajema pravila

---

<sup>11</sup> Nahlik (v Brglez 1996, 34) navaja deli Bernardusa de Rosegio (du Rosier) *Ambaxiator brevilogus* iz leta 1436 in G. Garcie de Villadiego *Tractatus de legato* iz leta 1485.



različne stopnje pravne veljave in časovnega nastanka, ki se v procesu kodifikacije med sabo usklajujejo ter izenačujejo.

V tem obdobju lahko govorimo o zametkih mednarodnih organizacij. Anderson (1993, 211) ugotavlja, da so se takrat pojavili resni predlogi za oblikovanje prvih mednarodnih organizacij<sup>12</sup> z namenom zmanjševanja in celo preprečevanja vojn med evropskimi državami. Srednjeveška monarhična Evropa je prizorišče dvorne diplomacije in predlog po oblikovanju takšne skupnosti ter nakazana želja po mednarodnem miru sta za Lipužičevo (2008, 91) pomembni, čeprav v tem obdobju nista obrodili kakšnih praktičnih uspehov.

Obdobje srednjega veka in faza oblikovanja jasnih obrisov prvotne diplomacije sta sklenjeni z vestfalskim mirovnim kongresom leta 1648, ki je končal tridesetletno vojno. Kongres je z mirovnim sporazumom potrdil princip ravnotežja moči v Evropi in države zavezal k temu, da so pazile druga na drugo; prav tako je omogočil, da se je začelo obdobje klasične evropske diplomacije (Jazbec 2009, 36).

Vestfalska ureditev je odprla številna vprašanja v diplomaciji, med njimi tudi tisto, ki se nanaša na privilegije in imunitete začasnih ter rezidenčnih odposlancev v državi sprejemnici. V preteklosti so bili odposlancem zagotovljeni določeni privilegiji in imunitete s strani države, vezane so bile na njihovo osebnost; izhajale so iz teorije reprezentance, znotraj katere so odposlanci predstavljali suverene (Udovič 2013, 96). V poznem srednjem veku so imunitete izhajale iz verske, pravne in praktične osnove. V verskem smislu je obstajalo prepričanje, da veleposlaniki delajo v splošno dobro, njihova naloga ni zgolj prenos sporočila ali pogajanje, temveč je njihov končni cilj ohranjanje miru in tako je uspešno opravljanje nalog v interesu vseh. Pravni vidik imunitet je bil zapisan v rimskem pravu in kasneje razširjen v kanonskem pravu tudi na rezidenčne misije; v skladu s pravom so za kršitelje obstajale sankcije, saj so s tem, ko so škodili misiji ali veleposlaniku, škodili vsem. Praktični vidik imunitet je utemeljen na recipročnosti, saj so dolžina in fizični napor srednjeveških potovanj ter slaba in počasna komunikacija zahtevale vzajemno spoštovanje pravil. Veleposlaniki, njihovo spremstvo in njihova lastnina so uživali imuniteto med potovanjem ter fizično nedotakljivost, ko so

---

<sup>12</sup> Leta 1462 je tedanji kralj Češke Georg Podiebrad predlagal zvezo evropskih vladarjev v boju proti Turkom. Ta predlog sicer ni dosegel nobenih pomembnejših rezultatov, je pa izjemno pomemben zaradi sodobno in jasno opredeljene organizacije takšne skupnosti: predlagani so bili generalna skupščina, pravica do izdajanja lastne valute in lasten pečat ter mednarodno sodišče. (Anderson 1993, 212)

enkrat prispeli. Imunitete so zagotavljale varnost diplomatske misije, vendar so bile pogojene z opravljanjem funkcij in s služenjem družbi kot celoti. (Hamilton in Langhorne 1995, 40–42)

V 17. stoletju se je z razvojem mednarodnega prava razvijalo tudi razumevanje privilegijev in imunitet, predstavniško idejo so razširili s konceptom ekstrateritorialnosti, znotraj katerega je ozemlje predstavništva spadalo pod ozemlje države pošiljateljice in ne sprejemnice ter je posledično spadalo pod zakonodajo države pošiljateljice (Udovič 2013, 97). Hamilton in Langhorne (1995, 43–44) poudarjata, da je bila doktrina ekstrateritorialnosti sprejeta iz praktičnih razlogov, obstoječe imunitete so bile namreč prilagojene kratkotrajni naravi začasnih misij in niso ustrezale rezidenčnim misijam. Rezidenčni veleposlaniki so bili pogosto premalo plačani in močno zadolženi, praksa, po kateri so jim sredstva zagotavljale države sprejemnice, pa je počasi izumirala, tako da upnikom ni preostalo drugega, kot da veleposlanika smatrajo za dolžnika, živečega v tujini.

#### **1.4 Diplomacija v novem veku**

Zgodnje novoveško obdobje in oblikovanje t. i. klasične diplomacije, zlasti 17. in 18. stoletje, sta zaznamovana predvsem z dvema dejavnikoma: po eni strani se začne opazna čezmorska ekspanzija tedaj najpomembnejših evropskih držav, ki se kmalu uveljavijo kot kolonialne velesile, po drugi strani pa te iste države v različnih vojaških koalicijah vodijo vojne za prevlado na evropskem kontinentu (Jazbec 2009, 36). Oba dejavnika močno prispevata k nadaljnjemu razvoju diplomatske prakse, slednji pa tudi povečuje število rednih srečanj evropskih vladarjev, kar lahko primerjamo z diplomacijo na vrhu, kot jo poznamo danes.

Klasična diplomacija je pogojena z obstojem stalne organizacije in osebja ter stalnih diplomatskih misij v drugih državah, ki predstavljajo skoraj edino obliko institucionaliziranega mednarodnega komuniciranja. Diplomatske misije so večji del opravljali karierni diplomati, ki so bili večinoma osredotočeni na politična vprašanja in na vodenje pogajanj, pri delu pa so bili, zaradi stopnje tehnološkega in komunikacijskega razvoja, bolj ali manj prepuščeni lastni iniciativi znotraj splošno danih navodil. Klasična diplomacija je neločljivo povezana s tajno diplomacijo in tajnimi pogodbami. Funkcijo predstavljanja je klasična diplomacija poglobila, medtem

ko je pomen funkcije opazovanja vedno bolj naraščal, kar je zaradi vedno večjega konkurenčnega boja med vodilnimi evropskimi državami odprlo prostor tudi za neuradno dejavnost diplomacije. (Jazbec 2009, 37)

V 17. in 18. stoletju se skrb glede zbiranja informacij in zaščite komunikacije le stopnjuje. Že od same ustanovitve rezidenčnih misij je bilo zbiranje informacij njen glavni namen, rezidenčnim veleposlanikom pa je to pomenilo glavno nalogo, saj so bili odgovorni za to, da svojim državam zagotovijo več in boljše informacije, kot jih imajo njihovi tekmeci (Hamilton in Langhorne 1995, 60–61). Informacije so veleposlaniki pridobivali tako z uradno pomočjo, preko svojega zaupnega tajnika, kot tudi z neuradno pomočjo, kamor prištevamo informacije s sodišč, uporabne stike s trgovci in z bankirji, podkupnine, vohunjenje ter celo vdore v prostore. Pridobivanje informacij so olajšale tudi sproščene navade pri lastništvu in shranjevanju uradnih dokumentov: sekretariat, veleposlaniki in ministri niso bili natančni pri ločevanju uradnih dokumentov od zasebnih, poleg tega pa so jih velikokrat pustili na nezavarovanih lokacijah ali kar v praznih prostorih ob odhodu. Na drugi strani komunikacije so bila ministrstva za zunanje zadeve, ki so informacije pridobivala z odpiranjem pisem in pošte ter z razvozlavanjem kod in šifer, kjerkoli je to bilo mogoče (Hamilton in Langhorne 1995, 75–76). Zaradi spremenjenega pojmovanja diplomatskih imunitet vlade niso več odkrito posegale v diplomatsko pošto, temveč so jo prestrezale na poti, jo prepisale in jo, če je le bilo mogoče, neopazno vrnile. Države so tajnost komunikacij lahko zagotovile zgolj z domnevanjem, da korespondenca lahko pride v nepooblaščne roke. Temu primerno so lahko uporabile dva načina zaščite, in sicer: uporabo diplomatskih kurirjev<sup>13</sup> ter kodiranje in šifriranje diplomatske pošte. Vendar Hamilton in Langhorne (1995, 62) opozarjata, da so bile države tudi pri uporabi kod in šifer zelo nepazljive; predolgo časa so uporabljale iste šifre, pogosto tudi po tem, ko so bile že razvozlane s strani vohunov. Šifre so bile enostavne za dešifriranje, sestavljene preveč naglo in nedosledno, poleg tega so v diplomatski pošti šifrirali samo občutljive dele besedila, kar je dešifriranje dodatno olajšalo. Skozi 15., 16. in 17. stoletje je izbor diplomatskih kurirjev postajal pomembnejši, razvijale pa so se tudi šifre in kode. Države so nedotakljivost diplomatske pošte in diplomatskega kurirja vsaj v teoriji priznale do konca 16. stoletja.

---

<sup>13</sup> Države so za pošiljanje resnično občutljivih in pomembnih sporočil uporabljale raje trgovce in druge *bona fide* popotnike, besedilo pa so jim včasih celo zašili v oblačila.

Konec 18. stoletja je diplomatski ustroj, skupaj s stalnim predstavništvom in z njegovimi privilegiji ter imunitetami, že dosegel obliko, ki je podobna sodobnemu razumevanju (Hamilton in Langhorne 1995, 78). Srednjeveški koncept predstavništva, da veleposlanik služi tako interesu splošne harmonije kot interesu lastnega vladarja, je v popolnosti zamenjal koncept veleposlanika, katerega izključna obveznost je služiti interesom svojega vladarja. Tudi standardizacija privilegijev in imunitet med 18. stoletjem je samo poudarila veleposlanikovo vlogo, da predstavlja svojega suverena pri drugem.

Čezmorska ekonomska ekspanzija zahodne Evrope in neprestano menjavanje kombinacije ravnotežja moči ter prerazporejanja političnih odnosov med vodilnim evropskimi državami v 18. in 19. stoletju, nista pripomogla samo k nadaljnjemu razvoju in vsebinskem oblikovanju diplomacije, ampak sta tudi ključno prispevala k razvoju mednarodnega prava in njegovi kodifikaciji (Jazbec 2009, 37). Vrh razvoja klasične diplomacije predstavlja dunajski kongres leta 1815, ki jasno kodificira klasično diplomacijo. Diplomacija je prvič priznana kot poklic oz. dejavnost, ki ima svoja pravila delovanja in obnašanja, ki so bila tudi mednarodno sprejeta.

Andrassy (1984, 25) poudarja, da gre pri delu dunajskega kongresa za delno kodifikacijo na določenem področju mednarodnega prava, ki jo je po definiciji potrebno razlikovati od splošne kodifikacije, do katere do danes še ni prišlo. Potrebno pa je razlikovati tudi med sistemsko, načrtno in priložnostno kodifikacijo. Pri dunajskem kongresu govorimo o priložnostni kodifikaciji, delo je bilo namreč slučajno in izzvano s konkretno potrebo.

Dunajski kongres označuje sodobni razvoj diplomatskega prava, menita Bohte in Sancinova (2006, 54). V prilogi D Zaključnega akta je bil sprejet Pravilnik o razredih in rangu diplomatskih predstavnikov, ki je odvrnil predvsem boj med državami in vladarji okoli prvenstva ter s tem postavil temelje bilateralne diplomacije. Dunajski pravilnik utrjuje tri razrede diplomatskih predstavnikov; Aachenski protokol iz leta 1818 ga dopolnjuje s še enim razredom, ki je danes že opuščen. Dunajski pravilnik je tako rešil vprašanje prestiža diplomatskih predstavnikov, ki je bilo odprto že vse od vzpostavitve stalnih predstavništev in je imelo velik simbolni pomen (Udovič 2013, 141).

Do dunajskega kongresa je bila večina pravil klasičnega diplomatskega prava že oblikovana; dunajski pravilnik tako pomeni prvo mednarodno kodifikacijo sodobnega

diplomatskega prava (Brglez 1996, 40). Udovič (2013, 137) pa dunajskemu kongresu poleg tega pripisuje tudi številne druge inovacije, kot so: francoski jezik je dokončno zmagal kot glavni jezik diplomacije, konzule so umestili v sistem državnih predstavništev ter dokončno so razdelili visoko (*high*) in nizko (*low*) politiko. Na izhodišču kongresa je temeljila tudi konferenčna diplomacija na vrhu, ki se je kasneje razvila v vrhovno in konferenčno diplomacijo (Udovič 2013, 142).

Pomemben mejnik v zgodovini kodifikacije prava o diplomatskih privilegijih in imunitetah pred kongresom pa pomeni *The Diplomatic Privileges Act* Združenega kraljestva iz leta 1708, ki predstavlja nacionalno implementacijo norm mednarodnega običajnega prava. Akt je dokončno in jasno določil vsebino pravil glede diplomatske imunitete in privilegijev; med drugim je priznal absolutno osebno nedotakljivost veleposlanikov in drugih predstavnikov tujega suverena ali države, nedotakljivost njihovega celotnega premoženja in za neveljavna razglasil vsa procesnopravna dejanja zoper njih (Bohte in Sancin 2006, 59). Brglez (1996, 39) dodaja, da je Akt dokončno vplival na kristaliziranje mednarodnih običajnih pravnih pravil sodobnega diplomatskega prava o diplomatski imuniteti in privilegijih.

Dunajski kongres je obnovil in uredil obstoječo diplomatsko prakso; v 19. stoletju smo priča postopni profesionalizaciji diplomacije. Pojav moderne države s centraliziranimi in kompleksnimi birokratskimi strukturami je vodil v oblikovanje tujih storitev z rednimi kariernimi vzorci in pravili za urejanje področij diplomatskega rekrutiranja, izobraževanja diplomatov, promocije, upokojitve in plačila (Hamilton in Langhorne 1995, 89–90). Diplomacija se je morala prilagoditi tehnološkemu napredku in spremembam gospodarskih, političnih ter družbenih okoliščin, hkrati pa so železnice, parniki in telegrafi privedli do revolucije v komuniciranju.

V 18. in začetku 19. stoletja so bile cestne povezave izjemno slabe, diplomatska korespondenca ni potovala nič hitreje kot dober jezdec na konju<sup>14</sup>. Odposlanci so se na pot odpravili z okvirnimi navodili s strani zunanjih ministrstev, pri delu pa so imeli bolj ali manj širok manevrski prostor za delovanje po lastni iniciativi, sploh v situaciji, ki je

---

<sup>14</sup> Pozimi je potovanje iz Londona do Sankt Peterburga lahko trajalo ves mesec, diplomatska pošta pa je iz Londona do Konstantinopla potovala tudi tri, štiri tedne. Dvajset dni je potovalo pismo iz Pariza do francoskih delegatov na kongresu v Ljubljani. Rekordni čas, v katerem je nujna pošta leta 1822 prispela iz Londona na Dunaj, pa je bil teden dni. Medcelinske povezave so bile še počasnejše. Eban (V Jönsson in Hall 2004, 410) kot primer navaja memorandum ameriškega predsednika svojemu zunanjemu ministru konec 18. stoletja, v katerem navaja, da od španskega veleposlanika že dve leti nimajo vesti.

zahtevala nujno ukrepanje. Daljša kot je bila razdalja med veleposlaništvom in državo pošiljateljico, večjo svobodo pri delovanju so uživali. Komunikacijska revolucija sredi 19. stoletja<sup>15</sup> pa je center odločanja v zunanji politiki premaknila v smeri zunanjega ministrstva. V naslednje pol stoletja je telegram predstavljal osnovno sredstvo komunikacije med zunanjim ministrstvom in njegovimi misijami, še vedno pa ga je dopolnjevala tradicionalna diplomatska pošta, kar je imelo velik vpliv na naravo diplomatskega predstavljanja. Zunanja ministrstva so se preoblikovala v učinkovite birokratske stroje, ki so navodila odposlanca lahko poslala v manj kot štiriindvajsetih urah. Tako so delovanje odposlanca skoraj v celoti določala telegrafska navodila, njegovo ravnanje pa je bilo lahko nadzorovano bolj ali manj na dnevni osnovi. (Hamilton in Langhorne 1995, 131–133)

Do konca 18. stoletja je večina evropskih držav organizirala ministrstva za zunanje zadeve za kar najbolj učinkovito zbiranje informacij. Poleg kurirskih storitev so vključevala tudi posebne oddelke, namenjene odpiranju diplomatske pošte ter razvozlavanju kodirane in šifrirane diplomatske korespondence tujih vlad in odposlancev, imenovane črni kabineti (*cabinet noir*). Vodilne evropske velesile se tajnim policijam in črnim kabinetom kljub uveljavitvi mednarodnopravnih pravil na osnovi mednarodnih običajev niso hotele odpovedati, saj jim je poznavanje namenov, tako prijateljev kot sovražnikov, predstavljalo politično prednost. Zunanja ministrstva so za diplomatsko korespondenco začela uporabljati lastno kurirsko službo; poleg tega se je uveljavila uporaba zapečatenih diplomatskih pošiljk, kar je otežilo tajno prestrezanje, izum telegrama pa je obudil uradno podporo dekodiranja diplomatske komunikacije. Države so tako hkrati posegale v diplomatsko komunikacijo drugih držav, same pa so tovrstne posege v tajnost poskusile preprečiti z bolj zapletenimi in večkratnimi šiframi, ki so jih redno spreminjale, z odvečnimi in nepotrebnimi šiframi ter s parafraziranjem sporočil. Poleg tehnoloških metod poseganja v tajnost diplomatske komunikacije so se v uporabi ohranile tudi starejše tehnike, kot sta brskanje po smeteh diplomatov in podkupovanje zaposlenih na veleposlaništvih. (Hamilton in Langhorne 1995, 122–124)

---

<sup>15</sup> Hitrost diplomatske komunikacije s Francijo je napredovala že leta 1829, ko so za prenos političnih informacij vzpostavili semaforski telegrafski sistem Claudea Chappeja. Verigo podobnih semaforjev so leta 1838 uvedli tudi v Rusiji, kasneje tudi v Prusiji, kar je pomenilo, da je sporočilo iz Sankt Peterburga v Berlin prispelo v 50-ih urah. Zunanja ministrstva so ustanovila tudi redne kurirske storitve, vendar o pravi revoluciji v komunikaciji lahko govorimo šele od sredine 19. stoletja z izgradnjo železnic in uveljavitvijo parnikov, predvsem pa z izumom električne telegrafije.

V Evropi pomen konzulov v novi fazi sprva upada, njihov razvoj pa stagnira, o čemer pričajo številne pogodbe, ki vključujejo klavzule o izključitvi ali omejevanju pošiljanja konzulov med državami pogodbenicami. Širjenje konzularne mreže pospešita krepitev gospodarskih odnosov med državami in razvoj mednarodne trgovine, kar pripomore k sistematičnemu organiziranju konzularne službe. V drugi polovici 18. stoletja smo pričali prvim mednarodnim pogodbam, ki urejajo vzajemno izmenjavo konzulov med državami pogodbenicami<sup>16</sup>, vodilni trgovski in pomorski narodi so začeli sprejemati statute, ki so definirali funkcije njihovih konzulov v tujini. (Lee 2008, 6) V 19. stoletju se je institut konzula začel naglo razvijati, opazna je celo tendenca hitrega povečevanja števila konzulatov v primerjavi z zmanjševanjem števila stalnih diplomatskih misij (Bohte in Sancin 2006, 54), pošiljanje in sprejemanje konzulov pa je pridobilo visoko stopnjo enotnosti v pravu in praksi (Lee 2008, 7). Hamilton in Langhorne (1995, 116–117) poudarjata, da so konzularne in diplomatske storitve skozi celotno 19. stoletje ostale ločene, primarna funkcija zbiranja gospodarskih informacij in pomoči trgovcem je bila tako zaupana konzulatom ter konzulom, ki jih je vlada imenovala v trgovska središča sveta.

Vzporedno s kolonialno ekspanzijo so v 19. stoletju evropske sile nalagale režim kapitulacije in pristojnost lastnih konzulov tudi v nekrščanskih državah Azije ter Afrike. Konzuli krščanskih sil so imeli ekskluzivno civilno in kazensko jurisdikcijo nad svojimi državljani v določenih nekrščanskih državah. To pristojnost je utemeljevala pravna doktrina ekstrateritorialnosti<sup>17</sup>, po kateri so bili državljani, subjekti ali zaščitene osebe krščanskih držav izvzeti iz teritorialne jurisdikcije in so spadali v zakonodajno ter sodno jurisdikcijo svoje države (Lee 2008, 7). Režim 19. stoletja je temeljil na t. i. kapitulacijah, ki so jih osmanski vladarji sklepali z evropskimi vladarji od 16. stoletja dalje. Ti posebni dogovori so podanikom krščanskih vladarjev omogočali svobodo veroizpovedi in jih izvzemali iz turške jurisdikcije, hkrati pa so spadali pod jurisdikcijo konzula določene države. Konzuli se od takrat ne volijo več, ampak se imenujejo s strani vladarjev, postanejo njihovi agenti. Izvenevropske države so se skupaj s politično in gospodarsko emancipacijo v 20. stoletju počasi osvobodile režima kapitulacije ter

---

<sup>16</sup> Franco- Spanish Convention of Pardo z dne 13. marca 1769 je bila prva izmed njih.

<sup>17</sup> Pojem »ekstrateritorialnosti« je potrebno razlikovati od pojma »eksteritorialnosti«. Medtem ko se prvi nanaša na prednost načela nacionalne jurisdikcije pred teritorialnim načelom in pomeni izvzetje od lokalne jurisdikcije ter hkrati podaljšanje jurisdikcije izven meja države, se slednji nanaša na imunitete, ki jih odposlancu podeljuje mednarodno pravo.

pristojnosti tujih konzulov nad njihovimi državljani v kazenskih in civilnih zadevah (Degan 2011, 323).

V nasprotju z diplomatskim pravom in nacionalno implementacijo norm mednarodnega običajnega prava, ki ustrezen pravni položaj zagotavlja tujim veleposlanikom v Aktu iz leta 1708, je na področju konzularnega prava v tem obdobju mogoče videti zgolj notranje pravno ureditev delovanja konzulov v tujini<sup>18</sup>. 19. stoletje je na področju konzularnega prava bolj ustvarjalno, meni Brglez (1996, 42), in pri tem izpostavi tri tendence, in sicer: razširitev sistema kapitulacij ter uvedbe sistema eksteritorialnosti, pogodbeno določanje svobodne trgovine v trgovinskih odnosih med enakopravnejšimi evropskimi in ameriškimi državami ter sklepanje bilateralnih konzularnih konvencij, ki so v tem obdobju postale običajna praksa urejanja konzularnih odnosov.

### **1.5 Diplomacija v 20. stoletju**

Prve oblike formalnega multilateralizma so se pojavile od sredine 19. stoletja z ustanovitvijo prvih mednarodnih komisij, ki so bile predhodnice mednarodnih organizacij. Za začetek tovrstne diplomatske prakse velja ustanovitev komisije za rečno plovbo po Renu, ko so države ugotovile, da bodo skupne interese glede rečne plovbe in izkoriščanja rečnega potenciala lažje uresničevale večstransko kot pa dvostransko. Do konca stoletja se je pojavilo še več komisij in podobnih organov na različnih področjih. Prva mednarodna organizacija je v današnjem pomenu besede Društvo narodov (v nadaljevanju DN), ustanovljeno leta 1920 po koncu prve svetovne vojne na pobudo ameriškega predsednika Wilsona, in velja za predhodnico OZN, ustanovljene leta 1945 po koncu druge svetovne vojne. (Jazbec 2009, 38)

Na vprašanje, kdaj točno lahko začnemo govoriti o obdobju moderne diplomacije, med avtorji obstajajo različni odgovori. Jazbec (2009, 39) meni, da je ključno vlogo pri izoblikovanju prepoznavnih elementov moderne diplomacije, poleg delnih diplomatskih izkušenj iz prakse prvih mednarodnih organizacij iz 19. stoletja, odigral diplomatski učinek DN.

---

<sup>18</sup> Francoske ordinance iz leta 1781 in 1833 so prve tovrstna konzularna ureditev, sledila je Nizozemska leta 1786, Consular Service Acts ZDA leta 1792 in 1856 ter British Consular Act leta 1825 (Lee v Brglez 1996, 39).



Jazbec (prav tam) osnovne značilnosti moderne diplomacije povzema po številnih virih in mednje šteje tako obstoj stalne diplomatske organizacije ter stalnega osebja, ki se ukvarja z diplomacijo, obstoj stalnih diplomatskih misij v drugih državah in pri mednarodnih organizacijah kot tudi pojav novih načinov mednarodnega diplomatskega komuniciranja (npr. parlamentarna in direktna med šefi držav ter vlad). Prvotna politična diplomacija je razširjena z novimi temami (vojaštvo, kultura, ekonomija, znanost ...), ki se od politične ločijo po nosilcih in po dejavnosti, kar vpliva tudi na ustrezno profiliranje diplomatskih predstavnikov. Izrazit razvoj prometne in komunikacijske tehnologije je korenito spremenil način dela v diplomaciji ter pospešil razvoj diplomatske prakse in nenazadnje omogočil obstoj stalne ter sprotne komunikacije med zunanjimi ministrstvi in njihovimi misijami.

Diplomati so bili po definiciji vedno vpleteni v različne oblike zbiranja informacij, do 20. stoletja pa se je že oblikovala jasna ločnica med zakonitim zbiranjem podatkov in vohunjenjem (Hamilton in Langhorne 1995, 188–189). Med legitimne funkcije diplomacije tako prištevamo pridobivanje informacij iz publikacij in pogovorov z novinarji, uradniki in politiki; čeprav načini niso vedno javni, so pošteni, medtem ko gre pri podkupovanju, prisluškovanju in kriptanalizi za manj častitljiva sredstva. Vlade se informacijam, ki so jih dobile na dodaten način, niso bile pripravljene odpovedati. Zaradi tega so se v večini držav oblikovale posebne agencije, ki so se ukvarjale izključno z vohunjenjem in s protivohunjenjem ter z dekodiranjem signalov in komunikacije drugih držav. Vendar Hamilton in Langhorne (1995, 194) opozarjata na to, da to še zdaleč ni olajšalo delo rezidenčnih veleposlanikov, temveč sta vedno večja želja in potreba vlad po informacijah v njihovo zbiranje vključila tudi sodelovanje profesionalnih diplomatov s tajnimi službami. Prestrežanje diplomatske komunikacije in njeno dešifriranje sta tako tudi po drugi svetovni vojni še vedno igrala pomembno vlogo, čeprav sta sodila izven mednarodnih pravnih običajev.

Obdobje od polovice 19. stoletja do pozne polovice 20. stoletja je bilo odločilno za razvoj večstranske diplomatske prakse, ki se je v sodobni diplomaciji tako razširila, da v nekaterih primerih kompenzira, če ne celo izriva dvostransko diplomacijo. Jazbec (2009, 40–41) je prepričan, da je dvostransko urejanje medsebojnih zadev še vedno temelj diplomatske prakse, vendar je multilateralna diplomacija odraz univerzalnega in globalnega sodobnega svetovnega dogajanja. Tako pristopa tudi k reševanju njegovih problemov in je kot taka vsekakor razvojna nadgradnja klasične bilateralne diplomacije.

Tudi Bohte in Sancinova (2006, 54) omenjata pojav novih tendenc v razvoju diplomacije ter diplomatskega prava zaradi organizirane mednarodne skupnosti in skupnega reševanja najpomembnejših mednarodnih vprašanj. Klasičen domet diplomata, ki opravlja vse zunanjepolitične naloge, je nezadosten, potrebna je posebna strokovna priprava diplomatov, kar se kaže v ponovnem pošiljanju *ad hoc* diplomatov. V tem razvoju ne vidita negacije stalne diplomacije, ampak le njeno dopolnitev. Dembinski (1988, 7) se strinja z njima, ko pravi, da so diplomatska vprašanja postala večinoma tehnične narave. Zaradi tega pri njihovem reševanju sodelujejo tehniki, ki predstavljajo relevantna tehnična ministrstva, in ne klasični diplomati, ki predstavljajo ministrstvo za zunanje zadeve. S pravnega vidika pa takšne misije in delegacije še vedno spadajo v kategorijo diplomatskih misij.

V obdobju do nastanka DN se je razvoj diplomatskega prava nadaljeval, potrdila pa so se pravila, ki so se razvila v obdobju od renesanse do dunajskega kongresa. V drugi polovici 19. stoletja poteka kodifikacija tega področja pretežno preko multilateralnih konvencij, vendar dlje kot od neformalnih naporov na področju diplomatskega prava ni prišlo (Brglez 1996, 41–42). V okviru DN je bil ustanovljen Odbor ekspertov za postopno kodifikacijo mednarodnega prava, vendar diplomatskega prava ni štel med tista področja, kjer bi bila potrebna kodifikacija, saj naj bi bilo področje ustrezno urejeno s pravili mednarodnega običajnega prava (Bohte in Sancin 2006, 60). Formalna kodifikacija diplomatskega prava, tudi prava o diplomatskih privilegijih in imunitetah, je tako potekala na regionalnem nivoju. Med pomembnejše dosežke sodita Konvencija o diplomatskih funkcionarjih, sprejeta na Šesti mednarodni ameriški konferenci v Havani leta 1928, ki je predvidela pravico do svobodne komunikacije med diplomatsko misijo in državo pošiljateljico ter nedotakljivost diplomatske korespondence, listin in arhivov, ter Harvardski osnutek o diplomatskih privilegijih in imunitetah iz leta 1932, ki je predvidel široko pravico komuniciranja z vsemi sredstvi na razpolago, ne le z državo pošiljateljico, temveč tudi z drugimi misijami v državi sprejemnici in mednarodnimi organizacijami.

Vsebina prava o diplomatskih privilegijih in imunitetah v mednarodnem pogodbenem pravu na univerzalni ravni še v prvi polovici 20. stoletja ni bila določena, temveč je bila del mednarodnega običajnega prava (Bohte in Sancin 2006, 60–61). V drugi polovici 20. stoletja je pod okriljem ZN ustanovljena Komisija za mednarodno pravo (v nadaljevanju KMP) z resolucijo Generalne Skupščine (v nadaljevanju GS) 174 (II). S

sprejetjem nekaterih temeljnih mednarodnih sporazumov, med katerimi zagotovo izstopata DKDO iz leta 1961 in DKKO iz leta 1963, je prišlo do obsežne kodifikacije diplomatskega in konzularnega prava. Če k temu prištejemo še KSM iz leta 1969, DKPD iz leta 1975, Konvencijo o privilegijih in imunitetah Združenih narodov iz leta 1946 ter Konvencijo o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij iz leta 1947, imamo pred sabo vseobsežno dosedanjo kodifikacijo sodobnega diplomatskega in konzularnega prava.

K predmetu sodobnega diplomatskega prava se je v obdobju ZN pristopilo načrtno in sistematično, za razliko od prejšnjih priložnostnih poskusov kodifikacije. Poleg tega pa je mogoče opaziti vzporednost obravnave na univerzalni in regionalni ravni kodifikacije. Brglez (1996, 10–11) pri kodifikaciji v okviru ZN poudarja, da jo je potrebno razumeti v povezavi s »progresivnim razvojem mednarodnega prava«, istočasno pa ne smemo zanemariti odnosa kodifikacije do obstoječega in nastajajočega mednarodnega običajnega prava.

Najmodernejša teorija o pravnem temelju diplomatskih privilegijev in imunitet ter osnova vseh kodifikacijskih konvencij je funkcionalna teorija, ki prevladuje v teoriji in praksi mednarodnega prava po letu 1945. V skladu s to teorijo so diplomatski predstavniki do privilegijev in imunitet v državi sprejemnici upravičeni zgolj zaradi tega, da lahko uspešno in učinkovito opravljajo svoje funkcije. Vse države so zato diplomatskim misijam in njihovem osebju dolžne nuditi tisti minimum imunitet, potreben za neovirano opravljanje funkcij (Bohte in Sancin 2006, 129). Na funkcionalno nujnost se v preambuli sklicujejo tako DKDO kot tudi preostale konvencije, ko zagotavljajo, da namen diplomatskih privilegijev ni v prednost postavljati posameznika, temveč zagotoviti uspešno opravljanje funkcij posamezne oblike predstavništva.

Diplomatski privilegiji in imunitete so imeli skozi zgodovino različne teoretične razlage in utemeljitve, od katerih je najstarejša teorija reprezentance. Teorija predstavljanja ima izvor v najstarejših obdobjih razvoja diplomacije, ko je veljalo prepričanje, da odposlanec predstavlja svojega vladarja in si zasluži privilegije ter imunitete, kot da bi on sam bil suveren države, ki ga je poslala. Ta teorija je v današnjem času neprimerna ravno zaradi njenega temeljnega izhodišča, pripisovanja suverenosti monarhom, saj je danes suverenost pripisana narodom. Njene sledi je mogoče najti v teoriji, da

diplomatski predstavnik poseblja državo pošiljateljico (Bohte in Sancin 2006, 127). DKDO v preambuli privilegije in imunitete utemeljuje s predstavniško funkcijo, v 3. členu pa izmed funkcij diplomatske misije na prvo mesto postavlja predstavljanje države pošiljateljice v državi sprejemnici. KMP je leta 1958 GS ZN predložila poročilo o svojem delu na področju kodifikacije pravil o diplomatskih odnosih<sup>19</sup> (v nadaljevanju DADI). V okviru tega pripravljalnega dela je KMP (Komisija za mednarodno pravo 1958, 94–95) pojasnila, da je pri razreševanju vprašanj, na katera praksa ne daje jasnih smernic, sledila teoriji funkcionalnosti, hkrati pa ni pozabila na reprezentativni značaj, ki ga imata še vedno vodja diplomatske misije in misija sama.

Večina starejših teoretikov mednarodnega prava, teoretikov klasične doktrine in prakse je diplomatske privilegije ter imunitete utemeljevala s teorijo eksteritorialnosti. Po tem konceptu se prostore diplomatske misije smatra zunaj ozemlja in jurisdikcije države sprejemnice, hkrati pa spadajo pod ozemlje države pošiljateljice. Isto pravilo se aplicira tudi na nosilce diplomatskih privilegijev in imunitet (Bohte in Sancin 2006, 128). Teorija eksteritorialnosti ni primerna več za pravno utemeljevanje privilegijev in imunitet. Neumann (1998, 424) celo pravi, da je pojem eksteritorialnosti danes »pravna fikcija«, prostori diplomatske misije namreč niso eksteritorialni, ampak na ozemlju države sprejemnice uživajo poseben pravni položaj. Zaradi tega je to teorijo v novejšem času nadomestila teorija funkcionalnosti (Bohte in Sancin 2006, 128).

Omenjene konvencije predstavljajo sodobni *corpus diplomaticus*. Bohte in Sancinova (2006, 57) menita, da se s sprejemom omenjenih konvencij zaključuje sodobna kodifikacija diplomatskega in konzularnega prava; prav tako se potrjuje progresivni razvoj mednarodnega prava na tem področju. Še vedno pa pušča prostor za nadaljnji progresivni razvoj in kodifikacijo nastalih običajnih pravil glede vprašanj, ki v obstoječi kodifikaciji niso zajeta. Na tem mestu je potrebno omeniti vprašanje zaščite diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja kurir, saj to vprašanje predstavlja enega nedokončanih vidikov sodobnega diplomatskega prava.

Pospešena kodifikacija ne predstavlja edine novosti v diplomaciji v drugi polovici 20. stoletja. Pomembno se mi zdi izpostaviti informacijsko revolucijo, ki je po mnenju Udoviča (2013, 250) zarezala v ustroj diplomacije, kot smo ga poznali. Zaradi novih komunikacij je odpadla ena temeljnih nalog diplomatskega predstavništva – poročanje.

---

<sup>19</sup> *Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities with commentaries.*

Do podatkov obstaja vedno večji dostop, njihova pretočnost je vedno višja, zato se od odposlancev ne zahteva več zgolj samo posredovanje podatkov, ampak tudi njihova interpretacija in predvidevanje. Pri tej novosti je v razvoju diplomacije ponovno potrebno izpostaviti pomen komunikacije in prilagoditev njene zaščite za uspešno ter učinkovito opravljanje diplomatskih funkcij.

## **2 DUNAJSKA KONVENCIJA O DIPLOMATSKIH ODNOSIH**

Področje diplomatskega prava do leta 1964, ko je v veljavo stopila DKDO, ni premglo enotne in celostne kodifikacije, deloma ga je pokrival edini uradni dokument – Dunajski pravilnik iz leta 1815, ki je ovrgel prednostno listo papeža Julija II. iz leta 1504; le-ta je določil pravila prednostnega vrstnega reda s tem, ko je uredil stopnje diplomatskih predstavnikov (Lipužič 2008, 27–28). Berkovič (1997, 15–17) pravi, da je bil pravilnik zgolj delna kodifikacija, po obsegu majhna, saj je reševal malo vprašanj; poleg tega je bil tudi zastarel. Preostali del prava so pokrivala pravila, ki so bila sprejeta že prej z mednarodnim običajnim pravom (Lipužič 2008, 28). Preambula DKDO priča o pomembnosti mednarodnega običajnega prava danes s tem, ko zagotavlja, da se vprašanja, ki jih ne urejajo posebni dogovori ali DKDO, rešujejo po pravilih mednarodnega običajnega prava.

KMP je na svoji prvi seji leta 1949 določila 14 prednostnih tem, ki so bile pripravljene za kodifikacijo. Mednje je uvrstila tudi diplomatske in konzularne odnose ter imunitete, ni pa jim podelila prioritete, ugotavlja Radović (1990, 14), temveč jih je skoraj brez razprave uvrstila na začasno listo. Neposreden povod za kodifikacijo omenjenega področja Radovičeva (199, 14–15) vidi v krizi med Jugoslavijo in Sovjetsko zvezo ter ostalimi vzhodnoevropskimi državami, Jugoslavija je bila namreč žrtev pogostega kršenja mednarodnega prava, obstajal je celo strah poslabšanja mednarodnih odnosov. Tudi Đorđević in Mitić (2000, 22) se strinjata z njo glede vzroka, ko izpostavita »flagrantne kršitve vseh osnovnih obstoječih pravil diplomatskega prava proti diplomatskim misijam in konzulatom Jugoslavije ter njihovem osebjem s strani držav članic Komniforma«, še posebno preprečevanje službenih stikov, preprečevanje prejemanja službene pošte, cenzura in ilegalni vstopi v prostore misije, če med številnimi naštetimi kršitvami omenim le tiste, ki se nanašajo na svobodno občevanja. Predlog jugoslovanskega predstavnika na nujno kodifikacijo področja je v GS užival visoko podporo, le-ta pa se je na njegov predlog odzvala z resolucijo Generalne skupščine OZN 685/VII 05. decembra 1952 (Radović 1990, 16). Na podlagi resolucije je komisija z delom začela leta 1954 in A. E. F. Sandströma imenovala za posebnega poročevalca; štiri leta kasneje je Generalni skupščini predložila končni osnutek konvencije o diplomatskih odnosih (Brglez 1996, 53). Osnutek je obravnaval Šesti odbor GS, zadolžen za pravna vprašanja, ki pa ni bil prepričan o nujnosti kodifikacije tega področja, ki naj bi bilo že urejeno z mednarodnim običajnim pravom in

mednarodnimi običaji, obstajal pa je tudi strah, da bi kodifikacija zožila privilegije in imunitete diplomatskim agentom (Simoniti in Agius v Simoniti 2014, 21). Ravno preširoka tolmačenja privilegijev in imunitet ter posledične zlorabe pa so po mnenju komisije (Komisija za mednarodno pravo 1958) pripomogle k odločitvi, da je bilo mednarodno običajno pravo potrebno dopolniti s pravno obvezo, s sistemom strogo določenih pravil v praksi. Za obravnavo osnutka je GS 07. decembra 1959 z resolucijo 1450/ XIV sklicala Konferenco o diplomatskih odnosih in imunitetah na Dunaju, na kateri je sodelovalo 81 držav, 75 držav je bilo članic ZN, 6 pa članic njenih specializiranih agencij ali strank Statuta mednarodnega sodišča. Konferenca je po petih tednih dela, 14. aprila 1961, sprejela Konvencijo o diplomatskih odnosih<sup>20</sup>, ki vsebuje vsega 53 členov ter dva opsijska protokola o obveznem reševanju sporov in pridobivanju državljanstva. Konvencija je z opsijskima protokoloma v veljavo stopila aprila leta 1964. (Simoniti in Agius v Simoniti 2014, 21)

Po večini gre pri DKDO za kodifikacijo že obstoječih pravil mednarodnega običajnega prava, ki so jih države v praksi uporabljale; govorimo pa lahko tudi o progresivnem pravnem razvoju (Brglez 1996, 54). V primerjavi s prejšnjimi pravnimi ureditvami konvencija širi področje diplomatske tematike, saj je razrešila vprašanje dotedanjih različnih interpretacij obveznosti in posledično nasprotujočih si rešitev držav v praksi (Simoniti in Agius v Simoniti 2014, 22). Konvencija je med drugim uvedla t. i. španski amandma, ki diplomatskemu predstavništvu omogoča opravljanje konzularnih funkcij, večjo zaščito same misije, nedotakljivost prostorov je razširila na nedotakljivost druge lastnine, opreme in prevoznih sredstev (3. odstavek 22. člena); absolutna nedotakljivost arhivov in dokumentacije je jasneje izražena z dodanim izrazom »vedno in povsod« (24. člen); dodala je ustanovo *ad hoc* diplomatskega kurirja (6. odstavek 27. člena) (Simoniti 2014, 214).

Dejstvo, da je DKDO do sedaj ratificiralo kar 190<sup>21</sup> držav, kaže na to, da je bila konvencija sprejeta s strani celotne mednarodne skupnosti ter da je ta kodifikacija zagotovo vplivala na nadaljnje oblikovanje pravil mednarodnega običajnega prava (Brglez 1996, 54). Berković (1997, 18–19) pravi, da je DKDO postala del

---

<sup>20</sup> 500 UNTS 95.

<sup>21</sup> Število predstavlja pogodbeno stanje na dan 14. avgusta 2015. Za tekoče pogodbeno stanje, izjave, pridržke in ugovore k pridržkom glej: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-3&chapter=3&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-3&chapter=3&lang=en).

mednarodnega običajnega prava in je kot taka obvezujoča tudi za države stranke v sporu, ki niso pogodbenice konvencije.

## 2.1 Funkcije diplomatske misije

Bistvo funkcij diplomatskih misij se je v mednarodni skupnosti postopoma izoblikovalo skozi nekaj zadnjih stoletij. V praksi praviloma niso obstajala nasprotna si tolmačenja pravil in zaradi tega tudi kodifikacija funkcij v DKDO predstavlja samo zapis že ustaljenih običajnih pravnih pravil, menita Bohte in Sancinova (2006, 89). Pred sprejetjem DKDO ni obstajal uradni pravni dokument, ki bi naštel diplomatske funkcije, pravi Denza (2008, 30), in kot primer dokumenta navaja Havansko konvencijo, ki zgolj prepoveduje vmešavanje v notranje zadeve države sprejemnice in nalaga obveznost komunikacije samo z ministrstvom za zunanje zadeve, ne vsebuje pa pozitivne funkcije. Funkcije diplomatske misije, ki jih našteva 3. člen DKDO, so:

- a) predstavljanje države pošiljateljice v državi sprejemnici;*
- b) v državi sprejemnici zaščita interesov države pošiljateljice in njenih državljanov v mejah, ki jih dovoljuje mednarodno pravo;*
- c) pogajanja z vlado države sprejemnice;*
- d) obveščanje z vsemi dovoljenimi sredstvi o pogojih in razvoju dogodkov v državi sprejemnici in poročanje o tem vladi države pošiljateljice;*
- e) pospeševanje prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico in razvijanje medsebojnih gospodarskih, kulturnih in znanstvenih odnosov. (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, 3. čl.)*

V komentarjih KMP (Komisija za mednarodno pravo 1958, 90) pojasnjuje, da bi bilo podrobno naštevanje vseh funkcij izjemno dolgotrajno, zato se ji zdi smotrno naštetih samo osnovne kategorije s širokimi oznakami, ki jih v komentarjih nadaljnje razčleni in podrobno opiše. Funkcija v pododstavku a) okarakterizira celotno dejavnost misije; je tista osnovna funkcija, iz katere izhajajo vse ostale: misija in še posebno šef misije sta predstavnika države pošiljateljice v vseh odnosih z državo sprejemnico; pododstavki b, c in d pa imenujejo klasične funkcije diplomatske misije (prav tam). S funkcijo predstavljanja države lahko najbolj opredelimo bistvo diplomatskih odnosov in diplomatskega prava; po mnenju Bohteta in Sancinove (2006, 92) le-ta jasno razmejuje funkcije diplomatskih misij in funkcije konzularnih misij.



Funkcija varovanja interesov države pošiljateljice in njenih državljanov v državi sprejemnici v pododstavku b se mora izvajati v mejah mednarodnega prava, v komentarjih še enkrat poudari KMP (Komisija za mednarodno pravo 1958, 90), saj so nekatere države v postopku oblikovanja konvencije izrazile dvom glede te funkcije in zaskrbljenost glede njihove suverenosti. Ta funkcija prav tako ne vpliva na veljavnost pravila nevmešavanja v notranje zadeve države sprejemnice, kot ga določa 41. člen DKDO (prav tam). Omenjena funkcija in preostala vprašanja zaščite interesov države pošiljateljice ter njenih državljanov v državi sprejemnici primarno povezujemo s konzularnimi funkcijami in jih zato podrobneje urejajo DKKO, kjer je na prvem mestu med konzularnimi funkcijami, in posamezni dvostranski konzularni sporazumi. V drugem odstavku 3. člena DKDO je zapisano, da nobene določbe te konvencije ni mogoče razlagati, kot da diplomatskemu predstavništvu prepoveduje opravljanje konzularnih nalog; hkrati pa 3. člen DKKO potrjuje sposobnost diplomatske misije za opravljanje konzularnih funkcij. Kadar diplomatska misija izvaja konzularne funkcije, ne deluje samo enakopravno konzulatom, temveč se ji pri tem ponujajo določene širše možnosti, kot je npr. komuniciranje z osrednjimi organi države sprejemnice (Berković 1997, 59).

Funkciji pogajanja z vlado države sprejemnice in predstavljanja je v praksi težko razlikovati. K temu zagotovo ne pripomore dejstvo, da je slednja generični opis vseh diplomatskih funkcij. Kako velik pomen ima funkcija pogajanja za samo diplomacijo, se odraža tudi v tem, da večina definicij diplomacije temelji na pojmu pogajanj med državami. Pogajanje pa moramo razumeti v širšem smislu in ne samo v smislu prve faze v postopku sklepanja mednarodnih pogodb (Bohte in Sancin 2006, 96).

V funkciji obveščanja države pošiljateljice se izraz »pogoji in razvoj dogodkov« nanaša na politične, kulturne, družbene in gospodarske aktivnosti države sprejemnice – v splošnem torej na vse vidike življenja, ki bi lahko bili v interesu države pošiljateljice (Komisija za mednarodno pravo 1958, 90). Opazovanje dogajanja v državi sprejemnici, zbiranje in posredovanje podatkov ter ugotovitev državi pošiljateljici je bila od ena najpomembnejših funkcij že od samih začetkov diplomatske misije. To pomeni, da gre za funkcijo, ki od začetka predstavlja povod za številne spore med državami. Bohte in Sancinova (2006, 98–99) pravita, da ima prekoračitev pravice do informiranja dve skrajnosti, po eni strani lahko preraste v vmešavanje v notranje zadeve države, po drugi strani pa v vohunstvo.

Spodbujanje prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico je relativno nova funkcija diplomatske misije, ki je na pomembnosti začela pridobivati z ustanovitvijo ZN in s sodobnim razvojem (Komisija za mednarodno pravo 1958, 90). Podobno ugotavljata tudi Bohte in Sancinova (2006, 99), ko pravita, da se ta funkcija med starejšimi avtorji diplomatskega in konzularnega prava sploh ne omenja, vzdrževanje diplomatskih odnosov je namreč imelo politični karakter s ciljema preprečevanja konfliktov in reševanja sporov.

Bohte in Sancinova (2006, 91) menita, da je široke izraze predstavljanja, zaščite, pogajanja, zbiranja podatkov, obveščanja, pospeševanja v konvenciji mogoče tudi široko razlagati. Janković (1988, 83–84) pa je prepričan, da je diplomatska misija dolžna delovati v okviru naštetih funkcij; čeprav je to, kako in na kakšen način bo to počela, načeloma njena stvar, je pri svojem delovanju vedno omejena z načelom nevmešavanja v notranje zadeve države sprejemnice.

## **2.2 Privilegiji in imunitete**

Že od nekdaj obstaja prepričanje, da diplomatski agenti in prostori, v katerih delajo ter bivajo, predstavljajo svoje vladarje in države ter da so njihovi posli nujni in občutljivi, kar jim posledično zagotavlja poseben status (Bohte in Sancin 2006, 125). Poleg tega je pomembno, da misije pri razvijanju dobrih vzajemnih odnosov ščitijo interese svoje države; le-ti namreč niso vedno v skladu z interesi države sprejemnice.

Nujnost privilegijev in imunitet sta klasična doktrina ter praksa utemeljevali s teorijo eksteritorialnosti, ki je danes povsem opuščena, privilegije in imunitete pa se utemeljuje s ciljema ohranjanja ter razvoja mednarodnih odnosov in čim učinkovitejšega ter neodvisnega opravljanja funkcij (Berković 1997, 61–62). V okviru pripravljalnega dela v komentarjih k osnutkom členov je KMP zapisala, da jo je pri reševanju vprašanj, na katera praksa ne odgovarja povsem jasno, vodila teorija funkcionalnosti, hkrati pa ni pozabljen reprezentativni značaj vodje diplomatske misije in misije same (Komisija za mednarodno pravo 1958, 95). Preambula DKDO zagotavlja, da namen privilegijev in imunitet ni dajati prednosti posameznikom, temveč zagotoviti uspešno opravljanje funkcij misij, ki predstavljajo državo. Diplomatske ugodnosti niso osebne pravice zaščiteneh posameznikov, temveč je to pravica države, da od druge države do svojih predstavnikov zahteva določeno obnašanje (Andrassy 1984, 281). To načelo je jasno

izraženo v dejstvu, da se diplomatski agent sam ne more odreči imuniteti, medtem ko njegova vlada to lahko stori tudi proti njegovi volji (32. člen DKDO).

KMP se pri kodifikaciji diplomatskega prava ni omejila na uporabljanje zgolj funkcionalne teorije. Brglez (1992, 84) za to vidi vsaj dva razloga, in sicer težave v razvrščanju različnih kategorij osebja po funkcionalni teoriji ter nestrinjanje države pošiljateljice, da sodbo o tem, kateri privilegiji in imunitete so potrebni za normalno funkcioniranje misije, prepusti državi sprejemnici. V preambuli se tako DKDO eksplicitno sklicuje tudi na teorijo predstavljanja<sup>22</sup>, nekateri pa v DKDO vidijo tudi ostanke eksteritorialnosti. Ne glede na razhajanja Brglez (prav tam) poudari, da ima teorija sicer pomembno vlogo v prilagajanju privilegijev in imunitet družbenim potrebam, vendar jih ne more do konca pojasniti. Vsebina mednarodnopravnih pravil o privilegijih in imunitetah namreč odraža trenutne odnose v mednarodni skupnosti; čeprav so pravila v večji meri že kodificirana, se bodo še naprej spreminjala glede na potrebe skupnosti (Bohte in Sancin 2006, 124).

Kodifikacija prava o privilegijih in imunitetah ter močna podpora DKDO potrjujeta, da v teoriji in praksi mednarodnega prava obstaja močno soglasje o nujnosti obstoja privilegijev in imunitet za organe mednarodnih odnosov za uspešno opravljanje njihovih funkcij. Številni pridržki držav pogodbenic na posamezna določila DKDO pa kažejo na to, da med državami obstajajo številna nesoglasja glede obsega le-teh (Bohte in Sancin 2006, 126).

Čeprav se privilegij in imuniteta velikokrat uporabljata kot sinonima, med njima obstaja razlika: imuniteta pomeni procesno oviro za pravne postopke, sprožene v primeru kršene materialnopravne norme države in je nujna za zagotavljanje uspešnega opravljanja funkcij; privilegij (ali predpravica s pravnim terminom) pomeni izvzetost od materialnih določb zakonov in predpisov teritorialne države, zagotavljanje ugodnosti, ki sicer pomembno prispevajo k uspešnosti opravljenih nalog, niso pa nepogrešljivi in njihov neobstoj sam po sebi ne pomeni nezmožnosti opravljanja funkcij (Berković 1997, 61; Bohte in Sancin 2006, 126). Od imunitete je potrebno ločevati tudi nedotakljivost: imuniteta pomeni, da proti določeni skupini oseb ni mogoče sprožiti rednih sodnih postopkov, nedotakljivost pa je posebna in povečana zaščita teh oseb

---

<sup>22</sup> /.../ *Realizing that the purpose of such privileges and immunities is not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of the functions of diplomatic missions as representing States /.../*

(Brglez 1992, 7). Nedotakljivost pomeni obvezo za teritorialno državo, da pooblaščen osebe ščiti na primeren način, tako pred lastnimi organi kot pred drugimi osebami, ki bi lahko pooblaščenim osebam preprečile izvajanje njihovih funkcij. Razlikovanje med pojmi ne pomeni popolne nepovezanosti teh kategorij, saj imunitete posledično izhajajo iz nedotakljivosti.

Privilegiji in imunitete v DKDO niso definirani. Tudi konvencija med kategorijama ne razlikuje; pojasnjuje le, kako morajo države v zagotavljanju le-teh delovati (Lee 2008, 341). KMP v komentarjih privilegije in imunitete deli v tri širše skupine glede na to, na koga se nanašajo in se med sabo ne izključujejo: na tiste, ki pripadajo prostorom in arhivom misije; na tiste, ki omogočajo delovanje organom predstavljanja; na osebne privilegije in imunitete (Komisija za mednarodno pravo 1958, 95).

Andrassy (1984, 280) meni, da osebni privilegiji in imunitete vsake osebe, ki je do njih upravičena, v splošnem trajajo, dokler oseba v državi sprejemnici opravlja svojo funkcijo. Splošno pravilo potrjuje 39. člen DKDO, ki trajanje osebnih privilegijev in imunitet vseh oseb, ki so do njih upravičeni, natančno opredeljuje: poseben status nastopi v trenutku, ko oseba stopi na ozemlje države sprejemnice, da nastopi službovanje, ali če je že tam, od trenutka, ko je pristojno ministrstvo uradno obveščeno o njegovem imenovanju (1. odstavek), preneha pa veljati, ko oseba funkcijo preneha opravljati, kar praviloma pomeni v trenutku, ko zapusti ozemlje države sprejemnice ali po poteku v ta namen danega razumnega roka; do takrat veljajo celo ob oboroženem spopadu (2. odstavek).

V DKDO ni nobenega določila z konkretnim pravilom o trajanju privilegijev in imunitet prostorov misije ter zasebnih stanovanj članov misije; prav tako enotnega pravila ne moremo poiskati v praksi ali doktrini. S pomočjo funkcionalne utemeljitve privilegijev in imunitet je mogoče argumentirati, da nedotakljivost nastopi takrat, ko prostori postanejo »prostor diplomatske misije« in se uporabljajo za uradne namene misije; zaščita pa z istimi argumenti preneha veljati, ko status uradnih prostorov izgubijo (Bohte in Sancin 2006, 156). Bohte in Sancinova (prav tam) menita, da bi privilegiji in imunitete morali veljati od trenutka pridobitve do trenutka izgube pravne upravičenosti do prostorov misije, razen, kadar misija dokaže, da prostorov ne uporablja, kar bi po njenem mnenju bila najbolj razumna rešitev.

### 2.3 Svoboda občevanja

Diplomatska misija svojih funkcij ne more uspešno opravljati, če nima zagotovljenega nemotenega in svobodnega občevanja, vključno s tajnim. Pravica do pošiljanja kodiranih ali šifriranih sporočil namreč omogoča učinkovito izvajanje funkcije obveščanja, saj mora imeti diplomatska misija za pogajanje z vlado države sprejemnice in za uspešno zaščito interesov države pošiljateljice možnost prejemanja tajnih sporočil (Satow 1979, 116). Tako potek kot vsebina občevanja ali komunikacije bi s strani države sprejemnice morala ostati nespremenjena; poleg lastnega nevmešavanja bi država sprejemnica morala storiti vse, da bi vmešavanje preprečila vsem neuradnim osebam.

Svoboda občevanja je »splošno priznana« pravica in je nujno potrebna za nemoteno delovanje diplomatske misije, meni tudi KMP (Komisija za mednarodno pravo 1958, 96). V splošnih komentarjih KMP (prav tam) pojasnjuje, da je za reševanje težav iz prakse uporabljala t.i. teorijo »funkcionalne nujnosti«. To pomeni, da so diplomatski privilegiji in imunitete nujno potrebni, da bi misije lahko izvajale svoje funkcije. Posebna zaščita diplomatske komunikacije je eden izmed najpomembnejših privilegijev, ki ga uživajo diplomatske misije. Slednje potrjuje tudi dejstvo, da so splošno pravico na dunajski konferenci države sprejele brez velikega nasprotovanja (Čas 2006, 31). Splošno pravico do svobodnega diplomatskega občevanja zagotavlja prvi odstavek 27. člena DKDO:

*Država sprejemnica dovoljuje in varuje svobodno komuniciranje diplomatskega predstavništva za vse uradne namene. Diplomatsko predstavništvo lahko pri komuniciranju z vlado in drugimi diplomatskimi predstavništvi in konzulati države pošiljateljice ne glede na to, kje so, uporablja vsa primerna komunikacijska sredstva, vključno z diplomatskimi kurirji ter kodiranimi in šifriranimi sporočili. Brezžični oddajnik pa diplomatsko predstavništvo lahko namesti in uporablja le s soglasjem države sprejemnice. (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, 27. čl.)*

Pravica do splošne svobode občevanja velja za vso komunikacijo v »uradne namene«, iz komentarjev komisije (Komisija za mednarodno pravo 1958, 96) pa je razvidno, da se nanaša tako na komunikacijo z vlado in uradnimi organi države pošiljateljice, z lastnimi državljani in s pravnimi osebami kot tudi na komunikacijo z lastnimi in tujimi diplomatskimi ter konzularnimi predstavništvi in mednarodnimi organizacijami. Pravica do uporabe »vseh primernih komunikacijskih sredstev« pa je omejena zgolj na komuniciranje z vlado in diplomatskimi ter konzularnimi predstavništvi države

pošiljateljice ne glede na to, kje se nahajajo. Ta pravica je bila v preteklosti omejena zgolj na komuniciranje misije z vlado države pošiljateljice in s konzulati v isti državi sprejemnici, vendar danes vsa komunikacija ne poteka več preko Ministrstva za zunanje zadeve države pošiljateljice zaradi razširitve zračne komunikacije. Zaradi tega KMP (Komisija za mednarodno pravo 1958, 97) meni, da ni več potrebe po tako ozkem razumevanju te pravice in da je misija upravičena komunicirati tudi z drugimi misijami ter konzulati z vsemi primernimi sredstvi ne glede na to, kje se nahajajo. Murty (1989, 387) prvega odstavka ne interpretira tako ozko in ne vidi razloga, da se institut kurirja ne bi mogel uporabiti za komuniciranje tudi z drugimi in ne samo z vlado pošiljateljice in misijami ter konzulati države pošiljateljice; to široko razumevanje pa ne velja za uporabo kodiranih in šifriranih sporočil, saj šifre in kode poznajo le oblast ter uradni organi države pošiljateljice.

Pojem »vsaj primerna sredstva« v konvenciji ni opredeljen, po mnenju Denze (2008, 213) pa sem lahko prištevamo tudi sodobna sredstva komunikacije, ki v času oblikovanja DKDO še niso bila v uporabi, kot sta na primer telefaks in elektronska pošta.

Diplomatsko predstavništvo sme, s predhodnim soglasjem države sprejemnice, za potrebe komunikacije namestiti in uporabljati tudi brezžični oddajnik. Država sprejemnica predstavništvu te prošnje ne sme zavrniti, če so upoštevani nediskriminatorni predpisi, ki so za vse uporabnike takšne komunikacije popolnoma enaki (Komisija za mednarodno pravo 1958, 97).

Vprašanje brezžičnega oddajnika je na konferenci vzbudilo kar precej zanimanja. Države so bile glede tega različnega mnenja in različnih praks (Čas 2006, 32). Brezžične oddajnike so si lahko privoščile le bogatejše države. Le-te so bile mnenja, da jim nedotakljivost prostorov (22. člen DKDO) in svoboda komunikacije omogočata namestitve oddajnikov tudi brez soglasja države, medtem ko so države v razvoju izrazile strah, da bi misije uporabljale oddajnike za politično propagando ali za komunikacijo z opozicijo (Dembinski 1988, 176). DKDO v prvem odstavku 27. člena zahteva soglasje države sprejemnice, vendar ima pridobitev soglasja predvsem praktično utemeljitev: mednarodno telekomunikacijsko pravo državi sprejemnici nalaga, da mora misiji na svojem ozemlju urediti radijski prostor in ji dodeliti frekvenco za oddajanje (Janković 1988, 135; Murty 1989, 395–396). Spoštovanje mednarodnih

telekomunikacijskih norm pa ni odgovornost države sprejemnice, temveč sprejemnice (Satow 1979, 117). Kadar se brezžični oddajniki misije ne uporabljajo samo za prenos sporočil, čemur so namenjeni, lahko država sprejemnica zahteva prekinitev uporabe in javno oddajanje prekine (Murty 1989, 417).

Zahteva po pristanku države sprejemnice za uporabo brezžičnih oddajnikov ni vplivala na uporabo le-teh s strani držav, ki so jih bile pripravljene uporabljati. Dembinski (1988, 176) za to vidi dva razloga: ni potrebno, da je pristanek države ekspliciten, poleg tega pa mora država za zavrnitev prošnje navesti resne in utemeljene razloge.

DKDO misijam dovoljuje uporabo kod in šifer pri komuniciranju preko brezžičnih naprav, ne zagotavlja pa nedotakljivosti. Murty (1989, 389) celo pravi, da možnost, da se šifra razvozla, vedno obstaja in da se država pošiljateljica ne more pritožiti, če se njeno kodiranje izkaže za ranljivo; država sprejemnica namreč dekodiranja tujih kod ne more preprečiti vsem zaposlenim v telekomunikacijskih službah.

Prvi odstavek 27. člena DKDO državi sprejemnici narekuje varovanje svobode, kar pa ne pomeni, da je državi pošiljateljici ali njeni misiji omogočena brezplačna uporaba komunikacijskih storitev oz. je misija dolžna plačati stroške, ki jih ustvari s komuniciranjem. V primeru, da misija telefonskega računa ne bi plačala, bi ji država sprejemnica lahko odklopila telefon, tako kot to stori zasebnim uporabnikom, vendar običajno ministrstvo za zunanje zadeve iz vljudnosti poskrbi, da je odklop zadnja rešitev. (Denza 2008, 217–218)

Denza (2008, 212) kot enega izmed redkih primerov sodobne diplomatske prakse, ko je država ovirala komunikacijo ali si lastila pravico do prekinitve diplomatske komunikacije, tudi v času vojne, navaja primer iz leta 1963, ko Južni Vietnam nekaj dni ni dovolil pošiljanje kodiranih sporočil in je zahteval, da se v izvorni obliki predložijo državnemu cenzorju.

## **2.4 Uradna diplomatska korespondenca**

Glede nedotakljivosti korespondence diplomatske misije, ki potuje po redni poštni liniji, pred sprejetjem DKDO ni bilo jasno uveljavljenega pravila mednarodnega običajnega prava. Po eni strani je pošta, namenjena misiji, postala del arhiva, po drugi strani pa se pomembnih ali občutljivih predmetov ni pošiljalo po redni pošti. Sklepamo lahko, da so

se oblasti vmešavale v komunikacijo po takšni poti, vendar je te kršitve težko opaziti, zato viri ne navajajo nobenega primera pritožbe misije glede kršitve nedotakljivosti korespondence. (Denza 2008, 225)

Nedotakljivost uradne korespondence je danes zagotovljena v drugem odstavku 27. člena DKDO, pojem uradna korespondenca pa obsega »vso korespondenco, ki se nanaša na misijo in njene funkcije«. KMP (Komisija za mednarodno pravo 1958, 97) je mnenja, da je bilo nedotakljivost potrebno zagotoviti za vso korespondenco ne glede na to, ali potuje z diplomatsko pošiljko ali ne; poleg tega je bilo v interesu KMP, da bi predpisu o nedotakljivosti diplomatske pošte predhodil predpis o nedotakljivosti uradne korespondence, saj je prvo le del drugega, pa tudi razlogi za nedotakljivost diplomatske pošiljke izhajajo iz nedotakljivosti uradne korespondence.

Nedotakljivost korespondence je absolutna, saj je nedotakljiva tudi ne glede na to, v kateri državi se nahaja; tretji odstavek 40. člena DKDO tretje države obvezuje, da »uradni korespondenci in drugim uradnim sporočilom v tranzitu, vključno s kodiranimi in šifriranimi, daje enako svobodo in varstvo, kot ju priznava država sprejemnica«, kar velja tudi v primeru, ko se na ozemlju tretje države znajde zaradi višje sile (4. odstavek 40. člena DKDO). Murty (1989, 426) opozori, da glede obstoja pravila o prenosu sporočil ali komunikacije preko ozemlja tretje države v mednarodnem običajnem pravu ni dokončnega mnenja.

Drugi odstavek 27. člena definicije uradne korespondence ne vsebuje, mnenja avtorjev pa se pri tem vprašanju razlikujejo. V širšem razumevanju se korespondenca nanaša tako na tisto, ki je misiji namenjena, kot tudi na tisto, ki jo misija odpošilja, obe pa uživata enako zaščito, menita Bohte in Sancinova (2006, 135). Tudi Dembinski (1988, 175) meni, da bi v splošnem korespondenca morala obsegati tako izhodno kot vhodno pošto; prav tako dodaja, da se določilo v DKDO nanaša zgolj na izhodno pošto, kar občutno zmanjša praktično vrednost določila. Janković (1988, 93) se sprašuje, ali gre za ozko pojmovanje korespondence, torej za tisto v pisni obliki, ali za vsako sporočanje, torej tudi telefonska in radijska sporočila. Presoja, da je pojem potrebno razumeti čim širše in v zaščito DKDO šteti tudi druge oblike komuniciranja. Murty (1989, 387) sicer o nedotakljivosti korespondence kot take ne govori, ampak nedotakljivost v svoji interpretaciji razširja na diplomatsko komunikacijo v splošnem, v luči drugega odstavka 27. člena omenja zgolj korespondenco, poslano po redni pošti.



DKDO zahteve po zunanji identifikaciji uradne korespondence ne vsebuje, vendar država pošiljateljica spoštovanje nedotakljivosti uradne korespondence svoje diplomatske misije lahko zahteva le v primeru, ko je le-ta kot taka vidno označena (Čas 2006, 42). Bohte in Sancinova (2006, 135) menita, da bi konferenca morala vztrajati pri zunanjih oznakah, saj bi to rešilo težavo opredelitve uradnega značaja korespondence, ki ga danes ni mogoče določiti drugače kot s seznanitvijo z vsebino. Tudi Denza (2008, 226) s podobno utemeljitvijo meni, da bi uradna korespondenca zunanjo oznako morala nositi, da bi ji misije lahko zagotovile nedotakljivost.

DKDO sicer vsebuje določilo o nedotakljivosti uradne korespondence, kar pa še zdaleč ne zagotavlja tajnosti tiste komunikacije, ki poteka po rednih komunikacijskih linijah, v splošnem pod nadzorom države sprejemnice, kot so redna pošta, mestna telefonska linija in telegraf, meni Janković (1988, 93). Po njegovem (prav tam) mnenju je v naravi vsake države, da poskuša dešifrirati tuje šifre, prisluškovati telefonskim pogovorom, odpreti poštno pošiljko in jo kot »neprebrano« izročiti naslovniku ter prestrezati vsakršno komunikacijo diplomatske misije. Težava je v tem, da je takšne prekrške praktično nemogoče dokazati in zato sporov glede izvajanja 2. odstavka 27. člena skoraj ni. Države sprejemnice morajo za tajnost svojih sporočil poskrbeti same, bodisi z njihovim šifriranjem bodisi z uporabo diplomatske pošiljke, ki jo po pravilu spremlja diplomatski kurir (Čas 2006, 42).

Dembinski (1988, 175) ugotavlja, da je korespondenca z določili DKDO neustrezno zaščitena iz dveh razlogov: najprej ni zahteve po zunanjih oznakah, preverljivost uradne vsebine pa je možna samo z vsebinskim vpogledom, poleg tega pa konvencija ne vsebuje opredelitve pojma korespondence. Vendar je, po njegovem mnenju, ta nezadostnost manjšega pomena, saj države v praksi večino pošte posredujejo preko uporabe diplomatske pošiljke in diplomatskega kurirja, uporaba poštnih storitev je zelo redka.

## **2.5 Diplomatski arhivi in listine**

Tajnost diplomatskih komunikacij kot del pravice do svobodnega občevanja sicer ni omenjena v prvem odstavku 27. člena, niti ni kje drugje izrecno izražena. Časova (2006, 33) pa kljub temu meni, da je le-ta podrazumljena iz prakse držav ter komentarjev KMP. Tajnost komunikacije, poleg nedotakljivosti uradne korespondence, varujejo tudi

druga določila DKDO: neposredno na drugi odstavek 27. člena se navezuje 24. člen DKDO, ki pravi, da so arhivi in listine »vselej in povsod nedotakljivi«.

Vprašanje arhivov in listin je delno urejeno že z 22. členom DKDO, kljub temu pa se je komisiji (Komisija za mednarodno pravo 1958, 96) za potrebe nemotenega delovanja misije zdelo potrebno, da ima nedotakljivost arhivov in listin poseben člen. Nedotakljivost ima za državo sprejemnico dva vidika: svojim uradnikom ne sme dovoliti poseganja v tajnost arhivov in listin, jim dovoliti zaplembe, uničenja ali objavljanja, hkrati pa mora to preprečiti tudi vsem ostalim neuradnim osebam ter jim tako zagotoviti njihov zaupen značaj (prav tam).

Konferenca je obstoječe pravilo mednarodnega običajnega prava o nedotakljivosti v DKDO razširila in predstavila v novi obliki. Nedotakljivost arhivov, ki se v nahajajo v prostorih, je pred tem izhajala iz nedotakljivosti prostorov, nedotakljivost v tranzitu pa iz nedotakljivosti diplomatske pošiljke (Denza 2008, 189). Izraz »vselej« je bil dodan, da bi poudaril namen komisije, da se arhive zaščiti tudi v primeru prekinitve diplomatskih odnosov ali oboroženega spopada med dvema državama (Komisija za mednarodno pravo 1958, 96). Medtem ko prostori misije svoj status izgubijo, ko se ne uporabljajo več v uradne namene misije, diplomatski arhivi in listine statusa ne izgubijo ter svojo nedotakljivost v skladu s 24. členom ohranjajo za neomejen čas. Dodan je bil tudi izraz »povsod«, ki nedotakljivost arhivov in listin loči od nedotakljivosti prostorov, zagotovljene v 22. členu DKDO, kar nedotakljivost razširi tudi na tiste arhive in listine, ki se ne nahajajo v prostorih misije ali pa so v posesti članov misije (prav tam). Beseda »povsod« ima za nedotakljivost arhivov in listin še en pomen, kot poudari Murty (1989, 382), saj onemogoča možnost izgube privilegiranega statusa, če bi se listine znašle v nepooblaščenih rokah. Nedotakljivost vselej in povsod ima še širši pomen, ugotavljajo Bohte in Sancinova (2006, 134) ter Satow (1979, 123). Ne pomeni le prepovedi zasega ali zadržanja zaradi pregleda, temveč zagotavlja tudi nezmožnost prisile, da se listine predložijo kot dokazno gradivo v katerem koli pravnem postopku v državi sprejemnici.

Na konferenci je bil podan predlog, da se arhive in listine podrobno definira (Komisija za mednarodno pravo 1958, 96), vendar DKDO takšne definicije ne vsebuje. Kljub odsotnosti opredelitve naj bi pojem pokrival vse oblike shranjevanja informacij in zapisov, menita Denza (2008, 195) in Satow (1979, 116), vključno s sodobnimi oblikami zapisov, izraz »in listine« pa je bil dodan z namenom, da se zagotovi zaščita

tudi za pogajalske dokumente, memorandume in osnutke, ki med arhive po tradicionalnem razumevanju ne spadajo. Murty (1989, 382) v pojem šteje vse zapiske in vso korespondenco diplomatske misije.

Konzularni arhivi so podrobno opredeljeni v prvem členu DKKO. To obsežno definicijo se v praksi analogno aplicira tudi na diplomatske arhive, kar Denza (2008, 195) utemeljuje s širšim obsegom imunitet diplomatskih misij in ožja opredelitev diplomatskih arhivov od konzularnih bi pomenila absurdno situacijo.

Dunajska konferenca je zavrnila tudi predlog, da bi morali biti arhivi in listine zunaj prostorov misije vidno označeni z uradnimi oznakami v dokaz njihove funkcije (Komisija za mednarodno pravo 1958, 96), zato DKDO takšne določbe ne vsebuje: arhivi in listine, za razliko od diplomatske pošiljke, uživajo zaščito tudi takrat, kadar kot taki niso označeni. Po mnenju Denze (2008, 195) identifikacija arhivov in listin nista pogoj za nedotakljivost, zato tudi ni potrebe po označevanju, niti kadar se ne nahajajo v prostorih misije. Murty (1989, 382) se z njo ne strinja in trdi, da država sprejemnica določbe o nedotakljivosti ni obvezana spoštovati, ko se listine nahajajo izven prostorov misije in pri tem ne nosijo vidne oznake. To v praksi pomeni, da se država pošiljateljica zaradi lastne površnosti pri arhiviranju ne more pritožiti glede kršitve določbe.

Nedotakljivost dokumentov in korespondence diplomatskega agenta sta zagotovljeni v drugem odstavku 30. člena, vendar se ta določba razlikuje od 24. člena. Nedotakljivost zasebnih dokumentov diplomatskega agenta izhaja iz dejstva, da se nahaja v prostorih misije, ki so nedotakljivi, in iz statusa samega diplomatskega agenta. Določba o nedotakljivosti tako preneha veljati takrat, ko agentu diplomatski status poteče.

Nedotakljivost arhivov in listin je načeloma absolutna tudi v praksi. Murty (1989, 384) meni, da je temu tako zaradi današnje možnosti pridobivanja informacij s prefinjenimi modernejšimi napravami, tako nedostopnost arhivov državi sprejemnici ne predstavlja velike grožnje. Tudi Denza (2008, 193–194) v praksi opaža praviloma spoštovanje 24. člena in kot primer navaja dejanje ameriškega zunanjega ministrstva iz leta 1965, ki je sodišču preprečilo dostop do dokumentov kamboškega veleposlaništva, čeprav je bilo osebje odpoklicano z argumentom, čeprav je veleposlaništvo zaprto, arhivi ostajajo nedotakljivi, poleg tega pa ZDA takrat še niso bile podpisnice DKDO.

## 2.6 Diplomatski prostori

S tajnostjo in svobodo diplomatskih komunikacij je pomembno povezana tudi nedotakljivost diplomatskih prostorov. Nedotakljivost prostorov predstavništva predstavlja enega prvih in najbolj osnovnih diplomatskih privilegijev, v katerem je svoj najbolj značilen izraz našla teorija eksteritorialnosti (Brglez 1992, 15), vendar sta novejša praksa držav in mednarodnopravna doktrina nedotakljivost prostorov obrazložila funkcionalno. Tudi Andrassy (1984, 285) meni, da gledanje na ugodnosti prostorov misije kot na realno eksteritorialnost ni sprejemljiva, saj prostori niso eksteritorialni, ampak se samo postavljajo v poseben pravni položaj.

Prostore misije 1. člen DKDO opredeljuje kot »zgradbe, deli zgradb in pripadajoče zemljišče, ki se, ne glede na to, kdo je njihov lastnik, uporabljajo za potrebe misije, vključno z rezidenco šefa misije«; v skladu s prvim odstavkom 22. člena DKDO so nedotakljivi, organi države sprejemnice vanj, brez izrecnega pristanka šefa misije, ne smejo vstopiti. Drugi odstavek 22. člena DKDO pa državi sprejemnici nalaga posebno dolžnost storiti vse potrebno, da prepreči nasilen vstop v prostore diplomatskega predstavništva ali njihovo poškodovanje, vsako motenje miru diplomatskega predstavništva ali poseg v njegovo dostojanstvo. Komisija (Komisija za mednarodno pravo 1958, 104) je v komentarjih opozorila na dva vidika nedotakljivosti za državo sprejemnico: obveznost, da vstop v prostore prepreči lokalnim oblastem (1. odstavek) ter obveznost storiti vse, kar je v njeni moči, da prostore zaščiti (2. odstavek), sprejeti tudi posebne ukrepe, ki presegajo splošno dolžnost zagotavljanja reda. Zahteva po sprejemanju vseh potrebnih ukrepov za zaščito prostorov misije države ne omejuje pri izbiri sredstev, s katerimi bo izvršila svojo obvezo, obvezana je le s končnim rezultatom. V skladu z drugim vidikom nedotakljivosti ima država sprejemnica obveznost misiji nuditi zaščito sorazmerno nevarnosti, ki ji grozi, in v primeru izpolnjevanja te obveznosti državi pošiljateljici ni dolžna kriti škode, ki je nastala misiji (Bohte in Sancin 2006, 133). Vsak poskus napada ali začasni vdor v prostore misije mora država sprejemnica poskusiti preprečiti; če v tem poskusu ne uspe, je o tem dolžna naknadno izvesti preiskavo, državi pošiljateljici predložiti pojasnila ter se uradno opravičiti (Degan 2011, 316).

Prostori misije svojo nedotakljivost, ki pripada »prostorom diplomatske misije«, izgubijo, ko se prenehajo uporabljati, še vedno pa so zaščiteni s 45. členom DKDO, po katerem mora država sprejemnica spoštovati in zaščititi prostore diplomatskega

predstavništva, skupaj z njegovim premoženjem in arhivom, tudi ob prekinitvi diplomatskih odnosov med državama ali, če je diplomatsko predstavništvo dokončno ali začasno zaprto, celo ob oboroženem spopadu.

Prostori diplomatskega predstavništva, pohištvo in drugi predmeti, ki so v njih, ter prevozna sredstva uživajo nižjo stopnjo zaščite. 3. odstavek 22. člena DKDO določa, da ne morejo biti predmet preiskovanja, zaplembe, zasega ali izvršbe, hkrati pa konvencija ne prepoveduje drugačnega vmešavanja države sprejemnice. DKDO z zagotavljanjem zaščite prevoznih sredstev uvaja novost (Bohte in Sancin 2006, 132). Murty (1989, 379) med lastnino misije prišteva tudi nematerialno lastnino, kot so bančni računi, saj so pomemben pogoj za delovanje misije. Med pripravo DADI so nekatere države opozorile na nepotrebnost tretjega odstavka, saj izvršitev takšnega dejanja pomeni nasprotovanje prvemu odstavku 22. člena, vendar je komisija (Komisija za mednarodno pravo 1958, 104) mnenja, da je lastna vrednost določbe v zagotavljanju prepovedi vstopa lokalnim oblastem tudi v primeru izvrševanja sodnega naloga.

Na dunajski konferenci so države z argumentom splošnega interesa za vdor v prostore misije predlagale številne razloge za odstopanje od načela nedotakljivosti prostorov, kot na primer vstopi v primeru nesreče ali požara ali vstopi javnega namena za protiplačilo, vendar KMP zavrne vse predloge z argumentom, da ima nedotakljivost prednost pred vsemi ostalimi razlogi (prav tam). Samo šef misije, tako stalni kot začasni, lahko dovoli vstop v prostore misije, tudi v primeru nesreče se lahko sam odloči, če želi pomoč lokalnih oblasti, le-te pa mu jo v skladu z drugim odstavkom 22. člena morajo nuditi. KMP (prav tam) je bila mnenja, da bi vsaka definicija izjemnih okoliščin, ki ne potrebujejo privolitve za vstop v prostore, povzročila več polemik, kot bi jih rešila. Idejo o absolutni prepovedi vstopa potrjuje tudi praksa. Denza (2008, 145) v praksi pred sprejetjem DKDO ne najde primerov, ki bi podpirali obstoj takšne implicirane izjeme od nedotakljivosti prostorov, pa tudi po sprejetju DKDO misije v izrednih situacijah raje same zaščitijo arhive ali jih celo uničijo, kot da bi na pomoč poklicale lokalne oblasti.

Nedotakljivost prostorov je potrebno interpretirati skupaj z 41. členom DKDO, saj jo leta omejuje: 1. odstavek člena v splošnem vsem osebam, upravičenim do privilegijev in imunitet, nalaga spoštovanje zakonov in predpisov države sprejemnice ter nevmesavanje v njene notranje zadeve. 3. odstavek člena pa določa, da se prostori ne smejo uporabljati za namene, ki niso združljivi z nalogami diplomatskega

predstavništva. Murty (1989, 379–380) ravno v tej omejitvi vidi razlog, da nedotakljivosti ne moremo interpretirati kot absolutne, saj lahko država nad prostori misije izvaja jurisdikcijo, če s tem ne ogroža uspešnega opravljanja njenih funkcij. KMP (Komisija za mednarodno pravo 1958, 104) v komentarjih poudari, da so prostori misije namenjeni legitimnim dejavnostim in se zato smejo uporabljati zgolj v legitimne namene. V primeru nezmožnosti izpolnjevanja te obveznosti nedotakljivost prostorov, zagotovljena z 22. členom, še vedno velja, hkrati pa nedotakljivost prostorov ne daje prostorom dovoljenja za uporabo, ki ni združljiva s funkcijami misije (prav tam).

V praksi beležimo številne primere kršitve 3. odstavka 41. člena DKDO, kot so na primer shranjevanje pretihotapljenega orožja, nelegalno zadrževanje osebe za transport v državo pošiljateljico, ščitenje zločincev ipd. Vsa dejanja, ki bi izven prostorov misije predstavljala kršitev zakona države sprejemnice in ki po definiciji ne spadajo med diplomatske funkcije, so po mnenju Murtyja (1989, 417) zadosten razlog, da država sprejemnica od misije zahteva, da dejanja prekine ter sprejme nadaljnje primerne ukrepe glede na odziv misije na njeno zahtevo.

30. člen DKDO zasebnemu stanovanju diplomatskega agenta, njegovim dokumentom in korespondenci zagotavlja enako stopnjo nedotakljivosti kot jo imajo prostori misije.

Nedotakljivost prostorov je v 22. členu zagotovljena v absolutnem pomenu, kot absolutno normo jo v svojih komentarjih interpretira tudi KMP, vendar Murty (1989, 378–379) meni, da so odstopanja od norme vedno možna: vsi uradni organi države sprejemnice se morajo od vstopa v prostore misije načeloma vzdržati, v praksi pa je vstop brez soglasja možen v primeru, če obstajajo močni dokazi o tem, da se prostori uporabljajo v »namene, ki niso združljivi s funkcijami misije«. Odločitev pakistanske vlade leta 1973, da vstopi v prostore iraške misije v Pakistanu, kljub nestrinjanju iraškega veleposlaništva, navaja kot primer: pakistanska vlada je imela dokaze o tihotapljenju orožja iraškega veleposlaništva, kar se je v preiskavi izkazalo za resnično. Prepovedi vstopa v prostore misije so države tako vedno deloma nasprotovale in je nestrinjanja držav potrebno pričakovati, saj obstajajo določene situacije, v katerih se tako država sprejemnica kot država pošiljateljica strinjata, da je kršenje norme upravičeno (prav tam).

Iz poteka pogajanj na dunajski konferenci in komentarjev KMP (Komisija za mednarodno pravo 1958, 104) je kljub vsemu razvidno, da DKDO ne pozna odstopanja

od absolutne nedotakljivosti prostorov diplomatskega predstavništva, posledično je vsak nedovoljen vstop brez privolitve šefa misije razumljen za kršitev norme 22. člena DKDO.

Tudi večina držav določbo interpretira v absolutnem pomenu, kot to stori KMP, ugotavlja Janković (1988, 90–91), ko pravi, da so v praksi primeri kršitve določbe o nedotakljivosti prostorov zelo redki in da so praviloma v vseh primerih napadov na veleposlaništva ali jemanja talcev organi države sprejemnice za vstop čakali na izrecno dovoljenje šefa misije za intervencijo. Omeni sicer primer zasedbe ameriškega veleposlaništva v Teheranu iz leta 1979, ko je več sto protestnikov zasedlo veleposlaništvo, zaplenilo arhive in listine misije, člane diplomatskega in konzularnega osebja pa vzelo za talce, vendar ga smatra bolj kot izjemo, ne kot pravilo. Celotna mednarodna skupnost je dejanje Irana obsodila in predstavlja očitno kršitev DKDO, ne glede na iranske motive za takšno dejanje (prav tam).

## **2.7 Diplomatska pošiljka**

Reševanje vprašanja diplomatske pošiljke je, poleg tistega glede namestitve in uporabe brezžičnih oddajnikov, na dunajski konferenci vzbudilo največ zanimanja in nasprotujočih si mnenj med državami. Komunikacija preko brezžične tehnologije, telefona in rednih poštних storitev je izjemno ranljiva, uporaba diplomatske pošte za zanesljiv prenos sporočil pa ima za države velik pomen. Istočasno pa Denza (2008, 227) opozarja na veliko potrebo po ravnotežju med tajnostjo komunikacij in varovanjem pred možno zlorabo instituta diplomatske pošiljke. Omenjeno ravnotežje je v DKDO močno nagnjeno v prid večje zaščite.

Zaščita diplomatske pošiljke je prva pomembna posledica svobode občevanja: diplomatske pošiljke »ni dovoljeno odpirati in ne zadrževati«, je zapisano v tretjem odstavku 27. člena DKDO. Za nedotakljivost diplomatske pošiljke je KMP najprej zagotovila nedotakljivost vse korespondence ne glede na to, ali potuje z diplomatsko pošiljko ali ne. KMP (Komisija za mednarodno pravo 1958, 97) diplomatsko pošiljko (ang. *diplomatic bag*) definira kot »torbo (vrečo, kovček, ovojnico ali kakršenkoli paket)«.

Čeprav DKDO ne vsebuje zahteve po zunanjih identifikacijskih oznakah za uradno korespondenco diplomatske misije, lahko država pošiljateljica od države sprejemnice slednjo zahteva le v primeru obstoja oznak. Zahteva po identifikaciji diplomatske pošte se v DKDO nahaja v četrtem odstavku 27. člena: diplomatska pošiljka mora biti na poseben način zaprta in zapečatenjena ter na zunanji strani mora nositi oznako o svoji naravi, vsebovati pa sme le listine in predmete, namenjene uradni rabi misije. Diplomatska pošiljka, za razliko od arhivov in listin, uživa imuniteto le v primeru, da je kot taka ustrezno označena. Murty (1989, 389) kot ustrezno oznako navaja pečat države pošiljateljice ali misije, vendar se za zunanje označevanje diplomatske pošte lahko uporabljajo tudi katerakoli druga sredstva.

DKDO ne opredeljuje predmetov, namenjenih za uradno rabo misije, niti tega ni mogoče ugotoviti iz mednarodne prakse, saj diplomatske pošiljke ni dovoljeno odpreti pod nobenimi pogoji, posledično so omejitve glede vsebine pošiljke tako stvar notranjih predpisov posameznih diplomatskih služb (Denza 2008, 233, 235–236). Odprtje diplomatske pošiljke je edini način za ugotavljanje njene vsebine in ker to dejanje predstavlja kršitev prepovedi odpiranja, Denza (prav tam) ugotavlja, da države sprejemnice pravzaprav določila, da sme pošiljka vsebovati zgolj predmete za uradno rabo, sploh ne morejo postaviti pod vprašaj.

DKDO podobno kot za vsebino pošiljke ne vsebuje določil glede velikosti in teže diplomatske pošiljke, o nikakršnih omejitvah tudi ni mogoče sklepati iz mednarodne prakse držav. Diplomatska pošiljka je lahko hkrati zelo velika in je v skladu z določilom o vsebini pošiljke, saj lahko vsebuje tudi fotokopirne stroje, naprave za šifriranje, računalnike in celo gradbeni material, da se izognejo možnosti, da bi novozgrajena veleposlaništva imela vgrajene prisluškovalne naprave. (Denza 2008, 231–232)

Na dunajski konferenci so države predložile številne amandmaje, da bi brezpogojno zaščito diplomatske pošiljke omejile, vendar so bili vsi zavrnjeni. Tretji in četrti odstavek 27. člena DKDO tako narekujeta prepoved odprtja ali zadrževanja pošiljke v vseh okoliščinah (Denza 2008, 229). Kako izjemen pomen ima načelo nedotakljivosti diplomatske pošiljke za KMP, kaže dejstvo, da mu daje prednost tudi pred varnostnimi pomisleki držav (Komisija za mednarodno pravo 1958, 97). Načelo nedotakljivosti diplomatske pošte so v notranji zakonodaji priznavale vse države, vendar KMP (prav tam) ugotavlja, da so bile diplomatske pošiljke občasno odprte z dovoljenjem zunanjega



ministrstva države sprejemnice in v prisotnosti predstavnika misije države pošiljateljice. Čeprav se KMP sicer zaveda, da je šlo za izjemne primere in je bil prisoten sum na zlorabo instrumenta diplomatske pošiljke, se ji zdi pomembno ponovno poudariti, da ima nedotakljivost absolutno prednost, nespoštovanje določila o vsebini diplomatske pošiljke nikakor ne more biti razlog za prenehanje veljavnosti absolutne zaščite le-te. Nelsonova (1988, 517) potrdi to interpretacijo KMP, saj meni, da je določilo glede diplomatske pošiljke v dveh različnih odstavkih zato, ker se nanaša na dve ločeni zadevi: odstavek o nedotakljivosti je obveza za države sprejemnice, odstavek, ki omejuje vsebino, pa je obveza za države pošiljateljice; posledično obveza države sprejemnice po zagotavljanju nedotakljivosti ne more biti v nobenem primeru odvisna od izpolnjevanja obveze države pošiljateljice po vsebovanju zgolj predmetov za uradno rabo.

Za diplomatske pošiljke je bila pred uveljavitvijo DKDO v praksi v veljavi *challenge and return* možnost. V skladu z njo je država sprejemnica smela izpodbijati pošiljko, če je menila, da vsebuje nedovoljene predmete (Denza 2008, 227); država pošiljateljica je lahko bodisi pošiljko neodprto vrnila tja, od koder je prišla, bodisi je državi sprejemnici dovolila vpogled ob prisotnosti predstavnika svoje misije. Tretji odstavek 27. člena ne vsebuje izrecno izraza nedotakljivosti, ampak jasno poudari, da se pošiljke ne sme niti odpreti niti zadržati; iz komentarjev KMP in poteka pogajanj pa je več kot mogoče razbrati, da gre pri diplomatski pošti za absolutno zaščito.

Diplomatska pošta je do enake nedotakljivosti, kot jo uživa v državi sprejemnici, upravičena tudi na ozemlju tretjih držav, saj ji v skladu s tretjim odstavkom 40. člena DKDO tretje države v tranzitu »priznavajo enako nedotakljivost in enako varstvo, kot ju mora priznati država sprejemnica«.

Absolutna nedotakljivost diplomatske pošte je v teoriji večkrat jasno izražena, v praksi pa je vprašljiva. Pošiljka se sicer po določbi ne sme zadržati ali odpreti, vendar Bohte in Sancinova (2006, 137) menita, da je namerno zadrževanje in odpiranje pošiljke, ki je ne spremlja diplomatski kurir, praktično nemogoče dokazati. Navedba v določilu, da sme diplomatska pošiljka vsebovati zgolj predmete, namenjene uradni rabi, je zadostna podlaga za pregled vsebine, meni Murty (1989, 388); če obstajajo primerni razlogi za dvom glede zlorabe privilegija. Po njegovem mnenju tako ne pomeni vsak pregled diplomatske pošte nujne kršitve privilegija svobodne komunikacije; za kršitev gre v

primeru pregleda brez ustrezne osnove. Denza (2008, 237) navaja primer, ko je nigerijsko ministrstvo za zunanje zadeve leta 1973 razglasilo, da bodo na carini pregledali vse osebe in vse pakete brez izjeme v naslednjih šestih tednih pri vstopu v Nigerijo zaradi preprečevanja trgovanja z nigerijsko valuto. Če bi pri pregledu odkrili sporne predmete v diplomatski pošiljki, bi država sprejemnica lahko izvajala sankcije glede na to, kako veliko grožnjo bi to predstavljalo njenemu javnemu redu; predmet bi lahko vrnila državi pošiljateljici ali pa bi ga v skrajnem primeru zaplenila. Grožnja o pregledu diplomatske pošiljke se sicer ni uresničila, vendar Denza (prav tam) nasprotno kot Murty meni, da bi v tem primeru šlo za jasno kršitev norme 27. člena DKDO. Tudi Nelsonova (1988, 518) meni, da vsak pregled, tudi takšen, ki ne kompromitira vsebine pošiljke, predstavlja kršitev DKDO; le-ta namreč nedotakljivosti diplomatske pošiljke z ničemer niti ne pogojuje niti ne omejuje.

Janković (1988, 93–94) o zlorabah instituta diplomatske pošiljke govori kot o delu vsakodnevnega življenja. Številni primeri zlorabe v praksi so botrovali sicer neuspešnemu poskusu držav, da bi se pravilo absolutne nedotakljivosti na dunajski konferenci zrelativiziralo. Nelsonova (1988, 517) meni, da je KMP pri oblikovanju določil sicer upoštevala obstoj zlorab v praksi in predloge držav članic, da se nedotakljivost omeji, vendar se je kljub temu odločila za absolutno nedotakljivost diplomatske pošiljke zaradi njenega temeljnega namena, zaščite diplomatske komunikacije. Nelsonova (1988, 518) se strinja, da je tajnost diplomatske komunikacije vsekakor potrebno zaščititi, vendar meni, da bi zaradi številnih in vedno hujših zlorab instituta diplomatske pošiljke države sprejemnice morale imeti na voljo instrument za preverjanje suma zlorabe.

DKDO prepoveduje zadržanje ali odprtje diplomatske pošiljke, ne prepoveduje pa druge načine pregleda, kot je npr. elektronsko odčitavanje. Danes ima država sprejemnica zaradi razvoja tehnologije možnost pregledati pošiljko, preveriti sum o prepovedani vsebini, ne da bi bila pošiljka zadržana ali odprta. V primeru, da se sum izkaže za utemeljenega, mora država sprejemnica diplomatski pošiljki sicer še vedno nuditi zaščito s strani oblasti in organov države sprejemnice, vendar je za pričakovati, da bo o tem obvestila državo pošiljateljico in jo povabila k sodelovanju ter hkrati poskrbela za to, da pošiljka ne zapusti njene pristojnosti (Denza 2008, 239–241). Iz splošne prakse držav je bilo razvidno, da je večina glede elektronskega pregledovanja pošiljke sprva zavzela stališče, da ga 27. člen DKDO prepoveduje, vendar so kljub temu sredi 80-ih let

sistematično začele uvajati odčitavanje diplomatskih pošiljk, ki je po njihovem mnenju bilo dovoljeno, kadar ne ogroža svobode ali tajnosti komunikacije, kar naj bi bil ključni namen zaščite po 27. členu (prav tam). Posebni poročevalec A. Yankov 27. člena ne interpretira na takšen način. Meni namreč, da ni nobenega zagotovila, da se sofisticirani in radiološki pregledi ne bodo uporabljali samo za pregled fizične vsebine pošiljke, ampak tudi za razkritje informacij, pomembnih za tajnost komunikacije; odčitavanje po njegovem mnenju predstavlja »odprtje« pošiljke in je kot takšno v nasprotju z osnovnim namenom 27. člena (prav tam).

Na podoben način se brez odprtja lahko pregleda tudi pisna pošta. Murty (1989, 389) meni, da države pošiljateljice temu ne morejo nasprotovati, saj je ukrep namenjen zaščiti prejemnika, pregled postane sporen v primeru namernega vpogleda ali vmešavanja v tajno komunikacijo. Janković (1988, 93–94) podobno ugotavlja, da je z napredkom tehnologije pregled pošiljke mogoč brez odprtja. Čeprav to bistveno zmanjšuje možnost zlorabe, so le-te še vedno prisotne. Kadar do zlorabe instituta pride v zasebnem primeru, v praksi države večinoma ravnajo enotno, pošiljka se ob prisotnosti pooblaščenega predstavnika misije odpre, nedovoljeni predmeti se zaplenijo, krivec pa je kaznovan; v primeru državne zlorabe diplomatske pošte pa je stvar veliko bolj delikatna in pri reševanju tega vprašanja ni enotne prakse držav (prav tam). Tudi Bohte in Sancinova (2006, 137) v zvezi z diplomatsko pošiljko ne govorita o popolni nedotakljivosti; zaščita se sestoji zgolj iz prepovedi odpiranja in zadrževanja, pregled je potemtakem dopusten; kljub temu pa ugotavljata, da pregleda diplomatske pošiljke številne države ne dopuščajo.

Glede vprašanja zaščite diplomatske pošiljke so se na dunajski konferenci med državami kresale številne iskre, s sprejetjem končne oblike 27. člena DKDO pa se polemike niso prenehale. Ob pristopu h konvenciji so pridržke glede 3. odstavka 27. člena izrazile številne arabske države ter si hkrati pridržale pravico do omejevanja nedotakljivosti diplomatske pošiljke, nekatere zahodne in druge države podpisnice pa so se na pridržke odzvale z ugovori (Denza 2008, 229–230). Da pridržki vendarle nimajo tako velikega pomena, pojasni Denza (prav tam), saj v primeru neveljavnosti 27. člena DKDO veljajo pravila mednarodnega običajnega prava in posledično *challenge and return* možnost, kar je pravzaprav tisto, do česar si države s pridržki lastijo pravico; poleg tega ugotavlja, da države, ki so jih podale, se nanje niso sklicevale.

Ravnotežje med zaščito diplomatske pošte na eni strani in varovanjem pred zlorabo na drugi strani je izjemno težko vzpostaviti, ugotavlja Denza (2008, 277). V dokaz našteje burne in nasprotujoče si odzive držav na konferenci pri oblikovanju določil o nedotakljivosti diplomatske pošte, številne pridržke držav na sprejeta določila DKDO ter naknadno prakso zlorab instituta in mnoge kršitve določila nedotakljivosti.

## **2.8 Diplomatski kurir**

V teoriji nudi DKDO diplomatski pošiljki nedotakljivost ne glede na to, ali jo spremlja diplomatski kurir ali ne. Pošiljke se tako v nobenem primeru ne sme zadržati ali odpreti, vendar to še vedno ni zagotovilo, da se to tudi dejansko ne bo zgodilo. Pričakovanje, da države ne bodo storile vsega, kar je v njihovi moči, seveda naskrivaj, da bi imele vpogled v tajnost komuniciranja med diplomatsko misijo in vlado države pošiljateljice, je nerealno, meni Murty (1989, 384). Varnost pred nasiljem je v sodobnem svetu namreč visoko na lestvici vrednot. Države potrebujejo zavarovano komunikacijo vsaj preko nekaterih kanalov in spremljava diplomatskega kurirja še vedno predstavlja najboljše zagotovilo tajnosti komunikacije ter zaščite diplomatske pošiljke pred odprtjem ali izpostavljanjem različnim testom, ki bi lahko kompromitirali njeno vsebino (Čas 2006, 58). Možnost uporabe diplomatskega kurirja je druga posledica svobode občevarjanja, zagotovljene v 1. odstavku 27. člena DKDO.

Nedotakljivost in zaščita diplomatskega kurirja v državi sprejemnici sta zagotovljeni v 5. odstavku 27. člena DKDO, in sicer: »Diplomatski kurir, ki mora imeti pri sebi uradno listino, s katero se potrjuje njegov status in navaja število paketov v diplomatski pošiljki, je pri opravljanju svojih nalog pod varstvom države sprejemnice. Uživa osebno nedotakljivost in ne sme biti kakor koli prijeto ali mu biti odvzeta prostost.«

Diplomatski kurir mora biti torej za uživanje nedotakljivosti opremljen z dokumentom, ki priča o njegovem statusu; navadno je to kurirjev potni list ali tako imenovano kurirsko pismo, ki hkrati služi kot uradno potrdilo pošiljatelja, da so kurirju zaupali diplomatsko pošiljko, in kot prošnja za kurirjev neoviran prehod (Nick 1977, 44). Zahteva po oznaki števila paketov v diplomatski pošiljki je dodatno varovalo zahteve iz 4. odstavka 27. člena po zunanji oznaki diplomatske pošiljke.

Država pošiljateljica ali misija lahko imenuje tudi *ad hoc* kurirje. Tudi zanje velja peti odstavek, vendar s to razliko, da imunitete *ad hoc* kurirjev prenehajo veljati v trenutku, ko je pošiljka izročena naslovniku (6. odstavek 27. člena DKDO). Institucije *ad hoc* kurirja so se države v praksi posluževale že prej, vendar so med državami obstajala različna tolmačenja glede njegove imunitete, zaradi njegovega nedoločenega položaja DKDO kategorijo v pravnem smislu ustanovi na novo (Komisija za mednarodno pravo 1958, 97).

Diplomatska pošiljka se v skladu s sedmim odstavkom 27. člena DKDO sme »zaupati poveljniku poslovnega letala, ki se lahko spusti na dovoljeno vstopno letališče«. Tudi on mora imeti pri sebi uradno listino, v kateri je navedeno število paketov v pošiljki, ni pa ga mogoče šteti za diplomatskega kurirja. Poveljnik letala ne uživa diplomatske imunitete, kar ne vpliva na nedotakljivost diplomatske pošiljke. Komisija (prav tam) ta primer razlikuje od pogostih primerov, ko diplomatski kurir pilotira letalo posebej namenjeno prevozu diplomatskih pošiljk in ni potrebe po drugačni obravnavi kurirja.

Države so v praksi v preteklosti pogosto uporabljale pilota za kurirja. Nesoglasja pa so se pojavljala glede tega, ali so druge države to dolžne spoštovati. KMP je s takšno formulacijo sedmega odstavka 27. člena sprejela sredinsko rešitev med dvema skrajnima pogledoma na to vprašanje. Države so enako pravno osnovo in argumente kot pri pilotu letala predstavile tudi za poveljnika ladje, ki bi lahko opravljal funkcijo kurirja, vendar je konferenca predlog o vključitvi tega določila v konvencijo zavrnila. (prav tam)

V diplomatskih odnosih oz. za uspešno opravljanje diplomatskih funkcij je diplomatskemu kurirju včasih potrebno potovati preko ozemlja tretje države. Ob pripravi DADI so se državam med razpravo porodila številna vprašanja glede obveznosti tretjih držav v omenjeni situaciji, med drugim tudi vprašanje, ali mora tretja država diplomatskim kurirjem zagotoviti prosti prehod (Komisija za mednarodno pravo 1958, 103). 40. člen DKDO ureja zaščito diplomatske pošiljke in diplomatskega kurirja na ozemlju tretjih držav v skladu z idejo, da je v dobro vseh držav mednarodne skupnosti, da diplomatski odnosi med dvema državam potekajo nemoteno. Zaradi tega je tretja država dolžna članu misije in diplomatskemu agentu omogočiti prosti prehod ali vrnitev (prav tam). Države so imele različna mnenja in nasprotujoče si prakse tudi glede vprašanja imunitet ter privilegijev člana diplomatske misije, ki se je znašel na

ozemlju tretje države v tranzitu ali iz kakšnega drugega razloga. KMP je pri tem zavzela vmesno stališče in prvi odstavek 40. člena se glasi:

*Če diplomatski agent potuje čez ozemlje ali se mudi na ozemlju kakšne tretje države, ki mu je v potni list dala vizum, če je bil ta potreben, da nastopi svojo službo ali da bi se vrnil v svojo službo, ali da bi se vrnil v svojo državo, mu ta tretja država zagotovi nedotakljivost in vse druge imunitete, ki so potrebne, da bi mu omogočila tranzit ali vrnitev. Ta država bo ravnala enako tudi glede članov njegove družine, ki uživajo privilegije in imunitete in spremljajo diplomatskega agenta ali potujejo posebej, da bi se z njim sestali ali pa da bi se vrnili v svojo državo. (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, 40. čl.)*

Iz formulacije besedila je jasno razvidno, da diplomatski predstavnik, ki se na območju tretje države nahaja iz zasebnih razlogov, ni upravičen do imunitete.

Tretji odstavek 40. člena DKDO zagotavlja zaščito uradne diplomatske komunikacije v tretji državi, ureja pa tudi vprašanje diplomatskega kurirja v tretji državi: »Diplomatskim kurirjem, ki jim je bil izdan morebitni obvezni vizum, in diplomatski pošiljki v tranzitu priznavajo enako nedotakljivost in enako varstvo, kot ju mora priznati država sprejemnica« (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, 40. čl.).

Trije omenjeni odstavki 27. člena DKDO pojasnjujejo obstoječa pravila mednarodnega občega prava glede diplomatskega kurirja in jih precej razširjajo. Le-ti danes predstavljajo splošno sprejeto pravilo, kar Denza (2008, 253) utemeljuje z dejstvom, da države z izvajanjem teh določil v praksi nimajo praktično nobenih težav, saj ne pozna nobenega incidenta v povezavi z diplomatskim kurirjem.

### **3 DUNAJSKA KONVENCIJA O KONZULARNIH ODNOSIH**

Preden je leta 1967 v veljavo stopila DKKO, so bili konzularni odnosi delno urejeni z lokalnim pravom, delno pa z mednarodnim pravom. Za razliko od diplomatskih odnosov, za katere so države prakso utemeljevale predvsem na pravilih mednarodnega običajnega prava, so države za konzularne odnose sklepale dvostranske sporazume ali večstranske konvencije. Dvostranski dogovori med državami niso bili enotni, kar je v praksi pomenilo velike razlike v funkcijah, imunitetah in privilegijih konzulov. Še več, ni bilo nenavadno, če sta konzula različnih držav pošiljateljic v isti državi sprejemnici, zaradi različnih sporazumov, uživala različne imunitete in privilegije. Nujna potreba po celovitejši kodifikaciji, ki bi poenotila različne prakse držav na področju konzularnih odnosov, je bila vidna v številnih poskusih različnih strokovnih društev in mednarodnih organizacij. Med drugimi je leta 1896 Inštitut za mednarodno pravo sprejel nekakšen osnutek konvencije o imunitetah konzulov, Ameriško združenje za mednarodno pravo in Harvard Law School sta prav tako pripravila osnutek konvencije, leta 1928 pa je bila na šesti Mednarodni konferenci ameriških držav v Havani Konvencija o konzularnih odnosih in imunitetah tudi sprejeta. Poskus za celovitejšo kodifikacijo konzularnega prava je bil storjen v DN, vendar je ostalo le pri poskusu. (Simoniti 1994, 11–12)

Prav tako kot diplomatske odnose in imunitete je leta 1949 KMP tudi konzularne odnose in imunitete uvrstila med 14 tem, ki jih je smatrala zrele za kodifikacijo. Leta 1955 je komisija začela z delom, ko je imenovala posebnega poročevalca Jaroslava Žoureka, in končni osnutek predložila GS leta 1961. GS je 18. decembra 1961 z resolucijo 1685/XVI odobrila besedilo in sklicala Konferenco o konzularnih odnosih ter tako sledila primeru sprejema osnutka KMP glede diplomatskih odnosov in imunitet. Predlog za sklic konference tako kmalu po Konferenci o diplomatskih odnosih in imunitetah je bil nameren, v interesu skladnosti med dvema področjema in urejanja konzularnih odnosov ter imunitet na podoben način kot je to storila DKDO. Konferenca je potekala od 4. marca do 22. aprila 1963 na Dunaju, udeleženi je bilo 92 predstavnikov držav. Rezultat konference je bilo sprejetje Dunajske konvencije o konzularnih odnosih<sup>23</sup>, ki vsebuje 79 členov, in dveh opsijskih protokolov o pridobitvi državljanstva ter o obveznem reševanju sporov. Konvencija je z opsijskima protokoloma v veljavo stopila 19. marca 1967 (Brglez 1996, 55).

---

<sup>23</sup> 596 UNTS 261.

KMP je leta 1961 GS predložila poročilo o svojem delu na področju kodifikacije konzularnih odnosov in imunitet<sup>24</sup> (v nadaljevanju DACR). V okviru pripravljalnega dela je slednja poudarila, da je področje konzularnih odnosov do sedaj delno urejalo mednarodno pravo, delno pa notranje pravo. Ta dva različna vidika in njuno razlikovanje je potrebno imeti v mislih tudi pri oblikovanju osnutka o konzularnih odnosih, imunitetah in privilegijih. Pri kodifikaciji tega področja je KMP videla še eno težavo: del je bil urejen z mednarodnim občim pravom, del pa skozi številne dvostranske in večstranske dogovore med državami (Komisija za mednarodno pravo 1961, 91). Kodifikacija zgolj mednarodnega občega prava bi bila nepopolna in ne bi imela prave uporabne vrednosti; zaradi tega je KMP podprla predlog posebnega poročevalca, da se osnutki členov oprejo tudi na že obstoječe konzularne konvencije in bilateralne pogodbe.

Mednarodnopravna pravila o konzularnih odnosih so se razvijala že od srednjega veka, najprej skozi mednarodno običajno pravo, kasneje pa pretežno s pomočjo bilateralnih dogovorov med državami. Ravno ta del mednarodnega prava je DKKO kodificirala. Pri DKKO gre v večji meri za legislacijo in progresivni razvoj mednarodnega prava, kot gre za kodificiranje obstoječega mednarodnega običajnega prava, že zaradi pomanjkanja norm na področju konzularnih odnosov in imunitet. Konvencija je povečala vlogo in značaj konzularnih funkcionarjev (kariernih konzularnih funkcionarjev in njihovih konzulatov, ne pa tudi častnih); prav tako jim je povečala tudi pooblastila in jih po statusu tako približala diplomatskemu osebju, medtem ko so bile razlike v statusu po pravilih mednarodnega običajnega prava veliko večje in znatno v korist diplomatskih predstavnikov (Berković 1997, 113).

Konzularna konferenca je potekala bistveno drugače kot diplomatska konferenca leta 1961. Sestava na diplomatski konferenci je bila politična in spori med državami so bili posledično političnega značaja, na konzularni konferenci pa so sodelovali strokovnjaki z navodili za nacionalni interes in spori so bili posledično gospodarske narave; čutiti je bilo mogoče veliko nezaupanje držav glede kodifikacije konzularnih odnosov zaradi strahu pred prevelikimi pristojnostmi konzulata in vmešavanja v notranje zadeve teritorialnih držav (Radović 1990, 54–55). Pri kodifikaciji diplomatskih odnosov je večinoma šlo za reformo zastarelih pravil, ki niso več ustrezala sodobnim načelom

---

<sup>24</sup> *Draft Articles on Consular Relations with Commentaries.*



mednarodnega prava, za sprejem konzularnih pravil pa je bilo nemogoče ostati pri metodi čiste kodifikacije. Potrebno jo je bilo veliko bolj kombinirati z metodo progresivnega razvoja, zaradi pomanjkanja splošnih pravnih virov; celo pravni običaji so bili negotovi, ker so se različno interpretirali. KMP je imela pri oblikovanju konzularnih pravil pred sabo mednarodne običaje, vrsto konzularnih konvencij, preostale razpoke pa je zapolnila z notranjim pravom in s splošno prakso držav.

Konvencija predstavlja najcelovitejšo ureditev področja konzularnih odnosov; hkrati ne predstavlja ne posega v druge že obstoječe mednarodne sporazume, niti ne omejitve za države pri sklepanju novih dvostranskih ali večstranskih sporazumov, s katerimi bi države potrdile, dopolnile ali razvile določbe DKKO ali razširile njeno uporabo (73. člen DKKO). V konzularnih odnosih med dvema državama, ki sta pogodbenici DKKO, imajo prednost že obstoječi dvostranski ali večstranski dogovori med njima ali novi dogovori, ki potrjujejo ali dopolnjujejo DKKO. Feltham (1993, 56–57) pojasni, da imajo države s širokimi konzularnimi interesi raje sklepanje bilateralnih pogodb, saj lahko tako takšne sporazume prilagodijo svojim specifičnim potrebam in si po načelu reciprocitete zagotovijo potreben obseg privilegijev ter imunitet. Veliko držav pa je podpisnic tako DKKO kot tudi že prej obstoječih in naknadnih bilateralnih pogodb, v primeru konfliktnosti pa uporabljajo režim privilegijev in imunitet, ki je zanje ugodnejši.

V preambuli konvencije je poudarjeno, da se vprašanja, ki jih konvencija ne ureja izrecno, tudi v prihodnje urejajo s pravili mednarodnega običajnega prava. Ta pravila pa za države, ki niso pogodbenice DKKO, veljajo v vsakem primeru. Norme notranjega prava države in pravila, ki se nanašajo na konzularno službo, so ravno tako osnovni pravni vir za kodifikacijo konzularnih odnosov in DKKO pri določenih konzularnih zadevah urejanje prepušča državam ter državnemu pravu (Berković 1997, 117–118; Jazbec 1997, 14).

Do 14. avgusta 2015 je DKKO ratificiralo kar 177<sup>25</sup> držav, kar kaže na široko sprejetost s strani držav. Pravila, ki izhajajo iz določb DKKO, so povratno vplivala na oblikovanje pravil mednarodnega običajnega prava, vendar v manjši meri kot so to storila določila DKDO (Brglez 1996, 56). Konvencija o konzularnih odnosih je kodificirala

---

<sup>25</sup> Število predstavlja pogodbeno stanje na dan 14. avgusta 2015. Za tekoče pogodbeno stanje, izjave, pridržke in ugovore k pridržkom glej: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-6&chapter=3&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-6&chapter=3&lang=en).

mednarodno običajno pravo v zvezi s konzularnimi odnosi, z določeno legislacijo je pripomogla k nadaljnemu razvoju in uživa relativno visoko podporo držav, kar je po mnenju številnih avtorjev (Berković 1997, 117; Lee 2008, 25) dovolj, da bi njene določbe morale upoštevati tudi države, ki niso njene pogodbenice. Sprejetje DKKO je brez dvoma najpomembnejši dogodek v zgodovini konzularne institucije, meni Lee (prav tam), in od leta 1963 se konzularni odnos ne more urediti; prav tako se konzularni spor ne more rešiti brez sklicevanja na DKKO ne glede na to, ali gre za pogodbeno obveznost ali državno zakonodajo.

### 3.1 Konzularne funkcije

Osnova za izvajanje konzularnih funkcij so konzularni odnosi, ki so v splošnem skrb za varnost in zaščito državljanov ter institucij določene države v tujini, izven meja in pristojnosti matične države, kjer velja drugačen pravni red ter ga je potrebno spoštovati. Konzularne funkcije so zelo obsežne in raznovrstne, nastajale so v dolgih stoletjih, odkar ljudje komunicirajo med sabo, uzakonjanje funkcij za njihovo učinkovito izvajanje pa je rezultat pravnih naporov zadnjih dveh stoletij (Jazbec 1997, 23). V splošnem gre pri konzularnih funkcijah za nudenje pomoči fizičnim in pravnim osebam svoje države v tujini, podrobno pa konzularne funkcije, ki jih danes izvaja praktično vsaka konzularna služba, predstavlja 5. člen DKKO:

*a) varstvo interesov države pošiljateljice in njenih državljanov, fizičnih in pravnih oseb v državi sprejemnici v mejah, ki jih dovoljuje mednarodno pravo;*

*b) pomoč pri razvijanju trgovinskega, gospodarskega, kulturnega in znanstvenega sodelovanja med državo pošiljateljico in državo sprejemnico ter kakršno koli pospeševanje prijateljskih odnosov med njima v skladu z določili te konvencije;*

*c) seznanjanje z vsemi dovoljenimi sredstvi, s pogoji in razvojem trgovinskega, gospodarskega, konzularnega in znanstvenega življenja države sprejemnice, poročanje o tem državi pošiljateljici in dajanje informacij tistim, ki jih to zanima;*

*d) izdajanje potnih listov in potnih dokumentov državljanom države pošiljateljice ter vizumov in drugih ustreznih dokumentov osebam, ki žele potovati v državo pošiljateljico;*

*e) pomoč in podpora državljanom, fizičnim in pravnim osebam države pošiljateljice;*

*f) opravljanje notarskih in matičnih ter podobnih opravil kot tudi opravljanje določenih administrativnih nalog, če to ni v nasprotju z zakoni in predpisi države sprejemnice;*

*g) varstvo interesov državljanov, fizičnih in pravnih oseb, države pošiljateljice pri v zapuščinskih zadevah (mortis causa) na ozemlju države sprejemnice v skladu z zakoni in predpisi države sprejemnice;*

*h) varstvo v mejah, ki jih določajo zakoni in predpisi države sprejemnice, interesov mladoletnih in opravilno nesposobnih oseb državljanov države pošiljateljice, posebej kadar je zanje potrebno skrbništvo ali rejništvo;*

*i) ob pridržku veljavne prakse in postopkov v državi sprejemnici zastopanje državljanov države pošiljateljice ali sprejemanje ukrepov za zagotovitev ustreznega zastopanja pred sodišči ali drugimi organi države sprejemnice, da bi se v skladu z zakoni in predpisi države sprejemnice zagotovilo sprejetje začasnih ukrepov zaradi varstvo pravic in interesov teh državljanov, kadar ti zaradi odsotnosti ali zaradi drugih razlogov ne morejo pravočasno braniti svojih pravic in interesov;*

*j) dostavljanje sodnih in nesodni aktov ali uradnih zahtevkov v skladu z veljavnimi mednarodnimi sporazumi ali, če takih sporazumov ni, na vsak drug način, ki je v skladu z zakoni in predpisi države sprejemnice;*

*k) uresničevanje pravice do nadzora in pregleda (kontrolne in inšpekcije), predvidene v zakonih in predpisih države pošiljateljice, nad pomorskimi in rečnimi ladjami, ki plovejo pod zastavo države pošiljateljice, nad letali, registriranimi v državi pošiljateljici, kot tudi nad njihovo posadko;*

*l) pomoč ladjam in letalom, omenjenim v odstavku k) tega člena, kot tudi njihovim posadkam, sprejemanje izjav o potovanju teh ladij, pregledovanje in obravnavanje ladijskih dokumentov in, ne posegajoč v pristojnosti organov države sprejemnice, vodenje preiskav o vseh nesrečah med njihovim potovanjem in reševanje vseh sporov med kapitanom ladje, oficirji in mornarji, če jih za to pooblašča zakoni in predpisi države pošiljateljice;*

*m) opravljanje vseh drugih nalog, ki jih država pošiljateljica zaupa konzulatu in jih zakoni in drugi predpisi države sprejemnice ne prepovedujejo ali jim država sprejemnica ne nasprotuje, ali tistih, ki se omenjajo v veljavnih mednarodnih sporazumih med državo pošiljateljico in državo sprejemnico. (Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, 5. čl.)*

Pregled vprašanja konzularnih funkcij je na konferenci potekal v več stopnjah. Med državami je povzročil široko izmenjavo mnenj; ne v vsebinskem smislu, ampak se države niso mogle zediniti glede oblike zapisa, je pojasnila KMP (Komisija za mednarodno pravo 1961, 96) v komentarjih. Nekatere države so bile naklonjene kratkemu splošnemu opisu funkcij, kot je to KMP storila v DKDO za diplomatske funkcije, druge pa so menile, da takšna definicija ne bi imela nikakršne praktične

vrednosti in bi v praksi povzročala težave ter da je potrebno natančno in podrobno naštetih vse funkcije. KMP je prejela tri poročila posebnega poročevalca glede tega vprašanja in v končni obliki 5. člena DKKO je na njegovo priporočilo sprejela srednjo rešitev ter splošno definicijo razširila in funkcije naštetih ponazoritveno, kot je to storila v DKDO.

Funkcije niso naštetih izčrpno, opisane pa so zelo podrobno, v komentarjih KMP v DACR pravzaprav ni ničesar, kar ne bi bilo razvidno že iz formulacije v DKKO. Glede na neizčrpen značaj naštetih funkcij, konvencija državi pošiljateljici omogoča, da konzulatu zaupa tudi vsako drugo funkcijo, ki ni prepovedana z zakonodajo države sprejemnice ali pa ji le-ta ne nasprotuje. Nekatere naštetih funkcije nimajo nikakršnih omejitev, druge so omejene bodisi z mednarodnim pravom bodisi z notranjim pravom države sprejemnice, kar je ravno tako jasno zapisano v 5. členu. Funkcije vsebinsko opredelijo naloge konzulatov in konzulov ter jim istočasno določijo zunanji rob pristojnosti, saj se ne smejo ukvarjati z nobeno dejavnostjo, ki bi segala izven okvirja naštetih funkcij. Pri določitvi obsega funkcij sta po mnenju Jazbeca (1997, 29–31) pomembna še dva principa: reciprociteta in princip jurisdikcije. Po eni strani »državi določita skupno dogovorjen obseg enakega in pravnega ravnanja svojih predstavnikov v odnosu do druge države na vseh mogočih področjih«, kar pojmuje z reciprociteta in v praksi pomeni, da država sprejemnica diplomatsko-konzularnim predstavnikom države pošiljateljice nudi takšen status, kot ga sama zahteva za svoje predstavnike na tujem; po drugi strani pa država »v skladu z normo in medsebojnim dogovorom določi teritorialni obseg izvajanja konzularnih funkcij«, kar pojmuje s terminom teritorialna jurisdikcija. V izjemnih primerih lahko konzularni funkcionar opravlja konzularne naloge izven svojega konzularnega območja s soglasjem države sprejemnice (6. člen DKKO).

Zaradi enostavnejše predstavitve bi funkcije vsebinsko lahko zaokrožili v večje skupine po različnih kriterijih. Jazbec (1997, 26–27) jih deli glede na to, v čigavo korist jih konzulati opravljajo: funkcije, ki jih konzulati izvajajo samo v korist države pošiljateljice (npr. zaščita interesov svoje države); funkcije, ki jih izvajajo v korist svojih državljanov in posredno v korist svoje države (zaščita interesov državljanov); ter tiste, ki jih izvajajo tako v korist svojih državljanov, države sprejemnice kot tudi tretjih držav (npr. izdajanje raznih potrdil). Določbe mednarodnega prava sicer pooblašča konzularna predstavništva za izvajanje teh funkcij, vendar konzulati potrebujejo še

pooblastilo države sprejemnice, saj lahko države sprejemnice obseg funkcij omejijo in npr. konzulatu, ki ga vodi častni konzul, izdajo pooblastilo za izvajanje le določenih in ne vseh naštetih funkcij.

Konzularne funkcije v državi sprejemnici lahko v skladu z 2. odstavkom 3. člena DKDO in 3. člena DKKO opravlja tudi diplomatska misija države pošiljateljice preko svojega konzularnega oddelka, če je tako dogovorjeno z državo sprejemnico.

Konzularne funkcije ne vključujejo političnega delovanja v osnovnem smislu tega pojma, vendar lahko, v skladu s 1. odstavkom 17. člena DKKO, država sprejemnica pooblasti konzularnega funkcionarja za opravljanje diplomatskih dejanj. Do takšnega primera lahko pride v državi, v kateri država pošiljateljica nima diplomatskega predstavništva in v kateri je ne predstavlja diplomatsko predstavništvo tretje države. Opravljanje diplomatskih funkcij ne vpliva na izvajanje konzularnih funkcij, ne vpliva na konzularni status konzularnega funkcionarja in mu ne omogoča diplomatskih privilegijev ter imunitet (Komisija za mednarodno pravo 1961, 104).

Pred sprejetjem DKKO v praksi ni bilo enotnega pogleda na vprašanje diplomatskega delovanja konzulov: konzularna prepoved opravljanja političnih aktivnosti v državi sprejemnici je bila vsebovana v nekaj konzularnih sporazumih, kar je pomenilo, da so nekatere države sledile tradicionalnemu načelu ločenosti diplomatskih in konzularnih funkcij, komunistične države pa so v medsebojnih konzularnih sporazumih konzule pooblašale za razvoj političnih odnosov (Lee 2008, 541–543). KMP je bila sprva zadržana do takšne vloge konzulov, vendar DKKO vendarle vsebuje načelo, da konzuli lahko spodbujajo prijateljske odnose med državami. Promocija prijateljskih odnosov med državami danes tvori pomemben del konzulovih političnih funkcij.

V skladu z 2. odstavkom 3. člena DKDO lahko diplomat opravlja tudi konzularne funkcije. DKKO to načelo potrdi kar dvakrat; v 3. členu pravi, da v skladu z določbami te konvencije konzularne naloge lahko opravljajo tudi diplomatska predstavništva, v 1. odstavku 70. člena pa lahko diplomatsko predstavništvo opravlja konzularne naloge, če je to v skladu s konvencijo. 4. odstavek 70. člena DKKO članom diplomatskega predstavništva, ki opravljajo konzularne naloge, zagotavlja privilegije in imunitete v skladu s pravili mednarodnega prava o diplomatskih odnosih.

Obseg in vsebina konzularnih funkcij nista nekaj statičnega in zaključnega, tudi funkcije se namreč spreminjajo, razvijajo in poglobljajo tako kot se spreminjajo in razvijajo odnosi med državami (Jazbec 1997, 28). Enakega mnenja je tudi Lee (2008, 539), ki pravi, da z občim mednarodnim pravom natančen obseg funkcij ni definiran, temveč se v skladu s časom in krajem spreminja.

### **3.2 Konzularni privilegiji in imunitete**

Dogajanje pri oblikovanju pravil o imuniteti in privilegijih je bilo na konzularni konferenci bistveno drugačno kot je bilo na diplomatski konferenci leta 1961 tudi zaradi dejstva, da organizacija konference ni bila enotna, ampak je odločanje potekalo v dveh komisijah (Radović 1990, 56). Vsaka zase je obravnavala svojo problematiko, prva je urejala splošna vprašanja, druga pa je zaradi strokovne sestave urejala tehnična vprašanja, tudi tista glede privilegijev in imunitet. KMP je pri olajšavah, imunitetah in privilegijih šla v skrajnost – izenačevanje diplomatskih misij in konzulatov, širjenje pooblastil konzulatov in konzularnega osebja; druga komisija pa je šla v nasprotno smer iskanja argumentov, ki bi preprečili izenačevanje. Slednje se je izkazalo za splošno težnjo konference, ki je bila sistematično izpeljana skozi DKKO.

Preambula DKKO se sklicuje na teorijo funkcionalnosti, ko zagotovi, da namen privilegijev in imunitet ni koristiti posamezniku, temveč omogočiti uspešno izvajanje funkcij konzulata v imenu njihovih držav<sup>26</sup>, ravno tako kot to stori DKDO. Hkrati pa kot dopolnilno razlago eksplicitno omeni doktrino »act of state« in ne teorije reprezentance, kot to storijo diplomatske konvencije. Na začetku svojega dela, leta 1957, je KMP bolj ali manj ostala v okviru smernic funkcionalne nujnosti privilegijev in imunitet; povsem funkcionalna razlaga pa se je v končnem načrtu leta 1961 umaknila doktrini »act of state« v razlagi omejene funkcionalne sodne imunitete konzularnih funkcionarjev (Brglez 1992, 84–85).

Celo drugo poglavje DKKO z naslovom Olajšave, privilegiji in imunitet konzulatov, kariernih konzularnih funkcionarjev in drugih članov konzulata (členi 28–57) ter tretje poglavje z naslovom Ureditev, ki se uporablja za častne konzularne funkcionarje in za konzulate, ki jih vodijo (členi 58–68) sta posvečena vprašanju privilegijev in imunitet,

---

<sup>26</sup> /.../ *Realizing that the purpose of such privileges and immunities is not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of functions by consular posts on behalf of their respective States , /.../*

nekaj določil pa se nahaja v drugih členih, ki se tičejo tudi drugih tem. DKKO ravno tako kot DKDO ne razlikuje med pojmom »privilegij« in »imuniteta«, temveč le pojasnjuje, kako morajo države v njihovem zagotavljanju postopati (Lee 2008, 341).

Osnovno izhodišče za razumevanje in obravnavo konzularnih olajšav, privilegijev ter imunitet je v dejstvu, da je država sprejemnica konzulatu dolžna nuditi vse pogoje za nemoteno izvajanje funkcij. Opravljanje funkcij jim omogoča uživanje določenih ugodnosti, hkrati s funkcijami pa je opredeljen tudi čas uživanja teh ugodnosti: privilegiji in imunitete posameznika ali konzulata prenehajo veljati takrat, ko mu preneha konzularna funkcija (Jazbec 1997, 53–54). DKKO v 1. odstavku 53. člena določa, da »vsak član konzulata uživa privilegije in imunitete od trenutka, ko pride na ozemlje države sprejemnice, da nastopi službovanje, ali če je že tam, od trenutka prevzema svoje funkcije na konzulatu«; v 3. odstavku je določeno, da »praviloma prenehajo v trenutku, ko ta oseba zapusti ozemlje države sprejemnice, ali po poteku v ta namen danega razumnega roka, kar koli je prej, do takrat pa veljajo celo ob oboroženem spopadu«. Pred sprejetjem DKKO je glede trajanja privilegijev in imunitet med diplomatskimi ter konzularnimi funkcionarji obstajala razlika, kodifikacija pa je šla v smeri izenačevanja. Za konzule je sprejela podaljšano trajanje tudi po izteku uradnih funkcij (53. člen DKKO) (Lee 2008, 103).

Člena, ki bi se nanašal na trajanje privilegijev in imunitet konzularnih prostorov v DKKO, ni, ravno tako kot ga tudi v DKDO ni. Je pa ta zadeva, po mnenju Leeja (2008, 380–382), velikega praktičnega pomena, saj v praksi prihaja do številnih primerov vdora v prostore zaradi različnega tolmačenja bodisi začetka bodisi prenehanja uživanja ugodnosti. Iz nekaterih preostalih členov DKKO je mogoče sklepati naslednje splošno pravilo glede trajanja ugodnosti: nedotakljivost prostora nastopi takrat, ko oblasti države sprejemnice prejmejo obvestilo, da so prostori pridobljeni za izključno konzularno uporabo in od takrat mora država sprejemnica zagotoviti zaščito; nedotakljivost pa preneha veljati takrat, ko je država sprejemnica obveščena o tem, da se prostori ne uporabljajo več za konzularne namene; v primeru odsotnosti obvestila pa preneha po nekem razumnem času od konca prenehanja uporabe prostorov izključno za konzularne namene.

Pri klasifikaciji privilegijev in imunitet je potrebno ločiti tiste, ki se priznavajo konzulatom, in tiste, ki se priznavajo članom konzulata, njihovim družinam ter

strežnemu osebju. Pri konzulatih je pomembna delitev na dve posebni vrsti konzulatov, in sicer na karijerne ter častne konzulate; glede na to, če konzulat vodi karierni ali častni konzul, posledično prihaja do razlik v obsegu, vsebini in načinu izvajanja konzularnih funkcij ter v obsegu in vsebini ugodnosti, ki jih konzulat uživa (Jazbec 1997, 34, 54).

Institut častnih konzulov se v novejšem času vse pogosteje uporablja. Zato je DKKO poskušala posebej opredeliti in določiti obseg ter vsebino ugodnosti, ki jih uživajo častni konzuli in konzulati, ki jih le-ti vodijo. Institut je kodificiran v 3. poglavju DKKO, konvencija pa ne ponuja definicije pojma častnega konzula; v 2. odstavku 1. člena zgolj navaja, da obstajata dve vrsti konzulov, in definicijo prepušča posameznim državam. V osnutku členov je sicer prisotna definicija, vendar se je KMP odločila, da jo v konvenciji izpusti predvsem zaradi precejšnjih razlik v razumevanju tega pojma v notranjem pravu držav (Komisija za mednarodno pravo 1961, 124–125). Različne države torej poznajo različne kriterije, ki ločujejo karijerne konzule od častnih, v splošnem pa lahko trdimo, da gre pri častnih načeloma za osebe, ki so izbrane za opravljanje konzularnih funkcij, vendar to ni njihova osnovna in izključna dejavnost; velikokrat se (dodatno) ukvarjajo s pridobitveno dejavnostjo, so nepoklicni diplomati in niso profesionalni uslužbenci MZZ kot karierni konzuli, imajo stalno prebivališče v državi sprejemnici, pogosto pa so tudi njeni državljani. Svoje delo opravljajo kot častno službo in največkrat zanj ne prejemajo plačila, ne ukvarjajo se s konzularnimi funkcijami v takšnem obsegu kot karierni konzuli, ampak predvsem s promocijskimi dejavnostmi v korist države pošiljateljice v državi sprejemnici. (Jazbec 1997, 34) Funkcija častnega konzula se včasih ohranja v eni družini skozi več generacij, izvor instituta častnega konzula pa Degan (2011, 328) išče v srednjeveških trgovskih konzulih. Kljub različnim pogledom in kriterijem na razlikovanje med kariernim in častnim konzulom je razlikovanje v praksi relativno enostavno; odločujoč ni en sam kriterij, temveč vsi skupaj dajejo jasno sliko (Lee 2008, 520). Ravno tako kot karierni konzuli, tudi častni ne predstavljajo države, temveč le zastopajo njihove interese in interese njihovih državljanov, delujejo pa v skladu z navodili in pod nadzorom pristojnega diplomatskega predstavništva (Bohte in Sancin 2006, 245).

DKKO v 68. členu govori o fakultativni naravi instituta častnega konzula; vsaka država se namreč sama odloča glede tega, ali bo imenovala ali sprejemala častne konzule. Po mnenju KMP ima člen velik pomen sploh za tiste države, ki te prakse ne poznajo (Komisija za mednarodno pravo 1961, 127). Še več, institut častnega konzula, ki je v



konzularni praksi sicer široko in pogosto uporabljan, je bil lahko sprejet samo s to fakultativno klavzulo (Bohte in Sancin 2006, 248). Vendar, ko država enkrat sprejme pritrdilno odločitev, je obvezana k delovanju v skladu z določili DKKO glede častnih konzulov.

Funkcije, ki jih opravljajo častni konzuli, so različne med državami in nekatere države zagotavljajo navodila za njihovo delo, zagotovo pa opravljajo manj funkcij in njihova aktivnost je politično manj občutljiva (Lee 2008, 527). Osnovno izhodišče pri določanju ugodnosti častnih konzulov in konzulatov izhaja iz predpostavke, da v primerjavi s kariernimi opravljajo le manjši del funkcij in še te v skrčenem obsegu. Zato za njihovo učinkovito opravljanje ne potrebuje takšnega obsega in vsebine olajšav, privilegijev ter imunitet. Zelo pomembno pri vprašanju ugodnosti je, kot ugotavlja Jazbec (1997, 60), da je ločnica med zasebnimi stvarmi častnega konzula in stvarmi, ki jih uporablja po službeni dolžnosti, vedno jasna in nedvoumno določljiva; takrat del ugodnosti, ki veljajo za karierne konzule, velja tudi za častne, kot bomo videli tudi v nadaljevanju.

### **3.3 Svoboda občevanja**

V splošnem svoboda občevanja pomeni svobodo pred vmešavanjem v komuniciranje in pred nadzorom komunikacij. Predstavlja enega izmed najpomembnejših privilegijev, ki jih uživa konzulat. Načelo, ki zagotavlja svobodo, je funkcionalno pogojeno, kar pomeni, da je nedotakljivost komunikacij zagotovljena z namenom zagotavljanja nemotenega izvajanja konzularnih funkcij. Narava konzularnega dela se razlikuje od diplomatskega in posledično njihova komunikacija poteka v različnih smereh, komunicirajo namreč s posamezniki, z lastnimi vladami in z vladami držav sprejemnic; vsaka smer komunikacije pa zahteva drugačno vrsto zaščite (Lee 2008, 398), vendar se bom za potrebe diplomskega dela osredotočila zgolj na komunikacijo med konzulatom in organi države pošiljateljice ter njenimi preostalimi predstavništvi v tujini.

Svoboda pri občevanju z organi države pošiljateljice ima ključen pomen tudi v konzularnih odnosih; prosti potek komunikacije in tajnost komunikacije sta nujno potrebna za učinkovito izvajanje funkcij konzulata. Le-ta je namreč pod neposredno pristojnostjo diplomatske misije v državi sprejemnici, njej poroča in od nje prejema navodila (Lee 2008, 400). KMP v komentarjih ob pripravi osnutka členov (Komisija za mednarodno pravo 1961, 111) to jasno poudari in izpostavi tudi dejstvo, da

nedotakljivost komunikacije skupaj z nedotakljivostjo prostorov, uradnih arhivov in listin ter nedotakljivost korespondence konzulatov tvorijo osnovo za vso konzularno pravo.

Na področju svobode občevanja konzulatov je DKKO, podobno kot DKDO za diplomatska predstavništva, opravila določeno legislacijo. S tem je storila velik napredek v razvoju konzularnega prava. DKKO je v splošnem razširila konzularno pravico komunikacije glede na pravila mednarodnega običajnega prava, saj je DKKO konzularno svobodo občevanja v veliki meri oblikovala po vzoru diplomatske svobode komunikacije in DKDO, meni Lee (2008, 408). Pred sprejetjem DKKO so države sprejemnice konzulatom zagotavljale svobodo komunikacije v obdobju miru, medtem ko so to svobodo omejevale v času vojne ali izrednih razmer.

Svobodo in nedotakljivost komunikacije konzulatov ureja 35. člen DKKO in prvi odstavek se glasi:

*Država sprejemnica dovoljuje in varuje svobodo občevanja konzulata za vse uradne namene. Pri občevanju z vlado, z diplomatskimi misijami in drugimi konzulati države sprejemnice ne glede na to kje so, sme konzulat uporabljati vsa primerna komunikacijska sredstva, vključno diplomatske in konzularne kurirje, diplomatske in konzularne pošiljke ter kodirana in šifrirana sporočila. Oddajno radijsko postajo pa sme konzulat postaviti in uporabljati le s pristankom države sprejemnice. (Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, 35. čl.)*

Prvi odstavek s splošnimi določili glede zaščite komunikacije konzulatov je skoraj identičen prvemu odstavku 27. člena DKDO, ki ureja zaščito diplomatske komunikacije. Država sprejemnica mora zagotoviti splošno svobodo za vso komunikacijo v uradne namene, kamor spada komunikacija z vlado države pošiljateljice, diplomatskimi misijami in drugimi konzulati ne glede na to, kje se nahajajo, z diplomatskimi misijami in konzulati drugih držav ter z mednarodnimi organizacijami; pravico do uporabe vseh primernih sredstev komunikacije pa omejuje na komunikacijo z organi države pošiljateljice. Konzulat lahko namesti in uporablja tudi brezžični oddajnik, vendar samo s privolitvijo države sprejemnice. To pa je tudi edina pravica, ki je predmet pristanka države sprejemnice (Lee 2008, 408). Formulacija se v glavnem sklada s tisto v DKDO, razliko predstavlja le uporaba »diplomatskih in konzularnih kurirjev« ter »diplomatskih ali konzularnih pošiljk«, kot občevalnih sredstev.

Tudi številni drugi sporazumi in notranjepravne ureditve pred DKKO so konzulatom omogočale pravico, da z oblastmi države pošiljateljice komunicirajo v skrivnem jeziku, ne glede na njihovo lokacijo ali sredstvo komunikacije. Tako je Mednarodna Telekomunikacijska Konvencija (International Telecommunication Convention 1947) ne samo dovoljevala svobodo komunikacije in uporabo skrivnega jezika v vladnih telegramih ter telefonskih klicih, ampak je vladnim komunikacijam podelila prednost pred drugimi telegrami (Lee 2008, 401).

Številne države so pred DKKO omejevale svobodo diplomatskega in konzularnega občevanja v času vojne ali drugih izrednih razmerah. To pravilo omejene komunikacije so zapisale v nekaj konzularnih sporazumih po letu 1950 (Lee 2008, 403-404). DKKO je imela pri tem vprašanju drugačen pristop: osnutek člena 36 v DACR, ki ureja svobodo občevanja, je vseboval izraz »v času miru«, kar je pomenilo, da so države imele možnost to pravico omejiti v času vojne, KMP pa je izraz v končni obliki 35. člena DKKO izpustila.

Pojav elektronske korespondence je omogočil nove načine vmešavanja v svobodno komunikacijo. Čeprav DKKO takšnega razvoja ni predvidela, vsakršno vmešavanje v komunikacijo, ki ovira komuniciranje med konzulom in njegovo vlado, šteje za kršitev 35. člena DKKO (Lee 2008, 402). Leta 2007 je Estonija doživela poplavo prihajajočih elektronskih sporočil iz Rusije in slednjo je obtožila za vmešavanje, saj ji je s tem onemogočala pošiljanje in sprejemanje vitalnih informacij, potrebnih za normalno vladno delovanje.

### **3.4 Uradna konzularna korespondenca**

Nedotakljivost korespondence je po mnenju komisije ključnega pomena za izvajanje funkcij konzulata. Zaradi tega potrebuje lastno določbo, čeprav je korespondenca kot del arhiva zaščitena že z omenjeno določbo 33. člena. Z lastnim členom je komisija želela dodatno poudariti, da je korespondenca konzulata nedotakljiva vedno in povsod, tudi preden postane del arhivov (Komisija za mednarodno pravo 1961, 112). Nedotakljivost uradne konzularne korespondence je zagotovljena v absolutnem pomenu tako kot diplomatska korespondenca. Še več, določba drugega odstavka 35. člena DKKO je identična drugemu odstavku 27. člena DKDO, kar je KMP smatrala za nujno.

Dunajska konvencija o konzularnih odnosih tudi tretje države obvezuje k enaki zaščiti uradne korespondence in drugih uradnih sporočil v tranzitu. Tretji odstavek 54. člena DKKO pravi, da tretje države »priznavajo uradni korespondenci in drugim uradnim sporočilom, vključno s kodiranimi in šifriranimi, ki potujejo čez njihovo ozemlje, enake svoboščine in varstvo, ki jih je država sprejemnica dolžna zagotoviti v skladu s to konvencijo«. Določba se ne razlikuje od tiste v 40. členu DKDO.

Pred sprejetjem DKKO se nobena pogodba ni ukvarjala z vprašanjem konzularnih privilegijev in imunitet v tretjih državah. 54. člen tako predstavlja progresivni razvoj prava. Dejstvo, da je bil ta člen sprejet, kaže na sprejetje funkcionalne razlage konzularnih imunitet, skladnost z DKDO in napredovanje enotne ter vzajemno koristne prakse v konzularnih odnosih (Lee 2008, 73).

58. člen DKKO v 3. poglavju, ki ureja položaj častnih konzulov in konzulatov, ki jih vodijo, našteva katere olajšave, privilegiji in imunitete iz prejšnjih členov se uporabljajo tudi za častne konzulate. Med le-te spada tudi 3. odstavek 54. člena, ki uradni korespondenci zagotavlja zaščito na območju tretje države. Posebnega člena, ki bi določal obveznosti tretjih držav v primeru zaščite uradne korespondence častnih konzulatov ali drugih privilegijev ali imunitet na območju tretjih držav v DKKO, ni, čeprav je tak člen prisoten v DACR. KMP v komentarjih pove, da je 65. člen osnutka členov vključila ravno zaradi tega, ker so določene države izrazile dvom glede obveznosti do uradne korespondence častnih konzulatov (Komisija za mednarodno pravo 1961, 126).

### **3.5 Konzularni arhivi in listine**

Ko govorimo o nedotakljivosti komunikacije, ne moremo mimo nedotakljivosti arhivov in listin, saj gre za enega izmed najpomembnejših pravil glede privilegijev in imunitet, ki jih priznava mednarodno običajno pravo in je bilo univerzalno sprejeto že pred DKKO. Po eni teoriji nedotakljivost konzularnih arhivov izhaja iz dejstva, da konzulati spadajo v jurisdikcijo diplomatske misije države pošiljateljice. Tako redno prejemajo diplomatske dokumente, po drugi teoriji pa je nedotakljivost odraz statusa dokumentov države pošiljateljice, ki ga imajo arhivi in listine. Ne glede na utemeljitev osnove za nedotakljivost je bila le-ta splošno priznana že pred obširno kodifikacijo DKKO, kar

dokazujejo številne sodne odločitve, ki nedotakljivost arhivov potrjujejo (Lee 2008, 389–390).

Komisija je ob pripravi DACR poudarila, da so arhivi deloma zaščiteni z določbo o nedotakljivosti prostorov konzulata, potrebujejo pa popolno zaščito, potreben je poseben člen, ki zagotavlja nedotakljivost konzularnih arhivov in listin »vselej in povsod« (33. člen DKKO). DKKO ne odraža samo pravil mednarodnega običajnega prava glede nedotakljivosti arhivov, temveč pravilo razširi tudi na tiste primere, ko se arhivi in listine fizično ne nahajajo v prostorih konzulata. KMP (Komisija za mednarodno pravo 1961, 126) poudari, da so listine nedotakljive tudi pred posebno avtorizacijo konzula, saj je imuniteta odobrena državi pošiljateljici in ne konzularnemu funkcionarju. Nedotakljivost, ki jo uživajo konzularni arhivi in dokumenti, je popolnoma enaka tisti, ki jo DKDO v 24. členu zagotavlja diplomatskim arhivom in listinam.

Medtem ko DKDO diplomatskih arhivov in listin ne definira, je definicija konzularnih arhivov vsebovana v 1. Členu. K temu pojmu sodijo »akti, dokumenti, korespondenca, knjige, filmi, magnetofonski trakovi in registri konzulata, kot tudi gradivo za šifriranje in kodiranje, kartoteke ter vsak del pohištva, namenjen za njihovo zaščito in hrambo«. Čeprav je bil ta člen oblikovan pred elektronsko dobo shranjevanja podatkov, so izrazi dovolj obširni, da vključujejo tudi to obliko podatkov, ne vključujejo pa konzularne listine javnih navedb civilnega statusa, kot so potrdila o rojstvu, poroki ali smrti (Lee 2008, 392–393).

Navedena zaščita se nanaša na konzulate, ki jih vodijo karierni konzuli; tisti, ki jih vodijo častni konzuli, pa uživajo omejene privilegije in imunitete. Arhivi in listine častnih konzulatov uživajo nedotakljivost v skladu z 61. členom DKKO, vendar le takrat, kadar so ločeni od »drugih spisov in dokumentov, še posebej pa od zasebne korespondence šefa konzulata in vsake osebe, ki dela z njim, ter od dobrin (predmetov), knjig ali dokumentov, ki se nanašajo na njihov poklic ali gospodarsko dejavnost«. KMP (Komisija za mednarodno pravo 1961, 126) poudari, da je sploh zadnji pogoj nujen, saj veliko častnih konzulov opravlja kakšno zasebno pridobitno dejavnost. Lee (2008, 391) opozarja na praktično težavo pri tem določilu. Preverljivost ločenosti uradnih konzularnih dokumentov od drugih je namreč mogoča samo s pregledom. Obstajajo

torej teoretične možnosti za zlorabo konzularne imunitete, mehanizem za preprečevanje pa še ni bil sprejet.

Kršitev nedotakljivosti konzularnih arhivov je bilo relativno malo in še tiste so bile storjene s praktičnim namenom povračilnih ukrepov, ugotavlja Lee (2008, 390), večinoma pa za kršitvami stojijo množice ali lokalne oblasti, ki so neodvisne od centralne vlade države sprejemnice. Kot primer navaja kršitev nedotakljivosti konzularnih arhivov leta 1957, ko je tajpejska množica v protest oprostilni sodbi R. G. Reynoldsa, ameriškega vojaškega sodišča, vdrla v ameriško veleposlaništvo, kjer se je nahajal konzularni oddelek.

### **3.6 Konzularni prostori**

Če lahko pri nedotakljivosti korespondence govorimo o absolutni zaščiti tako pri konzularni kot pri diplomatski, pri nedotakljivosti prostorov temu ni tako. 31. člen DKKO nedotakljivost ureja podobno kot DKDO, vendar zahtevo zrelativizira:

*1. Prostori konzulata so nedotakljivi v obsegu, določenem v tem členu.*

*2. Organi države sprejemnice ne smejo vstopiti v konzularne prostore, ki jih konzulat uporablja izključno za svoje delo, razen s privolitvijo vodje konzulata ali osebe, ki jo ta določi, ali vodje diplomatskega predstavništva države pošiljateljice. Vendar se lahko domneva, da je ob požaru ali drugi nesreči, ki zahteva takojšnje ukrepanje, privolitev vodje konzulata dana.*

*3. Ob upoštevanju določb prejšnjega odstavka ima država sprejemnica posebno dolžnost storiti vse potrebno, da prepreči nasilen vstop v prostore konzulata ali njihovo poškodovanje, vsako motenje miru konzulata ali poseg v njegovo dostojanstvo. (Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, 31. čl.)*

DKKO je sicer za razliko od prejšnjih pravil in praks zagotovila nedotakljivost prostorov konzulata v 31. členu, vendar le-ta ni absolutna: prostori konzulata so nedotakljivi v obsegu, določenem v tem členu. Prostori konzulata so v 1. členu definirani kot »zgradbe ali deli zgradb in pripadajoče zemljišče, ki se ne glede na lastništvo uporabljajo izključno za potrebe konzulata«; nedotakljivost tako velja le za tiste prostore, ki se uporabljajo izključno za delo konzulata. KMP je sicer predlagala, da se prostori konzularne misije postavijo ob bok prostorom diplomatske misije, kar bi jim zagotavljalo popolno nedotakljivost, vendar konferenca tega predloga ni sprejela. 31. člen državi sprejemnici nalaga dvojno obveznost: organi države sprejemnice ne smejo

vstopiti v konzularne prostore, ki jih konzulat uporablja izključno za svoje delo, razen s privolitvijo vodje konzulata, vendar se lahko domneva, da je ob nesreči, ki zahteva takojšnje ukrepanje, privolitev vodje konzulata dana; poleg tega ima država sprejemnica posebno dolžnost storiti vse potrebno, da prepreči nasilen vstop v prostore konzulata ali njihovo poškodovanje, vsako motenje miru konzulata ali poseg v njegovo dostojanstvo. Drugi vidik nedotakljivosti, posebna obveza sprejemanja ukrepov za zaščito konzularnih prostorov, je v grobem enaka kot v DKDO s tem, da je država sprejemnica za njihovo izvajanje dolžna prejeti ukrepe na različnih ravneh. Brglez (1992, 17) namreč razliko med »potrebnimi« iz DKDO in »ustreznimi« ukrepi iz DKKO interpretira kot neenako raven zaščite. Država sprejemnica je pod enako obvezo zaščite tudi takrat, ko je konzularni urad začasno ali stalno zaprt, ter tudi takrat, ko se konzularni odnosi med državama prekinejo (27. člen DKKO).

Četrty odstavek 31. člena DKKO se glasi:

*Prostori konzulata, oprema in premoženje konzulata ter njegova prevozna sredstva ne morejo biti odvzeti zaradi obrambe države ali javne koristi. Če je razlastitev v ta namen potrebna, se sprejmejo vsi ukrepi, da se ne ovira opravljanje konzularnih nalog, državi pošiljateljici pa se nemudoma izplača ustrezna in dejanska odškodnina. (Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, 31. čl.)*

Država sprejemnica ne more odvzeti prostorov konzulata, opreme in premoženja konzulata ter njegovih prevoznih sredstev zaradi obrambe države ali javne koristi, lahko pa izvede razlastitev iz istih razlogov. DKKO razlikuje med izrazom odvzem (ang. *requisition*) posesti, na primer med državnim izrednim stanjem z namenom, da se vrne lastniku, in izrazom razlastitev (ang. *expropriation*), ki je stalna. Konzularni prostori in posest tako uživajo nedotakljivost pred odvzemom, ne pa tudi pred razlastitvijo (Lee 2008, 362). Prostori, inventar in prevozna sredstva diplomatskih predstavništav v nobenem primeru ne morejo biti podvrženi pregledu ali odvzemu, pri konzularnih prostorih pa je to mogoče s strani lokalnih oblasti zaradi splošne javne koristi.

Pred sprejetjem DKKO so obstajali trije teoretični pogledi na nedotakljivost konzularnih prostorov: nikakršna nedotakljivost, absolutna nedotakljivost, kakor pri prostorih diplomatskih misij, ter pogojna nedotakljivost, kjer nedotakljivost velja v primeru, ko se prostori uporabljajo v uradne namene. Med potekom konference sta imeli šoli absolutne in omejene nedotakljivosti močni stališči; prejšnja je imela rahlo prednost, ker je 30. člen DACR predstavljal absolutni pogled in je bil pravzaprav

identičen 22. členu DKDO. Ko je bila DKKO končno sprejeta, je 2. odstavek 31. člena predstavljal kompromis med obema pogledoma. Nedotakljivost konzularnih prostorov je omejena s klavzulo izjeme v primeru požara, medtem ko uživajo diplomatski prostori neomejeno zaščito. Lee (2008, 359) za to navaja tri poglobitne razloge: diplomatske misije simbolizirajo suverenost države pošiljateljice in nepooblaščen vstop bi pomenil degradacijo; diplomatski prostori navadno vsebujejo politično pomembnejše in občutljivejše dokumente, ki zahtevajo višjo stopnjo zaščite; diplomatski prostori se navadno nahajajo v samostojnih stavbah, medtem ko so konzularni del drugih stavb, kar potencialno pomeni večjo požarno nevarnost. Kljub določilom DKKO pa je še vedno mogoče, da konzularni prostori uživajo absolutno nedotakljivost na podlagi dvostranskega konzularnega dogovora.

Prostori častnega konzulata niso nedotakljivi. 59. člen DKKO jim nudi le nujno zaščito: država sprejemnica ima dolžnost, da sprejme vse ukrepe, da prepreči nasilen vstop v prostore konzulata, njihovo poškodovanje, vsako motenje miru ali poseg v njegovo dostojanstvo. Organi države sprejemnice lahko vanje legalno vstopijo kadarkoli in pod pogoji, ki so predvideni z zakoni te države; prav tako kot lahko vstopijo v katerokoli zasebno stavbo (Lee 2008, 379–380). Stopnja zaščite, ki je bila predlagana v osnutku členov in jo je konferenca zavrnila, je bila na stopnji kariernih konzulatov.

Nedotakljivost konzularnih prostorov je, ravno tako kot v DKDO, omejena z določbo o spoštovanju zakonov in predpisov države sprejemnice. Drugi odstavek 55. člena DKKO pravi, da se prostori konzulata ne smejo »uporabljati za namene, ki niso združljivi z opravljanjem konzularnih nalog«. To pa ne izključuje možnosti, da se v delu zgradbe, v kateri so prostori konzulata, namestijo uradi drugih ustanov ali agencij, če so ti prostori ločeni od tistih, ki jih uporablja konzulat; v tem primeru se omenjeni uradi ne štejejo za del konzularnih prostorov po tej konvenciji (3. odstavek 55. člena DKKO).

Pri zaščiti diplomatskih prostorih govorimo tudi o nedotakljivosti zasebnega stanovanja diplomatskega agenta, njegovih dokumentov in korespondence, ki jo zagotavlja DKDO. Pri DKKO te zaščite ni, saj rezidenca šefa konzulata po definiciji ne spada med konzularne prostore. Takšno nedotakljivost zagotavlja nekaj dvostranskih konzularnih sporazumov in državnih zakonov, navede KMP (Komisija za mednarodno pravo 1961, 110).



### 3.7 Konzularna pošiljka

Svoboda občevanja konzulatov pomeni tudi uporabo diplomatske ali konzularne pošiljke. Konzulat ne more sam poslati diplomatske pošiljke, lahko pa uporablja takšno pošiljko svojega diplomatskega predstavništva ali ministrstva za zunanje zadeve. Razume se, da glede na to, da so za uporabo diplomatskih pošiljk pooblaščen tudi konzulati, pošiljke lahko, poleg diplomatske, vsebujejo tudi uradno konzularno korespondenco (Berković 1997, 145). Konzularna pošiljka je lahko del diplomatske pošiljke lahko pa je ločena pošiljka, kar mora biti zapisano tudi na uradni listini (Komisija za mednarodno pravo 1961, 111).

Konzularno pošiljko KMP v DACR definira kot »pošiljko, vrečko, škatlo, listnico, ovojnico ali kakršenkoli paket«, ki vsebuje samo uradno korespondenco, listine ali predmete, namenjene izključno uradni rabi (Komisija za mednarodno pravo 1961, 111–112). Konzularna pošiljka se od diplomatske loči najprej po vsebini zaradi stroge dikcije po »samo« in »izključno« uradni vsebini. Še pomembnejša razlika pa se kaže v tem, da konzularna pošiljka ne uživa tolikšne zaščite kot jo z DKDO uživa diplomatska pošiljka; zaščita konzularne pošiljke je najpomembnejša razlika v ureditvi svobode komuniciranja glede na diplomatsko urejeno z DKDO. Konzularne pošiljke, tako kot diplomatske, ni dovoljeno niti odpirati niti zadrževati, vendar obstaja izjema od tega pravila. V 3. odstavku 35. člena DKKO je zapisano:

*Konzularne pošiljke ni dovoljeno odpirati in ne zadrževati. Vendar če pristojni organi države sprejemnice na podlagi tehtnih razlogov domnevajo, da pošiljka vsebuje poleg korespondence, listin in predmetov, omenjenih v 4. odstavku tega člena, tudi druge predmete, lahko zahtevajo, da v njihovi prisotnosti pošiljko odpre pooblaščen predstavnik države pošiljateljice. Če organi te države zavrnejo tako zahtevo, se pošiljka vrne tja, od koder je prišla. (Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, 35. čl.)*

Konzularno pošiljko imajo organi države sprejemnice pravico odpreti, če sumijo, da pošiljka ne vsebuje zgolj predmetov za uradno rabo, vendar kljub tej omejitvi mora država pošiljateljica to odobriti in organi države sprejemnice tega ne smejo narediti samostojno. Če se zahteva zavrne, država sprejemnica pošiljko pošlje nazaj, od koder je prišla. Pri diplomatski pošiljki govorimo o absolutni zaščiti, saj tudi utemeljen sum ni razlog za odprtje pošiljke. KMP jasno poudari, da ima nedotakljivost prednost tudi pred

varnostnimi pomisleki, pri konzularni pošiljki pa temu ni tako. To je tudi največja razlika med DKDO in DKKO glede zaščite ter nedotakljivosti občevanja.

Določilo o vsebovanju izključno uradnih predmetov v diplomatski pošiljki je v praksi sporno, saj je diplomatska pošiljka primerno sredstvo za tihotapljenje prepovedanih stvari glede na to, da ni mehanizma, ki bi to preprečeval. Diplomatska pošiljka uživa absolutno nedotakljivost. Posledično je za državo sprejemnico praktično nemogoče preveriti, ali resnično vsebuje zgolj uradne predmete. Določilo DKKO glede zahteve po odprtju konzularne pošiljke in možnost vrnitve pošiljke je učinkovita zaščita pred zlorabo instituta konzularne pošiljke ter je po mnenju Leeja (2008, 408) izboljšava glede na določila DKDO.

Komisija meni, da je pravilo zaščite konzularne pošiljke logična posledica pravil 32. člena in 2. odstavka 35. člena, ki zagotavljajo nedotakljivost konzulatove korespondence, arhivov in listin. Lee (2008, 409) pa dodatno meni, da nedotakljivost konzularne pošiljke izvira iz dejstva, da velikokrat vsebuje diplomatsko korespondenco, ki uživa absolutno nedotakljivost.

Konzularno pošiljko lahko sestavljajo paketi s pogojema, da so kot taki na zunanji strani vidno označeni in da vsebujejo zgolj predmete, namenjene izključno uradni uporabi, je zapisano v četrtem odstavku 35. člena DKKO.

Konzularna pošiljka je tako kot diplomatska pošiljka z enako stopnjo zaščiten tudi v tretjih državah v skladu s 3. odstavkom 54. člena DKKO.

Enaka zaščita velja tudi za konzularne pošiljke častnih konzulatov v skladu z 58. členom DKKO. Izmenjava konzularnih pošiljk med dvema konzulatoma v različnih državah, ki ju vodita častna konzula, ni dovoljena brez pristanka obeh držav sprejemnic (Feltham 1993, 62).

### **3.8 Konzularni kurir**

V načelo svobode občevanja spada tudi pravilo, da konzulat za potrebe komunikacije lahko uporablja tudi konzularnega ali diplomatskega kurirja, slednjega preko Ministrstva za zunanje zadeve države pošiljateljice ali njene diplomatske misije. Konzularni kurir, tako stalni kot *ad hoc*, uživa iste imunitete kot diplomatski kurir; peti

odstavek 35. člena DKKO je skoraj identičen tistemu iz 27. člena DKDO: pri sebi mora imeti uradno listino, s katero se potrjuje njegov status in navaja število paketov v konzularni pošiljki ter uživa osebno nedotakljivost in ne sme biti kakor koli prijet ali mu biti odvzeta prostost.

Status konzularnega kurirja je posledica dejstva, da le-ti redno prenašajo diplomatsko korespondenco, ki uživa absolutno nedotakljivost. Izključno konzularni kurirji so v praksi redki, večina nosi tako diplomatske kot konzularne pošiljke in so zato upravičeni do diplomatskih privilegijev ter imunitet (Lee 2008, 409).

Za razliko od diplomatskega kurirja pa konzularni »ne sme biti državljan države sprejemnice, razen s soglasjem države sprejemnice; prav tako ne sme imeti stalnega bivališča v državi sprejemnici, razen, če je državljan države pošiljateljice« (5. odstavek 35. člena DKKO).

Tako kot DKDO, tudi DKKO omogoča imenovanje *ad hoc* konzularnih kurirjev s strani države pošiljateljice, njenega diplomatskega predstavništva in njenih konzulatov. Šesti odstavek 35. člena poudari, da v tem primeru veljajo pravila 5. odstavka in da mu imunitete prenehajo veljati v trenutku, ko je pošiljka izročena. Pred sprejetjem DKKO uporaba konzularnih kurirjev ni bila institucionalizirana (Lee 2008, 408), kar priča o progresivnem razvoju prava.

V 7. odstavku 35. člena je zapisano, da je konzularna pošiljka lahko zaupana tudi poveljniku ladje ali civilnega letala, pri sebi pa mora imeti listino, v kateri je navedeno število paketov v pošiljki, ni pa ga mogoče šteti za konzularnega kurirja. DKKO glede zaupanja konzularne pošiljke v prevozu nudi tudi možnost poveljnika ladje, kar je pravzaprav edina razlika v primerjavi z DKDO. Pred sprejetjem DKKO poveljnik ladje ali letala ne bi bil upravičen do posebne obravnave s strani lokalnih oblasti, čeprav bi pri sebi imel konzularno pošiljko (prav tam).

Status konzularnega kurirja se ne razlikuje bistveno od statusa diplomatskega, kar je razvidno tudi iz pravila v tretjem odstavku 54. člena DKKO, ki je identičen tretjemu odstavku 40. člena DKDO. Le-ta konzularnim kurirjem v tretjih državah zagotavlja enako nedotakljivost in varstvo kot v državi sprejemnici, medtem ko po mednarodnem običajnem pravu pred sprejetjem DKKO tretje države te obveznosti niso imele (prav tam). Komisija (Komisija za mednarodno pravo 1961, 123) pojasni, da je takšno pravilo

nujno, saj je v interesu vseh držav, da konzularni odnosi potekajo gladko in neovirano. Enako zaščito DKKO nudi tudi konzularnim kurirjem častnih konzulov v skladu z 58. členom.

#### 4 KONVENCIJA O SPECIALNIH MISIJAH

Poleg stalnih diplomatskih predstavništev v državi sprejemnici ali pri mednarodni organizaciji, katerih status ureja DKDO, poznamo tudi specialne misije, torej tiste diplomatske misije, ki državo predstavljajo začasno in v izrednih primerih. Gre za občasno zastopanje države ali za *ad hoc* diplomacijo. Diplomatska dejavnost *ad hoc* diplomacije se razlikuje od dejavnosti stalnih diplomatskih misij, saj opravlja zgolj posebne naloge in je posledično tudi bolj fleksibilna, kot je institucionalizirana diplomacija (Berković 1997, 91–92).

Dejstvi, da so naloge specialnih misij tako izjemno raznolike in številne ter da v zadnjem času prihaja do hitrejšega razvoja takšnih misij, sta botrovali k temu, da se v praksi niso razvila enotna pravila glede *ad hoc* diplomacije (Berković 1997, 91). Potreba po nadaljnjem urejanju predstavljanja držav v mednarodnih odnosih, konkretno glede specialnih misij, se je pokazala po sprejetju DKDO in DKKO. Specialne misije so bile vedno deležne posebne obravnave, njihova pomembnost pa je bila poudarjena že med Konferenco Združenih narodov o diplomatskih odnosih in imunitetah ter v resoluciji I, ki jo je konferenca sprejela 10. aprila 1961. KMP je bila mnenja, da bi mednarodna konvencija glede specialnih misij dopolnila DKDO in DKKO ter bi tako prispevala k razvoju prijateljskih odnosov med državami in k ohranjanju mednarodnega miru in varnosti (preambula KSM).

Proces kodifikacije in progresivnega razvoja urejanja *ad hoc* diplomacije se je pravzaprav začel že leta 1958 ob obravnavi osnutkov členov v GS, ki so kasneje postali DKDO. KMP je med obravnavo osnutka členov o diplomatskih odnosih in imunitetah poudarila, da le-ti obravnavajo zgolj stalne diplomatske misije ter da bi tudi *ad hoc* diplomacija potrebovala zakonsko ureditev. Kmalu po tem, ko je KMP izrazila mnenje, da je DKDO okrnjena, ker obravnava samo stalne diplomatske misije, se je pojavilo vprašanje, ali mednarodna pravila, ki veljajo za stalne, lahko veljajo tudi za specialne. Odgovor je bil, da je to nemogoče iz več razlogov: specialne misije se ne akreditirajo, njihova pristojnost izvira iz *ad hoc* sporazuma zainteresiranih držav, člani specialnih misij niso v diplomatskem zboru in vsa pravila glede diplomatskih odnosov specialnih misij so nastala v praksi, zelo so elastična, malo formalistična (Radović 1990, 74–75). Na dunajski konferenci leta 1961 je bil zavržen aneks k predlogu konvencije, da se pravila stalnih diplomatskih misij lahko uporabljajo tudi v primeru specialnih misij, saj

je pravna narava specialne misije drugačna, potrebuje drugačna pravila, DKDO pa nima vseh potrebnih pravil, saj so mnoga pravila za potrebe specialne misije neuporabna.

KMP je imenovala A.E.F. Sandströma za posebnega poročevalca in leta 1960 na podlagi njegovega poročila izdelala osnutek treh členov, ki so bili posredovani Dunajski konferenci o diplomatskih odnosih in imunitetah. Členi so temeljili na ideji, da se pravila glede diplomatskih odnosov in imunitet analogno v celoti uporabijo tudi za specialne misije. Konferenca je v resoluciji glede členov Generalni skupščini predlagala nadaljnje preučevanje predmeta s strani KMP, GS pa je z resolucijo 1687/XVI na predlog Šestega odbora od KMP to tudi zahtevala. KMP je na svojem 15. zasedanju imenovala posebnega poročevalca Milana Bartoša in kasneje na podlagi njegovih štirih poročil ter mnenj, ki so jih posredovale države in Šesti odbor, sprejela končni osnutek 50-ih členov. Leta 1967 je KMP predlagala GS, da naj sprejme ustrezne ukrepe za sklenitev konvencije o specialnih misijah. Osnutek konvencije je obravnaval Šesti odbor GS, 8. decembra 1969 pa je GS z resolucijo 2530/XXIV sprejela Konvencijo o specialnih misijah in Opcijski protokol o obveznem reševanju sporov. KSM in Opcijski protokol sta v veljavo stopila 21. junija 1985 (Brglez 1996, 57).

Skozi proces kodifikacije se je izkazalo, da so se države zavedale pomembnosti specialnih misij, ampak so se bale mogočih zlorab na svojem ozemlju. Strah je bil primarno povezan z vprašanjem, ali se bodo specialne misije držale samo določenih nalog (Radović 1990, 85).

KSM je prispevala nekatere pomembne novosti, ki so odražale težnjo približevanja ali celo izenačevanja statusa specialnih misij s statusom stalnih diplomatskih misij. Zato pri KSM govorimo o progresivnem razvoju diplomatskega prava. Pozen začetek veljavnosti in dejstvo, da je imela KSM do 14. avgusta 2015 zgolj 38<sup>27</sup> pogodbenic, sta po Brglezovem (1996, 57) mnenju razloga, da pri KSM težko govorimo tako o vplivu progresivnega razvoja in kodifikacije na norme mednarodnega običajnega prava kot tudi o kodifikaciji slednjega v določenih KSM. Vzrok temu pripisuje morda tudi samemu načinu sprejemanja. Konvencija je bila pripravljena z namenom nuditi enoten sistem imunitet in privilegijev za specialne misije po vzoru DKDO, ustrežnejše pa bi bilo razlikovati med različnimi kategorijami specialnih misij. Slabost KSM izpostavi Murty

---

<sup>27</sup> Število predstavlja pogodbeno stanje na dan 14. avgusta 2015. Za tekoče pogodbeno stanje, izjave, pridržke in ugovore k pridržkom glej: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-9&chapter=3&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-9&chapter=3&lang=en).

(1989, 454), specialne misije se namreč razlikujejo v naravi osebja, ki jih sestavljajo, in v namenu njihovega pošiljanja. Ravno v teh značilnostih bi se morali razlikovati tudi privilegiji in imunitete. Tudi Simoniti in Agiusova (v Simoniti 2014, 376) se strinjata z njim. Predlagata, da bi konvencija morda morala razlikovala med tremi kategorijami misij, »high-level«, »standard« in »low-level«, ter ne bi smela izenačevati privilegijev in imunitet različnih specialnih misij.

Konvencija specialno misijo definira kot misijo predstavniškega in začasnega značaja, ki jo ena država pošlje drugi z njenim pristankom z namenom urejanja določenih vprašanj ali da opravi določeno nalogo v povezavi z njo (1. člen KSM). Kot je pojasnila KMP v komentarjih k Osnutku členov o specialnih misijah<sup>28</sup> (v nadaljevanju DASM), definicija vsebuje minimalne zahteve, ki jih misija mora izpolnjevati, da se smatra za specialno misijo. Le-te so:

- a) poslana mora biti s strani države drugi državi, kar izključuje misije, poslane s strani političnih gibanj;
- b) predstavljati mora državo, kar je njena najpomembnejša lastnost, in jo loči od drugih uradnih misij;
- c) ne sme imeti značaja misije, odgovorne za stalne diplomatske odnose;
- d) njena naloga mora biti natančno določena ter mora biti začasne narave (Komisija za mednarodno pravo 1967, 348).

Simoniti (1995b, 22–23) pravi, da so to elementi, ki so značilni za *ad hoc* diplomacijo in da vsi štirje elementi definicije specialni misiji dajejo jasno diplomatsko naravo v najširšem smislu, hkrati pa jo jasno razmejujejo od drugih diplomatskih ustanov.

#### **4.1 Funkcije specialne misije**

Funkcije, ki jih opravlja specialna misija, so diplomatske narave, saj v skladu s 1. členom KSM predstavlja državo pošiljateljico v državi sprejema. Funkcije posamezne specialne misije se določa na podlagi vzajemnega soglasja države pošiljateljice in države sprejemnice, kot je zapisano v 3. členu KSM. KMP (Komisija za mednarodno pravo 1967, 10–12) v komentarjih pove, da je naštevanje funkcij specialne misije, kot je to storila za stalne diplomatske v DKDO, praktično nemogoče zaradi raznovrstnosti

---

<sup>28</sup> *Draft Articles on Special Missions with commentaries.*

specialnih misij. Ob sprejemanju člena se je zastavilo terminološko vprašanje: KMP je v DASM namreč predlagala izraz »domena delovanja« specialne misije (ang. *field of activity*), vendar je ta izraz zamenjala sedanja oblika »funkcije specialne misije«. V DASM je KMP pojasnila, da so z določitvijo področja aktivnosti hkrati določene tudi omejitve delovanja specialne misije in sredstva, ki jih mora uporabiti za izvedbo naloge. V redkih primerih je področje aktivnosti v naprej določeno z že obstoječo pogodbo, večinoma pa se določa z neformalnim *ad hoc* dogovorom. Vprašanje konflikta pristojnosti med stalnimi diplomatskimi in specialnimi misijami je po mnenju KMP izključno stvar države pošiljateljice; samo ona je kompetentna za reševanje tega konflikta.

Specialna misija ima specialno pooblastilo, da se pogaja o določenih vprašanjih ali da izpolni določeno nalogo v za to dogovorjenem času, medtem ko ima stalna diplomatska misija splošno pooblastilo, pristojna je za opravljanje praktično vseh funkcij in v vseh okoliščinah, ki nastanejo v odnosih med državama (Bohte in Sancin 2006, 192).

Specialne misije so v primerjavi z vsemi drugimi diplomatskimi ustanovami veliko prožnejše in zato tudi vsebinsko različnejše. Pojavljajo se v mnogih oblikah. Simoniti (1995b, 24–25) jih klasificira po funkciji oz. po naravi naloge, ki jo mora misija opraviti, in sicer:

- a) ceremonialne misije, ki jih ena država pošilja v drugo državo, da bi izrazila solidarnost ob nekem veselem ali žalostnem dogodku; specialna misija kot predstavniška misija sodeluje v vseh protokolarnih dogodkih;
- b) »misije o zadevah skupnega pomena«, ki jih ena država pošlje k drugi, da bi se pogajala o nekem vprašanju, ki je zanj »skupnega pomena« (6. člen KSM); naloga take misije so pogajanja in morebitna sklenitev sporazuma;
- c) študijske misije, ki jih ena država pošlje k drugi, da bi se seznanila z nekaterimi vidiki življenja v tej državi; namen take misije je spoznanje s tistimi področji, kjer obstajajo možnosti za poglobljanje medsebojnega sodelovanja;
- d) misije za pomoč, ki jih ena država pošlje v drugo, da pospeši razvoj nekega področja, kjer je država pošiljateljica dosegla višjo stopnjo razvoja. (\*Poleg narave funkcije specialne misije Simoniti uporablja še dve merili za razlikovanje med različnimi specialnimi misijami, in sicer po subjektu, ki pošilja, in subjektu,



ki sprejema specialno misijo, ter po okolju oz. pravnodiplomatskem okvirju, v katerem morajo delati.)

Bohte in Sancinova (2006, 191) h klasifikaciji dodajata še tako imenovane misije dobre volje (ang. *Good will missions*).

Funkcije specialne misije začnejo veljati v trenutku, ko misija stopi v uradni kontakt z ministrstvom za zunanje zadeve oz. z drugim pristojnim organom (1. odstavek 13. člena KSM). KMP (Komisija za mednarodno pravo 1967, 354) v komentarjih pove, da ceremonialni sprejem specialne misije in slovesnost predstavitve njenih polnih pooblastil ni več obvezen v praksi.

Funkcije specialne misije v skladu s 1. odstavkom 20. člena KSM prenehajo s sporazumom med prizadetimi državami, z izpolnitvijo nalog specialne misije, z iztekom roka, določenega za specialno misijo, razen če ni izrecno podaljšan ali z obvestilom bodisi države pošiljateljice bodisi države sprejemnice, da je specialna misija končana. Prekinitev diplomatskih ali konzularnih odnosov med državama kot taka nima učinka na končanje specialnih misij, ki obstajajo v trenutku te prekinitve (2. odstavek 20. člena KSM), kar je posledica pravila, da za obstoj specialnih misij ni potreben obstoj diplomatskih ali konzularnih odnosov (7. člen KSM).

#### **4.2 Privilegiji in imunitete specialne misije**

Pred drugo svetovno vojno se je pojavilo vprašanje, če imajo privilegiji in imunitete osnovo v pravu, po vojni pa je prevladalo prepričanje, da pravna osnova zanje je in danes obstaja splošno prepričanje, da so države obvezane nuditi olajšave, privilegije in imunitete specialni misiji ter njenim članom (Komisija za mednarodno pravo 1967, 358). Tudi Simoniti (1995b, 25) meni, da so specialne misije po mednarodnem običajnem pravu vedno uživale poseben status, ki je bil utemeljen po čisto funkcionalnem kriteriju. Kljub temu pa je vprašanje glede privilegijev in imunitet na konferenci dvigalo veliko prahu. Nekaj držav je bilo mnenja, da specialne misije za uspešno izvajanje nalog potrebujejo enak obseg ugodnosti, kot ga imajo stalne diplomatske misije, druge države pa so menile nasprotno, da potrebujejo ugodnosti, ki so manjše po obsegu in vsebini ter omejene izključno na izvajanje nalog (Komisija za mednarodno pravo 1967, 358). Te države so tudi nasprotovale, da bi KMP za osnovo

osnutkov členov vzela DKDO. KMP je pri KSM sprejela srednjo rešitev. DKDO je sicer vzela za osnovo pri oblikovanju določil glede olajšav, privilegijev in imunitet, ampak se je od določil DKDO oddaljila, kjer so bile potrebne drugačne rešitve. Specialne misije tako uživajo podobne ugodnosti kot stalne diplomatske misije z nekaj omejitvami.

KSM je kodificirala drugi vidik predstavljanja v diplomatskem pravu, privilegije in imunitete pa je oblikovala po istih načelih kot prvi vidik, stalno diplomatsko predstavništvo, ki je kodificirano z DKDO. Obe preambuli zagotavljata, da namen privilegijev in imunitet ni koristiti posameznikom, temveč omogočiti učinkovito in uspešno izvajanje diplomatskih funkcij misije, ki predstavlja državo ter se poleg funkcionalne teorije eksplicitno sklicujeta tudi na teorijo predstavljanja<sup>29</sup>. Država sprejemnica je dolžna zagotoviti specialni misiji tisto, kar ji vevajo pravni standardi, če seveda niso te obveznosti zmanjšane z bilateralnimi sporazumi (Radović 1990, 88). Iz tega pravila izhaja cela vrsta olajšav, privilegijev in imunitet, ki jih je KMP vključila v DASM ter pri tem izrazila mnenje, da so pravila o obveznostih države sprejemnice standardni minimum.

KMP (Komisija za mednarodno pravo 1967, 354) izrecno poudari, da v primeru specialnih misij začetek funkcij ne sovпада z začetkom veljavnosti režima privilegijev in imunitet za njene člane, temveč z vidika države sprejemnice začnejo veljati v trenutku, ko oseba, ki je upravičena do režima, stopi na njeno ozemlje, ali v trenutku, ko je imenovan v specialno misijo v primeru, ko je oseba že tam (1. odstavek 43. člen KSM). Posameznemu članu specialne misije prenehajo veljati privilegiji in imunitete v trenutku, ko zapusti ozemlje države sprejemnice, ali po preteku danega roka, vendar veljajo do tega trenutka tudi v primeru oboroženega spopada (2. odstavek 43. člena). Režim trajanja privilegijev in imunitet je tako določen identično kot je KMP to storila v 39. členu DKDO za člane stalne diplomatske misije.

Tudi KSM določbe o trajanju privilegijev in imunitet za prostore specialne misije ne vsebuje, vendar za razliko od DKDO, KSM niti prostorov specialne misije ne opredeljuje. Posledično je težko sklepati, kdaj bi režim privilegijev in imunitet začel

---

<sup>29</sup> .../ Realizing that the purpose of privileges and immunities relating to special missions is not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of the functions of special missions as missions representing the State /.../ (Dunajska konvencija o diplomatskih misijah, preambula; Konvencija o specialnih misijah, preambula)

veljati in kdaj bi lahko prenehal, vendar, če izhajamo iz funkcionalne utemeljitve in iz nekaterih drugih določb konvencije, lahko trdimo, da režim uživanja privilegijev in imunitet za prostore specialne misije sovpada z opravljanjem uradnih funkcij specialne misije. Država pošiljateljica mora v skladu z 11. členom KSM ministrstvo za zunanje zadeve ali katerikoli drugi pristojni organ države sprejemnice obvestiti o lokaciji prostorov misije in zasebnih namestitev ter ji posredovati vse ostale podatke, ki so potrebni za identifikacijo teh prostorov, ki uživajo nedotakljivost v skladu s členi 30, 36 in 39. Glede notifikacij državi sprejemnice oz. mednarodni organizaciji imajo vse tri diplomatske konvencije enake zahteve.

Specialne misije se razlikujejo v več različnih kriterijih. Po mnenju Murtyja (1989, 454) bi se po teh istih kriterijih morali razlikovati tudi privilegiji in imunitete specialne misije. Proces oblikovanja predpisov glede specialnih misij bi po njegovem mnenju moral potekati tako, kot je potekal v primeru diplomatskih in konzularnih imunitet: iskanje ravnotežja med prednostni promocije diplomatskih odnosov na eni strani in škodo v obliki bremena na domači javni sistem na drugi strani.

#### **4.3 Svoboda občevanja**

Po drugi svetovni vojni je prevladalo mnenje, da so države specialnim misijam obvezane nuditi olajšave, privilegije in imunitete ter da ima režim pravno osnovo, kar je danes splošno priznano pravilo, s čimer se je strinjala tudi KMP. Po mnenju KMP (Komisija za mednarodno pravo 1967, 358) je vsaka specialna misija upravičena do enake zaščite, kot jo imajo stalne diplomatske misije, in je posledično DKDO služila kot osnova za oblikovanje konvencije o specialnih misijah. Nekaj članov komisije in nekatere vlade pa so bile mnenja, da ni potrebna tako obsežna zaščita ter da bi morala biti omejena zgolj na tisto, kar je potrebno za učinkovito izvajanje funkcij. Končna konvencija je tako dokaj podobna DKDO z nekaj razlikami.

Določila 1. odstavka 27. člena DKDO so izhodišče za vse preostale dele diplomatskega in konzularnega prava, razlike v relevantnih členih se nanašajo na možnosti občevanja z drugimi organi predstavljanja države pošiljateljice in drugih držav, kar je utemeljeno z različnimi potrebami posamezne oblike predstavljanja. Specialne misije pri občevanju potrebujejo enako stopnjo svobode in zaščite kot jo potrebujejo stalne diplomatske misije, meni KMP, saj je 28. člen KSM skoraj popolnoma enak 27. členu DKDO. V

drugem stavku prvega odstavka je zgolj dodan izraz (z) »drugimi specialnimi misijami ali drugimi oddelki iste misije« zaradi potrebe specialne misije po komuniciranju z omenjenimi. Država sprejemnica mora dovoliti in varovati svobodo občevanja v vse uradne namene, v komunikaciji z organi države pošiljateljice ne glede na to, kje so, misija uporablja vsa primerna komunikacijska sredstva, brezžični oddajnik lahko uporablja in namesti z dovoljenjem države sprejemnice.

Na ta člen je bilo podanih precej amandmajev, ki pa niso bili zgolj tehnične ali terminološke narave, kot je bil primer pri večini drugih členov, vendar je člen ostal skoraj v isti obliki, kot jo je predlagala KMP. Edini amandma, ki je bil sprejet glede na osnutek člena, je v 1. odstavku dodana točka, po kateri specialna misija uporablja komunikacijska sredstva stalne diplomatske misije, vključno z diplomatsko pošiljko in diplomatskim kurirjem, ko je to mogoče. Dembinski (1988, 174) to vidi kot omejitve uporabe komunikacijskih sredstev, ki jo je KMP vpeljala z namenom, da bi zmanjšala nevšečnosti za državo sprejemnico zaradi svobode občevanja, ki jo je dolžna zagotavljati.

#### **4.4 Uradna korespondenca specialne misije**

Uradna korespondenca specialne misije, torej tista, ki se nanaša na specialno misijo in njene naloge, uživa enako nedotakljivost kot korespondenca diplomatske stalne misije, saj je drugi odstavek 28. člena KSM popolnoma enak drugemu odstavku 27. člena DKDO.

Uradna korespondenca na ozemlju tretjih držav uživa enako stopnjo nedotakljivosti kot jo diplomatska korespondenca v skladu z DKDO, če sta izpolnjena dva pogoja: država tranzita mora biti o tem obveščena v naprej in temu ne sme nasprotovati (4. odstavek 42. člena KSM). S pogojevanjem dolžnosti izpolnjevanje obveznosti države sprejemnice je KMP želela poudariti, da država tranzita po mednarodnem pravu ni dolžna privoliti v tranzit (Komisija za mednarodno pravo 1967, 365).

#### **4.5 Arhivi in listine specialne misije**

Nedotakljivost korespondence je v tesni povezavi z nedotakljivostjo arhivov in listin, kar je KMP večkrat poudarila. KSM pojma »arhivi in listine« nikjer ne opredeljuje kot

to stori DKKO za konzularne arhive in listine. »Arhiv in dokumenti specialne misije so vedno in povsod nedotakljivi«, se glasi prvi stavek 26. člena KSM, kar je popolnoma enako nedotakljivosti, ki jo uživajo diplomatski arhivi in listine. Komisiji se je zdelo pomembno, da zaradi pojavljanja polemik v praksi v komentarjih poudari, da nedotakljivost velja »povsod«, torej tudi kadar se dokumenti nahajajo pri osebi ali v prtljagi.

Prvemu stavku je v 26. členu, za razliko od DKDO, dodan stavek, da morajo arhiv in listine nositi vidne zunanje znake identifikacije, kadar je to potrebno. Izrecna zahteva po zunanjih oznakah je povezana z začasno naravo specialnih misij in z dejstvom, da nimajo stalnih prostorov, zaradi česar so pogoste njihove selitve (Murty 1989, 457–458). Brglez (1992, 20) meni, da je s tem zmanjšana teža nedotakljivosti arhivov, še posebej, če jo razumemo v povezavi z odsotnostjo definicije arhivov in listine v KSM.

Država sprejemnica je dolžna arhive in listine diplomatske misije spoštovati ter zaščititi tudi, če se diplomatski odnosi med državama prekinejo ali če je diplomatsko predstavništvo dokončno ali samo začasno zaprto, kar velja celo ob oboroženem spopadu (45. člen DKDO). V primeru izteka funkcij specialne misije pa KMP govori o dvojni obvezi: država sprejemnica je dolžna spoštovati in zaščititi arhive specialne misije, država pošiljateljica pa je dolžna v razumnem času arhive umakniti (1. odstavek 46. člena KSM). Kadar diplomatskih ali konzularnih odnosov med državo pošiljateljico in sprejemnico ni ali kadar pride do prekinitve le-teh in se funkcije specialne misije iztečejo, lahko država sprejemnica varstvo arhivov zaupa tretji državi, ki ustreza državi pošiljateljici (2. odstavek 46. člena KSM).

Enako nedotakljivost, kot jo uživajo arhivi in listine ter uradna korespondenca, uživajo v skladu z drugim odstavkom 30. člena KSM tudi korespondenca in listine predstavnikov države pošiljateljice v specialni misiji. Ta določba je popolnoma enaka tisti iz drugega odstavka 30. člena DKDO, medtem ko takšne določbe v DKKO ni.

#### **4.6 Prostori specialne misije**

KSM pojma »prostori specialne misije« ne opredeljuje, kot to storita DKDO in DKKO za relevantne prostore, kar je najverjetneje posledica začasnega značaja misije.

Specialne misije stalnih prostorov ne potrebujejo, saj v praksi najpogosteje uporabljajo prostore stalnih diplomatskih misij (Bohte in Sancin 2006, 198).

Stopnja zaščite, ki jo uživajo prostori specialne misije, je enaka stopnji konzulata. Nedotakljivost prostorov je zagotovljena s 25. členom KSM in prvi odstavek je podoben drugemu odstavku 31. člena DKKO: država sprejemnica ne sme vstopiti v prostore specialne misije brez dovoljenja šefa specialne misije ali šefa stalne diplomatske misije, kjer je to potrebno, vendar se ob požaru ali drugi nesreči, ki zahteva takojšnje ukrepanje, domneva, da je privolitev vodje konzulata dana. Za razliko od določb v DKKO pa KSM zahteva, da je potrebno najprej poskusiti dobiti izrecno dovoljenje. Nedotakljivost torej ni absolutna, kot je to zagotovljeno za prostore diplomatske misije v DKDO, razlikuje se v tem enim, vendar zelo pomembnem vidiku.

Drugi vidik nedotakljivosti s strani države sprejemnice, njena posebna dolžnost storiti vse potrebno, da nasilen vstop v prostore specialne misije ali njihovo poškodovanje prepreči tudi drugim, pa je popolnoma enak tistemu zagotovljenemu v DKDO. Drugi odstavek 28. člena KSM je identičen 2. odstavku 22. člena DKDO. Prostori specialne misije se sicer pogosto nahajajo v prostorih, ki že uživajo nedotakljivost, vendar KMP (Komisija za mednarodno pravo 1967, 360) meni, da je nedotakljivost potrebno izrecno zagotoviti tudi za tiste primere, ko temu ni tako.

Država sprejemnica je v skladu s 1. odstavkom 46. člena KSM pod obvezo spoštovanja in zaščite prostorov specialne misije tudi, ko se njene funkcije iztečejo, kar ustreza določbi iz 45. člena DKDO. KSM pa ob bok obvezam države sprejemnice dodatno postavlja obvezo države pošiljateljice; le-ta se mora v razumnem času umakniti iz prostorov, ko se funkcije specialne misije iztečejo. V primerih, da diplomatskih ali konzularnih odnosov med državo pošiljateljico in sprejemnico ni ali da pride do prekinitve le-teh in se funkcije specialne misije iztečejo, lahko država sprejemnica varstvo arhivov zaupa tretji državi, ki ustreza državi pošiljateljici (2. odstavek 46. člena KSM).

Za razliko od konzulatov uživajo prostori specialne misije, oprema in drugi predmeti v prostorih ter prevozna sredstva specialne misije absolutno nedotakljivost; tretji odstavek 28. člena KSM pravi, da ne morejo biti predmet preiskovanja, zaplembe, zasega ali izvršbe v nobenem primeru. Izjem od tega pravila ni, niti razlastitve zaradi državne obrambe ali javne koristi, kot je to urejeno za konzulate v 4. odstavku 31. člena DKKO.

Tudi zasebna namestitev predstavnikov države pošiljateljice v specialni misiji uživa nedotakljivost v skladu s 1. odstavkom 30. člena KSM. Ta določba je popolnoma enaka tisti, ki velja za zasebno stanovanje diplomatskega agenta v 1. odstavku 30. člena DKDO. Edina razlika je v uporabi besede »namestitev« namesto »rezidenca«, zaradi kratkotrajne narave specialne misije in z namenom, da se poudari, da določba velja enako v primeru namestitve v hotelski sobi, najetem stanovanju ali sobi ter zasebni hiši (Komisija za mednarodno pravo 1967, 361–362).

Nedotakljivost prostorov specialne misije je v KSM omejena s členom o spoštovanju zakonov in pravil države sprejemnice na enak način, kot je to storjeno v DKDO in DKKO. Drugi odstavek 47. člena KSM narekuje, da se prostori specialne misije ne smejo uporabljati v namene, nezdružljive s predvidenimi funkcijami določene specialne misije.

#### **4.7 Pošiljka specialne misije**

Specialna misija lahko uporabi vsa sredstva za komunikacijo, tudi pošiljko in kurirja stalnega diplomatskega predstavništva, kadar je to izvedljivo, kar je zapisano v 3. odstavku 28. člena KSM, isto pravico imajo tudi konzulati (1. odstavek 31. člena DKKO). Praktične razlike med določbo v KSM in določbo v DKKO ni, v praksi zaradi tega ni različne obravnave med konzulatom in specialno misijo pri uporabi diplomatske pošiljke ali diplomatskega kurirja. Iz komentarjev KMP je mogoče razbrati, da je do razlike v besedilu prišlo izključno zaradi dejstva, da so KSM skoraj dobesedno osnovali na DKDO, medtem ko je pri oblikovanju DKKO, DKDO služila le kot osnova. Do razlike med določili DKDO in KSM glede zaščite pošiljk prihaja samo v izrazih, kar je posledica poskusa preprečitve zamenjave med njimi (Komisija za mednarodno pravo 1967, 361).

Pošiljka specialne misije ne sme biti niti zadržana niti odprta, je zapisano v 4. odstavku 28. člena KSM, kar ji zagotavlja enako nedotakljivost kot diplomatski pošiljki (3. odstavek 35. člena DKDO) za razliko od konzularne, kjer je utemeljen sum na neuradno rabo pošiljke dovolj tehten razlog, da se od pooblaščenega predstavnika države pošiljateljice zahteva odprtje ali pa se pošiljka pošlje nazaj (3. odstavek 35. člena DKKO).

Paketi, ki sestavljajo pošiljko specialne misije, morajo biti, ravno tako kot pri diplomatski ali konzularni pošiljki, na zunanji strani vidno označeni in vsebujejo lahko le predmete, namenjene izključno za uradno uporabo (5. odstavek 28. člena KSM).

Obveznosti tretje države se v primeru specialnih misij razlikujejo od tistih, ki jih imajo tretje države do diplomatskih misij in konzulatov. Specialna pošiljka na ozemlju tretje države v skladu s 3. odstavkom 42. člena KSM uživa enako nedotakljivost kot jo uživa v državi sprejemnici, ravno tako kot diplomatska (3. odstavek 40. člena DKDO) ali konzularna pošiljka (3. odstavek 54. člena DKKO). Nedotakljivost pošiljke specialne misije ni absolutna, ampak je omejena z dvema pogojema: tretja država mora biti o tranzitu v naprej obveščena in tretja država mora tranzit odobriti (4. odstavek 42. člena KSM).

#### **4.8 Kurir specialne misije**

Specialna misija lahko za potrebe komuniciranja uporabi kurirja specialne misije, ki mora imeti pri sebi uradno listino, s katero se potrjuje njegov status in navaja število paketov v pošiljki in ki uživa osebno nedotakljivost s strani države sprejemnice (6. odstavek 28. člena KSM). Država pošiljateljica ali specialna misija lahko v skladu s sedmim odstavkom 28. člena KSM imenuje tudi *ad hoc* kurirja, za katerega veljajo določbe in imunitete prej omenjenega 6. odstavka, ki prenehajo veljati v trenutku, ko kurir preda pošiljko. Omenjena odstavka sta identična 5. in 6. odstavku 27. člena DKDO.

Pošiljka specialne misije se v skladu z 8. odstavkom 28. člena KSM lahko zaupa tudi poveljniku poslovnega letala, ki mora imeti pri sebi uradno listino, ki navaja število paketov v pošiljki, vendar nima statusa kurirja, ravno tako kot v 7. odstavku 27. člena DKDO. Dodatno pa KSM možnost prevoza pošiljke specialne misije omogoča tudi poveljniku ladje, kot to za prevoz konzularne pošiljke omogoča tudi DKKO (7. odstavek 35. člena).

Kurir specialne misije na ozemlju tretje države uživa enako nedotakljivost kot jo uživa tudi pošiljka specialne misije: tretja država je obvezana nedotakljivost kurirju specialne misije nuditi le, če je tretja država o tranzitu pravočasno vnaprej obveščena in če ga odobri (3. in 4. odstavek 42. člena KSM).



## **5 DUNAJSKA KONVENCIJA O PREDSTAVLJANJU DRŽAV V NJIHOVIH ODNOSIH Z MEDNARODNIMI ORGANIZACIJAMI**

Z ustanovitvijo DN so se pojavile mednarodne organizacije v sodobnem pomenu te besede. Posledično šele takrat govorimo o razvoju pravil mednarodnega običajnega prava na področju multilateralne diplomacije. Ustanovitev ZN, specializiranih agencij ZN, vzpostavitvev in razvoj številnih drugih mednarodnih organizacij ter stopnjevanje mednarodnega sodelovanja so intenzivno vplivali na oblikovanje prakse in pravil, specifičnih za takšne diplomatske odnose, ki se v osnovi razlikujejo od tradicionalnih dvostranskih diplomatskih odnosov (Berković 1997, 99). Z vidika kodifikacije gre v obdobju DN za nabiranje pozitivnih in negativnih izkušenj, šele z ustanovitvijo ZN pa se proces kodifikacije nadaljuje v globino in širino (Simoniti 1995a, 54). Pred sprejetjem DKPD sta na področju multilateralne diplomacije obstajala dva pomembna dokumenta: Konvencija o privilegijih in imunitetah Združenih narodov je sprejeta leta 1945, Konvencija o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij pa leta 1947. Pri oblikovanju osnutkov členov, ki so kasneje postali Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami, je KMP upoštevala obe omenjeni konvenciji in druge veljavne dogovore med državami ter med državami in mednarodnimi organizacijami (preambula DKPD).

Komisija za mednarodno pravo je na desetem zasedanju GS leta 1958 predložila osnutek členov o diplomatskih odnosih in imunitetah. Poročilo z zasedanja vsebuje opažanje, da člani urejajo zgolj stalne diplomatske misije, poleg diplomatskih odnosov med državami pa obstajajo tudi odnosi med državami in mednarodnimi organizacijami, ki so bili do sedaj urejeni s posebnimi konvencijami. Z resolucijo 1289/XIII, sprejeto 5. decembra 1958, je GS povabila KMP k nadaljnji preučitvi področja odnosov med državami in medvladnimi mednarodnimi organizacijami po tem, ko ZN zaključijo preučevanje diplomatskih in konzularnih odnosov in imunitet ter *ad hoc* diplomacije. Leta 1962 je KMP na svojem 14. zasedanju imenovala posebnega poročevalca Abdullaha El- Ariana, ki je leta 1963 predložil prvo poročilo in delovni referat (ang. *working paper*), na podlagi katerih je KMP področje razdelila na dva dela in prednost dala prvemu – uporabi diplomatskega prava v odnosih med državami in medvladnimi mednarodnimi organizacijami. Posebni poročevalec je predložil še pet poročil (leta 1967, 1968, 1969, 1970 in 1971), KMP pa jih je v presojo posredovala državam članicam ZN, sekretariatom ZN in specializiranih agencij, tudi IAEA ter Švici leta

1968, 1969 in 1970. Končni osnutek členov o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami<sup>30</sup> (v nadaljevanju DAPD) je KMP sprejela leta 1971 in GS priporočila sklic konference za preučitev osnutka in sklenitev konvencije, slednja pa je z resolucijo 3072/XXVIII 30. novembra 1973 sklicala mednarodno konferenco. Konferenca ZN o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami je potekala na Dunaju od 4. februarja do 14. marca 1975. Na njej so sodelovali predstavniki 83-ih držav (dve v statusu opazovalcev), sedmih specializiranih agencij (vključno z IAEA), treh mednarodnih organizacij in sedmih osvobodilnih gibanj ter sklenili Dunajsko konvencijo o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami<sup>31</sup>.

DKPD ima 92 členov in je razdeljena na šest delov: (1) uvod (1.–4. člen), (2) določila o stalnih misijah in stalnih misijah opazovalcev pri mednarodnih organizacijah (5.–41. člen), (3) določila o delegacijah v organih in na konferencah (42.–70. člen), (4) določila o delegacijah opazovalcev v organih in na konferencah (člena 71 in 72), (5) splošna določila, ki naj bi veljala za oblike predstavljanja iz drugega, tretjega in četrtega dela (73.–85. člen) in (6) zaključne določbe (86.–92. člen).

KMP (Komisija za mednarodno pravo 1971, 284) v komentarjih poudari, da gre pri oblikovanju osnutkov členov, ki so kasneje postali DKPD, tako za kodifikacijo kot progresivni razvoj. Vsa najpomembnejša vprašanja glede odnosov med državami in mednarodnimi organizacijami so v DKPD rešena celovito in zelo podrobno, pretežno so izvedena iz že obstoječih mednarodnopravnih instrumentov oz. so podobno rešena kot vprašanja glede rednih diplomatskih predstavništev; lahko pa govorimo tudi o legislaciji konvencije, saj gre v nekaterih delih celo dlje od dosedanjih rešitev, meni Berković (1997, 112).

Brglez (1996, 62) pa, nasprotno, meni, da pri kodifikaciji DKPD težko govorimo o obsežni kodifikaciji že obstoječih pravil mednarodnega običajnega prava, večinoma gre za progresivni razvoj mednarodnega prava. Za oblikovanje določil se je KMP v veliki večini primerov posluževala analognih rešitev, kot so bile kodificirane v ostalih konvencijah sodobnega diplomatskega prava, predvsem DKDO, malo manj pa tudi DKKO in KMS, kar je zagotovo faktor progresivnega razvoja. Pri zgledih se KMP ni

---

<sup>30</sup> *Draft articles on the Representation of States in their Relations with International Organizations with commentaries.*

<sup>31</sup> U.N. Document A/CONF.67/16.

posluževala samo funkcionalne teorije pri utemeljevanju pravnega statusa, ampak tudi teorije predstavljanja (prav tam). DKPD, za razliko od ostalih konvencij, vsebuje določila o postopku mirnega reševanja sporov glede njene razlage ali uporabe (84. in 85. člen DKPD).

Namen določil DKPD je zagotoviti enoten režim za področje odnosov med državami in mednarodnimi organizacijami, kljub temu pa določila ne posegajo v druge veljavne mednarodne sporazume in hkrati ne preprečujejo sklenitve novih sporazumov (4. člen DKPD). KMP se namreč zaveda, da v prihodnosti lahko pride do situacije, ko bi bilo potrebno sprejeti nova, ustrežnejša pravila. Meni, da pravila DKPD ne bi smela omejevati nadaljnjega razvoja prava na tem področju. Razmerje med DKPD in drugimi mednarodnimi sporazumi je v DKPD določeno podobno kot je to storila KMP v 73. členu DKKO. Vprašanja, na katera DKPD ne daje odgovorov, se še naprej rešujejo v skladu s pravili občega mednarodnega prava (preambula DKPD).

Konvencijo je do 14. avgusta 2015 ratificiralo, ji pristopilo ali jo nasledilo 34<sup>32</sup> držav, še danes pa ne velja, v veljavo bo namreč stopila 30. dan od deponiranja 35 ratifikacijskih listin (89. člen DKPD). Zaradi tega ne moremo zanesljivo sklepati, kakšen vpliv je imela na oblikovanje novih pravil mednarodnega običajnega prava (Brglez 1996, 62–63). Berković (1997, 111) pričakuje, da bo DKPD, podobno kot so to DKDO, DKKO in KMS, široko sprejeta in bo sama postala del mednarodnega občega prava ter bo predstavljala pravila tudi za subjekte, ki niso pogodbenice. V preambuli DKPD je izraženo prepričanje, da bo sprejetje konvencije pripomoglo k promociji prijateljskih odnosov in k promociji sodelovanja med državami, ne glede na njihove politične, gospodarske in družbene ureditve.

Na konferenci je sodelovalo relativno malo držav, sprejelo pa jo je manj kot tretjino vseh. Najpomembnejše pa je dejstvo, da so se vse države gostiteljice glasovanja vzdržale in tako dale jasno vedeti, da konvencije ne bodo ratificirale. Simoniti (1995a, 57) verjame, da je bila konvencija kljub vsemu pomemben dosežek, kodificiran je bil pomemben del diplomatskega prava, oblikovana so bila pravila glede multilateralne diplomacije, ki predstavlja najmanj polovico vsega diplomatskega prometa, in kodificirala je pravila, ki so bila prej raztresena v drugih mednarodnih instrumentih.

---

<sup>32</sup> Število predstavlja pogodbeno stanje na dan 14. avgusta 2015. Za tekoče pogodbeno stanje, izjave, pridržke in ugovore k pridržkom glej: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-11&chapter=3&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-11&chapter=3&lang=en).

## 5.1 Funkcije misije

Pri multilateralni diplomaciji gre za organizirano sodelovanje med subjekti mednarodnega prava na podlagi pravil in postopkov, njeno delovanje je javno in s posredovanjem množičnih komunikacij vpliva na javno mnenje po svetu in obratno (Bohte in Sancin 2006, 200–201). Poznamo dve obliki multilateralne diplomacije: stalna oz. pošiljanje in ustanavljanje stalnih misij pri mednarodnih organizacijah ter *ad hoc* multilateralna diplomacija za konkretne primere sodelovanja in pogajanja držav na mednarodnih kongresih in mednarodnih konferencah.

Po 6. členu DKPD so funkcije stalnih misij držav članic mednarodnih organizacij med drugim: predstavljanje države pošiljateljice pri organizaciji; vzdrževanje stikov med državo pošiljateljico in organizacijo; pogajanja z organizacijo in v njenem okvirju; seznanjanje z dejavnostjo organizacije in poročanje svoji vladi o tem; zaščita interesov države pošiljateljice pri organizaciji in pospeševanje uresničevanja ciljev ter načel organizacije s sodelovanjem z organizacijo in v njenem okvirju. Funkcije stalne misije so številne in raznolike. Zato KMP našteva samo šest temeljnih funkcij znotraj širših naslovov in ne ponuja izčrpnega naštevanja. Funkcijo vzdrževanja stikov KMP (Komisija za mednarodno pravo 1971, 290) opredeljuje kot temeljno aktivnost stalne misije, namen misije je biti nujen kanal komunikacije med njeno vlado in organizacijo, funkciji pogajanja in poročanja svoji vladi sta klasični diplomatski dejavnosti. KMP hkrati poudarja, da stalne misije pri mednarodnih organizacijah ne izvajajo vseh funkcij diplomatske misije, to velja predvsem za funkcijo diplomatske zaščite. Funkcije so *mutatis mutandis* prilagojene posebni naravi multilateralne diplomacije preko stalnih misij, tako da upoštevajo značilen tripartitni odnos te vrste diplomacije, namesto klasičnega bilateralnega (Bohte in Sancin 2006, 205).

7. člen DKPD našteva funkcije stalne misije opazovalcev, ki so npr.: zagotavljanje predstavljanja države pošiljateljice ter zaščita njenih interesov glede na organizacijo in vzdrževanje stikov z organizacijo; seznanjanje z dejavnostjo organizacije in poročanje vladi države pošiljateljice o tem; pospeševanje sodelovanja z organizacijo ter pogajanja z njo. Tudi 7. člen funkcij našteva eksemplifativno. Poseben člen je potreben zaradi drugačne narave funkcij stalnih misij opazovalcev, ker gre za misije, ki jih pošiljajo države nečlanice mednarodne organizacije. Funkcija predstavljanja je bistveno bolj omejena kot pri prejšnji kategoriji, misija zagotavlja (ne nujen) kanal komunikacije (Komisija za mednarodno pravo 1971, 210). Tudi funkcija pospeševanja sodelovanja z

organizacijo se bistveno razlikuje od stalnih misij. Slednje namreč to počnejo z namenom uresničitve ciljev in načel organizacije, Listina Združenih narodov v 1. členu mednarodno sodelovanje šteje med cilje organizacije.

Država pošiljateljica mora o vzpostavljanju, imenovanju, prihodu in odhodu šefa misije in ostalih članov misije pisno obvestiti organizacijo (15. člen DKPD). Funkcija vodje stalne misije se začne s predajo pooblastila generalnemu sekretarju, ki ga izda državni poglavar, predsednik vlade ali minister za zunanje zadeve (Bohte in Sancin 2006, 204). Funkcije šefa misije ali člana diplomatskega osebja pa se zaključijo z obvestilom države pošiljateljice organizaciji o prenehanju funkcij ali ko je funkcija stalno ali začasno odpoklicana (40. člen DKPD).

DKPD določila o funkcijah delegacij in delegacij opazovalcev v organih ter na konferencah ne vsebuje, veljajo pa enaka določila o začetku in prenehanju funkcij (47. in 69. člen DKPD). KMP poudari, da člena 40 in 69 regulirata zgolj prenehanje funkcije šefa misije in ne trajanje privilegijev ter imunitet.

## **5.2 Privilegiji in imunitete misije**

Vprašanje privilegijev in imunitet misij pri mednarodnih organizacijah je v mednarodnem pravu dokaj novo. Začetke lahko iščemo v letu 1924, ko je zunanji minister Brazilijskega Generalnega sekretarja DN obvestil o ustanovitvi stalnega predstavništva Brazilijskega v Ženevi pod vodstvom veleposlanika s privilegiji in imunitetami veleposlanika. Odločitev je med mednarodnimi pravniki povzročila začudenje in sprva negativna mnenja, kmalu pa so zgledu sledile še nekatere druge države. Prelomno točko v razvoju prava glede pravnega statusa mednarodnih organizacij pomeni vključitev členov 104 in 105<sup>33</sup> v UL OZN. GS je začela s preučevanjem implementacije teh dveh členov in 13. februarja 1946 je bila sprejeta Konvencija o privilegijih in imunitetah Združenih narodov. Le-ta v svojem IV. členu

---

<sup>33</sup> 104. člen Organizacija uživa na ozemlju vsakega od svojih članov tako pravno sposobnost, kakršna ji je potrebna, da lahko opravlja svoje naloge in doseže svoje cilje. (Ustanovna listina Združenih narodov, 104. čl.) 105. člen 1. Organizacija uživa na ozemlju vsakega od svojih članov take privilegije in imunitete, kakršne so ji potrebne, da doseže svoje cilje. 2. Predstavniki članov Združenih narodov in uslužbenci Organizacije prav tako uživajo take privilegije in imunitete, kakršne so jim potrebne, da lahko neodvisno opravljajo svoje naloge v zvezi z Organizacijo. 3. Generalna skupščina sme dajati priporočila z namenom, da se določijo podrobnosti za uporabo 1. in 2. odstavka tega člena, ali pa sme članom Združenih narodov predlagati dogovore v ta namen. (Ustanovna listina Združenih narodov, 105. čl.)

imenuje tudi tiste privilegije in imunitete, do katerih so upravičeni člani misij držav članic. (Bohte in Sancin 2006, 205–206)

Na tem mestu se mi zdi pomembno opozoriti na to, da pri obravnavi privilegijev in imunitet mednarodnih organizacij poznamo dve vrsti le-teh: določene privilegije in imunitete mednarodnim organizacijam podelijo njihove ustanovne listine, diplomatske privilegije in imunitete pa se s priznanjem mednarodnega prava podeljuje diplomatskim predstavnikom za njihovo neovirano izvajanje funkcij (Wood in Seres 1970, 261). Mednarodne organizacije niso suverene, ne uživajo zaščite mednarodnega prava, njihovi privilegiji in imunitete niso utemeljeni na recipročnosti ter jih je veliko težje natančno nadzorovati zaradi velikega števila upravičencev (prav tam).

Stalne misije pri mednarodnih organizacijah so nastale kot ustanova in so se razvijale skozi prakso. V začetku niso imele točno določenega pravnega položaja, niti obsega privilegijev in imunitet, enako pa je veljalo za člane misije. Ko je KMP začela z delom na konvenciji o odnosih med državami in mednarodnimi organizacijami, jo je sekretariat ZN opozoril na številne neenakosti v praksi držav in spore glede tolmačenja analogije med odnosi med državo pošiljateljico in državo gostiteljico na eni strani ter odnosi med državo pošiljateljico in sprejemnico v klasični bilateralni diplomaciji na drugi strani (Janković 1988, 202–203). KMP je v pripravljalnem delu sledila poti, po kateri je šla praksa držav; šla je v smer izenačevanja stalne misije in stalne diplomatske misije z omejitvami zaradi upoštevanja narave in posebnega karakterja stalnih misij. Dunajska konferenca je pri tem šla še korak dlje in zavrгла večino omejitev, tako da med DKDO in DKPD obstajajo resnično zgolj minimalne razlike glede privilegijev in imunitet. Shaw (2008, 776) meni, da je ravno ta visoka stopnja imunitet, ki jih DKPD omogoča na osnovi kontroverzne analogije z DKDO, ključni razlog za slab sprejem konvencije med državami, saj je obseg privilegijev in imunitet kontrasten trenutni situaciji znotraj obstoječih konvencij na tem področju.

DKPD se ravno tako kot preostale kodifikacijske konvencije v preambuli sklicuje na funkcionalno nujnost, ko zagotovi, da namen privilegijev in imunitet ni koristiti posameznikom, temveč zagotoviti uspešno izvajanje funkcij<sup>34</sup>. Teorija funkcionalnosti

---

<sup>34</sup> .../ *Recognizing that the purpose of privileges and immunities contained in the present Convention is not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of their functions in connection with organizations and conferences /.../* (Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami, preambula)

je osnova tudi za 105. člen UL ZN, ki se omenja v preambuli DKPD in ki ga je treba po mnenju Bohteta in Sancinove (2006, 207) upoštevati vsakič, ko se uporablja DKPD; prav tako je potrebno upoštevati tudi druge mednarodne pogodbe ali notranje zakonodaje glede pravnega statusa misije ali njenih članov. Pravna osnova za privilegije in imunitete stalnih misij pa vendarle ni enaka pravni osnovi stalnih diplomatskih misij. V preambuli DKPD je namreč zapisano, da izhaja iz teorije funkcionalnosti, pri tem pa je omemba teorije reprezentance opuščena. Brglez (1992, 85) kljub temu meni, da je kodifikacija DKPD po analogiji *mutatis mutandis* tudi v njej implicitno potrdila uporabo teorije predstavljanja kot dopolnilne razlage imunitet in privilegijev.

Vprašanje privilegijev in imunitet delegacij na mednarodnih konferencah do sprejetja DKPD ni bilo kodificirano s pisnimi pravili mednarodnega prava. Izjema je zgolj Havanska konvencija iz leta 1928, ki delegate na konferencah izenačuje z rednimi diplomatskimi predstavniki v vseh pogledih in običajna pravila, ki so se razvijala skozi prakso, so bila zelo blizu rešitvam Havanske konvencije. Janković (1988, 165) za to vidi predvsem dva poglobitna razloga: po eni strani je država gostiteljica konferenc do svojih gostov bila vedno radodarna, ker je to v njenem političnem interesu, po drugi strani pa so delegacije na ozemlju države gostiteljice prisotne relativno kratek čas in posledično ne predstavljajo velike grožnje varnosti in javnemu redu države. Zaradi tega ni potrebe po čezmernem zoženju obsega privilegijev in imunitet, kot je to pri akreditiranih diplomatih. Enaki privilegiji in imunitete, tako po obsegu kot po vsebini, za delegacije na konferencah v primerjavi s stalnimi diplomatskimi misijami so predstavljale splošni okvir, znotraj njega pa so se pravila natančneje določala s sporazumom med sklicateljem konference in državo gostiteljico. Z ustanavljanjem univerzalnih mednarodnih organizacij se je postopoma utrdila praksa, da sklicatelj in gostiteljica konference glede določanja režima privilegijev in imunitet upoštevata Konvencijo o privilegijih in imunitetah ZN, tudi če konferenca ni sklicana pod pokroviteljstvom mednarodne organizacije, to idejo pa je prevzela tudi DKPD. Danes tako velja, da pravila DKPD služijo kot splošni model pri določanju obsega privilegijev in imunitet delegacij na konferencah ne glede na to, ali so sklicane znotraj ali izven delovanja kakšne mednarodne konference.

Na konferenci ZN o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami<sup>35</sup> se je problem obsega privilegijev in imunitet, ki naj bi jih uživali člani stalnih misij in delegacij, izkazal za najbolj razdvajajočega. Večina držav, predvsem nerazvitih, je zastopala stališče formalnega izenačenja statusa misij in delegacij pri mednarodnih organizacijah s stalnimi diplomatskimi misijami, medtem ko so razvitejše države, na ozemlju katerih se nahajajo sedeži mednarodnih organizacij, za restriktivnejši in izključno funkcionalni pristop k temu vprašanju, saj bi samodejni prenos privilegijev in imunitet stalnih diplomatskih misij na misije in delegacije pri mednarodnih organizacijah bil v nasprotju za načelom funkcionalnosti v UL (1. in 2. odstavek 105. člena). To nasprotje je med državami močno prisotno še danes. Od njega bo odvisna praktična uporabnost in obvezujočnost sprejete konvencije (Simoniti 1995a, 56).

Ena izmed značilnosti predstavnštva pri mednarodnih organizacijah je ta, da upoštevanje pravil glede privilegijev in imunitet ni samo vprašanje države pošiljateljice in države sprejemnice, kot je to v bilateralni diplomaciji; v odnosu med državo pošiljateljico in državo gostiteljico ima namreč pomembno vlogo tudi sama mednarodna organizacija. Splošno sprejeto dejstvo je, da tudi sami organizaciji ZN koristi uživanje imunitet in privilegijev s strani predstavnikov držav članic za izvajanje svojih funkcij, zato KMP (Komisija za mednarodno pravo 1971, 299–300) meni, da pravice, ki izhajajo iz določb DKPD, ne smejo biti v celoti prepuščene bilateralnim dejanjem vpletenih držav, temveč jim v spoštovanju in izvajanju pravic morata pomagati tako organizacija kot tudi generalni sekretar ZN. Pomoč s strani organizacije v povezavi s privilegiji in imunitetami je zagotovljena v 22. členu DKPD. V skladu z njim mora organizacija »kjer je to potrebno« pomagati državi pošiljateljici, njeni misiji in članom misije pri zagotavljanju uživanja privilegijev in imunitet, ki jih zagotavlja ta konvencija (1. odstavek); istočasno mora pomagati tudi državi gostiteljici pri zagotavljanju izvajanja obveznosti države pošiljateljice (2. odstavek). Tudi 53. člen iz tretjega dela DKPD, ki se navezuje na delegacije v organih in konferencah, se vsebinsko glasi popolnoma enako, edina razlika med členoma je v dodanem izrazu »organizacija ali konferenca«.

Vprašanje trajanja privilegijev in imunitet urejata člena 38 za stalne misije in stalne misije opazovalcev ter 68 DKPD za delegacije in delegacije opazovalcev v organih ter

---

<sup>35</sup> *United Nations Conference on the Representation of States in Their Relations with International Organizations* (Vienna, 4 February – 14 March 1975) Official Records, Vol. I in II. New York: UN, 1976.



konferencah. KMP za oba člena uporablja enako utemeljitev in poudarja, da sta vsebinsko osnovana na 39. členu DKDO. Razlike so terminološke narave in so posledica upoštevanja različne narave ter posebnega karakterja stalnih misij in delegacij v primerjavi s stalnimi diplomatskimi misijami (Komisija za mednarodno pravo 1971, 309–310, 323). Osebe, ki so upravičene do privilegijev in imunitet, jih uživajo od trenutka, ko stopijo na ozemlje države sprejemnice, da nastopijo službovanje, ali če so že tam od trenutka, ko je država gostiteljica uradno obveščena o njihovem imenovanju s strani države pošiljateljice ali organizacije; prenehajo jih uživati, ko oseba funkcijo preneha opravljati, kar načeloma pomeni v trenutku, ko ozemlje države sprejemnice zapusti ali ko poteče rok, ki je bil dan v ta namen. Razlika, ki se pojavi glede na 2. odstavek 39. člena DKDO, je izpustitev pravila, da do takrat privilegiji in imunitete veljajo celo ob oboroženem spopadu, za kar KMP ne navaja posebnega razloga (Komisija za mednarodno pravo 1971, 309).

DKPD tako kot DKDO ne vsebuje člena, ki bi določal trajanje privilegijev in imunitet prostorov stalne misije ter stalne misije opazovalcev in zasebnih stanovanj članov misije. V luči teorije funkcionalnosti lahko sklepamo, da režim nedotakljivosti nastopi takrat, ko uradno postanejo del »prostorov stalne misije«. V skladu s 1. odstavkom 15. člena DKPD mora država pošiljateljica obvestiti organizacijo o lokaciji prostorov misije in zasebnih rezidenc ter ji posredovati vse ostale podatke, ki so potrebni za identifikacijo teh prostorov, ki uživajo nedotakljivost v skladu s 23. in 29. členom DKPD. V skladu s 47. členom DKPD mora država pošiljateljico obvestiti tudi o lokaciji prostorov delegacije in zasebnih namestitev članov, vendar nedotakljivost uživajo zgolj slednje.

### **5.3 Svoboda občevanja**

Država gostiteljica v skladu s prvim odstavkom 27. člena DKPD stalnim misijam dovoljuje in varuje svobodno komuniciranje v uradne namene. Misija lahko pri komuniciranju uporablja vsa primerna komunikacijska sredstva, vključno s kurirji ter kodiranimi in šifriranimi sporočili, brezžični oddajnik pa lahko namesti in uporablja z dovoljenjem države gostiteljice.

Določila 1. odstavka 27. člena DKDO so izhodišče za vse preostale dele diplomatskega in konzularnega prava, razlike v relevantnih členih se nanašajo na možnosti občevanja z

drugimi organi predstavljanja države pošiljateljice in drugih držav. Določila prvega odstavka 27. člena DKPD so določilom DKDO vsebinsko identična, razlika je le v dodanih besedah »stalne misije«, »stalne misije opazovalcev«, »specialne misije« in »delegacije«, da bi se omenjenim misijam omogočilo komuniciranje med sabo, kar je utemeljeno z drugačnimi potrebami stalne misije po komuniciranju. Misije pri ZN, specializiranih agencijah in ostalih mednarodnih organizacijah uživajo enako svobodo komuniciranja kot jo uživajo diplomatske misije v državi gostiteljici. 1. odstavek 57. člena DKPD zagotavlja enake pravice tudi delegacijam v organih in na konferencah.

#### **5.4 Uradna korespondenca misije**

Nedotakljivost uradne korespondence stalne misije pri mednarodni organizaciji je zagotovljena v skladu z drugim odstavkom 27. člena DKPD in je identična določbi drugega odstavka 27. člena DKDO. Tudi delegacije v organih in na konferencah uživajo nedotakljivost vse uradne korespondence (2. odstavek 57. člena DKPD).

Enako svobodo in varstvo kot jo uradni korespondenci in drugim uradnim sporočilom, vključno s kodiranimi in šifriranimi, nudi država gostiteljica, jim mora v tranzitu nuditi tudi tretja država (4. odstavek 81. člena DKPD in 3. odstavek 40. člena DKDO).

#### **5.5 Arhivi in listine misije**

V komentarjih ob pripravi DAPD je KMP (Komisija za mednarodno pravo 1971, 301) ponovno poudarila, da si nedotakljivost arhivov in listin zasluži poseben člen, čeprav je zaščita deloma zagotovljena z določilom o nedotakljivosti prostorov misije, saj je v tesni povezavi z zaščito korespondence in komunikacije misije ter je posledično ključnega pomena za izvajanje funkcij misije. 25. in 55. člen DKPD sta identična 24. členu DKDO in stalnim misijam pri mednarodnih organizacijah ter delegacijam v organih in na konferencah zagotavljata enako absolutno nedotakljivost arhivov ter listin, kjerkoli se le-ti nahajajo.

Dokumenti, korespondenca in imetje šefa misije ter članov diplomatskega osebja misije pri mednarodni organizaciji (2. odstavek 29. člena DKPD) ravno tako uživajo enako nedotakljivost, kot jo uživa imetje diplomata v skladu z drugim odstavkom 30. člena DKDO. Drugi odstavek 59. člena DKPD, ki velja za imetje šefa delegacije, druge

delegate in člane diplomatskega osebja pri delegaciji, vsebuje popolnoma enako določilo.

DKPD sicer ne opredeljuje pojma »arhivi in listine«, vendar v tem primeru ne moremo uporabiti uradne analogije iz DKDO, po kateri je DKPD povzela rešitve, saj tudi ta definicije arhivov in listin ne vsebuje. Sklepamo pa lahko, da pojem pokriva vse oblike shranjevanja informacij, kot to predvidevajo številni avtorji za diplomatske arhive in listine.

41. in 70. člen DKPD zagotavljata zaščito arhivov stalne misije pri mednarodni organizaciji ter delegacije v organih in na konferencah tudi, ko sta misija ali delegacija začasno ali za stalno odpoklicani, hkrati pa mora država pošiljateljica sprejeti vse ukrepe, da to posebno dolžnost države gostiteljice čim prej prekine (1. odstavek). Država pošiljateljica lahko od države gostiteljice zahteva tudi, da ji omogoči objekte, da odstrani premoženje in arhive z ozemlja države gostiteljice (2. odstavek). 41. člen v prvem odstavku državam pošiljateljicam stalne misije ponuja tudi možnost, da arhive zaupa tudi organizaciji, če se le-ta s tem strinja, ali tretji državi, ki je sprejemljiva za državo gostiteljico.

## **5.6 Prostor misije**

DKPD v prvem členu prostore stalne misije definira kot »zgradbe, deli zgradb in pripadajoče zemljišče, ki se, ne glede na to, kdo je njihov lastnik, uporabljajo za potrebe misije, vključno z rezidenco šefa misije«; prostore delegacije pa opredeli vsebinsko popolnoma enako, s to razliko, da nastanitev šefa delegacije ne spada v uradne prostore.

Nedotakljivost prostorov stalne misije in stalne misije opazovalcev pri mednarodni organizaciji je zagotovljena v 23. členu DKPD. Prvi odstavek je vsebinsko identičen prvemu odstavku 22. člena DKDO; prostori diplomatskega predstavništva so nedotakljivi, organi države gostiteljice vanje lahko vstopijo samo s privolitvijo vodje diplomatskega predstavništva. Med pripravo DADP niso vse države zavzele enakega stališča glede absolutne nedotakljivosti. V osnutku členov je bil prvemu odstavku dodan enak stavek, kot je dodan v prvem odstavku 25. člena KSM, da se privolitev domneva v primeru, ki zahteva takojšnje ukrepanje. Končni člen vendarle prostorom zagotavlja absolutno nedotakljivost, ki je po mnenju KMP še posebej pomembna zato, ker

sporazumi o sedežu (ang. *headquarters agreements*) navadno prostorov misij ne omenjajo posebej in njihov diplomatski status izhaja iz diplomatskega statusa predstavnika (Komisija za mednarodno pravo 1971, 300).

Drugi odstavek 23. člena DKPD državi gostiteljici nalaga še drugi del obveznosti: nasilen vstop v prostore ali njihovo poškodovanje mora preprečiti tudi drugim, tako kot je to zagotovljeno v 2. odstavku 22. člena DKDO. Za razliko od DKDO je v DKPD dodana še ena obveznost za državo gostiteljico. V primeru napada na prostore mora le-ta namreč sprejeti »vse ustrezne korake za pregon in kaznovanje oseb, ki so napad zagrešile«. To določilo predstavlja korak naprej v posebni zaščiti nedotakljivosti prostorov misije (Brglez 1992, 17).

Prostori misije, oprema in drugi predmeti v njih, prevozna sredstva misije pri mednarodni organizaciji v skladu s 3. odstavkom 23. člena DKPD, enako kot velja v tretjem odstavku 22. člena DKDO, v nobenem primeru ne morejo biti predmet preiskovanja, zaplembe, zasega ali izvršbe.

V tretjem delu DKPD, ki vsebuje določila o delegacijah v organih in na konferencah, se paralelni členi o nedotakljivosti prostorov delegacije ne pojavljajo. DADP je vseboval 54. člen glede nedotakljivosti prostorov delegacije, ki je bil popolnoma enak 23. členu DKDP, vendar ga je dunajska konferenca izpustila iz besedila konvencije.

Zaščita prostorov, premoženja in arhivov države pošiljateljice (1. odstavek 41. člena DKPD) s strani države gostiteljice je drugačna kot jo za diplomatske misije zagotavlja DKDO. Država gostiteljica mora prostore misije skupaj z njegovim premoženjem in arhivom spoštovati ter zaščititi tudi, ko je misija pri mednarodni organizaciji začasno ali za stalno odpoklicana; hkrati pa mora država pošiljateljica sprejeti vse ukrepe, da to posebno dolžnost države gostiteljice čim prej prekine. Država pošiljateljica lahko svoje prostore, premoženje in arhive zaupa tudi organizaciji, če se le-ta s tem strinja, ali tretji državi, ki je sprejemljiva za državo gostiteljico. Država pošiljateljica lahko od države gostiteljice zahteva tudi, da ji omogoči objekte, da odstrani premoženje in arhive z ozemlja države gostiteljice (2. odstavek 41. člena DKPD). Obveznosti države gostiteljice glede zaščite prostorov delegacije v členu 70 DKPD so enake tistim iz 41. člena; razlika se pojavlja le v možnosti države pošiljateljice, da prostore zaupa organizaciji ali tretji državi.

Med členoma v DKPD in DKDO obstaja določena stopnja podobnosti, vendar urejata dve bistveni drugačni situaciji – bilateralni odnosi med državami se razlikujejo od odnosov med državami in mednarodnimi organizacijami: država gostiteljica navadno ni vpletena v umik misije pri mednarodni organizaciji. Zahteva po neomejeni obveznosti zaščite, tako kot je to pri državi sprejemnici diplomatske misije, bi za državo gostiteljico pomenila neupravičeno breme, zato ima država pošiljateljica to obveznost v razumnem času prekiniti (Komisija za mednarodno pravo 1971, 310). Če država pošiljateljica tega ne stori, za državo gostiteljico določilo iz 41. člena DKPD preneha veljati, vendar zanjo še naprej veljajo morebitne obveznosti lokalnega prava, splošnega mednarodnega prava ali posebnih sporazumov za zaščito posesti (Komisija za mednarodno pravo 1971, 311).

Enako nedotakljivost, kot jo uživajo prostori misije pri mednarodni organizaciji, uživa tudi zasebna rezidenca šefa misije in članov diplomatskega osebja misije (1. odstavek 29. člena), kar je enako kot je za rezidenco šefa diplomatske misije zagotovljeno v 30. členu DKDO. Rezidenca šefa misije po definiciji spada med prostore misije (1. člen 32), kar pomeni, da bi zanjo nedotakljivost veljala tudi iz naslova 23. člena DKPD, vendar se KMP zdi potrebno to posebej poudariti, kot je to storila v DKDO (Komisija za mednarodno pravo 1971, : 303). Nedotakljivost v skladu s prvim odstavkom 59. člena uživa tudi zasebna nastanitev šefa delegacije, drugih delegatov in članov diplomatskega osebja delegacije, ne glede na naravo te nastanitve. Člen je paralelen 29. členu DKPD in je osnovan na 30. členu KMS.

Nedotakljivost prostorov je tako kot v DKDO tudi v DKPD omejena z določili o spoštovanju zakona in uredb države gostiteljice. V skladu s 3. odstavkom 77. člena DKPD, ki velja tako za stalne misije kot delegacije, se prostori misij in prostori delegacij ne smejo uporabljati v namene, ki niso združljivi z izvajanjem funkcij misije ali izvajanjem nalog delegacije.

## **5.7 Pošiljka misije**

Celoten 27. člen DKPD, ki ureja vprašanje svobode občevanja, je osnovan na 27. členu DKDO; tako tudi pošiljka misije nima drugačnega statusa kot jo ima diplomatska pošiljka. Pošiljka misije ne sme biti niti zadržana niti odprta (3. odstavek 27. člena DKPD), paketi pošiljke pa morajo biti vidno označeni in vsebovati smejo zgolj predmete za uradno rabo (4. odstavek 27. člena DKPD). KMP v komentarjih poudari,

da gre za enaki določili kot tisti v DKDO in hkrati pojasni, da je, tako kot v 28. členu KSM, namerno uporabljen izraz »pošiljka misije« (ang. *the bag of the mission*), da se prepreči zamenjava s pošiljko diplomatske misije.

Pošiljka delegacije uživa enako nedotakljivost kot jo diplomatska pošiljka: ne sme se je zadržati ali odpreti in paketi pošiljke morajo biti kot taki na zunanji strani vidno označeni ter lahko vsebujejo le predmete, namenjene izključno za uradno uporabo (4. in 5. odstavek 57. člena DKPD). 57. člen pa vsebuje še eno dodatno določilo, ki je osnovano na 28. členu KSM, in ki delegacijam, kadar je to izvedljivo, omogoča uporabo vseh komunikacijskih sredstev, tudi pošiljko in kurirja stalne diplomatske misije, konzulata, stalne misije ter stalne misije opazovalcev (3. odstavek 57. člena DKPD). Po mnenju Jankovića (1988, 165) ta ugodnost za večji del sodelujočih držav nima praktičnega pomena, saj se delegacije za komunikacijo z lastno vlado poslužujejo običajnih kanalov njihove diplomatske misije v državi gostiteljici. Je pa določilo pomembno za tiste države, ki z državo gostiteljico nimajo rednih diplomatskih odnosov in tudi ne diplomatskega predstavništva. Država gostiteljica namreč ne more zavrniti vstopne vize za sodelovanje na konferenci niti državam niti vladam, ki jih uradno ne priznava, zanje ima ta ugodnost še posebno praktičen značaj.

Pošiljka misije na ozemlju tretje države uživa enako svobodo in varstvo kot jo uživa v državi gostiteljici (4. odstavek 81. člena DKPD in 3. odstavek 40. člena DKDO).

## **5.8 Kurir misije**

Vsa določila glede kurirja misije pri mednarodni organizaciji v DKPD so osnovana na določilih DKDO glede diplomatskega kurirja. Kurir mora imeti pri sebi uradno listino, s katero se potrjuje njegov status in navaja število paketov v pošiljki ter v skladu s 6. odstavkom 27. člena DKPD uživa nedotakljivost. Država pošiljateljica ali misija lahko za potrebe komuniciranja imenujeta *ad hoc* kurirja, kateremu pa imunitete prenehajo veljati takrat, ko pošiljko izroči (7. odstavek 27. člena DKPD). Edino odstopanje od določil v DKDO je možnost, da se pošiljka zaupa tako poveljniku poslovnega letala kot tudi poveljniku ladje, kar konzularnim pošiljkam omogoča 35. člen DKKO. Poveljnik mora imeti pri sebi uradno listino, v kateri je navedeno število paketov v pošiljki in nima statusa kurirja (8. odstavek 27. člena DKDP).

Popolnoma enaka določila kot veljajo v 27. členu DKPD in 27. členu DKDO, veljajo tudi glede kurirja delegacije v organu ali na konferenci (5., 6. in 7. odstavek 57. člena DKPD).

Kadar se kurir misije ali delegacije znajde na ozemlju tretje države, uživa enako svobodo in varstvo kot jo uživa v državi gostiteljici (4. odstavek 81. člena DKPD in 3. odstavek 40. člena DKDO).

## **6 OSNUTEK ČLENOV O STATUSU DIPLOMATSKEGA KURIRJA IN DIPLOMATSKE POŠTE, KI JE NE SPREMLJA DIPLOMATSKI KURIR**

Vprašanja glede svobode občevanja in sredstev, ki omogočajo svobodno občevanje, so v obstoječih mednarodnih kodifikacijskih konvencijah urejena na splošen način, praksa pa je pokazala, da so potrebna posebna pravila za natančnejše urejanje pravnega položaja, predvsem glede diplomatske pošiljke. Norme glede pošiljke so namreč dopuščale največ maneverskega prostora za različne interpretacije držav, določila konvencij na tem področju odpirajo preveč vprašanj, namesto da bi jih reševala. Nezadostna definicija pošiljke, pravila glede dovoljene vsebine in preverljivost dovoljene vsebine pošiljke, omejitve glede velikosti in teže ter vprašanje pregleda pošiljke, ne da bi se jo odprlo, so tista vprašanja, ki so povzročala največ polemik in posledično so vodila tako v zlorabe instituta pošiljke kot v kršitve načela nedotakljivosti pošiljke.

Z delom na temo statusa diplomatskega kurirja in diplomatske pošte brez spremstva diplomatskega kurirja je KMP začela leta 1977 v skladu z resolucijo 31/76 GS (13. december 1976). Na svojem 31. zasedanju leta 1979 je KMP za preučevanje tematike ustanovila delovno skupino, ki ji je predsedoval Alexander Yankov. Na tej isti seji je na priporočilo skupine Yankova imenovala za posebnega poročevalca ter mu zaupala pripravo osnutka členov za ustrezen pravni instrument. Yankov je pripravil 8 poročil<sup>36</sup>, na njihovi osnovi pa je KMP leta 1986 izdelala osnutek 33-ih členov in ga poslala državam članicam ZN v presojo. Pisne pripombe in opažanja držav je preučil posebni poročevalec ter v skladu s tem v osmem poročilu predlagal spremembe členov začasnega osnutka. Leta 1989 je na svojem 41. zasedanju KMP sprejela končni osnutek 32-ih členov glede statusa diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja kurir<sup>37</sup> (v nadaljevanju DADC) z dvema opsijskima protokoloma<sup>38</sup>. 20. julija 1989 je KMP predlagala GS, da skliče mednarodno konferenco za obravnavo osnutka členov in na podlagi katerega bi sprejeli konvencijo, multilateralni obvezujoči instrument, ki bi po njenem mnenju predstavljal vrhunec progresivnega razvoja prava na področju diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja kurir. GS konference do

---

<sup>36</sup> V letih: 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986 in 1988.

<sup>37</sup> *Draft Articles on the Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag Not Accompanied by Diplomatic Courier (including draft Optional Protocols), with commentaries.*

<sup>38</sup> *Draft Optional Protocol One on the Status of the Courier and the Bag of Special Missions in Draft Optional Protocol Two on the Status of the Courier and the Bag of International Organizations of a Universal Character.*



danes ni sklicala, resolucija GS A/RES/46/57 je sicer predvidela nadaljevanje obravnave tega vprašanja, vendar te tematike med resolucijami GS z nadaljnjih zasedanj ni več najti (Brglez 1996, 65).

Osnovni namen osnutka je bil ustvariti koherenten in enoten režim pravnega statusa vseh vrst kurirjev in pošt, na osnovi DKDO, DKKO, KSM in DKPD. To je za KMP pomenilo najprej utrditi in poenotiti obstoječa pravila ter kasneje razviti natančnejša in bolj specifična pravila glede tistih situacij, ki jih omenjene konvencije ne pokrivajo. Cilj je bil olajšati in omogočiti uradno komuniciranje preko zagotavljanja zaupnosti pošte ter preprečitve njene zlorabe, poudarek novega režima pa je predvsem na praktičnosti. Nujnost takšnega režima in njegov praktični pomen sta bila priznana že na sejah Šestega odbora GS, poudarjena pa še v pisnih komentarjih nekaterih vlad. Hkrati je KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 9–10) povedala, da so nekatere države izrazile tudi zadržke in pomisleke glede osnutka členov. Po njihovem mnenju naj bi obstoječe konvencije zadovoljivo pokrivalo relevantna mednarodna pravila glede diplomatske in konzularne pošiljke ter kurirja. Osntek členov je bil oblikovan z namenom združitve pravnega statusa kurirjev in pošiljk za uradno komunikacijo držav z njenimi diplomatskimi misijami, konzulati, stalnimi misijami pri mednarodnih organizacijah in delegacijami na mednarodnih konferencah; določbe osnutka pa je preko opcijskih protokolov mogoče aplicirati tudi na komunikacijo držav z njenimi specialnimi misijami in komunikacijo preko pošiljke ter kurirja med mednarodno organizacijo univerzalnega značaja z njenimi misijami in uradi ter drugimi mednarodnimi organizacijami.

Enoten in koherenten režim glede statusa vseh vrst kurirjev že ima osnovo v sodobnem diplomatskem in konzularnem pravu, meni KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 10–11), saj v državnih praksah na tem področju ugotavlja osnovno skladnost. Posebni poročevalec je na podlagi preučevanja prakse držav in analize bilateralnih konzularnih sporazumov in državnega prava prišel do zaključka, da pri obravnavanju diplomatskih in konzularnih kurirjev lahko govorimo o enotnosti, saj ni razlik glede dodeljevanja privilegijev in imunitet, kar se je potrdilo tudi na Dunajski konferenci 1963, ki je zavrnila pojem dvojnih standardov in ni omejila privilegijev ter imunitet konzularnim kurirjem. Relevantna pravila za kurirje, vsebovana v KSM in DKPD, ki so prav tako oblikovana po pravilih DKDO, so bila uporabljena še preden sta konvenciji stopili v veljavo, kar priča o tem, da sta konvenciji dosegli univerzalno priznavanje in kurirjem

omogočili pravno osnovo za uživanje enakih privilegijev ter imunitet, kot jih imajo diplomatski kurirji.

Glede pravnega statusa pošiljke, namenjene za uradno rabo, pa v omenjenih konvencijah prihaja do razlik. Zaradi tega o že vzpostavljenem enotnem režimu ne moremo govoriti. DKKO glede nedotakljivosti konzularne pošiljke postavlja drugačno načelo, splošno pravilo 3. odstavka 35. člena, po katerem se pošiljka ne sme odpreti ali zadržati, dovoljuje odprtje v izjemnih okoliščinah, kar DKKO predstavlja kot izjemo od enotnega režima absolutne nedotakljivosti pošiljke, zagotovljene po DKDO, KSM in DKPD. KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 11) pravi, da se drugačnega standarda za konzularne pošiljke pri oblikovanju enotnega režima ne more prezreti in da, čeprav večina dvostranskih bilateralnih sporazumov konzularni pošiljki zagotavlja absolutno nedotakljivost, še vedno obstajajo takšni dogovori, ki sledijo načelu DKKO.

Izvedba funkcionalnega pristopa in vloga funkcionalne nujnosti, kot osnovnega dejavnika pri določanju statusa vseh vrst kurirjev in pošiljk, je bila pri oblikovanju osnutka členov malo drugačna. Namesto, da bi se funkcionalna nujnost vpeljala samo kot omejitev glede privilegijev in imunitet, jo je potrebno gledati v luči nepogrešljivega pogoja za učinkovito izvajanje funkcij; torej, v kolikšni meri bodo privilegiji in imunitete ključni za opravljanje funkcij kurirja. Kurir je uradnik države pošiljateljice, njegove naloge so skrbništvo, prenos in varna dostava pošiljke, ki je pomembno orodje komunikacije za države. Posledično pošiljka zaradi svoje zaupne vsebine potrebuje zaščito in vse pogoje za hitro dostavo, zaščito pa potemtakem potrebuje tudi kurir. Uporaba funkcionalnega pristopa bo osnova za določanje primernega ravnotežja med pravicami in obveznostmi držav pošiljateljic, držav sprejemnic ter tretjih držav (Komisija za mednarodno pravo 1989, 12). To je osnovna ideja, ki je bila vodilo pri oblikovanju osnutka členov, in mora služiti kot pravilo tudi pri interpretaciji ter implementaciji členov.

Pravni odnos med pravili osnutka členov in pravili drugih konvencij ter sporazumov na področju diplomatskega kurirja in diplomatske pošiljke brez spremstva kurirja določa 32. člen osnutka. KMP govori o treh ravneh. Prvo raven predstavlja odnos med osnutkom in drugimi kodifikacijskimi konvencijami, sprejetimi pod okriljem ZN. V skladu s prvim odstavkom 32. člena je osnutek dopolnilo določbam DKDO, DKKO, KSM in DKPD. KMP v komentarjih pojasni, da namen osnutka ni spremeniti

konvencij, temveč obstoječa pravila le podrobneje razviti; pride pa lahko tudi do situacije, ko nova pravila vplivajo na aplikacijo nekaterih določb v obstoječih konvencijah. Harmonizacijo in enotnost režima glede pravil namerava KMP doseči s progresivnim razvojem in kodifikacijo bolj elaboriranih pravil, še posebej glede pravic in obvez kurirja, njegove pravne zaščite in zaščite diplomatske pošiljke, ki je ne spremlja kurir. Na drugi ravni je odnos med osnutkom in drugimi obstoječimi bilateralnimi ter regionalnimi sporazumi in konvencijami na področju diplomatskega ter konzularnega prava. V skladu z 2. odstavkom 32. člena DADC določbe osnutka ne posegajo v določbe obstoječih sporazumov. KMP pojasni, da imajo primarni položaj obstoječi sporazumi in namen 2. odstavka je biti varovalo za zagotovitev izvajanja pravic ter obveznosti držav, ki izhajajo iz drugih sporazumov, podobno kot je to storjeno v 2. odstavku 73. člena DKKO. Odnos med osnutkom in možnimi bodočimi sporazumi, ki bi jih države pogodbenice želele skleniti na isto temo z namenom utrditi, dopolniti ali razširiti pravila osnutka, predstavlja tretjo raven. Tretji odstavek 32. člena DADC državam to pravico omogoča, vendar z nekaj omejitvami. Novi sporazumi namreč ne smejo biti nezdržljivi s cilji in z namenom osnutka ter ne smejo vplivati na uživanje pravic ali izvajanja obveznosti držav, izhajajočih iz določb osnutka. DADC ne obravnava odnosa med osnutkom in pravili občega mednarodnega prava, hkrati pa KMP meni, da bo dodatna določba na to tematiko potrebna v bodočem instrumentu o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošiljke, ki jo spremlja kurir. (Komisija za mednarodno pravo 1989, 12, 36–37)

Obseg osnutka členov, kot je določen v 1. členu, je omejen na diplomatskega kurirja in diplomatsko pošiljko, ki se ju uporablja za uradno komunikacijo med državo ter njenimi diplomatskimi misijami, konzulati ali delegacijami ne glede na to, kje se nahajajo ali za komunikacijo naštetih predstavništva med sabo. KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 14) v komentarjih ponovi, da je namen osnutka ustvariti koherenten in enoten režim obravnave vseh vrst kurirjev in pošiljk na podlagi obstoječih konvencij, ki vsebujejo podobne relevantne določbe, vendar se istočasno zaveda, da vse države niso hkrati pogodbenice vseh konvencij. Določila osnutka ne veljajo za kurirja in pošiljko specialne misije, kar je posledica praktičnega razloga zagotavljanja čim širše sprejetosti osnutka členov: KSM po eni strani ne uživa tako visoke podpore, kot ju uživata DKDO in DKKO, ki tvorita skoraj univerzalno mrežo pravnih odnosov na njunem področju. Po drugi strani pa je iz prakse držav razvidno, da določila KSM nimajo tako široke

sprejetosti, kot jo ima DKPD, čeprav uradno še ni stopila v veljavo, saj pravno osnovo DKPD delno pokrivata tudi Konvencija o privilegijih in imunitetah Združenih narodov ter Konvencija o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij (Komisija za mednarodno pravo 1989, 48). KMP pa državam ponuja možnost, da določila osnutka v popolnosti razširijo tudi na kurirja in pošiljko specialne misije z uporabo prvega opsijskega protokola.

### **6.1 Svoboda občevanja**

Načelo svobode občevanja je univerzalno priznано kot pravna podlaga sodobnega diplomatskega in konzularnega prava ter bistvo pravnega režima diplomatskega kurirja in diplomatske pošiljke. Država sprejemnica mora dovoliti in varovati uradno komunikacijo države pošiljateljice, ki se izvaja preko diplomatskega kurirja in diplomatske pošiljke<sup>39</sup>, je zapisano v 1. odstavku 4. člena osnutka členov. Osnovo za določilo je KMP iskala v obstoječih konvencijah (1. odstavki 27. člena DKDO, 35. člena DKKO, 28. člena KSM ter 57. člena DKPD). Varna, neovirana in hitra dostava ter nedotakljivost zaupne narave diplomatskega sporočila pa predstavljajo najpomembnejši praktični vidik načela (Komisija za mednarodno pravo 1989, 18). Svoboda, ki jo ureja 4. člen, se nanaša na celoten obseg uradne komunikacije, kot je pojasnjen v 1. členu osnutka.

KMP poudari, da učinkovita aplikacija načela svobodne komunikacije še zdaleč ni odvisna samo od izpolnjevanja dolžnosti države sprejemnice, temveč je varna, neovirana in hitra dostava diplomatske pošiljke odvisna tudi od tretjih držav oz. držav tranzita. Praktična zahteva glede enakih obveznosti tranzitnih držav glede svobode in varovanja diplomatske pošiljke, kot jo imajo države sprejemnice, je vsebovana v 2. odstavku 4. člena in je paralelna zahtevam iz obstoječih konvencij (3. odstavek 40. člena DKDO, 54. člena DKKO, 42. člena KSM in 4. odstavek 81. člena DKPD).

Iz osnovnega načela spoštovanja svobode občevanja v 4. členu izhajajo tudi obveznosti države sprejemnice in držav tranzita glede nedotakljivosti diplomatskega kurirja in zaščite diplomatske pošiljke v primeru, ko se na njenem ozemlju znajdetata zaradi *force*

---

<sup>39</sup> Ang. *The receiving State shall permit and protect the official communications of the sending State, effected through the diplomatic courier or the diplomatic bag, as referred to in article 1.* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 4. čl.)

*majeure* ali kakšne druge izjemne okoliščine. V skladu s 1. odstavkom 30. člena osnutka členov morajo država sprejemnica ali države tranzita, kadar se diplomatska pošiljka znajde na njihovem ozemlju, in tisti, ki mu je bila zaupana, zaradi izjemnih razmer (kot so to npr. naravne nesreče, slabe vremenske razmere, okvare vozil ipd.) ni več zmožen skrbeti zanjo, o nastali situaciji obvestiti državo pošiljateljico ter sprejeti ustrezne ukrepe, da zagotovijo integriteto in varnost pošiljke, dokler ponovno ne preide v last države pošiljateljice<sup>40</sup>. V komentarjih KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 44–45) pojasni, da so države pod to obvezo v dveh primerih: kadar je o izjemnih okoliščinah obveščena in kadar ni nikogar več v liniji poveljevanja, ki bi lahko pošiljko prevzel. Pravna dolžnost držav v skladu s tem členom se nanaša na njeno delovanje, torej na obvezo sprejemanja vseh potrebnih ukrepov, in ne na končni rezultat, saj včasih integritete in varnosti pošiljke ni mogoče doseči zaradi razlogov izven njihovega nadzora. Kadar pa pošiljka potuje z redno pošto ali s katerikoli drugim komercialnim prevozom, to določilo ne velja; v tem primeru je za izgubo odgovoren ponudnik storitev.

V drugem odstavku 30. člena KMP enako obveznost, kot jo imajo države sprejemnice do diplomatskega kurirja in diplomatske pošiljke, predvidi tudi za nepredvidene države tranzita, kadar pri kurirju ali pošiljki iz nepredvidenih razlogov pride do preusmeritve načrtovane poti. Država, ki kot tranzitna ni bila načrtovana, ima v tem primeru dvojno obveznost: kurirju ali pošiljki zagotoviti nedotakljivost ter jima omogočiti čim hitrejšo in varnejšo zapustitev njenega ozemlja<sup>41</sup>, pri tem pa ima država na voljo pošiljki omogočiti nadaljevanje poti proti cilju ali vrnitev v državo, od koder je prišla. Prvi multilateralni sporazum, ki je ustanovil pravilo glede tranzita skozi ozemlje tretje država v primeru višje sile, je bil DKDO (4. odstavek 40. člena) in po analogiji to pravilo velja tudi za nepredvidene tranzitne države; podobno pravilo najdemo v ostalih konvencijah

---

<sup>40</sup> Ang. *Where, because of reasons of force majeure or other exceptional circumstances, the diplomatic courier, or the captain of a ship or aircraft in commercial service to whom the diplomatic bag has been entrusted, or any other member of the crew, is no longer able to maintain custody of the bag, the receiving State or the transit State shall inform the sending State of the situation and take appropriate measures with a view to ensuring the integrity and safety of the bag until the authorities of the sending State recover possession of it.* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 30. čl.)

<sup>41</sup> Ang. *Where, because of reasons of force majeure or other exceptional circumstances, the diplomatic courier or the unaccompanied diplomatic bag is present in the territory of a State not initially foreseen as a transit State, that State, where aware of the situation, shall accord to the courier and the bag the protection provided for under the present articles and, in particular, extend facilities for their prompt and safe departure from its territory.* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 30. čl.)

(4. odstavek 45. člena DKKO in 5. odstavka 42. člena KSM ter 81. člena DKPD). Osnovi za obe določili sta zaščita neovirane diplomatske komunikacije ter načelo dobre vere v izpolnjevanje mednarodnih obveznosti (Komisija za mednarodno pravo 1989, 45).

Funkcije diplomatskega kurirja in namen diplomatske pošiljke so ključnega pomena za delovanje uradne diplomatske komunikacije, njihov praktični pomen pa upravičuje posebno zaščito tudi v primeru neobstoja diplomatskih ali konzularnih odnosov ter nepriznavanja države. 31. člen DADC vsebuje osnovno načelo, da imajo države pošiljateljice, države gostiteljice ali mednarodne organizacije enake pravice ter obveznosti glede diplomatskega kurirja in pošiljke ne glede na težave s priznavanjem držav, obstoj ali neobstoj diplomatskih ali konzularnih odnosov<sup>42</sup>, ki izvira iz 82. člena DKPD.

Številni člani zagotavljajo interese države pošiljateljice, torej varno in neovirano dostavo diplomatske pošiljke, medtem ko samo 5. člen DADC resnično varuje interese države sprejemnice in tranzitnih držav ter tako vzdržuje ravnotežje med njihovimi interesi. V skladu s 1. odstavkom 5. člena mora država pošiljateljica zagotoviti, da se privilegiji in imunitete diplomatskega kurirja ter pošiljke ne uporabljajo na načine, ki niso združljivi s cilji in z namenom osnutka členov. Država pošiljateljica mora preprečiti zlorabo privilegijev in imunitet. V nadaljevanju podrobneje obravnavam določena sredstva, ki so ji na voljo, za izvajanje takšnega nadzora.

## **6.2 Diplomatska pošiljka**

Na status diplomatske pošiljke se nanaša celoten III. del DADC (členi 24–29).

### **6.2.1 Definicija**

Diplomatska pošiljka je opredeljena v 3. členu osnutka in pomeni »pakete, ki vsebujejo uradno korespondenco ter listine ali predmete, namenjene izključno uradni rabi, ki jih spremlja diplomatski kurir ali ne /.../ in ki na zunanji strani nosijo vidne oznake o svoji

---

<sup>42</sup> Ang. *The State on whose territory an international organization has its seat or an office or a meeting of an international organ or a conference is held shall grant the facilities, privileges and immunities accorded under the present articles to the diplomatic courier and the diplomatic bag of a sending State directed to or from its mission or delegation, notwithstanding the non-recognition of one of those States or its Government by the other State or the non-existence of diplomatic or consular relations between them.* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 31. čl.)

funkciji<sup>43</sup>. Vsebina pošiljke in zunanje oznake sta ključna objektivna faktorja, ki diplomatsko pošiljko ločita od drugih potujočih oblik, kot je npr. osebna prtljaga diplomatskega agenta. Zahteva po označevanju pošiljke je zelo pomembna, saj zaradi oznak diplomatska pošiljka uživa zaščito iz tega naslova tudi, ko njena vsebina ni v skladu s predpisano. Iz komentarjev KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 16–17) je razvidno, da metoda dostave in način transporta diplomatske pošiljke nista ključna za njeno definicijo, sredstva za njeno dostavo so namreč lahko različna, lahko jo spremlja kurir ali ne, lahko se zaupa poveljniku letala ali ladje, lahko potuje po tleh, vodi ali zraku.

Elementi definicije diplomatske pošiljke so nadalje razdelani v določenih členih. Zahteva po zunanji oznaki identifikacije je vsebovana v 24. členu osnutka členov: paketi, ki sestavljajo pošiljko, morajo nositi oznake svojega karakterja (1. odstavek). Določilo je v skladu z dolgoletno prakso držav in je vsebovano v vseh obstoječih konvencijah (4. odstavek 27. člena DKDO in 35. člena DKKO, 5. odstavek 28. člena KSM ter 4. odstavek 27. in 5. odstavek 57. člena DKPD) ter velja za vse vrste pošiljk. Kot navadno oznako pošiljke KMP imenuje etiketo z napisom *diplomatic correspondence*, *official correspondence* ali *expedition officielle*, dodatno pa mora pošiljka biti zapečaten z uradnim žigom, vtisnjenim v vosek, ali s svinčenim pečatom, z žabico ali na kakšen drug način, ki sta ga predhodno dogovorili država sprejemnica in pošiljateljica; ravno pečat pa je po mnenju KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 39) v interesu obeh držav, saj državi pošiljateljici zagotavlja avtentičnost in zaupnost pošiljke, državi sprejemnici pa omogoča prepoznavo *bona fide* karakterja pošiljke in ji nudi dokaz o izpolnjevanju obveznosti glede nedotakljivosti pošiljke. Drugi odstavek 24. člena za diplomatske pošiljke, ki jih ne spremlja kurir, zahteva tudi oznake o njenem cilju potovanja in o prejemniku, vendar odsotnost dodatnih oznak ne pomeni izgube statusa diplomatske pošiljke. Določilo je glede na preostale obstoječe konvencije dodano zaradi vse večje pogostosti uporabe pošiljanja pošiljk brez spremljave v sodobni

---

<sup>43</sup> Ang. /.../ "*diplomatic bag*" means the packages containing official correspondence, and documents or articles intended exclusively for official use, whether accompanied by diplomatic courier or not, which are used for the official communications referred to in article 1 and which bear visible external marks of their character as: (a) a diplomatic bag within the meaning of the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961; (b) a consular bag within the meaning of the Vienna Convention on Consular Relations of 24 April 1963; or (c) a bag of a permanent mission, a permanent observer mission, a delegation or an observer delegation within the meaning of the Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character of 14 March 1975. /.../ (Osutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 3. čl.)

diplomatski komunikaciji tudi med drugimi državami in ne več samo med državami v razvoju iz ekonomičnih razlogov (prav tam.). Zahteva ima izključno praktični pomen zaradi večje možnosti izgube, KMP pa celo predlaga (Komisija za mednarodno pravo 1989, 40), da bi takšne informacije lahko nosile tudi pošiljke, ki jih spremlja diplomatski kurir, saj se je v praksi velikokrat zgodilo, da so bile pošiljke ločene od kurirja.

Izvirni osnutek členov posebnega poročevalca je vseboval tudi 3. odstavek 24. člena, ki je določal, da se državi pošiljateljica in sprejemnica dogovorita o največji dovoljeni velikosti ter teži diplomatske pošiljke, ki je bil iz trenutnega osnutka KMP izpuščen. Če bi bil člen oblikovan v neobveznih pogojih, bi bil odveč; če bi bil oblikovan v obveznih pogojih, bi lahko dajal napačen vtis, da je takšen dogovor predpogoj za omogočanje pogojev za diplomatsko pošiljko s strani države sprejemnice. KMP (prav tam) pa kljub odsotnosti takšnega določila v osnutku meni, da bi bil takšen dogovor med državama priporočljiv, kar podpira tudi obstoječa praksa držav. V dejanski praksi je diplomatska pošiljka sestavljena iz več paketov ali celo zabojev precejšnje velikosti, pojasni Dembinski (1988, 177). V kolikor je v skladu s predpisi o vsebini, lahko diplomatska pošiljka vsebuje tudi dokumente, pisarniški material, pohištvo za rezidenco, rezervne dele za uradna vozila misije in tudi alkohol za sprejeme.

25. člen osnutka členov razširja določilo prejšnjih konvencij o dovoljeni vsebini diplomatske pošiljke. Njegov prvi odstavek določa, da lahko diplomatska pošiljka vsebuje »le uradno korespondenco ter listine in predmete, namenjene izključno uradni rabi«<sup>44</sup>. Odstavek je oblikovan po vzoru drugega dela 4. odstavka 35. člena DKKO, ostale konvencije vsebujejo vsebinsko in besedilno podobno določbo (4. odstavek 27. člena DKDO, 5. odstavek 28. člena KSM ter 4. odstavek 27. in 5. odstavek 57. člena DKPD). KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 40) pojasni, da pošiljka tako po pravilu lahko vsebuje »uradna pisma, poročila, navodila, podatke in preostale uradne dokumente, kot tudi šifre ali drugo kodirno ter dekodirno opremo in priročnike, pisarniški material, kot so žigi ali drugi predmeti za pisarniško rabo, brezžično opremo, medalje, knjige, fotografije, kasete, filme in *objets d'art*, ki se lahko uporabljajo za spodbujanje kulturnih odnosov«. To pravilo je utemeljeno na podlagi obstoječih

---

<sup>44</sup> Ang. *The diplomatic bag may contain only official correspondence, and documents or articles intended exclusively for official use.* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 25. čl.)



konvencij in obsežnih državnih praks. Prvi odstavek je v celoti oblikovan na relevantnih odstavkih obstoječih konvencij. V terminološkem smislu je dodana beseda »korespondenca«, besedi »le« in »izključno« pa sta dodani, da se poudari uradni značaj dovoljene vsebine v luči številnih zlorab instituta diplomatske pošiljke.

Glede na obstoječa določila o dovoljeni vsebini pošiljke osnutek členov v 2. odstavku 25. člena dodaja zahtevo za državo pošiljateljico, da »sprejme vse ustrezne ukrepe« za preprečitev pošiljanja nedovoljenih predmetov v diplomatski pošiljki<sup>45</sup>. Strogo upoštevanje tega pravila bi po mnenju KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 41) odpravilo vzajemne sume, po eni strani, države sprejemnice, ko bi pošiljka prispela na njeno ozemlje, in po drugi strani države pošiljateljice, da bi država sprejemnica želela pregledati pošiljko, saj nobena od obstoječih konvencij ni rešila vprašanja preverljivosti dovoljene vsebine pošiljke. Določilo drugega odstavka ima tako velik praktični pomen za normalno delovanje uradnih komunikacij. V praksi je namreč prihajalo do številnih zlorab instituta in posledično do številnih kršitev nedotakljivosti diplomatske pošiljke. 25. člen je potrebno interpretirati skupaj z določilom o nedotakljivosti diplomatske pošiljke. To pomeni, da ima nedotakljivost pošiljke prednost pred določilom o dovoljeni vsebini pošiljke ter da 25. člen državam sprejemnicam ali tretjim državam ne daje pravice preverjati pošiljke.

## 6.2.2 Nedotakljivost

KMP 28. člen, ki zagotavlja nedotakljivost diplomatske pošiljke, smatra za ključnega glede statusa diplomatskega kurirja in diplomatske pošiljke, ki je ne spremlja diplomatski kurir. Prvi odstavek se glasi: »Diplomska pošiljka je nedotakljiva, kjerkoli se nahaja; ni je dovoljeno odpirati in ne zadrževati in je izvzeta iz neposrednega pregleda ali pregleda s pomočjo elektronskih ali drugih naprav«.<sup>46</sup>

Osnovno načelo, da pošiljka ne sme biti odprta ali zadržana, je le reprodukcija relevantnih določb iz obstoječih konvencij (3. odstavek 27. člena DKDO, 3. odstavek 35. člena DKKO, 4. odstavek 28. člena KSM in 3. odstavek 27. člena ter 4. odstavek 57. člena DKPD), s to razliko, da tokrat KMP načelo poimenuje »nedotakljivost«, ki jo

---

<sup>45</sup> Ang. *The sending State shall take appropriate measures to prevent the dispatch through its diplomatic bag of items other than those referred to in paragraph 1.* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 25. čl.)

<sup>46</sup> Ang. *The diplomatic bag shall be inviolable wherever it may be; it shall not be opened or detained and shall be exempt from examination directly or through electronic or other technical devices.* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 28. čl.)

pojasni s pravilom, da ne sme biti niti pregledana. Nedotakljivost diplomatske pošiljke pred pregledom odraža temeljno pravno načelo nedotakljivosti vse diplomatske in konzularne korespondence, listin ter arhivov misije in konzulatov, ki je vsesplošno priznan v običajnem mednarodnem pravu ter je kodificiran v konvencijah (24. člen DKDO, 33. člen DKKO, 26. člen KSM ter 25. in 55. člen DKPD).

Zaščita diplomatske pošiljke se v osnovi sestoji iz dveh elementov. Najprej se je ne sme odpreti brez privoljenja države pošiljateljice iz spoštovanja do zaupnosti njene vsebine, drugič pa se je ne sme zadrževati niti s strani države sprejemnice niti tretje države, ker gre v tem primeru za kršitev svobode občevanja; v osnutku členov pa je zaščita razširjena na načelo nedotakljivosti s tem, ko prepoveduje preglede z elektronskimi in drugimi tehničnimi napravami. Vključitev tega pravila je potrebna zaradi razvoja tehnologije, ki je omogočil preiskavo diplomatske pošiljke s prefinjenimi sredstvi, kar lahko predstavlja kršitev zaupnosti pošiljke. Hkrati pa je KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 43) poudarila, da pravilo ne izključuje zunanjih pregledov pošiljke in njenih oznak z namenom njene identifikacije ter nevsiljivih načinov pregleda pošiljke, kot so pregledi za preverjanje prisotnosti drog z izurjenimi psi. Shaw (2008, 761) meni, da je razlaga KMP, da gre pri prepovedi elektronskega pregleda diplomatske pošiljke zgolj za pojasnilo obstoječih pravil, sporna, saj DKDO ne vsebuje nobenega določila glede pregleda pošiljke, niti o njem ni mogoče implicitno sklepati.

Osnovno načelo zaščite diplomatske pošiljke velja za države, v katero je pošiljka namenjena, in za države, skozi katere potuje (4. člen DADC); za države, na katerem ozemlju se pošiljka znajde zaradi *force majeure* (30. člen DADC) in tudi za države, ki z državo pošiljateljico nimajo diplomatskih ali konzularnih odnosov ali pa je celo ne priznavajo (31. člen DADC), kar je podrobno opredeljeno v delu, ki se nanaša na svobodo občevanja v skladu z DADC.

Nedotakljivost, ki jo diplomatski pošiljki zagotavljajo obstoječe konvencije, in jo DADC dodatno pojasnjuje ter celo razširja, implicira tudi izjemi: pravica do samoobrambe in dolžnost varovanja človeškega življenja. Shaw (2008, 759–760) kot primer navaja Dikko incident z dne 5. julija 1984, ko so v Londonu ugrabili bivšega nigerijskega ministra in ga zaprli v zaboju, da bi ga poslali v Nigerijo. Zaboju so na letališču Stansead odprli, čeprav je potoval v spremstvu osebe z diplomatskim statusom, saj zaboju ni imel uradnega pečata in kot tak očitno ni predstavljal diplomatske pošiljke,

niti ni tega nigerijska vlada trdila. Britanska vlada sicer ni kršila določil 27. člena DKDO, vendar je primer pomemben, saj bi britansko zunanje ministrstvo odprtje dovolilo tudi v primeru, če bi zaboj predstavljal diplomatsko pošiljko, ker bi upoštevala »temeljno dolžnost ohranjanja in varovanja človeškega življenja«. Kadar se implicirana izjema od nedotakljivosti diplomatske pošiljke uveljavlja v interesu človeštva, je dobrodošla (Shaw 2008, 761).

Drugi odstavek 28. člena se nanaša samo na konzularne pošiljke in je pravzaprav reprodukcija 3. odstavka 35. člena DKKO: na podlagi utemeljenih razlogov lahko pristojni organi države sprejemnice v pošiljki sumijo vsebnost nedovoljenih predmetov. Posledično lahko zahtevajo, da pooblaščen predstavnik države pošiljateljice v njihovi prisotnosti pošiljko odpre. Če organi te države zahtevo zavrnejo, se pošiljka vrne tja, od koder je bila poslana. Pri oblikovanju osnutka členov je KMP preučevala možnost razširitve režima konzularne pošiljke na vse diplomatske pošiljke, ker po njenem mnenju (Komisija za mednarodno pravo 1989, 43) predstavlja ravnotežje med zahtevo države pošiljateljice po zagotavljanju zaščite in varnostnimi zahtevami države sprejemnice; nekaj držav je predlagalo, da se enoten režim utemelji na zaščiti diplomatske pošiljke v skladu z DKDO, vendar se je KMP po obširni preučitvi problema odločila za trenutno ureditev, ki pravzaprav ohranja obstoječe režime konvencij. Dembinski (1988, 178) meni, da je s tem mehanizmom veliko bolje doseženo ravnotežje med interesi države pošiljateljice in sprejemnice, saj je zloraba konzularne pošiljke relativno onemogočena.

26. člen DADC ureja pošiljanje diplomatske pošiljke z redno pošto ali s katerikoli drugim načinom prevoza. Tako podrobneje opredeljuje »vsa primerna sredstva«, ki jih omenjajo konvencije (1. odstavek 27. člena DKDO, 1. odstavek 35. člena DKKO, 1. odstavek 28. člena KSM ter 1. odstavka 27. in 57. člena DKPD) in države obvezuje, da diplomatskim pošiljkam, poslanim z redno pošto ali na kak drug način, zagotovijo najugodnejše pogoje za dostavo pošiljke, ki jo dovoljujejo mednarodni in nacionalni predpisi<sup>47</sup>. Določilo sicer velja za vse diplomatske pošiljke, vendar je KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 41) v komentarjih poudarila, da ima največji pomen za

---

<sup>47</sup> Ang. *The conditions governing the use of the postal service or of any mode of transport, established by the relevant international or national rules, shall apply to the transmission of the packages constituting the diplomatic bag in such a manner as to ensure the best possible facilities for the dispatch of the bag.* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 26. čl.)

pošiljke, ki potujejo brez spremstva kurirja. Predlog, da bi se ustanovila nova kategorija poštnih pošiljk s poimenovanjem »diplomatska pošiljka«, je bil s strani Svetovne poštne zveze na kongresu leta 1979 zavržen. Zaradi tega poštne službe, v odsotnosti kakšnih posebnih bilateralnih ali multilateralnih sporazumov o ugodnejšem obravnavanju, diplomatsko pošiljko obravnavajo enako kot preostalo pisno pošto, vendar KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 42) ugotavlja, da z diplomatsko pošto v praksi ravnajo pozorneje.

Vedno večje število držav, tako revnih kot bogatih, za pošiljanje diplomatskih pošiljk uporablja bodisi redno poštno storitev bodisi kakšen drug transportni način po kopnem, zraku ali vodi, obstoječe kodifikacijske konvencije pa določil o statusu diplomatske pošiljke, ki je ne spremlja kurir, ne vsebujejo. V praksi to za države pomeni težave, saj je diplomatska pošiljka lahko enostavno odprta, pregledana, odčitana ali na kakršenkoli drug način zmanipulirana. Zato Dembinski (1988, 179–180) dodatno zaščito za pošiljko brez spremstva, ki jo določa DADC, ocenjuje kot pozitivno. Meni, da bi uvedba odgovornosti za nosilca in njegovo državo, dodeljevanje absolutne prednosti diplomatski pošiljki in zahtevanje posebnih ukrepov za takojšnjo dostavo pošiljke, ko enkrat doseže ciljno državo ali mesto, zagotovila bi bolj zanesljivo in pogosto uporabo pošiljanja pošiljke brez spremstva.

Pravilo o nezadrževanju diplomatske pošiljke je dodatno razširjeno v 27. členu DADC, ki pravi, da morata tako država sprejemnica kot država tranzita omogočiti varno in hitro potovanje pošiljke. Prav tako morata zagotoviti, da pošiljke na poti ne ovirajo formalne in tehnične zahteve<sup>48</sup>. Praktično nemogoče bi bilo naštetati vse olajšave, ki jih diplomatski pošiljki morajo nuditi država sprejemnica in države tranzita. Zaradi tega KMP raje definira okoliščine, kjer se pojavlja potreba po dodeljevanju takšnih olajšav (Komisija za mednarodno pravo 1989, 42). Na temelju funkcionalne nujnosti morajo države, v splošnem kadarkoli sta ogroženi hitra in varna pot pošiljke, le-tej olajšati pot; to lahko storijo tako, da pošiljke ne zadržujejo s formalnimi ali tehničnimi zahtevami, kot so npr. carinske formalnosti.

---

<sup>48</sup> Ang. *The receiving State or the transit State shall facilitate the safe and rapid dispatch of the diplomatic bag and shall, in particular, ensure that such dispatch is not unduly delayed or impeded by formal or technical requirements.* (Osnetek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 27. čl.)

Država sprejemnica ali država tranzita morata diplomatski pošiljki dovoliti vstop v državo, prehod in izhod iz države ter jo hkrati opravičiti carinskih dajatev, davkov in podobnih stroškov, razen stroškov za skladiščenje, prevoz in podobnih storitev<sup>49</sup>. Podobnega pravila glede oprostitve pošiljke dajatev in davkov ni v nobeni izmed kodifikacijskih konvencij. Temelji pa na premisleku, da pošiljka vsebuje izključno izdelke za uradno rabo misije, konzulata ali delegacije (Komisija za mednarodno pravo 1989, 44) in jim kot takim oprostitev pripada tudi po obstoječih konvencijah (36. člen DKDO, 50. člen DKKO, 35. člen KSM in 35. ter 65. člen DKPD).

### 6.3 Diplomatski kurir

Na status diplomatskega kurirja in poveljnika letala ali ladje, ki mu je zaupana diplomatska pošiljka, se nanaša celoten II. del DADC (členi 7–23).

#### 6.3.1 Definicija

Diplomatski kurir je v 3. členu osnutka členov definiran kot oseba, ki jo pooblasti država pošiljateljica, ali na redni osnovi ali pa kot *ad hoc* kurirja za posebno priložnost<sup>50</sup>. Njegovo definicijo sestavljata dva nepogrešljiva elementa: njegova funkcija (torej transport diplomatske pošiljke in njena dostava naslovniku) ter njegova uradna pooblaščenost s strani pristojnih organov države pošiljateljice (Komisija za mednarodno pravo 1989, 16). KMP v DADC sicer uporablja izraz »diplomatski kurir« iz praktičnih razlogov, vendar se izraz ne nanaša samo na diplomatskega *stricto sensu*, temveč na vse vrste kurirjev.

Eden izmed ključnih elementov definicije diplomatskega kurirja je podrobneje razdelan v 8. členu DADC. Vsebuje namreč določilo glede njegove dokumentacije, ki izhaja

---

<sup>49</sup> Ang. *The receiving State or the transit State shall, in accordance with such laws and regulations as it may adopt, permit the entry, transit and departure of the diplomatic bag and grant exemption from customs duties, taxes and related charges other than charges for storage, cartage and similar services rendered.* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 27. čl.)

<sup>50</sup> Ang.  *[...] "diplomatic courier" means a person duly authorized by the sending State, either on a regular basis or for a special occasion as a courier ad hoc, as: (a) a diplomatic courier within the meaning of the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961; (b) a consular courier within the meaning of the Vienna Convention on Consular Relations of 24 April 1963; or (c) a courier of a permanent mission, a permanent observer mission, a delegation or an observer delegation within the meaning of the Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character of 14 March 1975; who is entrusted with the custody, transportation and delivery of the diplomatic bag and is employed for the official communications referred to in article 1; [...]* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 3. čl.)

neposredno iz obstoječih konvencij (5. odstavek 27. člena DKDO in 35. člena DKKO ter 6. odstavek 28. člena KSM in 57. člena DKPD). Diplomatski kurir mora imeti pri sebi uradno listino, ki priča o njegovem statusu in ključnih osebnih podatkih, kot sta ime in uradni položaj, ter število paketov, ki sestavljajo diplomatsko pošiljko, njihovo identifikacijo in destinacijo. Prevladujoča državna praksa je tesno sledila vzorcu, ki so ga glede uradnih listin oblikovale obstoječe konvencije. Ne glede na to, ali dokument poimenujemo *certificate*, *courier's certificate*, *special certificate*, *official document*, ali *courier letter*, njegova pravna narava in namen ostajata enaka: dokazovanje statusa diplomatskega kurirja. Izdajo ga pristojne oblasti države pošiljateljice ali njene uradne misije v tujini. Oblika dokumenta, uradni podatki in njegovo poimenovanje so stvar notranje ureditve vsake države, vendar KMP predlaga (Komisija za mednarodno pravo 1989, 21) vsaj določeno stopnjo koherentnosti in enotnosti, kar bi zagotovilo hitrejši ter varnejši prenos in dostavo diplomatske pošiljke. Čeprav določilo ne vsebuje zahteve po diplomatskem potnem listu, mora imeti diplomatski kurir potni list in vizume tam, kjer država sprejemnica ali tranzitne države to zahtevajo.

Drugi ključni element definicije diplomatskega kurirja so njegove funkcije, natančneje obseg in vsebina njegovih funkcij, ki ga obstoječe kodifikacijske konvencije ne vsebujejo, o tem pa je mogoče sklepati iz drugih členov konvencij in komentarjev KMP. Poseben člen, ki opredeljuje obseg in vsebino kurirjevih funkcij, je bil po mnenju KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 22) potreben za razlikovanje med dejanji, ki so potrebna za izvajanje njegove naloge, in dejanji, ki presegajo ali zlorablajo funkcije. Funkcije diplomatskega kurirja so prevzem skrbništva nad diplomatsko pošiljko, ki mu je bila zaupana, njen transport in dostava naslovníku<sup>51</sup>, je zapisano v 10. členu DADC. Kurirjeva glavna naloga je varna dostava pošiljke na cilj od trenutka, ko mu je pošiljka zaupana, do trenutka, ko jo preda naslovníku, pa je zanjo odgovoren. Svojo funkcijo opravlja tudi, ko pri sebi nima diplomatske pošiljke, je pa na poti do veleposlaništva, konzulata ali delegacije, da pošiljko prevzame ter ko zapušča državo sprejemnico po tem, ko je pošiljko oddal naslovníku. Diplomatska pošiljka je kot sredstvo zagotavljanja svobode komunikacije nedotakljiva, njen status izhaja iz nedotakljivosti uradne korespondence diplomatske misije. Zaradi tega je osnovni subjekt pravne zaščite

---

<sup>51</sup> Ang. *The functions of the diplomatic courier consist in taking custody of the diplomatic bag entrusted to him and transporting and delivering it to its consignee.* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 10. čl.)

pravzaprav diplomatska pošiljka, status diplomatskega kurirja izhaja iz statusa pošiljke, njegove olajšave, privilegiji in imunitete pa so tesno povezani z opravljanjem funkcij.

Funkcije diplomatskega kurirja se končajo, med drugim, z izpolnitvijo njegovih funkcij ali z vrnitvijo v državo izvora, z obvestilom države pošiljateljice ali tranzitne države državi sprejemnici o prenehanju njegovih funkcij ter z obvestilom države sprejemnice državi pošiljateljici, da ga ne priznava več kot diplomatskega kurirja (11. člen DADC). Seznam razlogov za prenehanje funkcij ni dokončen, ampak je le okviren. Prenehanje funkcij kurirja pred dostavo pošiljke v nobenem primeru ne pomeni, da slednja ni več upravičena do zaščite (Komisija za mednarodno pravo 1989, 23).

Država sprejemnica ali njene diplomatske misije, konzulati ali delegacije lahko svobodno izbirajo diplomatskega kurirja (7. člen DADC), kar je v skladu z določili obstoječih konvencij (7. člen DKDO, 1. odstavek 19. člena DKKO, 8. člen KSM in 9. člen DKPD). Imenovanje kurirja je dejanje pristojnih organov države pošiljateljice ali njenih misij v tujini in spada v njeno notranjo zakonodajo; proces imenovanja, določitev pristojnih organov in obliko dejanja v celoti določajo notranji zakoni ter ustaljene prakse države pošiljateljice (Komisija za mednarodno pravo 1989, 20). Profesionalni in redni diplomatski kurir je običajno imenovan s strani ministrstva za zunanje zadeve ter postane del stalnega ali začasnega osebja tega ministrstva, medtem ko je *ad hoc* kurir lahko katerakoli oseba, ki mu pristojne oblasti zaupajo to nalogo. 7. člen DADC ne izključuje možnosti, da dve ali več držav skupaj imenujeta isto osebo za diplomatskega kurirja.

Kljub diskreciji države pošiljateljice pri imenovanju diplomatskega kurirja ima imenovanje vendarle mednarodne implikacije, ki vplivajo na državo sprejemnico in državo tranzita, kjer bo kurir opravljal svoje funkcije. Ravnotežje med interesi države pošiljateljice in interesi držav sprejemnice ter tranzita zagotavljata 9. in 12. člen DADC. Diplomatski kurir naj bi bil načeloma državljan države pošiljateljice (1. odstavek 9. člena DADC) zaradi politične pomembnosti in zaupne narave njegovih funkcij, vendar so možne tudi izjeme. S soglasjem države sprejemnice je diplomatski kurir lahko tudi njen državljan, državljan države pošiljateljice, ki ima stalno prebivališče v državi sprejemnici, ali državljan tretjih držav, vendar lahko država soglasje vedno umakne; umik začne veljati takoj, ko kurir opravi svojo funkcijo na ozemlju države sprejemnice in pošiljko preda naslovníku (2. in 3. odstavek 9. člena DADC).

Država sprejemnica lahko diplomatskega kurirja razglasi za *persona non grata* v primeru, da funkcijo opravlja diplomat, za nezaželeno osebo pa v primeru, da ne gre za diplomata, država pošiljateljica pa je v tem primeru kurirja dolžna odpoklicati ali prekiniti njegovo izvajanje funkcij<sup>52</sup> (1. odstavek 12. člena DADC). Če država pošiljateljica tega ne stori v razumnem roku, lahko država sprejemnica kurirju odreče priznavanje statusa<sup>53</sup> (2. odstavek 12. člena DADC). Institut razglasitve *persona non grata* je državi sprejemnici na voljo tudi v drugih situacijah in ne samo v primeru zlorabe funkcij, saj lahko to stori še preden kurir stopi na njeno ozemlje; v obeh primerih pa državi sprejemnici ni potrebno podati razlogov za svojo odločitev, ima vsa diskrecijo pri odločitvi, kar je odraz njene suverenosti. Alternativno odpoklicu kurirja predstavlja prekinitev funkcij, ki pride v poštev takrat, kadar je kurir državljan države sprejemnice ali kadar je kurir še na poti do države sprejemnice. Prekinitev funkcij v določeni državi sprejemnici ne vpliva na opravljanje funkcij v drugih državah, če gre za kurirja, ki hkrati opravlja več nalog. (Komisija za mednarodno pravo 1989, 24) Pravico države sprejemnice za razglasitev kurirja za *persona non grata* je uveljavilo že obče mednarodno pravo, saj je eden izmed načinov zaščite nacionalnih interesov, vsebovana pa je tudi v konvencijah (9. člen DKDO, 23. člen DKKO in 12. člen KSM).

### 6.3.2 Nedotakljivost

KMP v komentarjih večkrat poudari, da so privilegiji in imunitete diplomatskega kurirja vezane izključno na njegovo opravljanje funkcije kot skrbnika diplomatske pošiljke, njegov status izhaja iz statusa diplomatske pošiljke in je njegova zaščita posledično podrejena zaščiti diplomatske pošiljke. Vse olajšave, privilegije in imunitete, ki jih uživa diplomatski kurir, je potrebno interpretirati v luči funkcionalnega pristopa.

Tudi dolžnost, kurirju nuditi v splošnem vse olajšave, potrebne za izvrševanje njegovih funkcij, ki ju DADC v 1. odstavku 13. člena nalaga državi sprejemnici in državi tranzita, je KMP utemeljila s funkcionalno razlago ter z dejstvom, da so kurirjeve

---

<sup>52</sup> Ang. *The receiving State may, at any time and without having to explain its decision, notify the sending State that the diplomatic courier is persona non grata or not acceptable. In any such case, the sending State shall, as appropriate, either recall the diplomatic courier or terminate his functions to be performed in the receiving State. A person may be declared non grata or not acceptable before arriving in the territory of the receiving State.* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 12. čl.)

<sup>53</sup> Ang. *If the sending State refuses or fails within a reasonable period to carry out its obligations under paragraph 1, the receiving State may cease to recognize the person concerned as a diplomatic courier.* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 12. čl.)



funkcije neposredno povezane s svobodo komunikacije. Olajšave, ki jih kurir potrebuje za uspešno izvajanje funkcij, so raznovrstni načini za pomoč ali sodelovanje s strani oblasti, lahko so predvidene zaradi ponavljajoče se prakse ali pa povsem nepredvidene, lahko so tehnične ali administrativne narave. 2. odstavek posebej omenja dve praktični olajšavi, in sicer pomoč pri iskanju začasne nastanitve ter pomoč pri vzpostavitvi stika z državo pošiljateljico ali njenimi misijami preko telekomunikacijskih sredstev. Za pomoč lahko kurir zaprosi v izjemnih okoliščinah, ko se za opravljanje svojih funkcij znajde pred ovirami ali težavami pri nastanitvi ali komunikaciji in jih sam, brez pomoči države sprejemnice ali tranzitne države, ni sposoben odpraviti. Obveznost države za pomoč naj bi bila v razumnih okvirih (ang. *to the extent practicable*) in vezana zgolj na nudenje sredstev ter ne na zagotavljanje končnega rezultata. (Komisija za mednarodno pravo 1989, 25)

Dolžnost države sprejemnice in države tranzita, da diplomatskemu kurirju za opravljanje svojih funkcij dovoli vstop na svoje ozemlje (1. odstavek 14. člena DADC) in dolžnost, da mu za ta namen izda vizum, čim hitreje ter po možnosti z zmanjšanimi formalnostmi, če je le-ta potreben po državnem režimu glede prehoda nacionalne meje (2. odstavek 14. člena), sta dolžnosti, ki sta dobro uveljavljeni v mednarodnem pravu in v praksi držav kot ključen element za zagotavljanje svobodne komunikacije v diplomaciji. V isti okvir KMP prišteva tudi dolžnost držav do zagotavljanja svobode gibanja in potovanja diplomatskega kurirja po svojem ozemlju, ki mora biti tolikšna, da lahko kurir uspešno opravi svojo nalogo; seveda v skladu s svojimi zakoni in predpisi v zvezi z ozemljem, kamor je vstop prepovedan ali omejen zaradi nacionalne varnosti<sup>54</sup> (15. člen DADC). V to dolžnost se prišteva tudi pomoč oblasti države v izjemnih okoliščinah, ko se kurir znajde pred nepremagljivimi okoliščinami, ki bi brez pomoči ovirale njegovo potovanje. Določilo vsebuje tudi pravico kurirja do uporabe vseh transportnih sredstev, ki so mu na voljo, in izbiro katerekoli poti, vendar se predvideva, da bo kurir izbral najbolj optimalno pot, ki mu bo zagotovila uspešno dostavo pošiljke naslovniku.

---

<sup>54</sup> Ang. *Subject to its laws and regulations concerning zones entry into which is prohibited or regulated for reasons of national security, the receiving State or the transit State shall ensure to the diplomatic courier such freedom of movement and travel in its territory as is necessary for the performance of his functions.* (Osnutek členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir, 15. čl.)

Določila obstoječih konvencij glede statusa diplomatskega kurirja so kratka in relativno nenatančna. Zagotavljajo mu le, da je pri opravljanju svojih nalog »pod varstvom države sprejemnice« ter da uživa »osebno nedotakljivost in ne sme biti kakor koli prijet ali mu biti odvzeta prostost« (5. odstavek 27. DKDO in 35. člena DKKO, 6. odstavek 28. člena KSM ter 5. odstavek 27. in 6. odstavek 57. člena DKPD). Dembinski (1988, 181) meni, da je to presenetljivo glede na vitalno vlogo diplomatskega kurirja v komunikaciji misije in meni, da bi bilo potrebno podati natančnejši opis njegovih privilegijev in imunitet, še bolj primerno pa bi bilo diplomatskemu kurirju enostavno odobriti diplomatski status. Poskus KMP, da bi diplomatskemu kurirju v DADC odobrila status enak statusu članov misije, pozdravlja, saj meni, da je to v skladu s trenutno državno prakso.

Diplomatski kurir s strani države sprejemnice in države tranzita uživa osebno zaščito pri izvajanju svojih funkcij ter osebno nedotakljivost, zaradi katere ne more biti na kakršenkoli način aretiran ali zadržan (16. člen DADC). Dolžnosti države izhajajo neposredno iz določb kodifikacijskih konvencij (5. odstavek 27. člena in 3. odstavek 40. člena DKDO, 5. odstavek 35. in 3. odstavek 54. člena DKKO, 6. odstavek 28. in 3. odstavek 42. člena KSM ter 5. odstavek 27., 6. odstavek 57. in 4. odstavek 81. člena DKPD), nahajajo pa se tudi v številnih bilateralnih konzularnih sporazumih in določbah notranje zakonodaje držav. Osebna nedotakljivost diplomatskega kurirja se v obsegu in pravnem pomenu zelo približa nedotakljivosti osebnega agenta, kar je po mnenju KMP upravičljivo z naravo kurirjevih funkcij. Država ima glede osebne nedotakljivosti kurirja dvojno dolžnost: negativna dolžnost, da se vzdrži njegove aretacije ali pridržanja, ter pozitivna dolžnost, da sprejme vse ustrezne ukrepe, da prepreči napad na njegovo osebo, svobodo in dostojanstvo. KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 27) v komentarjih poudari, da načelo nedotakljivost ne izključuje kurirjeve pravice do samoobrambe in ukrepov, s katerimi se v izjemnih okoliščinah kurirju prepreči storitev zločina.

Nedotakljivost uživa tudi kurirjeva začasna nastanitev oz. prostori, kjer je kurir med opravljanjem funkcij nastanjen. Obstoječe konvencije določil o nedotakljivosti začasne nastanitve kurirja ne vsebujejo, vsebujejo pa določila glede zasebnih rezidenc članov misije in zasebne nastanitve članov specialne misije ter delegacij (30. člena DKDO in KSM ter člena 29 in 59 DKPD). Kurirji so v praksi velikokrat nastanjeni v prostorih misije ali v zasebnih namestitvah članov misije; takrat njihova začasna nastanitev uživa

nedotakljivost iz naslova njihove nedotakljivosti, poseben člen pa je po mnenju KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 28) potreben za tiste primere, ko temu ni tako in kurirji začasno bivajo v hotelski sobi, gostišču, zasebnem apartmaju ipd. Dolžnost države, da zagotovi zaščito kurirjevih prostorov, je pogojena s tem, da jo kurir, v kolikor je to izvedljivo, o lokaciji svoje namestitve obvesti (4. odstavek 17. člena DADC).

17. člen DADC v 1. odstavku začasni nastanitvi kurirja, ki ima pri sebi diplomatsko pošiljko, zagotavlja načelno nedotakljivost z dvema omejitvama. V primeru požara ali kakšne druge nesreče smejo v kurirjeve prostore vstopiti reševalci, da bi preprečili širjenje nevarnosti, ki bi lahko ogrozila javno varnost in varnost samega kurirja ter njegove pošiljke. Država mora ob tem sprejeti vse ukrepe za zaščito in nedotakljivost diplomatske pošiljke (2. odstavek 17. člena). Drugo izjemo od nedotakljivosti prostorov kurirja predstavljajo utemeljeni razlogi za sum o prisotnosti predmetov, katerih uvoz in izvoz zakon prepoveduje ali jih omejujejo karantenski predpisi države. V tem primeru je preiskava prostorov dovoljena. Preiskava prostorov ne sme kršiti nedotakljivosti kurirja ali pošiljke in ne sme neupravičeno odložiti ali ovirati dostavo diplomatske pošiljke. Izvedena je ob prisotnosti kurirja, ki ima o tem pravico obvestiti misijo države pošiljateljice in povabiti člana misije, da naj bo ob preiskavi prisoten (3. odstavek 17. člena DADC), vendar prisotnost člana misije ni pogoj za izvedbo preiskave.

Vprašanje glede nedotakljivosti transportnega sredstva, ki ga diplomatski kurir uporablja za izvrševanje svojih funkcij, ni rešeno s posebnim določilom, vendar KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 28) v komentarjih pojasni, da tudi transportno sredstvo ukrepom, ki bi lahko ovirali izvrševanje diplomatove funkcije, ne sme biti podvrženo.

Diplomatski kurir v državi sprejemnici in državi tranzita za dejanja, storjena v okviru izvajanja svojih funkcij, uživa imuniteto pred kazenskim, civilnim in upravnim sodstvom (1. in 2. odstavek 18. člena DADC). Kaj natančno so dejanja, storjena v okviru izvajanja kurirjevih funkcij, DADC ne opredeljuje, niti ne določa kdo odloča o tem, če so dejanja bila storjena v ali izven okvirja funkcij, vendar KMP (prav tam) v komentarjih pojasni, da to lahko storita država pošiljateljica in sprejemnica v dogovoru ali država sprejemnica sama. Imuniteta ne velja za dejanja, ki niso neposredno povezana z izvrševanjem funkcij (npr. kraja ali umor, zloraba diplomatske pošiljke, prehitra

vožnja na poti na zasebno zabavo ipd.) in za zasebno aktivnost kurirja oz. plačilo storitev in nakupov, čeprav so mogoče povezani z izvrševanjem funkcij (npr. najem hotelske sobe ali avta, storitve prevoza in skladiščenja ipd.). Tudi odškodninski zahtevki zaradi prometnih nesreč, v katerih je udeležen kurir, so izvzeti iz imunitete, vendar DADC zahteva (2. odstavek 18. člena), da si kurir uredi odškodninsko zavarovanje proti tretjim osebam, kadar upravlja z motornim vozilom. Kadar sodna izvršba krši nedotakljivost kurirja, njegovih prostorov ali pošiljke, ki mu je zaupana, DADC njeno izvrševanja prepoveduje, tudi kadar kurir za neko dejanje ne uživa imunitete (3. odstavek 18. člena). Kurir ni dolžen pričati na sodišču o zadevah, ki so povezane z izvrševanjem njegovih funkcij, lahko pa priča o drugih zadevah, če to ne ovira ali neupravičeno zadržuje dostavo pošiljke (5. odstavek 18. člena). Zaščita diplomatske pošiljke in neposredno zagotavljanje svobode občevanja ima tako prednost pred vsemi zahtevki države sprejemnice (ali države tranzita).

Država sprejemnica in država tranzita, v skladu s svojimi zakoni in predpisi, dovoljujeta uvoz izdelkov za osebno uporabo diplomatskega kurirja v njegovi zasebni prtljagi in jih oproščata plačila carinskih dajatev, taks ter drugih davkov, razen stroškov za prevoz, skladiščenje in podobnih storitev (1. odstavek 19. člena DADC). Pri opravljanju svojih funkcij je diplomatski kurir oproščen vseh državnih, regionalnih in občinskih davkov ter taks države sprejemnice in države tranzita, razen posrednih davkov, ki so vključeni v ceno izdelkov in storitev (2. odstavek 19. člena). Obstoječe konvencije določila o davčnih in carinskih privilegijih ne vsebujejo, vendar je KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 30) 19. člen DADC utemeljila z argumentacijo, da si kurir v vseh vidikih zasluži obravnavo, ki ustreza njegovemu statusu osebe, ki izvaja uradne funkcije ter da kurirjev status ne sme biti inferioren v primerjavi s statusom administrativnega in tehničnega osebja misije.

DADC za razliko od kodifikacijskih konvencij določa, da je diplomatski kurir izvzet iz osebne preiskave (1. odstavek 20. člena DADC), kar izhaja iz njegove osebne nedotakljivosti in glavnega razloga njegove funkcije ter pomena za svobodo občevanja. Osebna preiskava se nanaša na telesno preiskavo in ne izključuje pregleda na letališču z detektorjem kovin ali kakšno podobno napravo za varnostne namene (Komisija za mednarodno pravo 1989, 34). Tudi kurirjeva osebna prtljaga je oproščena pregleda, razen v primeru resnih razlogov za sum, da le-ta vsebuje bodisi predmete, katerih namen ni kurirjeva osebna uporaba, bodisi predmete, katerih uvoz in izvoz zakon

prepoveduje ali pa jih omejujejo karantenski predpisi države sprejemnice in tranzitne države. V prisotnosti diplomatskega kurirja se v tem primeru prtljaga sme pregledati (2. odstavek 20. člena DADC).

Določil o začetku in prenehanju privilegijev ter imunitet diplomatskega kurirja v kodifikacijskih konvencijah ni. 21. člen osnutka členov, ki ureja ravno to področje, je bil zasnovan na določenih konvencij glede trajanja privilegijev in imunitet diplomatskih agentov ali konzularnih uradnikov (39. člen DKDO, 53. člen DKKO, 43. člen KSM ter člena 38. in 68. DKPD). Diplomatski kurir privilegije uživa od trenutka, ko stopi na ozemlje države sprejemnice ali tranzitne države za opravljanje svoje funkcije oz. če se na ozemlju že nahaja, od trenutka, ko začne z opravljanjem svojih funkcij, kar pomeni od trenutka imenovanja in prejema ustrezne dokumentacije (1. odstavek 21. člena DADC). Privilegiji in imunitete kurirju v skladu z 2. odstavkom 21. člena prenehajo v trenutku, ko le-ta prečka mejo države pošiljateljice (ali tranzitne države) ali ko poteče časovna omejitev razumnega obdobja, v katerem naj bi zapustil državo; v primeru, da ga država razglasi za *persona non grata* ali za nezaželenega. Kadar gre za *ad hoc* kurirja, privilegiji in imunitete prenehajo v trenutku, ko le-ta pošiljko dostavi naslovniku, kar sledi ideji, ki so jo utemeljile konvencije (6. odstavki 27. člena DKDO, 35. člena DKKO in 27. člena KSM ter 7. odstavek 57. člena DKPD). Razlikovanje med kurirjem na redni osnovi in *ad hoc* kurirjem glede trajanja privilegijev ter imunitet je pomembno v tistih primerih, ko so za *ad hoc* kurirje imenovani državljani države sprejemnice ali člani diplomatske misije ali konzulata. Imuniteta za dejanja, storjena v izvajanju diplomatskih funkcij, obstaja še naprej, tudi ko kurirju funkcije prenehajo in zapusti državo (3. odstavek 21. člena DADC); pravilo velja zgolj za sodno imuniteto, kot je zagotovljena v 18. členu osnutka.

Podobno kot so to storile kodifikacijske konvencije (32. člen DKDO, 45. člen DKKO, 41. člen KSM ter 5. odstavka členov 31 in 61 DKPD), tudi DADC v 22. členu določa, da se država pošiljateljica lahko v izrecni in pisni obliki odreče imuniteti diplomatskega kurirja (1. in 2. odstavek). Postopek je utemeljen na osnovni ideji, da so imunitete odraz suverene enakosti vseh držav ter da njihov namen ni koristiti posamezniku, temveč zagotoviti učinkovito izvajanje diplomatskih funkcij. Osnutek ne navaja pristojne oblasti za ta postopek, vendar KMP (Komisija za mednarodno pravo 1989, 36) pojasni, da se rešitev tega vprašanja nahaja v nacionalni zakonodaji in regulacijah ali v ustaljeni praksi, kadar relevantne legislacije ni. Ko je postopek pred sodiščem že sprožen, se

diplomatski kurir ne more sklicevati na sodno imuniteto glede nasprotnega zahtevka, ki je neposredno povezan z glavnim zahtevkom (3. odstavek); prav tako odpoved sodni imuniteti glede sodnega postopka ne pomeni odpovedi imunitete sodne izvršitve, za to je potrebna posebna odpoved (4. odstavek). Če se država pošiljateljica ne odpove imuniteti v civilnem pravnem postopku, si mora po najboljših močeh prizadevati za pravično rešitev spora (5. odstavek 22. člena DADC).

23. člen DADC ureja vprašanje poveritve diplomatske pošiljke poveljniku ladje ali letala in je v osnovi utemeljen na relevantnih členih konvencij (7. odstavek 27. DKDO in 35. člena DKKO, 8. odstavek 28. člena KSM ter 7. odstavek 27. in 8. odstavek 57. člena DKPD) z nekaj dopolnilnimi elementi. Diplomatska pošiljka se lahko zaupa »poveljniku ladje ali letala komercialne storitve, ki ima predviden prihod na pooblaščen vstopno točko«. Razlike med obstoječimi členi in členom DADC so zgolj terminološke narave: »poveljnik« pomeni tistega, ki poveljuje in vodi plovilo, »predviden prihod« pomeni, da gre lahko tako za redno kot tudi za charter linijo, vendar se lahko državi medsebojno dogovorita, da pošiljko zaupata tudi poveljniku plovila, ki v prejšnjem opisu ni predviden in po naravi ne spada v »komercialno storitev«; poleg tega se lahko pošiljka zaupa tudi kakšnemu drugemu članu posadke plovila, če se tako odločijo bodisi pristojne oblasti države pošiljateljice bodisi poveljnik (Komisija za mednarodno pravo 1989, 38). V skladu z 2. odstavkom 23. člena mora biti poveljnik opremljen z uradnim dokumentom, ki vsebuje število paketov, ki sestavljajo diplomatsko pošiljko, podobno kot se to zahteva za diplomatskega kurirja v 8. členu DADC. Poveljnik se ne šteje za diplomatskega kurirja, niti rednega niti *ad hoc*. Posledično nima statusa kurirja, zato zanj ne veljajo določila glede osebne statusa, privilegijev in imunitet. Država sprejemnica mora članu misije, konzulata ali delegacije do ladje ali letala dovoliti neoviran dostop, da lahko le-ta pošiljko prevzame neposredno in svobodno iz rok poveljnika ali pa mu jo le-ta neposredno in svobodno preda (3. odstavek 23. člena). Dolžnost države, da članu misije, konzulata ali delegacije, ki mora za to biti ustrezno pooblaščen, olajša dostop do ladje ali letala, je pogojena s tem, da je država o prihodu pošiljke obveščena. Izraz »neposredno in svobodno« se mora interpretirati dobesedno, kar pomeni, da se mora prevzem ali predaja pošiljke izvesti brez posrednika med poveljnikom in pooblaščenim uradnikom (Komisija za mednarodno pravo 1989, 39).

#### **6.4 Ocena Osnutka členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatske pošte, ki je ne spremlja diplomatski kurir**

Že leta 1979, ko je GS na predlog Šestega odbora KMP predlagala, da naj nadaljuje z začetim delom glede statusa diplomatskega kurirja in diplomatske pošiljke, ki je ne spremlja kurir, z namenom oblikovanja primerne pravnega instrumenta, so se pojavili prvi dvomi o uporabnosti tega dejanja in praktičnosti takšnega instrumenta. Združeno kraljestvo je v obvestilu GS izrazilo mnenje, da potrebe po dodatnem protokolu ni, saj vsa vprašanja na tem področju ustrezno rešuje DKDO, težave glede izvajanja določil o zaščiti diplomatske pošiljke pa se lahko odpravijo z bolj doslednim upoštevanjem določil v državni praksi in ne z dodatno legislacijo. Večina držav je na tej stopnji še vedno bila za razvoj natančnejših pravil glede statusa kurirjev in pošilk vseh vrst. (Denza 2008, 244)

Leta 1988 je potekalo drugo branje osnutka členov, ki ga je predložil posebni poročevalec. Ključni dvomi držav glede pomena dela KMP na tem področju so se stopnjevali. Avstralija je v pisnem komentarju (Komisija za mednarodno pravo 1988, 131), ki ga je predložila KMP, izrazila mnenje, da niti ni potrebe po novi konvenciji, saj bi le-ta ustvarila pluralen režim za isto pošiljko, kar bi povzročalo samo težave in zmedo, niti mednarodna skupnost ni pripravljena na progresivni razvoj prava na tem področju. Več pozornosti bi bilo potrebno posvetiti upoštevanju obstoječih konvencij, saj le-te čisto zadovoljivo rešujejo vsa vprašanja. Poleg tega pa v nasprotju z delom posebnega poročevalca in nadaljnjega dela KMP meni, da osnutek členov ni utemeljen v raziskavi državnih praks, saj v praksi držav ni jasno prepoznavne potrebe po reviziji kakšnega vidika.

Večina zahodnih vlad je zavzela podobno stališče: Belgija je izrazila zelo močne zadržke o zaželenosti enotnega režima (Komisija za mednarodno pravo 1988, 133), Kanada je bila mnenja, da bi nov instrument povzročil zmedo pri aplikaciji obstoječih konvencij in da so slednje povsem jasne ter zadostne (Komisija za mednarodno pravo 1988, 138), Francija je podvomila v izvedljivost in smotrnost takšnega režima (Komisija za mednarodno pravo 1988, 140). Vlada Združenega kraljestva (Komisija za mednarodno pravo 1988, 153) je bila mnenja, da obstoječe konvencije zadostno pokrivajo vprašanje statusa kurirja in pošiljke, dopolnjujejo pa jih pravila občega mednarodnega prava. Zato bi izključni namen osnutka členov moral biti oblikovanje pravil, ki bi preprečila zlorabo diplomatske pošiljke. Svoje mnenje so podkrepili z

dejstvom, da nastopajo tako v vlogi države sprejemnice kot pošiljateljice, poleg tega pa predstavljajo tudi pomembno in zelo obremenjeno tranzitno državo, kar ne velja za vse države. Posledično je ravnotežje med pravicami in dolžnostmi držav pošiljateljic na eni strani in držav sprejemnic ter tranzita na drugi strani zanje še toliko bolj pomembno. Skoraj vse države so KMP opozorile na možnost, da bodo nova pravila škodovala obstoječim ter da bi bilo primerneje oblikovati dodatna pravila, ki bi pojasnjevala pomanjkanja obstoječih v praksi.

Komunistične države so v osnovi osnutek členov sprejele pozitivno in so podpirale standardizacijo na višji stopnji nedotakljivosti, edine so podprle tudi predlog KMP o sprejetju novih pravil v obliki nove konvencije (Denza 2008, 246). Bolgarija (Komisija za mednarodno pravo 1988, 135), Zveza sovjetskih socialističnih republik (Komisija za mednarodno pravo 1988, 152) in Jugoslavija (Komisija za mednarodno pravo 1988, 159) so izrazile pozitivno oceno glede osnutka, podali so le nekaj kritičnih komentarjev na posamezne člene.

Delo KMP se je nadaljevalo kljub radikalnim zadržkom, izraženih s strani številnih držav, končalo pa leta 1989 z omenjenim predlogom GS, da skliče mednarodno konferenco za preučitev osnutka členov. V Šestem odboru GS za enkrat ni nobenega sporazuma glede tega in Denza (2008, 246–247) dvomi, da bo v bližnji prihodnosti prišlo do organizirane konference, sploh pa do sprejetja kakršnegakoli pravnega instrumenta, ki bi spremenil ali dopolnil obstoječe multilateralne sporazume. Ključni problem vidi v dveh potencialno nasprotujočih si ciljnih osnutka: v razvoju enotnega režima za vse vrste pošiljke in v želji po omejitvi zlorabe pošiljke ter pomanjkanju splošnega strinjanja med KMP in državami o tem, kateri od dveh ciljev je pomembnejši.

Če lahko delo KMP glede diplomatske pošiljke, ki je ne spremlja diplomatski kurir, še upravičimo z dejstvom, da določila 27. člena DKDO, 35. člena DKKO, 28. člena KSM ter 27. in 57. člena DKPD ne rešujejo vseh vprašanj glede nedotakljivosti pošiljke, tista, ki jih poskušajo urediti, pa ne ponujajo ustreznih rešitev, kar se odraža v mednarodni državni praksi, ki je polna tako zlorab instituta kot kršitev določil o nedotakljivosti pošiljke, tega za diplomatskega kurirja ne moremo trditi. Dokazov, ki bi pričali o tem, da so določila glede kurirja v konvencijah na kakršenkoli način sporna, praktično ni. Členi se namreč dobro odzivajo na sodobno prakso držav in na potrebo, da se kurirjem zagotovi zgolj tiste privilegije in imunitete, ki jih potrebujejo za učinkovito opravljanje



svojih funkcij. Osnutek členov bi glede statusa diplomatskega kurirja dodal številna nova določila, ki so po mnenju Denze (2008, 253) bodisi nepotrebna (imenovanje kurirja, razglasitev kurirja za *persona non grata*, svoboda gibanja in davčne olajšave), bodisi so načelno nesprejemljiva številnim zahodnim državam (sodna imuniteta, nedotakljivost prenočišča kurirja).

Številne države so izrazile mnenje, da je dodeljevanje širšega obsega imunitet diplomatskemu kurirju nesprejemljivo, predvsem zaradi praktično neobstoječih primerov zlorabe imunitet. Avstrija je v pisnem komentarju (Komisija za mednarodno pravo 1988, 132), ki ga je predložila KMP, izrazila mnenje, da ne vidi razloga za širjenje privilegijev in imunitet diplomatskemu kurirju. V skladu z določili osnutka členov se diplomatskega kurirja po statusu približa »sodobnemu diplomatu«, poudarek pa bi moral biti na diplomatski pošiljki, kurir je le sredstvo vlade za njeno dostavo; poleg tega lahko vsaka vlada za kurirja imenuje člana stalne diplomatske misije, če mu želi zagotoviti absolutno nedotakljivost. Osnutek premalo pozornosti namenja občutljivemu ravnotežju med interesi države pošiljateljice po varni in neovirani komunikaciji ter interesi države sprejemnice po ohranjanju lastne integritete in varnosti. Grčija je sicer priznala potrebo po ureditvi statusa diplomatske pošiljke, ki je ne spremlja kurir, skeptična pa ostaja v odnosu do statusa kurirja, saj so obstoječe konvencije zadostne. Poleg tega bi nova pluralnost režima ustvarila le zmedo in celo spodkopala obstoječa pravila (Komisija za mednarodno pravo 1988, 145), podobno menijo tudi nordijske države (Komisija za mednarodno pravo 1988, 148). Nizozemska je svoje nasprotovanje osnutku členov utemeljila z dejstvom, da sama v praksi ni doživela praktično nobene težave s kurirsko komunikacijo. Poleg tega je opozorila, da čeprav bi konvencija morebiti bila sprejeta, je zagotovo ne bi ratificirale vse tiste države, ki so podpisnice obstoječih kodifikacijskih konvencij, kar bi povzročilo fragmentacijo prava na tem področju in enotnosti, kar bi bilo v nasprotju z osnovnim namenom osnutka členov (Komisija za mednarodno pravo 1988, 146).

KMP je vseskozi poudarjala, da je namen osnutka ustvariti enoten in koherenten režim pravnega statusa vseh vrst pošiljk, razviti bolj specifična in podrobnejša pravila glede vprašanj, ki jih obstoječa pravila ne pokrivajo ustrezno, ter hkrati zagotoviti ravnotežje med interesi države pošiljateljice in interesi države sprejemnice ali države tranzita. Poleg številnih (dodatnih) dolžnosti države sprejemnice in tranzitne države osnutek členov državo pošiljateljico omejuje zgolj v enem samem členu (5. člen DADC), po

katerem je dolžna zagotoviti, da privilegiji in imunitete diplomatskega kurirja ter pošiljke ne bodo zlorabljeni. Tudi Brglez (1996, 66) meni, da je pri kodifikaciji tega segmenta sodobnega diplomatskega prava premalo pozornosti namenjene dolžnostim države pošiljateljice in tudi dolžnostim samega diplomatskega kurirja. Denza (2008, 254) podobno meni, da KMP v osnutku členov ni uspelo zagotoviti želenega ravnotežja in da je v luči neuspeha Šestega odbora GS, da skliče diplomatsko konferenco za obravnavo samih členov, mogoče sklepati, da bodo status kurirjev še naprej urejale obstoječe kodifikacijske konvencije.

## ZAKLJUČEK

V katerokoli obdobje že postavimo začetke diplomacije, dejstvo, da je bila (in še vedno je) komunikacija bistvo in namen diplomacije, ostaja nesporno. Zgodovinski pregled je pokazal, da sta svoboda in tajnost diplomatske komunikacije razumljeni kot ključni zahtevi že od samega začetka diplomatskega komuniciranja. Namreč, še pred razvojem državnih suverenih entitet so se vladarji zavedali pomena, ki ga imata svoboda in tajnost komunikacij z njihovimi odposlanci. Zato je razvoj prizadevanj za zaščito komunikacij praktično simultani razvoj same komunikacije. Kot odgovor na prvo raziskovalno vprašanje 'Kdaj in zakaj je svoboda komuniciranja med voditelji in njihovimi odposlanci postala predmet posebnega varstva?' lahko trdimo, da je svoboda komuniciranja postala predmet posebnega varstva hkrati, ko se vladarji za prenašanje sporočil začeli uporabljati posebne odposlance, saj so se zavedali, da jim je za obojestranske potrebe in korist potrebno nuditi določeno zaščito.

Načelo, da imajo države pravico do svobodne in tajne komunikacije s svojimi odposlanci, je postalo splošno sprejeto, stopnja in obseg zaščite te komunikacije pa sta skozi zgodovino preko običajnega prava naraščala. Kljub načelnemu priznavanju pomena tajnosti diplomatske komunikacije pa ne moremo trditi, da je bila zaščita zagotovljena v absolutnem smislu, države so v komuniciranje posegale na različne načine. Pravno varstvo diplomatske komunikacije v določenem zgodovinskem obdobju je odraz takratne strukture družbe, potreb in vrst odnosov v družbi. Zaradi tega lahko ugotovimo, da je bila komunikacija zaščiten v tolikšni meri, da je bil poseg vanjo vedno mogoč, saj so si države vedno želele pridobiti vpogled v komunikacijo drugih držav. Skozi zgodovino je ta potreba po poznavanju namenov druge države kvečjemu naraščala, zaupnost diplomatskih komunikacij so države, poleg pravne zaščite, morale zagotoviti s posebnimi ukrepi. Uporaba šifer in kod se je izkazala za primerno rešitev, daleč najučinkovitejšo rešitev pa predstavlja zaščita, ki jo zagotavlja diplomatski kurir, ki spremlja diplomatsko pošiljko.

V 20. stoletju smo bili priča načrtni obsežni kodifikaciji diplomatskega in konzularnega prava v okviru Organizacije združenih narodov, kamor spada tudi zaščita svobodne diplomatske komunikacije med državo in njenimi predstavništvi. Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih svobodo občevanja misije v uradne namene ne samo dovoljuje ampak jo tudi varuje, za občevanje z državo pošiljateljico in drugimi predstavništvi sme misija uporabljati vsa občevalna sredstva, pošiljati tudi kodirana in šifrirana sporočila

ter s privolitvijo države sprejemnice postaviti in uporabljati tudi oddajno radijsko postajo. Konvencija zagotavlja nedotakljivost uradni diplomatski korespondenci ter diplomatski pošiljki, ki je ni dovoljeno odpreti ali zadržati, druga bistvena posledica svobode občevanja pa je možnost uporabe diplomatskega kurirja.

Določila omenjene konvencije predstavljajo izhodišče za vse druge temeljne kodifikacijske multilateralne konvencije, Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih, Konvencijo o specialnih misijah ter Dunajsko konvencijo o predstavljanju držav v odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja. Razlike v svobodi občevanja med konvencijami se nanašajo na možnosti občevanja z drugimi organi predstavljanja države pošiljateljice in drugih držav, nedotakljivost uradne korespondence pa je v vseh konvencijah zagotovljena v enakem absolutnem obsegu. Vsaka oblika diplomacije ima svojo vrsto pošiljke, ki ji konvencije zagotavljajo enako zaščito – ni je dovoljeno odpreti ali zadržati. Dunajska konvencija o konzularnih odnosih za konzularno pošiljko predvideva restriktivnejše določilo o izključno uradni vsebini in postopku, ki državi sprejemnici dovoljuje vpogled v sumljive konzularne pošiljke. Položaji kurirja, ki spremlja pošiljko in obveznosti države sprejemnice do njega, so v vseh delih diplomatskega prava enaki. Razlike v določilih med kodifikacijskimi konvencijami so utemeljene deloma s konkretnimi potrebami vsake oblike predstavljanja, deloma z obstoječo prakso držav.

Da bi bil odgovor na drugo raziskovalno vprašanje 'Kakšno zaščito uradni komunikaciji v diplomaciji danes zagotavljajo kodifikacijske multilateralne konvencije in kaj to pomeni v praksi?' popoln, moram pojasniti še, kaj opisana pravna zaščita uradne komunikacije pomeni v sodobni diplomatski praksi. Primeri, kjer bi država odkrito posegala v diplomatsko komunikacijo ali v diplomatsko korespondenco, sicer obstajajo, vendar so izjemno redki; tudi z izvajanjem določil glede nedotakljivosti diplomatskega kurirja držav praktično nimajo nobenih težav. Diplomatska pošiljka pa je tisti del svobodnega občevanja v diplomaciji, ki v praksi odpira največ vprašanj. Številne zlorabe instituta diplomatske pošiljke ter kršitve načela nedotakljivosti so namreč del vsakdana.

Komisija za mednarodno pravo je v Osnutku členov o statusu diplomatskega kurirja in diplomatski pošiljki, ki je ne spremlja diplomatski kurir, v luči številnih zlorab ter kršitev želela podrobneje opredeliti status diplomatskega kurirja in pošiljke, ki je ne

spremlja kurir. Komisija je z določili osnutka želela najprej utrditi in poenotiti določila obstoječih konvencij, kasneje pa razviti natančnejša pravila za tista vprašanja, ki jih trenutne konvencije ne rešujejo učinkovito, da bi olajšala uradno komuniciranje preko zagotavljanja zaupnosti pošte. Namen osnutka je izenačiti različne vrste kurirjev in pošiljk ter zanje uporabiti uniformna pravila; v kolikšni meri je to smiselno, pa nisem ravno prepričana.

Mimo dejstva, da imajo države v praksi težave z izvajanjem določil obstoječih konvencij glede pošiljke, ne moremo, vendar menim, da bi jih bilo mogoče urediti bodisi z bolj doslednim izvajanjem trenutnih pravil bodisi z oblikovanjem bolj natančnih pravil, ki bi zgolj dopolnila obstoječa. Dodatna legislacija bi najverjetneje povzročila zmedo v pravnem režimu, obstoječim konvencijam pa bi škodovala, sploh pri vprašanju kurirja. Ideja o enotnem režimu je vsekakor privlačna, omogoča lažje upravljanje, vendar po mojem mnenju ne upošteva dejstva, da različno obravnavanje različnih vrst pošiljk in kurirjev ni anomalija, ampak je posledica razlik v potrebah različnih oblik predstavljanja. Države so različna pravila razvile namerno in zavestno, da bi pokrile različne situacije in se tako odzivale na razlike v občutljivosti v različnih komunikacijah. Zakaj bi torej različna obstoječa pravila poenotili?

## LITERATURA

1. Anderson, M. S. 1993. *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*. London in New York: Longman House.
2. Andrassy, Juraj. 1984. *Međunarodno pravo*. Osmo izdanje. Zagreb: Školska knjiga.
3. Benko, Vlado. 2000. *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
4. Berković, Svjetlan. 1997. *Diplomatsko in konzularno pravo*. 2. izdaja. Zagreb: Nacionalna in sveučilišna knjižnica.
5. Bohte, Borut in Vasilka Sancin. 2006. *Diplomatsko in konzularno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
6. Brglez, Milan. 1992. *Imunitete in privilegiji v novejšem diplomatskem in konzularnem pravu- Poskus primerjalne analize*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. --- 1996. *Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za pravo.
8. Čas, Urška. 2006. *Diplomatska pošta in svobodno komuniciranje v diplomaciji*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Degan, Vladimir-Đuro. 2011. *Međunarodno pravo*. Zagreb: Školska knjiga, d. d.
10. Dembinski, Ludvik. 1988. *The modern law of diplomacy: external missions of states and international organizations*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
11. Denza, Eileen. 2008. *Diplomatic Law: a commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 3rd edition, New York: Oxford University Press Inc.
12. Derian, James Der. 1992. *Antidiplomacy: spies, terror, speed and war*. Oxford: Blackwell.
13. *Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih - Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 1961. Dostopno prek: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_1\\_1961.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf) (14. avgust 2015).

14. *Dunajska konvencija o konzularnih odnosih - Vienna Convention on Consular Relation.* 1963. Dostopno prek: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_2\\_1963.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf) (14. avgust 2015).
15. *Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami - Vienna Convention on the Representation of States in Their Relations with International Organizations of a Universal Character.* 1975. Dostopno prek: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/5\\_1\\_1975.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/5_1_1975.pdf) (14. avgust 2015).
16. Đorđević, Stevan in Miodrag Mitić. 2000. *Diplomatsko in konzularno pravo.* Beograd: Javno preduzeće Službeni list SRJ.
17. Feltham, Ralph George. 1993. *Diplomatic Handbook.* Sixth edition, London in New York: Longman.
18. Hamilton, Keith in Richard Langhorne. 1995. *The practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration.* London in New York: Routledge.
19. Janković, Branimir. 1988. *Diplomatija: savremeni sistem.* Beograd: Naučna knjiga.
20. Jazbec, Milan. 1997. *Konzularni odnosi.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. --- 2009. *Osnove diplomacije.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Jönsson, Christer in Martin Hall. 2004. Communication: An Essential Aspect of Diplomacy. V *Diplomacy*, ur. Jönsson, Christer in Richard Langhorne, 396–413. London: Sage Publications.
23. *Konvencija o specialnih misijah - Convention on Special Missions.* 1969. Dostopno prek: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_3\\_1969.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_3_1969.pdf) (14. avgust 2015).
24. Lee, Luke T. in John Quigley. 2008. *Consular Law and Practice.* 3rd edition. New York: Oxford University Press Inc.
25. Lipužič, Jasna. 2008. *Diplomatski protokol: koncepti, metode, prakse.* Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

26. Magalhães, José Calvet. 1988. *The pure concept of Diplomacy*. New York: Greenwood Press.
27. Murty, B. S. 1989. *The International Law of Diplomacy: The Diplomatic Instrument and World Public Order*. New Haven: New Haven Press.
28. Nelson, Christine M. 1988. »Opening« Pandora's Box: The Status of the Diplomatic Bag in International Relations. *Fordham International Law Journal* 12 (3). Dostopno prek: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1218&context=ilj> (14. avgust 2015).
29. Neumann, Peter. 1998. The Rationale of Diplomatic Privileges and Immunities. V *Multilateral Diplomacy. The United Nations system at Geneva - a working guide*, ur. M. A. Boisard in E. M. Chossudovsky, 423–432. Haag: Kluwer Law International.
30. Nick, Stanko. 1997. *Diplomacija: metode i tehnike*. Zagreb: Barbat.
31. Potemkin, V. P. 1947. *Zgodovina diplomacije, zvezek 1*. Ljubljana: DZS.
32. Radović, Sandra. 1990. *Kodifikacija diplomatskega prava*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. Satow, Ernest Mason. 1979. *Satow's Guide to Diplomatic Practice*. 5th edition, London in New York: Longman Publishing Group.
34. Shaw, Malcolm N. 2008. *International Law*. Sixth edition, New York: Cambridge University Press.
35. Simoniti, Iztok. 1994. *Diplomatsko pravo*. Ljubljana: FDV, posebna izdaja Teorije in prakse.
36. --- 1995a. *Multilateralna diplomacija*. Ljubljana: FDV, posebna izdaja Teorije in prakse.
37. --- 1995b. *Specialne misije*. Ljubljana: FDV, posebna izdaja Teorije in prakse.
38. --- 2014. *Diplomatsko pravo, izbrane konvencije*. Ljubljana: Založba FDV in Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije.



39. Udovič, Boštjan. 2013. *Zgodovina (gospodarske) diplomacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
40. *United Nations Treaty Collection: 3. Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 2015. Dostopno prek: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-3&chapter=3&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-3&chapter=3&lang=en) (14. avgust 2015).
41. *United Nations Treaty Collection: 6. Vienna Convention on Consular Relations*. 2015. Dostopno prek: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-6&chapter=3&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-6&chapter=3&lang=en) (14. avgust 2015).
42. *United Nations Treaty Collection: 9. Convention on Special Missions*. 2015. Dostopno prek: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III9&chapter=3&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III9&chapter=3&lang=en) (14. avgust 2015).
43. *United Nations Treaty Collection: 11. Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character*. 2015. Dostopno prek: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-11&chapter=3&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-11&chapter=3&lang=en) (14. avgust 2015).
44. Vukadinović, Radovan. 1995. *Diplomacija: strategija političnih pogajanj*. Ljubljana: Arah Consulting d. o. o.
45. Wood, Joh R. in Jean Serres. 1970. *Diplomatic Ceremonial in Protocol: Principles, Procedures and Practices*. New York: Columbia University Press.
46. Združeni narodi. Komisija za mednarodno pravo. 1958. *Report of the International Law Commission on the work of its tenth session*. Dostopno prek: [http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a\\_cn4\\_117.pdf&lang=EF](http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a_cn4_117.pdf&lang=EF) (14. avgust 2015).
47. --- 1961. *Report of the International Law Commission covering the work of its thirteenth session*. Dostopno prek: [http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a\\_cn4\\_141.pdf&lang=EF](http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a_cn4_141.pdf&lang=EF) (15. avgust 2015).
48. --- 1967. *Report of the International Law Commission covering the work of its nineteenth session*. Dostopno prek: [http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a\\_cn4\\_199.pdf&lang=EF](http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a_cn4_199.pdf&lang=EF) (14. avgust 2015).

49. --- 1971. *Report of the International Law Commission covering the work of its twenty-third session.* Dostopno prek: [http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a\\_8410.pdf&lang=EFS](http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a_8410.pdf&lang=EFS) (15. avgust 2015).

50. --- 1988. *Documents of the fortieth session, Section I: Comments and Observation received from Member States.* Dostopno prek: [http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a\\_43\\_10.pdf&lang=EFX](http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a_43_10.pdf&lang=EFX) (14. avgust 2015).

51. --- 1989. *Report of the International Law Commission covering the work of its forty-first session.* Dostopno prek: [http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a\\_44\\_10.pdf&lang=EFSXP](http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/reports/a_44_10.pdf&lang=EFSXP) (14. avgust 2015).