

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Jerneja Končan

**Prisotnost hierarhije v odnosu med ZDA in EU v multilateralni diplomaciji
(Študija primera)**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Jerneja Končan

Mentor: doc. dr. Milan Brglez

**Prisotnost hierarhije v odnosu med ZDA in EU v multilateralni diplomaciji
(Študija primera)**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

Zahvaljujem se mentorju doc. dr. Milanu Brglezu za spretno vodenje ob pisanju magistrskega dela.

Še posebej se zahvaljujem moji družini, ki mi je stala ob strani v celotnem obdobju študija in mi nudila vso potrebno oporo.

Hvala!

Prisotnost hierarhije v odnosu med ZDA in EU v multilateralni diplomaciji (študija primera)

Magistrsko delo se posveča vprašanju obstoja hierarhije v odnosu med ZDA in EU pri sklepanju Sporazuma med EU in ZDA o obdelavi in prenosu podatkov iz evidence imen letalskih potnikov s strani letalskih prevoznikov Uradu za carine in varovanje meja pri Ministrstvu ZDA za domovinsko varnost. Teorije mednarodnih odnosov dopuščajo možnost obstoja hierarhije v sicer anarhičnih odnosih med diplomatskimi subjekti na mednarodnem odru. Nasprotno pa mednarodno pravo ne priznava hierarhije med subjekti mednarodnih odnosov. Na tej osnovi magistrsko delo analizira pet letna pogajanja med diplomatskima subjektoma. Gre za analizo dokumentov, ki kažejo kako so se stališča pogajalskih strani spreminjala tekom pogajanj. Tako študija primera prikazuje uspešnost diplomacije posamezne pogajalke oziroma njenega doseganja lastnih zunanjepolitičnih ciljev. Hierarhije med diplomatskimi subjekti de jure ni, medtem ko de facto obstaja. Pojavlja se kot posledica avtoritativnih odnosov med subjektoma. Analiza pogajanj pa je pokazala tudi obstoj hierarhije vrednot, ki je pogosto vezana prav na obstoj hierarhije med subjekti mednarodnih odnosov.

Ključne besede: hierarhija, diplomacija, pogajanja, Združene države Amerike, Evropska unija

Presence of the hierarchy in the relation between the USA and the EU in the multilateral diplomacy (case study)

Master's thesis focuses on the question of existence of the hierarchy in the relation between the USA and the EU while conducting Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record data by air carriers to the United States Department of Homeland Security. Theories of the international relations allow the possibility of the existence of hierarchy in otherwise anarchic relations between diplomatic actors on the international stage. On the contrary the international law does not recognize hierarchy between the actors in international relations. On this basis, master's thesis analyses five years lasting negotiations between the two diplomatic actors. It is about the analysis of the documents, which show us how the standing points of the negotiators changed during the period of the negotiations. Therefore the case study demonstrates the success of each negotiator's diplomacy hence the success of each of the negotiator's ability to achieve the goals of their foreign policy. Hierarchy between the diplomatic actors de jure does not exist, while de facto it does. It appears as a consequence of the authority relations between the actors. Analysis of the negotiations also indicated the existence of the hierarchy of values, which is often tied to the presence of hierarchy between the actors in international relations.

Key words: hierarchy, diplomacy, negotiations, United states of America, European Union

KAZALO

SEZNAM KRATIC	7
1 UVOD	8
1. 1 OPREDELITEV IZBRANE TEME IN NJENA RELEVANTNOST	8
1. 2 CILJ IN RAZISKOVALNO VPRAŠANJE.....	9
1. 3 STRUKTURA IN METODOLOGIJA.....	10
2 TEORETIČNI OKVIR O OBSTOJU HIERARHIJE V MEDNARODNIH ODNOSIH	13
2. 1 KONCEPTUALIZACIJA PROBLEMA	13
2. 1. 1 Anarhija.....	13
2. 1. 2 Hierarhija.....	14
2. 1. 3 Ravnotežje moči v mednarodnih odnosih	15
2. 2 DIPLOMACIJA	16
2. 2. 1 Funkcije diplomacije	17
2. 2. 2 Odnos diplomacije do zunanje politike	18
2. 3 ČLOVEKOVE PRAVICE IN VARNOST	20
2. 4 RAZUMEVANJE HIERARHIJE, DIPLOMACIJE TER ČLOVEKOVIH PRAVIC IN VARNOSTI V TEORIJAH O MEDNARODNIH ODNOSIH.....	21
2. 4. 1 Realistični pristopi.....	21
2. 4. 2 Liberalistični pristopi	22
2. 4. 3 Institucionalistični pristopi.....	23
2. 4. 4 Kritični pristopi	24
2. 5 DIPLOMACIJA EU V PRIMERJAVI S KLASIČNO DIPLOMACIJO	25
2. 5. 1 Tradicionalna diplomacija.....	25
2. 5. 2 Diplomacija EU.....	26
3 MEDNARODNO PRAVNI OKVIR	29
3. 1 VIRI MEDNARODNEGA PRAVA IN NJHOVO TOLMAČENJE	29
3. 1. 1 Obče običajno mednarodno pravo.....	29
3. 1. 2 Mednarodne pogodbe.....	30
3. 1. 3 Splošna pravna načela in enostranski pravni posli.....	32
3. 1. 4 Pomožna pravna vira	33
3. 2 MEDNARODNO PRAVO IN VARNOST	33
3. 3 MEDNARODNO PRAVO IN ČLOVEKOVE PRAVICE.....	34

3. 4 MEDNARODNO LETALSKO PRAVO.....	36
4 ANALIZA POGAJANJ ZA SKLENITEV SPORAZUMA PNR.....	39
4. 1 ZAČETNA STALIŠČA ZDA.....	39
4. 2 ZAČETNA STALIŠČA EU.....	42
4. 3 POGAJANJA.....	46
4. 3. 1 Pogajanja do sklenitve sklepa Sveta EU o sklenitvi sporazuma z dne 17. maja 2004..	46
4. 3. 2 Pogajanj do sklenitve začasnega sporazuma z dne 16. oktobra 2006.....	55
4. 3. 3 Pogajanja do sklenitve sporazuma z dne 26. julija 2007.....	59
4. 4 REZULTAT POGAJANJ.....	62
4. 5 OVREDNOTENJE.....	66
5 SKLEP.....	73
6 LITERATURA.....	76

SEZNAM KRATIC

APIS	<i>Advance Passenger Information System</i> – Napredni potniški informacijski sistem
ATFQ	<i>Automatic Ticket Fare Quote</i> – Avtomatični navedek o voznini
CBP	<i>Bureau of Customs and Border Protection</i> – Urad za carinsko in mejno varnost
COREPER	<i>Comite des representants permanents</i> – Odbor stalnih predstavnikov
CRS	<i>Computer Reservation System</i> – Računalniški rezervacijski sistem
DHS	<i>Department of Homeland Security</i> – Ministrstvo za domovinsko varnost
EDIFACT	<i>Electronic Data Interchange For Administration, Commerce and Transport</i> – Elektronska izmenjava podatkov za upravo, trženje in prevoz
EK	Evropska komisija
EP	Evropski parlament
ES	Evropska skupnost
EU	Evropska unija
FOIA	<i>Freedom of Information Act</i> – Zakon o prostem dostopu do informacij
ICAO	<i>International Civil Aviation Organization</i> – Mednarodna organizacija civilnega letalstva
ICJ	<i>International Court of Justice</i> – Meddržavno sodišče
JHA	<i>Justice and Home Affairs</i> – Pravosodje in notranje zadeve
NGO	<i>Non-governmental Organization</i> – Nevladna organizacija
OSI	<i>Optional Services Information</i> – Opcijske informacije o storitvah
OZN	Organizacija združenih narodov
PET	<i>Privacy Enhancing Technologies</i> – Tehnologija za spodbujanje zasebnosti
PNR	<i>Passenger Name Record</i> – Evidenca imen letalskih potnikov
SSI	<i>Special Services Information</i> – Informacije o posebnih storitvah
SSR	<i>Special Services Request</i> – Prošnje o posebnih storitvah
SZVP/CFSP	Skupna zunanja in varnostna politika – <i>Common Foreign and Security Policy</i>
TSA	<i>Transportation Security Administration</i> – Uprava za varnost prometa
ZDA	Združene države Amerike

1 UVOD

1. 1 OPREDELITEV IZBRANE TEME IN NJENA RELEVANTNOST

V magistrskem delu se bom posvetila kar šest let trajajočim pogajanjem med Evropsko unijo (EU, Unija) in Združenimi državami Amerike (ZDA), ki so se pričela leta 2001, po terorističnem napadu 11. septembra 2001. Njihov končni rezultat je bil sklenitev Sporazuma o obdelavi in prenosu podatkov iz evidence imen letalskih potnikov (*Passenger Name Record – PNR*) s strani letalskih prevoznikov Uradu za carine in varovanje meja pri Ministrstvu ZDA za domovinsko varnost (*Department of Homeland Security - DHS*) (Sporazum PNR).¹

Svet EU je 17. maja 2004 sprejel Sklep Sveta 2004/496/ES o sklenitvi Sporazuma med Evropsko skupnostjo (ES) in ZDA o obdelavi in prenosu podatkov iz evidence imen PNR s strani letalskih prevoznikov Uradu za carine in varovanje meja pri DHS (Sklep Sveta 2004/496/ES).² Le-ta je bil namenjen preprečevanju terorističnih dejanj. ZDA so namreč po omenjenem terorističnem napadu sprejele zakonodajo, ki narekuje vsem letalskim prevoznikom, ki prečkajo njihovo ozemlje, oziroma ozemlje ZDA predstavlja njihovo začetno ali končno destinacijo, da morajo ameriškim organom zagotoviti dostop do podatkov iz rezervacijskih sistemov in sistemov za nadzor odhodov. Gre torej za t. i. PNR podatke.

30. maja 2006 je Sodišče Evropskih skupnosti na pobudo Evropskega parlamenta (EP) s Sodbo Sodišča o združenih zadevah C-317/04 in C318/04³ razglasilo Sklep Sveta 2004/496/ES glede sklenitve sporazuma med ES in ZDA o obdelavi in prenosu osebnih podatkov za ničnega. Ugotovljeno je namreč bilo, da ES nima pristojnosti za sklenitev omenjenega sporazuma z ZDA. Sledila so nova pogajanja med EU in ZDA, katerih plod je bil je začasni Sporazum o obdelavi in prenosu podatkov PNR s strani letalskih prevoznikov Ministrstvu ZDA za domovinsko varnost (Začasni sporazum),⁴ ki spada pod okvir držav

¹ *Sporazum med EU in ZDA o obdelavi in prenosu podatkov iz evidence imen letalskih potnikov s strani letalskih prevoznikov Ministrstvu Združenih držav za domovinsko varnost (Sporazum PNR) – Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (Agreement PNR)*, sprejet s strani EU 23. julija 2007 v Bruslju in s strani ZDA 26. julija 2007 v Washintonu, v veljavi od 27. julija 2007.

² Svet EU. 2004. *Sklep Sveta 2004/496/ES o sklenitvi Sporazuma med Evropsko skupnostjo (ES) in ZDA o obdelavi in prenosu podatkov iz evidence imen letalskih potnikov s strani letalskih prevoznikov Uradu za carine in varovanje meja pri Ministrstvu Združenih držav za domovinsko varnost*, sprejet 17. maja 2004.

³ Sodišče Evropskih skupnosti. 2006. *Sodba Sodišča o združenih zadevah C-317/04 in C318/04*.

⁴ *Začasni Sporazum o obdelavi in prenosu podatkov PNR s strani letalskih prevoznikov Ministrstvu ZDA za domovinsko varnost – Interim Agreement between the European Union and the United States of America on the*

članic EU in ne več ES. Ponovno so sledila pogajanja, ki so nato vodila do novega Sporazuma PNR iz leta 2007.

Na kratko povzeta pogajanja so še posebej zanimiva zaradi trenja med vrednoto človekovih pravic in vrednoto varnosti. Sporazumi med pogajalkama, ki so bili v tem času sprejeti, se razlikujejo prav v trenju med omenjenima vrednotama. Ti dve pogajalski strani namreč različno vrednotita izpostavljenaja pojma. Za ZDA je v ospredju vrednota varnosti, med tem ko EU bolj poudarja človekove pravice in nanjo vezano varstvo osebnih podatkov (Zeff 2008, 2). Tako je bil prvi sklenjeni sporazum za EU boljši kot zadnji, kakor mi je v intervjuju povedal takratni slovenski minister za notranje zadeve, Dragutin Mate (2007). EU namreč, z namenom preprečevanja mednarodnega terorizma, s Sporazumom PNR zaupa osebne podatke svojih državljanov DHS navkljub Pogodbi o delovanju EU,⁵ ki v 16. členu govori o spoštovanju temeljnih pravic in s temi povezane pravice do varstva osebnih podatkov ter Direktivi o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (Direktiva o varstvu osebnih podatkov).⁶ Dejstvo je, da je v Sporazumu PNR motečih kar nekaj točk. Med njimi nedvomno izstopajo: število podatkov, ki jih prejme DHS, način, kako jih prejme, namen prenosa podatkov PNR ter doba hranjenja, ki trenutno obsega petnajst let, ob čemer sporazum določa, da bo vprašanje, kaj bo s podatki po preteku petnajstih let, tema nadaljnjih pogajanj. Jasno je, kot je povedal Mate, da bo izbris podatkov po preteku sedaj določene dobe hranjenja nemogoč.

1. 2 CILJ IN RAZISKOVALNO VPRAŠANJE

Razplet pogajanj tako postavlja varnost pred človekove pravice. Obravnavana pogajanja pa so odličen primer za preučevanje obstoja morebitne hierarhije v sicer anarhičnih mednarodnih odnosih (Donnelly 2006, 141). Tako bo v mojem magistrskem delu cilj ugotoviti morebitno prisotnost hierarhije med diplomatskima subjektoma, ZDA in EU.

S suverenostjo držav se povezuje njihov anarhičen odnos v mednarodni skupnosti. Teorije mednarodnih odnosov sicer predpostavljajo anarhičen odnos med subjekti mednarodnih

processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security, sprejet s strani EU 16. oktobra 2006 v Luksemburgu in s strani ZDA 19. oktobra 2006 v Wahingotnu, v veljavi od 20. oktobra 2006.

⁵ *Pogodba o delovanju EU – Treaty on Functioning of the European Union*, kot jo določa Lizbonska pogodba, sprejeta 13. decembra 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. decembra 2009.

⁶ Evropski parlament in Svet EU. 1995. *Direktiva 95/46/ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov*, sprejeta in v veljavi od 24. oktobra 1995.

odnosov, a dopuščajo obstoj hierarhije v anarhičnem sistemu (Donnelly 2006, 141). Na drugi strani pa so formalni viri mednarodnega prava, ki napeljujejo na enakopravnost med subjekti mednarodnega prava in s tem na anarhičen odnos na mednarodnem odru.

Na podlagi povedanega je raziskovalno vprašanje mojega magistrskega dela: Ali je možno zaznati prisotnost hierarhije med diplomatskima subjektoma pri sklepanju Sporazuma PNR? Z odgovorom na to raziskovalno vprašanje bo moje magistrsko delo predstavljalo tudi izviren prispevek znanosti, v kolikor bo dopolnilo teoretske poglede na obstoj hierarhije v mednarodnih odnosih.

1. 3 STRUKTURA IN METODOLOGIJA

Da bi kar najbolje odgovorila na raziskovalno vprašanje, sem magistrsko delo razdelila na tri dele. V prvem se posvečam teoretičnemu okvirju mednarodnih odnosov, ki dopušča možnost obstoja hierarhije v mednarodnih odnosih. V njem sem uporabila kvalitativno metodo analize in interpretacije sekundarnih virov, s katero sem postavila teoretični okvir, ki mi je služil kot pripomoček za analizo pogajanj v empiričnem tretjem delu.

Prvi del sem razdelila na pet podpoglavij. Prvo podpoglavje predstavlja konceptualizacijo problema, kjer sem opredelila ključne koncepte. Začela sem z anarhijo, katere obstoj predpostavljajo teorije mednarodnih odnosov. Nadaljevala sem s konceptom hierarhije, ki lahko obstaja znotraj anarhičnih odnosov (Donnelly 2006, 141). Nato pa sem izpostavila še koncept ravnotežja moči, katerega stalnica je, da se neprestano ruši in na novo vzpostavlja (Petrič 2010, 65–9) ter tako tudi dopušča obstoj hierarhije. V nadaljevanju sem se osredotočila na diplomacijo, kjer sem sprva predstavila funkcije diplomacije, in sicer predstavljanje, zaščito interesov lastne države, pogajanja z vlado gostiteljice, zbiranje in posredovanje informacij ter pospeševanje prijateljskih odnosov (Bohte in Sancin 2006, 90). Nato sem predstavila še diplomacijo kot sredstvo za doseganje zunanjepolitičnih ciljev (White 1997, 325–9). Zaradi vsebine sporazuma sem v tretjem podpoglavju prvega dela govorila o dveh vrednotah, pomembnih za razumevanje obravnavanih pogajanj: o človekovih pravicah (ČP) in varnosti. Prvi vrednoti pripisuje večji pomen EU, druga omenjena vrednota pa ima večji pomen za ZDA, ob dejstvu, da slednja vrednota izhaja iz suverenosti in je tako starejša. V nadaljevanju sem odstrla poprej obravnavane ključne koncepte, torej hierarhijo, diplomacijo ter ČP in varnost, skozi štiri teoretične pristope mednarodnih odnosov, in sicer realistične, liberalistične, institucionalistične ter kritične. Omenjeni pristopi še najbolj zaznavajo prisotnost hierarhije v mednarodnih odnosih (Clark 2008, 485). Obenem realistični pristopi

poudarjajo varnost, liberalistični izpostavljajo mednarodno pravo, kritični pristopi pa poudarjajo ČP (Dunne in Schmidt 2007, 206–10; Dunne 2007, 238–47; Reus-Smit 2008, 114–9). V petem podpoglavju sem glede na obravnavana pogajanja, ki so potekala med ZDA in EU, predstavila diplomacijo EU v primerjavi s klasično diplomacijo, katero opisuje White (1997, 325–9). EU je namreč šele z Lizbonsko pogodbo⁷ oziroma s sedanjim 47. členom Pogodbe o EU⁸ postala mednarodno pravni subjekt, kar je okrepilo njeno pogajalsko moč (Jonsson in Hall 2005, 152–60).

V drugem delu magistrskega dela sem oblikovala formalni okvir za kasnejše proučevanje pogajanj, ki so vodila do Sporazuma PNR. Posvetila sem se mednarodnemu pravu, ki nasprotno kot teorije mednarodnih odnosov v osnovi zavrača obstoj hierarhije v mednarodnih odnosih. To poglavje torej temelji na kvalitativni metodi analize in interpretacije večinoma primarnih virov, pri katerih sem iskala vsakršno obravnavo hierarhije med akterji, diplomacije ter razmerja med varnostjo in ČP. Zato sem to poglavje razdelila na štiri podpoglavja. Sprva sem obravnavala vire mednarodnega prava, in sicer zgolj relevantne vidike, vezane na hierarhijo. Na tej točki sem obravnavala obče običajno pravo, splošna pravna načela, enostranske pravne posle in pomožna vira mednarodnega prava ter njihovo tolmačenje (Türk 2007, 51–64). Pri analizi sklepanja Sporazuma PNR sem namreč uporabila interpretacijo virov mednarodnega prava. Osredotočila sem se tudi na diplomatsko in konzularno pravo ter na pravo sklepanja pogodb. Tako sem obravnavala Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih⁹ z opcijskima protokoloma, Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih¹⁰ z opcijskima protokoloma, Dunajsko konvencijo o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja¹¹ ter Dunajsko konvencijo o

⁷ *Lizbonska pogodba – Lisbon Treaty*, sprejeta 13. decembra 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. decembra 2009.

⁸ *Pogodba o Evropski uniji – Treaty on European Union*, sprejeta 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavi od 1. januarja 1993, kot jo spreminja Lizbonska pogodba, sprejeta 13. decembra 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. decembra 2009.

⁹ *Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih – Vienna Convention on Diplomatic Relations*, sprejeta 18. aprila 1961 na Dunaju, v veljavi od 24. aprila 1964.

¹⁰ *Dunajska konvencija o konzularnih odnosih – Vienna Convention on Diplomatic Relations*, podpisana 24. aprila 1963 na Dunaju, v veljavi od 19. marca 1967.

¹¹ *Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja – Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character*, sprejeta 4. marca 1975 na Dunaju, ni v veljavi.

pogodbenem pravu¹² in Dunajsko konvencijo o sklepanju pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ter med mednarodnimi organizacijami.¹³ V drugem podpoglavju sem se posvetila povezavi med mednarodnim pravom in varnostjo. Le-ta je vezana na suverenost, ki jo zagotavljata Ustanovna listina Združenih narodov (ZN)¹⁴ in Deklaracija sedmih načel.¹⁵ Poleg tega pa tudi Ustanovna listina ZN zagotavlja sistem kolektivne varnosti. V tretjem podpoglavju sem mednarodno pravo povezala s človekovimi pravicami, kjer sem se še posebej osredotočila na Pogodbo o EU in Direktivo o varstvu osebnih podatkov, na kateri se je med samimi pogajanci, zaradi zagotavljanja pravice do varstva osebnih podatkov, sklicevala tudi EU. Ker se tema obravnavanih pogajanj dotika letalskega prometa, sem v zadnjem podpoglavju drugega dela magistrskega dela govorila o mednarodnem letalskem pravu, ob čemer sem pregledala razvoj mednarodnega letalskega prava, ki je oblikoval obstoječe letalsko pravo ter obstoječo relevantno mednarodno letalsko zakonodajo (Čičerov 2009, 101–131).

V zadnjem delu magistrskega dela sem analizirala pogajanja, ki so vodila do sklenitve Sporazuma PNR. Pri tem sem uporabila nastavke iz prvih dveh poglavji. Tako sem se opirala na teoretski okvir ter na mednarodno pravo. S pomočjo ugotovitev sem analizirala vse dokumente, ki prikazujejo stališča pogajalk, potek pogajanj ter sklenjene sporazume. Pri tem so mi bili v pomoč strokovni viri. Tudi to poglavje sem razdelila na pet delov. Začela sem s predstavitvijo začetnih stališč ZDA in EU, nato sem se osredotočila na pogajanja. Nadaljevala sem s predstavitvijo rezultatov pogajanj, na koncu pa ovrednotila celoten proces pogajanj ter sklenjen končni Sporazum PNR. Tako sem skozi vsa podpoglavja opazovala, koliko je bila posamezna pogajalska stran uspešna v doseganju lastnih zunanjepolitičnih ciljev.

¹² *Dunajska konvencija o pogodbenem pravu – Vienna convention on the Law of Treaties*, sprejeta 23. maja 1969 na Dunaju, v veljavi od 27. januarja 1980.

¹³ *Dunajska konvencija o sklepanju pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ter med mednarodnimi organizacijami – Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations*, sprejeta 21. marca 1986 na Dunaju, ni v veljavi.

¹⁴ Združeni narodi. 1945b. *Ustanovna listina ZN*, sprejeta 26. junija 1945 v San Franciscu, v veljavi od 24. oktobra 1945.

¹⁵ Generalna skupščina Združenih narodov. 1970. *Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov – Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, sprejeta in v veljavi od 24. oktobra 1970.

2 TEORETIČNI OKVIR O OBSTOJU HIERARHIJE V MEDNARODNIH ODNOSIH

Za analizo pogajanj, ki so vodila do sprejetja Sporazuma PNR in predstavljajo osrednji del pričujočega magistrskega dela, je izjemnega pomena poznavanje relevantnega teoretičnega okvirja mednarodnih odnosov. Le tako sem lahko kar najbolje odgovorila na zastavljeno raziskovalno vprašanje.

2.1 KONCEPTUALIZACIJA PROBLEMA

Sprva bom opredelila ključne pojme, in sicer anarhijo, hierarhijo in ravnotežje moči v mednarodnih odnosih. Teorije mednarodnih odnosov predpostavljajo obstoj anarhije, pa vendar dopuščajo tudi obstoji hierarhije znotraj sicer anarhičnih odnosov (Donnelly 2006, 141). Obenem pa je stalnica ravnotežja moči ta, da se ravnotežje stalno ruši in nato na novo vzpostavlja (Petrič 2010, 65–9), s čimer kaže na neenakosti držav in tako posredno dopušča obstoj hierarhije (Clark 1989, 2).

2.1.1 ANARHIJA

Mednarodna anarhija je temelj realističnih pristopov in v ospredje postavlja vprašanje varnosti, ki vlada odnosom med državami (Lake 2007, 47).

Splošna definicija anarhije pravi, da pojem anarhija simbolizira »stanje brezvladja in brez-zakonitosti v družbi« (Kocjan – Barle in Bajt 2003, 63). Ko pa koncept anarhije postavimo v mednarodne odnose, simbolizira stanje, ko državam ne vlada neka višja oblast (Vinci 2008, 195).

Strokovnjaki v svojih teorijah mednarodnih odnosov koncept anarhije opredeljujejo različno. Izpostavljajo pomanjkanje političnega reda ali šibkost centralne oblasti (Sampso 2002, 430). Nobeni državi ni podeljena niti pravica do poveljevanja preostalim državam, niti ji ni podeljeno stanje podrejenosti (Lake 2007, 51). Posamezna država ne more nadvladati nad drugo državo zaradi pomanjkanja pooblastil, ki bi prvi državi to omogočila. Taka zakonodaja ne obstaja. Države lahko vplivajo ena na drugo zgolj s pomočjo prepričevanja, ustrahovanja in uporabe sile (Jackson 2005, 19).

Tovrstna logika delovanja obstoji, odkar velja anarhičen sistem mednarodnih odnosov, ki državam omogoča politično in pravno neodvisnost (Jackson 2005, 19). Iz tega sledi, kar potrjuje tudi Mabee (2004, 1368), da sta koncepta anarhije in suverene enakosti držav močno povezana znotraj discipline mednarodnih odnosov.

Waltz (v Bell 2002, 228) pravi, da je anarhija sistem, ki je prisoten v mednarodnih odnosih, medtem ko je hierarhija prisotna znotraj posamezne države. Tako bo anarhija v odnosih med državami prisotna vse dotlej, dokler ne bodo njihovi odnosi delovali po principu države, kar pa je malo verjetno. Zato za realiste anarhija ostaja stalni element globalnih politik.

2. 1. 2 HIERARHIJA

Kupchan (2001, 149) poudarja, da mednarodne institucije vplivajo na obstoj anarhije. Skupne vrednote in norme, ki jih te institucije postavljajo, negativno vplivajo na prepričanje, da je anarhija prevladujoč sistem v mednarodnih odnosih. Poleg tega, kot pravi Donnelly (2006, 145), je bila sicer suverena enakost držav obravnavana kot temelj vestfalskega reda, navkljub temu pa je bilo vedno moč zaznati neenakosti med državami. Gre za tri tipe suverene neenakosti. Nekatere suverene države so neenake ostalim, ker gre za izobčene države. Druge so neenake zaradi razlik v moči, tretje pa so neenake, ker predstavljajo t. i. velesile.

Clark (1989, 2–3; Mabee 2004, 1368; Lake 2007, 48) potrjuje, da je sistem mednarodnih odnosov anarhičen, a izpostavlja, da to ne pomeni, da so anarhični tudi sami odnosi v sistemu. Odnosi med državami so namreč pogosto avtoritativni. Napačno pa je razumevanje, da avtoriteta izvira iz formalno pravnih institucij. Odnos, ki temelji na avtoriteti, pomeni, da subjekt A vpliva na subjekt B tako, da slednji sledi njegovi želji. Prvi subjekt tako prepriča drugega, da stori nekaj, česar sicer ne bi storil. Razlog za podreitev pa leži v dejstvu, da so ukazi prvega subjekta razumljeni kot obvezni in legitimni (Clark 1989, 14; Lake 2006, 24–5).

Čeprav formalno pravni pristop zapoveduje anarhičnost sistema mednarodnih odnosov, je pojav avtoritete moč razbrati iz prakse. Gre na primer za izmenjavo javnih dobrin in storitev vladajočega z namenom pridobitve poslušnosti podrejenega. Takšni odnosi obstajajo tudi med državami (Lake 2006, 25). Dominantne države zagotavljajo mednarodni red, v zameno pa smejo postavljati zahteve, ki jih morajo druge države izpolniti (Donnelly 2006, 152). Podrejene države mednarodni red razumejo kot koristen. Dominantne države svoje zahteve podrejenim upravičijo kot nujne in povsem legitime. Vsiljeni red je sicer avtoritativen, nanj pa podrejene države pristanejo zaradi lastne koristi. Ključnega pomena je dejstvo, da tako dominantne kot tudi podrejene države razumejo, da imajo dominantne države pravico postavljati zahteve do podrejenih držav (Lake 2006, 25). Ob tem velja še izpostaviti razliko med politično avtoritetjo in silo. V praksi je težko ločiti med omenjenima konceptoma, sicer

pa velja, da gre pri prvem za upoštevanje ukazov dominantne države zaradi dolžnosti, pri drugem pojmu pa zaradi nasilja (Lake 2007, 53).

Ko ima prvi subjekt avtoriteto nad drugim, govorimo o hierarhiji. Avtoriteta seveda ni nikoli popolna. Lahko zajema zgolj določena področja. V tem primeru govorimo o delni hierarhiji. Hierarhija je tako spremenljivka, ki je odvisna od števila področji, za katere velja, da lahko subjekt A legitimno zahteva izpolnitev svojih zahtev s strani subjekta B. V mednarodnih odnosih so najbolj hierarhični odnosi, ko gre za popolno podreditev enega subjekta drugemu, označeni z izrazom imperij. Dominantne države, ki posedujejo delno avtoriteto nad večjim številom podrejenih držav, imenujemo hegemoni. Red, ki ga slednji vzpostavljajo, imenujemo hegemonija (Lake 2006, 25). Tudi tu podrejene države razumejo ukaze hegemonu kot legitimne. Kot primer regionalnih hegemonij lahko navedem hegemonije nad Latinsko Ameriko in t. i. zahodom, ki so jih vzpostavile ZDA s pomočjo zgodovinskega vlaganja v svojo avtoriteto, ki so jo nato uporabile za upravljanje odnosov s preostalimi državami (Mabee 2004, 1361; Castles 2005, 214).

Podobno ugotavlja tudi Donnelly (2006, 141–2), in sicer, da se hierarhijo pogosto razumeva kot nasprotje anarhiji, kar pa ne drži. Gre za obstoj hierarhije v anarhiji, ki ni zgolj teoretično možen, pač pa ga odkrijemo že v preteklosti. Tako lahko trenutne mednarodne odnose, še posebej tiste, ki izvirajo iz obveznosti bilateralnih pogodb, označimo za horizontalno oziroma koordinirano avtoriteto. Omejeno vertikalno avtoriteto pa posedujeta Varnostni svet Organizacije združenih narodov (OZN) in Svetovna trgovinska organizacija.

Potrebno je pogledati tudi povezavo med konceptom hierarhije v mednarodnih odnosih in mednarodnim pravom, ki se obravnavata kot nezdržljiva. Dominantne države se z mednarodnim pravom spoprijemajo tako, da vplivajo na njegov razvoj ali pa ga poskušajo zaobiti. To je odvisno od ciljev posamezne države in obstoječega pravnega okvirja (Krisch 2005, 381–9).

2. 1. 3 RAVNOTEŽJE MOČI V MEDNARODNIH ODNOSIH

Pogosto se v teorijah mednarodnih odnosov omenja ravnotežje moči. Realistični pristop ga povezuje z oboroženimi silami, lahko pa moč predstavlja tudi gospodarska in finančna moč, stabilnost države, njenih družbenih razmerij ali pa njen mednarodni položaj. Ravnotežje moči se pogosto obravnava kot predpogoj za obstoj suverenih držav, zaradi česar se ga najpogosteje povezuje z anarhičnim sistemom ureditve mednarodnih odnosov (Yetiv 2006, 70–2). Lahko se razume kot stanje med zagotovljenim redom in kaosom v mednarodni skupnosti. Po

vestfalskem kongresu se je namreč spreminjalo razmerje moči med državami, samo ravnotežje pa se je ohranjalo. Tako se ravnotežje moči stalno vzpostavlja, ruši in nato ponovno vzpostavlja (Petrič 2010, 65–9).

Pa vendar ima koncept ravnotežja moči toliko različnih pomenov, da so nekateri avtorji zavrnili njegovo tradicionalno povezavo z anarhijo in ga povezali s pojmom prevlade. Ravnotežje moči lahko razumemo skozi izenačenost subjektov v mednarodni skupnosti ali pa tudi kot prisotnost hegemonije (Sheehan 1996, 19). Podobno trdi tudi Donnelly (2006, 153–5), ki izpostavlja neenakost odnosov med subjekti. Pravi, da ravnotežje moči implicira omejeno hierarhijo. Ravnotežje moči je sicer pogosto prikazano kot sistem enakih odnosov med subjekti, pa vendar je sistem ravnotežja moči skozi zgodovino zagotavljal velikim silam posebne pravice. Lahko rečemo, da gre za obstoj hierarhije v anarhično urejeni mednarodni skupnosti, saj so države razumljene kot enakopravno suverene. Pri tvorjenju zavezništov pa se odločajo, ali bodo stopile na stran velike sile ali pa ji bodo skušale vzpostaviti ravnovesje. Tako je hierarhija sicer omejena, a vedno prisotna.

Multipolarni mednarodni sistem, ki po besedah Petriča (2010, 69–72) nastaja in bo nastajal v današnji mednarodni skupnosti, predpostavlja več polov ravnotežja, ki jih tvorijo ključne vodilne sile. Srednje in manjše države pa se morajo med njimi porazdeliti. Danes nastaja globalni sistem ravnotežja moči, v katerem bodo vodilni dejavniki ravnotežja EU, Kitajska ZDA, Rusija, verjetno tudi Indija, morda Japonska in sčasoma Brazilija. Na takšno multipolarno ravnotežje moči bodo nedvomno vplivale tudi razlike v razvoju in bogastvu.

2. 2 DIPLOMACIJA

Na makro ravni oziroma gledano širše se diplomacija nanaša na proces komunikacije za dosego razrešitve konflikta ali vzdrževanja dobrih odnosov v mednarodni skupnosti s pomočjo dialoga in pogajanj. Na drugi strani pa je mikro raven oziroma ožja definicija diplomacije, ki se osredotoča na mednarodne igralce, kot so države. Državocentrično pojmovanje diplomacije vidi diplomacijo kot politični inštrument, ki je tako del implementacije kot tudi oblikovanja zunanje politike (White 1997, 317–29).

V magistrskem delu sem se navkljub dejstvu, da EU ni država a se očitno diplomatsko pogaja, osredotočila na ožjo definicijo, pri čemer sem sprva predstavila funkcije diplomacije, nato pa se osredotočila na diplomacijo kot sredstvo za doseganje zunanjepolitičnih ciljev.

2. 2. 1 FUNKCIJE DIPLOMACIJE

Za razumevanje diplomacije je ključnega pomena poznavanje njenih funkcij. Le-te so zapisane v Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih. Gre za predstavljanje, zaščito interesov lastne države, pogajanja z vlado gostiteljice, zbiranje in posredovanje informacij ter pospeševanje prijateljskih odnosov.

Bohte in Sancin (2006, 90) nas poučita, da funkcija predstavljanja loči diplomatske od konzularnih nalog. Gre za predstavljanje države pošiljateljice v državi sprejemnici. Ta funkcija velja za najpomembnejšo nalogo diplomatske misije, ki predstavlja povezovalni člen med voditelji obeh držav (Wood 2009, 12). Predstavljanje je možno na različnih ravneh. Lahko gre za vsebinsko predstavljanje, kjer se predstavljata interes in politike države pošiljateljice. Ob tem velja izpostaviti, da lahko predstavniki delujejo v bolj zaprtem ali pa odprtem mandatu. V prvem primeru gre za omejene in odgovorne predstavnike, v drugem pa za širše pooblaščen predstavnike. Predstavljanje pa ima tudi simbolično vrednost, saj diplomati zastopajo celotno družbo države pošiljateljice. Takšno predstavljanje je še posebej pomembno za novonastale države (Jonsson in Hall 2005, 98–118).

Zaščito interesov države pošiljateljice in njenih državljanov v državi sprejemnici je potrebno gledati v okviru možnosti, ki jih dopušča mednarodno pravo. Glede na to, da to funkcijo Diplomatska konvencija o konzularnem pravu pripisuje tudi konzulom, je očitno, da gre za prepletanje diplomatskih in konzularnih funkcij. Takšno stanje izhaja iz dejstva, da imajo diplomatska predstavništva pogosto tudi konzularne oddelke. Postavlja se tudi vprašanje, ali gre pri takšni zaščiti za pravico državljanov ali države (Bohte in Sancin 2006, 90–91).

Kot pravita Jonsson in Hall (2005, 82–4) je pogajanje z vlado države sprejemnice pogosto videno kot jedro diplomacije. Osnova pogajanj v konfliktnih situacijah je, da diplomati poiščejo skupni interes. V preteklosti so prevladovala bilateralna pogajanja, kjer je tretja stran nastopala zgolj kot arbiter ali mediator. Danes pa so pogosta tudi multilateralna diplomatska pogajanja, katerih stalnica sta tvorjenje koalicij in enotno pogajalsko besedilo. Sicer pa je pri pogajanjih značilno, da imajo diplomati vedno dve struji pogajanj, ki jih morajo usklajevati. Eno na zunanjem odru, drugo pa na domačem (Bohte in Sancin 2006, 91). Wood (2009, 13) izpostavlja spretnosti, ki jih zahteva uspešno diplomatsko pogajanje. Poleg vsebine pogajanj je potrebno poznati tudi kulturo in zgodovino nasprotnega pogajalca. Vsekakor pa lahko koristijo predhodno vzpostavljeni dobri prijateljski odnosi.

Ker bom v nadaljevanju preučevala pogajanja, naj na tem mestu izpostavim še to, da imajo pogajanja več faz (Petrič 2010, 425–6). Začne se z dogovorom o pogajanjih, ki je lahko usten, lahko se izrazi z izmenjavo not, lahko pa je tudi v obliki formalnega sporazuma o začetku pogajanj. Sledijo vsebinske priprave vsake strani posebej, nato pa pridejo na vrsto priprave na pogajanja. Gre za dogovor o kraju, času in pogajalcih. Informativna faza pogajanj predstavlja začetek, kjer se predstavijo izhodiščna stališča in zahteve. Središčno fazo pogajanj predstavljajo sama pogajanja, kjer se soočijo argumenti. Zaključna faza pa pomeni formulacijo dogovorjenega.

Zbiranje informacij o stanju v državi sprejemnici in poročanje državi pošiljateljici vplivata na oblikovanje zunanje politike države pošiljateljice. Danes je na tem področju diplomacija dobila konkurenco s strani obveščevalnih služb in medijev, zaradi česar se pojavljajo vprašanja o zastarelosti te funkcije diplomacije. Dejstvo pa je, da sorazmerno s časom narašča tudi količina podatkov pridobljenih s strani diplomacije (Jonsson in Hall 2005, 73–5).

Ko diplomat zastopa interese države v državi gostiteljici, lahko to povzroči tudi določene napetosti. Zato je še toliko bolj pomembna naslednja naloga diplomata, in sicer pospeševanje prijateljskih odnosov med državama. Le tako si lahko diplomacija posamezne države pridobi večji vpliv in s tem tudi lažje zbiranje informacij. Iz tega sledi, da mora veleposlaništvo spoštovati običaje in navade kulture države gostiteljice. Pospeševanje prijateljskih odnosov pa se lahko uresničuje tudi s srečanji vrhov obeh držav (Beridge 2002, 118–9).

2. 2. 2 ODNOS DIPLOMACIJE DO ZUNANJE POLITIKE

Za analizo pogajanj med ZDA in EU je izjemnega pomena t. i. ožje razumevanje diplomacije, ki se osredotoča na odnos med diplomacijo in zunanjo politiko. White (1997, 317–18) zapiše, da se diplomacija na mikro ravni osredotoča na mednarodne igralce, kot so države. Tako je razumljena kot politični inštrument in ne globalni proces. V tem pogledu diplomacija predstavlja enega izmed inštrumentov, ki ga mednarodni igralci uporabljajo za izvajanje ciljev lastne zunanje politike (Woolcott 1997, 104).

Zunanje ministrstvo v vsaki državi je povezano z mrežo veleposlaništev v tujini, ta povezava pa predstavlja diplomatski ustroj vlade. Tako diplomacija ni zgolj politični inštrument. Torej tudi ni zgolj del implementacije zunanje politike, temveč tudi oblikovanja (White 1997, 318). Diplomacija oblikuje in implementira zunanjo politiko države skozi že poprej opisane diplomatske funkcije, kar potrjuje tudi Sharp (2003, 857). Ta pogled je

državocentričen. Takšno razumevanje diplomacije in zunanje politike še posebej izpostavljajo tradicionalisti (Hoffman 2003, 525; Murray 2008, 27).

Tudi Petrič (2010, 307) izpostavlja ožje razumevanje diplomacije. Bistvo diplomacije vidi v komunikaciji med državami, kar potrjujeta tudi Lee in Hudson (2004, 353). Petrič diplomacijo razume kot posebno dejavnost, namenjeno uresničevanju ciljev zunanje politike ali pa kot sinonim za pojem pogajanj, torej sinonim za eno izmed sredstev zunanje politike. Ob tem pa je potrebno izpostaviti, da se Petričevo (2010, 35–6) državocentrično pojmovanje diplomacije razlikuje od White-ovega. Petrič namreč zagovarja tezo, da diplomacija zgolj izvaja, ne pa tudi določa zunanjo politiko. Sicer potrjuje, da v okviru ožjega razumevanja diplomacije diplomatski aparat tudi svetuje in predlaga zunanjo politiko, vendar trdi, da je njegova primarna naloga še vedno izvajanje in ne oblikovanje zunanje politike (Petrič 2010, 35).

Takšen odnos med diplomacijo in zunanjo politiko izpostavlja tudi Wiseman (2005, 410). Tako vidi zunanjo politiko kot širši pojem, ki zajema tako opredeljevanje zunanjepolitičnih ciljev in odločanje, kot tudi izvajanje zunanje politike. Slednje pa zajema tudi diplomacijo kot sredstvo zunanje politike, ki je torej ožji pojem od zunanje politike, saj se primarno ukvarja zgolj z izvajanjem zunanje politike.

Na tem mestu je pomembno izpostaviti še odnos med diplomacijo in drugimi političnimi inštrumenti. Po Whitu (1997, 325–8) prepričevanje predstavlja t. i. čisto diplomacijo. Obstaja pa tudi mešana diplomacija. Nanaša se na povezavo med diplomacijo in drugimi političnimi inštrumenti. Pri mešani diplomaciji gre pravzaprav za to, da je prepričevanje bolj prepričljivo, če vključuje tudi t. i. metodo palice in korenčka. Čista diplomacija se lahko meša s tremi tipi političnih inštrumentov, in sicer z vojaško silo, gospodarskimi ukrepi in subverzivnim delovanjem.

Kot pravita Jonsson in Hall (2005, 82–3; Wiseman 2005, 411), je bila ena izmed glavnih sprememb v razvoju diplomacije kot političnega inštrumenta prehod iz bilateralnih na multilateralna pogajanja. Le-ta vključuje več državnih in tudi nedržavnih igralcev, katerih diplomacija je podobna diplomaciji držav. Znotraj multilateralnega sveta je diplomacija postala manj tradicionalna in bolj temelječa na upravljavskem procesu. Igralci tako iščejo dogovor, ki bo skladen z lastno zunanjo politiko, skozi proces prilagajanja (Hoffman 2003, 525–6). Diplomacija kot inštrument je vedno sprejeta kot legitimna, in sicer zaradi svoje povezave s pogajanjem in spravo, ki sta kot normi mednarodnega obnašanja visoko cenjeni (White 1997, 329).

2. 3 ČLOVEKOVE PRAVICE IN VARNOST

Za analizo obravnavanih pogajanj se je potrebno osredotočiti še na dve vrednoti: človekove pravice in varnost. Pojavlja se namreč vprašanje obstoja hierarhije vrednot.

Koncept varnosti je tradicionalno vezan na nacionalno državo in njene zunanje grožnje. Danes so vojaške grožnje zamenjale bolj kompleksne grožnje, na primer mednarodni terorizem, ki ogrožajo nacionalno varnost držav. Logično sledi, da so države dolžne svoje državljane zavarovati pred grožnjami (Pricopi 2010, 72–3). Tu pa se situacija v povezavi s človekovimi pravicami nekoliko zaplete. V demokraciji so vlade dolžne zagotavljati tako nacionalno varnost kakor tudi varstvo človekovih pravic (Goldsmith 2009, 27). Ta dva koncepta, pa se lahko v določenih situacijah, kot je na primer stanje po 11. septembru 2001, tudi izključujeta. Vprašanje je torej, kakšen je odnos med tema vrednotama (Tsang 2007, 1; Franck 2008, 715). Iz prakse, kot je na primer tudi t. i. vojna proti terorizmu, vidimo, da lahko grožnje nacionalni varnosti, kot je terorizem, izzovejo in celo upravičijo različna dejanja držav, ki so usmerjana v zagotavljanje nacionalne varnosti. Tako je vrednota človekovih pravic v praksi podrejena vrednoti nacionalne varnosti (Orakhelashvili 2010, 345 in 390).

Po Orakhelashviliju (2010, 346–7; Goldsmith 2009, 27) tudi najbolj odmevni inštrumenti, namenjeni varstvu človekovih pravic, dopuščajo, da se sme v posebnih okoliščinah, ko gre za pristne in močne grožnje varnosti posamezne države, pravice prilagoditi oziroma omejiti, če je to v interesu varovanja širše skupnosti. To je moč razbrati iz 29. člena Splošne deklaracije o človekovih pravicah,¹⁶ iz 15. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin¹⁷ ter iz 4. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah,¹⁸ ki izključno prepovedujejo le derogacijo v nekatere ključne pravice. V primerih omejevanja posamezne pravice posameznika je potrebno upoštevati vladavino prava in spoštovati temeljne pravice in svoboščine, ki točno določajo, katere človekove pravice je dovoljeno omejiti in v kakšnih okoliščinah (Orakhelashvili 2010, 382).

Hierarhija vrednot tako de facto je, de jure pa je ni, in sicer navkljub dovoljenim izjemam pri varovanju človekovih pravic. Le-te namreč zgolj navajajo izjeme od varstva človekovih

¹⁶ Generalna skupščina Združenih narodov. 1948. *Splošna deklaracija človekovih pravic – Universal Declaration of Human Rights*, sprejeta 10. decembra 1948.

¹⁷ Svet Evrope. 1950. *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin – European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, sprejeta 4. novembra 1950 v Rimu, v veljavi od 3. septembra 1953.

¹⁸ Generalna skupščina Združenih narodov. 1966. *Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah*, sprejet 16. decembra 1966, v veljavi od 23. marca 1976.

pravic, ko gre za varovanje človekovih pravic in varnosti širše skupnosti, in ne postavljajo varnosti nad vrednoto človekovih pravic. Lahko bi sklepali, da ima vrednota varnosti prednost pred vrednoto človekovih pravic zato, ker so te pravice nastale kasneje kot suverenost, na kateri temelji pravica do varnosti in nedotakljivosti. Pa vendar, kot izpostavlja tudi Goldsmith (2009, 27–31), se zdi, da v praksi varnost celotne skupnosti prevlada nad varstvom človekovih pravic posameznikov ravno zaradi dejstva, da se koncept nacionalne varnosti nanaša na celotno skupnost, kršenje človekovih pravic ob zagotavljanju nacionalne varnosti pa se nanaša zgolj na posameznike.

ZDA na prvo mesto postavljajo koncept varnosti, tudi za ceno človekovih pravic posameznikov (Macklin 2010, 27). Na drugi strani pa imamo EU, ki daje večji poudarek vrednoti človekovih pravic. Spoštovanje človekovih pravic namreč spada med splošna načela prava EU. To potrjuje tudi Listina o temeljnih pravicah Evropske unije,¹⁹ ki Uniji zagotavlja okvir varovanja pravic državljanov (Garcia 2002, 492–3).

2. 4 RAZUMEVANJE HIERARHIJE, DIPLOMACIJE TER ČLOVEKOVIH PRAVIC IN VARNOSTI V TEORIJAH MEDNARODNIH ODNOSOV

Na tem mestu bom osvetlila poprej predstavljene ključne koncepte, torej hierarhijo, diplomacijo ter človekove pravice in varnost, skozi štiri teoretične pristope mednarodnih odnosov. Omenjeni pristopi so namreč med teorijami mednarodnih odnosov še najbolj naklonjeni obstoju hierarhije v mednarodnih odnosih (Clark 2008, 485).

2. 4. 1 REALISTIČNI PRISTOPI

Za realiste so države daleč najmočnejši igralec v mednarodnem sistemu. Zanikajo obstoj višje oblasti, ki bi urejala njihove medsebojne odnose, kar dokazuje tudi njihov skeptični odnos do mednarodnega prava (Reus-Smith 2008, 114; Morgenthau 1940, 260). Predpostavljajo obstoj anarhije med državami (Baylis 2008, 29).

V ospredju te teorije je varnost, ki si jo države zagotovijo s svojo zmogljivostjo. Varnost razumejo kot primarno obveznost vsake državne vlade. Posledično so meddržavni odnosi videni kot prizadevanje za moč. Stalno se pojavlja potreba po uravnoteženju moči držav, s

¹⁹ Listina o temeljnih pravicah Evropske unije – *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, sprejeta in v veljavi od 7. decembra 2000 v Nici, kot jo spreminja Lizbonska pogodba, sprejeta 13. decembra 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. decembra 2009 .

čimer se skuša preprečiti, da bi ena država dosegla hegemonijo nad vsemi drugimi (Baylis 2008, 30; Dunne in Schmidt 2007, 206–9).

Najpomembnejše orodje za doseg zunanjepolitičnih ciljev predstavlja vojaška sila. Ključno sredstvo za iskanje kompromisov med različnimi nacionalnimi interesi pa je za realiste prav diplomacija (Dunne in Schmidt 2007, 208). Diplomacija v racionalistični tradiciji ne predstavlja zgolj medija za izvajanje zunanjih odnosov, pač pa je inštrument zunanje politike. Diplomacija in diplomati predstavljajo dodaten element moči, kot so tudi oborožene sile (Sharp 2009, 55–6).

Ko govorimo o tradicionalnem varnostnem redu, je potrebno izpostaviti, da je z globalizacijo postajala premoč ZDA vedno bolj jasno izražena. ZDA so postale pripravljene, da posežejo v splošno vzdrževanje reda, še posebej po terorističnem napadu 11. septembra 2001 in sledeči vojni proti terorju, kar kaže na obstoj hierarhije v mednarodnih odnosih (Clark 2008, 485; Baylis 2008, 43; Nye 2003, 112–14).

2. 4. 2 LIBERALISTIČNI PRISTOPI

Liberalisti za osrednje igralce na mednarodnem odru poleg držav štejejo tudi mednarodne organizacije. Velik poudarek pripisujejo sodelovanju. Svetovni red temelji na mednarodnem pravu (Smith in Baylis 2007, 6). Posledično vidijo zagotavljanje varnosti v sistemu kolektivne varnosti (Roberts 1996, 315). Hkrati pa liberalistični pristopi ne zapostavljajo človekovih pravic. Radikalni liberalisti pripisujejo velik pomen sposobnosti globalne družbe, da se civilizira. Tako poleg prava države in demokratizacije mednarodnih institucij izpostavljajo tudi civilno družbo, ki je prispevala k razvoju humanitarnega prava (Dunne 2007, 255; Falk 1995, 164).

Velik poudarek pri liberalizmu je na sodelovanju in miroljubnih odnosih. Tako liberalisti vidijo mednarodne odnose oziroma mednarodno skupnost kot skupek delovanja akterjev. Diplomacijo postavljajo znotraj mednarodnih pravil, institucij in praks. Diplomacija je torej obravnavana kot orodje za aktivnosti akterjev. Taka predstavlja kanal za komunikacijo (Jonsson in Hall 2005, 17–18).

Liberalističen pristop izpostavlja medsebojno odvisnost med državami, ki je pomembna značilnost svetovne politike. Ta odvisnost je poleg večje možnosti za sodelovanje prinesla tudi večjo stopnjo ranljivosti (Dunne 2007, 238–47). Tudi Clark (2008, 482) ugotavlja, da je medsebojna odvisnost po hladni vojni postala tako močna, da se ohranja še danes. Osrednja ideja liberalizma iz 20. stoletja sloni na prepričanju, da lahko svobodna trgovina pripelje do

mirne svetovne ureditve. Prav ta pa je tista, ki je med državami na različni stopnji razvoja uveljavila razmerja prevlade in podrejenosti (Dunne 2007, 244). Liberalizem še posebej zazna obstoj hierarhije v mednarodnih odnosih, ko le-to apliciramo na globalizacijo. Po drugi svetovni vojni so namreč ZDA uspešno vsadile temeljna liberalna načela v pravila in institucije mednarodne družbe (držav). Posledično je liberalni hegemon želel ohraniti ter tudi širiti svoj nadzor nad institucijami, trgi in viri (Ikenberry 1999, 137). Na hierarhijo med velikimi silami in preostalimi kaže tudi radikalni liberalizem, ki opozarja na demokratični primanjkljaj, ki ga lahko opazimo v Varnostnem svetu OZN. Neenakost med državami je v tej instituciji očitna (Held 2002, 313–17).

2. 4. 3 INSTITUCIONALISTIČNI PRISTOPI

Konstruktivizem in teorija racionalne izbire poudarjata človeško vlogo v mednarodnem življenju (Smith in Baylis 2007, 7–8; Ruggie 1998, 856). Obema je skupna ugotovitev družbena konstrukcija resničnosti, ki je povezana s konceptom družbenih dejstev. Tako konstruktivizem vidi koncepta človekovih pravic ter suverenosti in z njo povezane varnosti kot družbena dejstva, katerih obstoj je odvisen od človeškega pristanka. Omenjena koncepta nista obstajala od vedno, pač pa sta produkt zgodovinskih sil in človeških interakcij. Tudi dogodki 11. septembra in odziv ZDA so spremenili smer svetovne politike ter razumevanje in odnos med konceptoma (Barnett 2007, 332–4). Hkrati je razumevanje omenjenih konceptov odvisno tudi od kulturnega okolja, kar posredno potrjuje tudi Weber (1949, 81). Ko govorimo o človekovih pravicah znotraj konstruktivizma, omenimo še pomen institucionalizacije norm. Z nastankom mednarodnega humanitarnega prava je postopoma prišlo tudi do internacionalizacije norm človekovih pravic (Reus-Smit, 2008, 116).

V okviru zunanjega delovanja akterjev, konstruktivizem izpostavlja medsebojno odvisnost oziroma natančneje strateško interakcijo. Tako gre pri diplomaciji za usklajevanje zunanje in notranje igre (Barnett 2007, 338). Podobno kot norme je bila tudi sama diplomacija podvržena procesu institucionalizacije. Institucionalizirala se je skozi razvoj skupnega jezika, širjenje in sprejemanje diplomatskih norm in pravil ter profesionalizacijo diplomacije (Jonsson in Hall 2005, 39–42).

Konstruktivisti izpostavljajo pomen preoblikovanja, ki ga lahko zaznamo v sodobnih globalnih spremembah. Svetovni red vzpostavlja razumevanje, kaj predstavlja legitimni mednarodni red. Tako države v negotovih časih uvajajo tiste modele, ki veljajo za uspešne in legitime. Večinoma uvajajo ameriške modele (Barnett 2007, 340–5). Podobno je pri

socializaciji v svetovni politiki, kjer države in njihove družbe prevzamejo identitete in interese prevladujoče skupine tekmecev v mednarodni družbi (Finnemore in Sikkik 1998, 900–2). Zato lahko danes vidimo vodilno vlogo ZDA pri preoblikovanju svetovnih redov, kar kaže na njeno hegemonijo.

2. 4. 4 KRITIČNI PRISTOPI

Kritična teorija teži k osvoboditvi oziroma k svobodnejšemu svetu. Osvoboditev na področju mednarodnih odnosov je potrebno obravnavati kot širitev moralnih meja politične skupnosti. Gre torej za proces, v katerem suverene države in njihove meje izgubijo svoj etični in moralni pomen (Linklater 1996, 295–6). Tako je mogoče reči, da vstopamo v povestfalsko obdobje, v katerem suverena država začne izgubljati izključno oblast nad svojimi državljani (Hobden in Jones 2007, 310–11). V nasprotju z osrednjim tokom varnostnega mišljenja, kritične varnostne študije kot tudi zgodovinska sociologija ne postavljajo v središče države, pač pa posameznika. Ravno država je tista, ki je pogosto del varnostnega problema, namesto da bi zagotavljala mir. Podobno menijo tudi postmodernisti, ki vidijo povod za vojne v diskurzu moči (Baylis 2008, 37–8). Kritični pristopi so v odnosu med varnostjo in človekovimi pravicami bolj naklonjeni slednjim. To izpostavlja tudi kozmopolitizem kot pogled normativne teorije, ki zavrača idejo, da imajo države pravico do avtonomije, če jim leta dopušča ravnanje, ki je v nasprotju z moralnimi pravicami posameznikov ali človeštva (Smit in Owens 2007, 360).

Kritični pristopi poudarjajo, da obstoječe teorije mednarodnih odnosov zanemarjajo diplomacijo (Der Derian 2009, 7–9; Jonsson in Hall 2005, 37; Sharp 2009, 293). Der Derian (2009, 26) opozarja na potrebo po obravnavanju diplomacije skozi t. i. teorijo odtujitve. Podobno Sharp (2009, 193) ponuja novo teorijo za razumevanje diplomacije, ki naj temelji na praksi diplomatov, imenovano diplomatska teorija. Sestavljata jo dva elementa, in sicer odnosi ločenosti ter različno razumevanje sveta. Jonsson in Hall (2005, 37–9) pa izpostavljata tri dimenzije diplomacije: komunikacijo, predstavljanje in reproduciranje mednarodne skupnosti.

Zgodovinska sociologija je do večinske usmeritve v mednarodnih odnosih kritična. Izpostavlja, da državo ustvarjajo mednarodne sile. Tako mednarodni gospodarski sistem povzroča, da lahko uspevajo le določene vrste držav, kar vzpostavlja neenakost (Smith in Owens 2007, 355). Hierarhijo zaznava tudi postkolonializem, ki vidi nadaljevanje kolonialnih oblik moči tudi v sodobni svetovni politiki. Pri tem izpostavlja gospodarski in vojaški nadzor

zahoda. Neenakosti v globalnem merilu omogočajo prevlado in podrejenost. Postkolonializem vidi razlog za globalno hierarhijo v preteklosti in sedanjosti v rasnih, spolnih in razrednih razlikah (Smith in Owens 2007, 372–3).

2. 5 DIPLOMACIJA EU V PRIMERJAVI S KLASIČNO DIPLOMACIJO

Da bi lahko kar najbolje analizirala pogajanja, ki so vodila k sklenitvi Sporazuma PNR, se posvečam primerjavi klasične diplomacije z diplomacijo EU. Le-ta je z Lizbonsko pogodbo postala mednarodnopravni subjekt, kar je okrepilo njeno pogajalsko moč (Jonsson in Hall 2005, 152–60).

2. 5. 1 TRADICIONALNA DIPLOMACIJA

Sharp (2009, 81–4) ugotavlja, da je diplomacija odgovor na skupno stanje, ki je ločeno bivanje suverenov. Diplomacija je lahko tudi nadomestilo za vojno (Badie 2009, 517). Tradicionalna diplomacija v ospredje postavlja suverene države (Hoffamn 2003, 526). Murray (2008, 27–37) opisuje diplomacijo kot funkcijo, ki pripada državi in ji omogoča mirne odnose s suvereni. Vendar lahko tradicionalno diplomacijo poleg držav izvajajo tudi druge politične entitete (Bruter 1999, 184–5).

Bistvo tradicionalne diplomacije je torej komunikacija med akterji (Barston 2006, 1). Med organe za zunanje zastopanje države štejemo najvišje predstavnike države, ki za zastopanje ne potrebujejo nobenega posebnega pooblastila, ter diplomatske in konzularne predstavnike. Med prve spadajo predsednik vlade, države in ministri za zunanje zadeve. Diplomatski in konzularni predstavniki za svoje delovanje potrebujejo pooblastilo in spadajo v aparat Ministrstva za zunanje zadeve. Ne smemo izpustiti še diplomatov pri mednarodnih organizacijah ter državne delegacije na mednarodnih konferencah (Bohte in Sancin 2006, 37–41).

Vsaka država sama odloči, kje bo odprla diplomatsko ali konzularno predstavništvo oziroma stalno predstavništvo pri mednarodnih organizacijah ter kako veliko bo posamezno predstavništvo. Lahko se odloči tudi za nerezidenčno veleposlaništvo (Bohte in Sancin 2006, 81–5; Petrič 2010, 317–19).

Vodja diplomatske misije je praviloma veleposlanik, ki mu mora država prejemnica podeliti soglasje. Enako je z vodjo konzularne misije, ki je načeloma konzul ali generalni konzul, čedalje pogosteje pa se imenuje tudi častne oziroma honorarne konzule. Ob tem velja izpostaviti, da lahko država pošiljateljica šefa svoje misije kadarkoli odpokliče. Iz različnih

razlogov lahko diplomatske in konzularne misije začasno vodi tudi odpravnik poslov (Petrič 2010, 315–21).

Diplomatska predstavništva in osebje misije uživajo privilegije in imunitete, ki jim omogočajo opravljanje diplomatskih nalog. Same funkcije tradicionalne diplomatske misije sem že opisala v podpoglavju Diplomacija, določa pa jih 3. člen Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih.

Diplomati v bilateralni diplomaciji delujejo na sedežu veleposlaništva ali konzulata. Narava njihovega dela zahteva, da imajo čim širše stike tudi izven ministrstva za zunanje zadeve države sprejemnice, in sicer v vladi, uradu šefa države, parlamentu, političnih strankah, civilni družbi, gospodarstvu itd. V multilateralni diplomaciji pa delo diplomatov navadno poteka na sedežu mednarodne organizacije (Petrič 2010, 335–6).

Ko govorimo o diplomaciji kot političnem inštrumentu zunanje politike, se najpogosteje osredotočamo na pogovore in pogajanja. Ob tem je potrebno izpostaviti, da v tradicionalni diplomaciji vsak diplomat, od šefa misije navzdol, služi državi, naciji in narodu. Tako za pogovore diplomati načeloma ne potrebujejo posebnih pooblastil. Ko pa gre za pomembna vprašanja, mora diplomat pogovore voditi skladno z navodili, ki jih je prejel iz lastne prestolnice ter skladno z usmeritvami zunanje politike države pošiljateljice. Navodila vsebujejo natančno usmeritev pogovorov in konkretne poudarke, ki jih mora diplomat v pogovorih še posebej izpostaviti. Po končanih pogovorih mora diplomat o njih poročati svojemu ministrstvu za zunanje zadeve (Jazbec 2009, 159–69). Za izvajanje pogajanj, pa mora diplomat pridobiti formalno pooblastilo ustreznega organa lastne države. Tako tisto, kar diplomat izjavi, obljubi, podpiše, sprejme ali pa se dogovori, državo mednarodnopravno zavezuje. Velja poudariti še dejstvo, da lahko vodja misije potrdi pogodbo, za njen podpis pa mora biti še dodatno pooblaščen (Sen 1988, 546).

2. 5. 2 DIPLOMACIJA EU

Tradicionalno diplomacijo lahko najdemo tudi v EU. Po eni strani gre za bilateralno diplomacijo med državami članicami. Po drugi strani pa gre tudi za tradicionalno multilateralno diplomacijo, ki jo najdemo v COREPER-ju (Odbor stalnih predstavnikov - *Comite des representants permanents*), kjer se stalni predstavniki držav članic srečujejo vsak teden in oblikujejo odločitve za Svet EU (Jonsson in Hall 2005, 160).

Za razumevanje diplomatske vloge EU sta posebej pomembni dve značilnosti EU, in sicer nadnacionalnost ter več nivojsko vladanje. Nادنacionalnost predpostavlja obstoj organov, ki

dosegajo določeno stopnjo avtonomije od vlad držav članic EU. Prav to je EU omogočilo, da je postala svojevrstna diplomatska persona. Pojem več nivojske vlade pa kaže, da odločanje poteka na več nivojih, od lokalnega pa do nadsacionalnega (Jonsson in Hall 2005, 150–2). Zaradi teh značilnosti EU kot entiteta na mednarodnem odru ni ne mednarodna organizacija ne država, pač pa akter *sui generis* (Bretherton in Vogler 2006, 34).

Prav takšno okolje pa je vplivalo tudi na poprej omenjeno tradicionalno bilateralno diplomacijo med državami članicami. Potreba po njenem obstoju se danes pogosto postavlja pod vprašaj. Batora in Hocking (2009, 167–70; 179–80) ugotavljata, da potreba po obstoju bilateralne diplomacije med državami članicami sicer obstaja, a se bo le-ta morala prilagoditi ožjemu sklopu politik, ki bo usmerjen k evropskim zadevam.

Diplomatska persona EU se je začela očitno oblikovati z Rimsko pogodbo, ki je EU omogočila reprezentacijo nadsacionalnega interesa. Evropska Komisija (EK) je sčasoma dobila pristojnost za sprejemanje in odpošiljanje svojih predstavnikov državam ter mednarodnim organizacijam. Tudi Svet EU je imel posebne odposlance na različnih kriznih območjih po svetu. Leta 1972 je bila delegacija EK v Washingtonu prva, ki ji je bil priznan popoln diplomatski status. Stalnim predstavništvom EK je že od leta 1997 priznan popoln diplomatski status, kot ga določa Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (Bruter 1999, 183). Da bi se v svetu okrepila vloga EU kot mednarodnega akterja, je bila s Pogodbo o EU vpeljana Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP). Politična akterja, ki sta odgovorna za diplomacijo SZVP sta Evropski Svet in Svet EU. Leta 1999 je sledilo še oblikovanje Skupne varnostne in obrambne politike (Keukeleire 2003, 36–45). EU je bila tako v času obravnavanih pogajanj diplomatski subjekt, vseeno pa so bile dejavnosti njene diplomacije in z njo tudi dejavnosti delegacij EK označene kot diplomacija brez države. EU je namreč v tem obdobju še vedno manjkala jasno določena zunanja politika, šef države, strokovno diplomatsko telo in strokovni diplomati (Bruter 199, 187–93).

Lizbonska pogodba je s sedanjim 47. členom Pogodbe o EU omogočila, da je EU postala pravna oseba. Ker to velja tudi za njeno zunanje delovanje, si je EU okrepila lastno pogajalsko moč in učinkovitost na svetovnem prizorišču (De Waele 2011, 3–6). Lizbonska pogodba je vpeljala še štiri novosti, ki so izboljšale koherentnost zunanje politike EU in tako vplivale na nadaljnji razvoj diplomatske persone EU. Vpeljala je mesto novega visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko (visoki predstavnik), ki je hkrati tudi podpredsednik EK in predsednik Sveta EU za zunanje zadeve. Le-ta EU zagotavlja večji učinek, doslednost in prepoznavnost zunanjepolitične dejavnosti EU. Za lažje delovanje

diplomacije EU je bila na novo vpeljana tudi nova evropska služba za zunanjepolitično delovanje, ki je hkrati tudi podporni služba za visokega predstavnika. Sestavljajo jo relevantni oddelki generalnega sekretariata Sveta EU in EK ter diplomati iz držav članic (Kaczorowska 2011, 112–14). 22. člen Lizbonske pogodbe daje Evropskemu svetu moč, da določa strateški interes in cilje za zunanje delovanje EU. Ne smemo pa pozabiti še na vpeljavo novega mesta predsednika Evropskega sveta, ki zagotavlja kontinuiteto delovanja Evropskega sveta (Kaczorowska 2011, 114).

3 MEDNARODNO PRAVNI OKVIR

Za namen proučevanja pogajanj, ki so vodila k sklenitvi Sporazuma PNR, je ključnega pomena poznavanje in tolmačenje mednarodno pravnega okvirja. Sprava se osredotočim na zanikanje hierarhije med subjekti mednarodnih odnosov znotraj posameznih virov mednarodnega prava. Le-ta namreč za razliko od teorije mednarodnih odnosov zavrača obstoj hierarhije med akterji v mednarodnih odnosih. Proučevanje omenjenih pogajanj pa zahteva tudi razumevanje v mednarodno pravo vpetega razmerja med varnostjo in človekovimi pravicami oziroma varovanjem osebnih podatkov. V zadnjem podpoglavju pa se osredotočim še na letalsko pravo, ki je relevantno za sklepanje Sporazuma PNR.

3. 1 VIRI MEDNARODNEGA PRAVA IN NJIHOVO TOLMAČENJE

Na tem mestu se želim sprva osredotočiti na vprašanje zanikanja hierarhije med subjekti mednarodnih odnosov znotraj virov mednarodnega prava. Viri mednarodnega prava so obče običajno pravo, mednarodne pogodbe, splošna pravna načela, enostranski pravni posli ter pomožna vira mednarodnega prava, in sicer judikatura in jurisprudenca (Türk 2007, 52).

3. 1. 1 OBČE OBIČAJNO MEDNARODNO PRAVO

Obče običajno pravo je skupek pravil, ki pogosto ne obstaja v zapisani obliki. Zavezuje vse države, ne glede na to, ali so sodelovale pri njegovem nastajanju. Tako ga morajo upoštevati tudi na novo nastale države. Za obče običajno mednarodno pravo je značilno, da gre za mednarodno prakso ter da obstaja pravna zavest, da je tisto, kar počnemo, pravilno in obenem tudi potrebno (Conforti 2005, 34–7). Navkljub povečanju pogodbenega urejanja odnosov med subjekti mednarodnega prava se je obče običajno pravo ohranilo kot pomemben vir mednarodnega prava. Le-ta namreč pogosto služi kot podlaga kodifikaciji, s katero lahko nek običaj postane del mednarodnih pogodb (Türk 2007, 53–6).

Obče običajno pravo ne priznava obstoja hierarhije med subjekti mednarodnih odnosov. Le-te namreč obravnava kot enakopravne. To je razvidno iz sodbe sodišča ICJ (Meddržavno sodišče – *International Court of Justice*) v primeru Nikaragve proti ZDA,²⁰ kjer se je sodišče med drugim naslanjalo tudi na obče običajno pravo, ki zahteva spoštovanje neodvisnosti in suverenosti mednarodnopravnih subjektov ter zapoveduje suvereno enakost subjektov mednarodnega prava.

²⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nikaragva proti ZDA). 1986. ICJ.

Kodifikacijo načel mednarodnega prava predstavlja Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov (Deklaracija sedmih načel). Le-ta že v preambuli podčrta pomembnost ohranitve mednarodnega miru, ki pa med drugim temelji prav na enakosti držav. Ob enem izpostavlja pomen suverene enakosti držav. Sicer pa sta za to magistrsko delo izjemnega pomena zlasti dve načeli iz Deklaracije sedmih načel, ki dokazujeta, da splošna pravna načela mednarodnega prava zavračajo hierarhijo med subjekti. Sprva velja naglasiti načelo o dolžnosti nevmešavanja v zadeve, ki v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov sodijo v notranjo pristojnost posamezne države. To načelo, ne glede na razlog, prepoveduje neposredno ali posredno vmešavanje v notranje in zunanje zadeve druge države. Ob enem tudi prepoveduje uporabo ali spodbudo uporabe kakršnihkoli ukrepov, ki bi prisilili drugo državo v podreitev pri izvajanju njenih suverenih pravic. Naslednje kodificirano splošno načelo mednarodnega prava, ki ga izpostavljam, pa je načelo suverene enakosti vseh držav. To načelo vsem državam nalaga enake pravice in dolžnosti, saj vse države obravnava kot enakopravne članice mednarodne skupnosti. Suverena enakost po Deklaraciji sedmih načel zajema naslednje elemente: »države so pravno enake, sleherna država uživa pravice, ki so lastne polni suverenosti, sleherna država je dolžna spoštovati osebnost drugih držav, ozemeljska celovitost in politična neodvisnost države sta nedotakljivi, sleherna država ima pravico, da svobodno izbere in razvija svoj politični, družbeni, gospodarski in kulturni sistem, sleherna država je dolžna povsem in v dobri veri izpolnjevati svoje mednarodne obveznosti ter živeti v miru z drugimi državami.«

Nobeno splošno načelo mednarodnega prava ni bolj univerzalno sprejeto, kot je prav načelo suverene enakosti držav. Ne glede na vse morebitne neenakost med državami so le-te kot mednarodni subjekti enakopravne (Simpson 2004, 27).

3. 1. 2 MEDNARODNE POGODBE

Obče običajno pravo je lahko osnova mednarodnih pogodb. Obenem pa lahko tudi razširjena pogodbeno praksa postane obče pravo. Za mednarodne pogodbe je značilna pisna oblika ter soglasje vseh pogodbenic. S pogodbami so določene obveznosti in pravice vseh pogodbenic (Türk 2007, 57–8). Pogodbenice morajo pogodbe spoštovati. Pri tolmačenju pa se upošteva tekstualna razlaga, pri čemer je potrebno pogodbo razlagati v dobri veri, po običajnem pomenu izrazov glede na kontekst ter predmet in cilj pogodbe (Conforti 2005, 100–2).

Sprva velja omeniti Ustanovno listino Združenih Narodov (Listina), ki že v 2. členu kot svoje temeljno načelo izpostavi suvereno enakost vseh članic, s čimer zanika vsakršno obliko hierarhije med enakopravnimi subjekti mednarodnega prava.

Pogodbeno pravo urejata Dunajska konvencija o pogodbenem pravu ter Dunajska konvencija o sklepanju pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ter med mednarodnimi organizacijami. Kot del mednarodnega prava zanikata obstoj hierarhije med subjekti mednarodnih odnosov. To zasledimo že v njuni preambuli. Obe omenjeni konvenciji izpostavljata pomen suverene enakosti in neodvisnosti vseh držav. V nadaljevanju v 9. členu določata, da je za sprejem besedila pogodbe potrebno soglasje vseh vključenih držav in mednarodnih organizacij, kar implicira zavračanje kakršnekoli hierarhije. Podobno v konvencijah nakazuje tudi 24. člen, ki določa, da posamezna pogodba stopi v veljavo šele, ko je privolitev vzpostavljena s strani vseh sodelujočih držav oziroma mednarodnih organizacij, kar kaže na enakopravno obravnavanje vseh sodelujočih subjektov mednarodnih odnosov. Podobna določila, ki kažejo na enakopravno obravnavo pogajalskih strani, veljajo tudi za amandmaje in spremembe pogodb. Hkrati pa suvereno enakost subjektov ter s tem zanikanje obstoja hierarhije med subjekti določa tudi 34. člen, ki pravi, da posamezna pogodba za tretje države ali organizacije brez njihovega soglasja ne vzpostavlja nobenih pravic ali dolžnosti. Opazimo pa lahko hierarhijo obveznosti pogodbenic, ki jo ustvarja 103. člen Listine, ki pravi, da obveznosti iz Listine pravladujejo nad obveznostmi iz kateregakoli drugega meddržavnega dogovora.

Z vidika mednarodnih pogodb je smiselno preveriti, kako pogodbeni viri diplomatskega in konzularnega prava obravnavajo odnos med državami ter med državami in mednarodnimi organizacijami (Bohte in Sancini 2006, 64–9). Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih že v preambuli vsebuje zapis, da »države pogodbenice te konvencije upoštevajo cilje in načela Listine o suvereni enakosti držav«. Le-to implicira zavračanje obstoja hierarhije med državami v njihovih diplomatskih stikih. Nadaljnje v 2. členu definira, da je za vzpostavitev diplomatskih odnosov potrebno medsebojno soglasje, s čimer prav tako odvrča možnost obstoja hierarhije med državami. Odsotnost hierarhije v diplomaciji je izražena tudi v 16. členu, kjer Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih določa prednostni vrstni red vodij misij v posameznem razredu. Vrstni red vodij misij, ki pripadajo istemu razredu in so predstavniki različnih držav se namreč določa po datumu in uri prevzema funkcije²¹. Podobno določa tudi Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, ki v 16. členu določa prednostni

²¹ 16. člen ne spreminja prakse, ki jo ima sprejemna država glede prednosti nuncijskega.

vrstni red vodij konzulatov enakega razreda glede na datum izdaje eksekvature. Poleg tega enako kot Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih v 2. členu za vzpostavitev konzularnih odnosov postavlja predpogoj obstoja medsebojnega soglasja. Odnos med državami in mednarodnimi organizacijami ureja sicer neveljavna²² Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja. Tudi ta v 5. členu za vzpostavitev misije poleg soglasja države predpostavlja obstoj pravil organizacije, ki to dopuščajo, kar kaže na zavračanje obstoja hierarhije med enakopravnimi subjekti v mednarodnih odnosih. Enako tudi 17. člen za prednostni vrstni red med predstavniki držav določa abecedni vrstni red imen držav.

3. 1. 3 SPLOŠNA PRAVNA NAČELA IN ENOSTRANSKI PRAVNI POSLI

38. člen Statuta Meddržavnega sodišča²³ določa kot vir mednarodnega prava tudi splošna pravna načela, ki jih priznavajo civilizirane nacije. Gre za vir, ki se uporablja, kadar ni pogodbenih ali običajnih norm, ki bi jih bilo mogoče uporabiti v nekem primeru. Splošna pravna načela so preslikana iz ureditev t. i. civiliziranih držav. Da lahko neka pravna načela notranjega prava upoštevamo tudi kot splošna pravna načela mednarodnega prava, morata biti izpolnjena dva pogoja. Posamezno načelo mora veljati in biti enovito upoštevano v veliki večini držav. Obenem mora biti taisto načelo razumljeno kot zavezujoče in nujno potrebno tudi na mednarodni ravni (Conforti 2005, 41–5).

Enostranski pravni posli se navadno navezujejo na posamezno mednarodno pogodbo. Tako nimajo pravnih posledic zunaj okvirja konkretne mednarodne pogodbe. 31. do 33. člen Dunajske konvencije o pogodbenem pravu, ki govorijo o interpretiranju pogodb, določajo, da lahko na samo interpretacijo mednarodne pogodbe vplivajo tudi enostranski pravni posli. Leti lahko posledično tudi spremenijo pomen obvez pogodbenic. Enostranski pravni posli v mednarodnem pravu so lahko notifikacija, priznanje, protest, obljuba in odrek pravici (Türk 2007, 237–8).

²² Enako tematiko namreč na podoben način že urejajo Sporazumi o sedežu med posamezno državo sedeža in mednarodno organizacijo.

²³ Združeni narodi. 1945a. *Statut Meddržavnega sodišča – Statute of the International Court of Justice*, sprejet 26. junija 1945 v San Franciscu, v veljavi od 24. oktobra 1945.

3. 1. 4 POMOŽNA PRAVNA VIRI

Pomožna pravna vira sta namenjena zgolj za pomoč pri ugotavljanju vsebine pravnih norm in njihove razlage. Gre za sodno prakso oziroma judikaturu ter doktrino oziroma jurisprudence. Medtem ko so sodbe Meddržavnega sodišča obvezne samo za stranki v sporu in to le za določen primer, je lahko razlaga v obrazložitvi sodbe v pomoč pri uporabi istih pravnih norm v podobnih primerih. Doktrina pa zajema nauk najbolj kvalificiranih strokovnjakov (Türk 2007, 60–1).

Sodna praksa kaže, da mednarodno pravo zanika obstoj hierarhije med subjekti mednarodnega prava. Poleg že omenjenega primera sodbe sodišča ICJ v primeru Nikaragve proti ZDA, kjer je sodišče izpostavilo suvereno enakost med subjekti, je potrebno omeniti še Ločeno mnenje sodnika Weeramantry²⁴ v primeru svetovalnega mnenja o legalnosti grožnje ali uporabe nuklearnega orožja. Slednji se je v svojem nasprotovanju uporabi nuklearnega orožja skliceval med drugim tudi na suvereno enakost držav. Obenem je celo izpostavil, da ni nobeno pravno načelo bolj univerzalno sprejeto kot prav enakost narodov.

Kot pravi Simpson (2004, 26–9) tudi doktrina obravnava načelo suverene enakosti držav kot temelj mednarodnega prava.

3. 2 MEDNARODNO PRAVO IN VARNOST

Že izpostavljen koncept suverenosti in z njim suverene enakosti mednarodnopравниh subjektov daje državam varnost. Suverenost namreč v svojem temeljnem razumevanju pomeni enake pravice in dolžnosti za vse države. Prav to pa omogoča vzdrževanje mednarodnega miru in varnosti (Strieder 2007, 197–205). Benedetto (2005, 190–2) meni, da suverenost vsako državo tudi zavezuje, »da svoje oblastvene moči ne uveljavlja na ozemlju drugih, oziroma da s svojimi organi prisile ne opravlja dejanj prisilnega značaja ali takih, ki bi bila dovzetna za to, da se sprevržejo v prisilna«. Logika ideje suverene enakosti držav sovпада z idejo prepovedi uporabe sile (Farer 2004, 220). Gre torej za omejitve države, ki državi prepoveduje uporabo sile zoper drugo državo oziroma prepoved uporabe t. i. mednarodne sile (Benedetto 2005, 185). Preko koncepta suverenosti je mednarodna varnost zagotovljena v 2. členu Ustanovne listine Združenih narodov, kjer je zapisano načelo suverene enakosti članic. Tudi že izpostavljena Deklaracija sedmih načel prepoveduje neposredno ali posredno vmešavanje države v zadeve druge države. Poleg tega pa kot

²⁴ Weeramantry, Christopher. 1996. *Ločeno mnenje sodnika Weeramantry – Dissenting Opinion of the Judge Weeramantry*, ki se nanaša na *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 8. julij 1996.

elemente suverene enakosti navaja spoštovanje osebnosti drugih držav, nedotakljivost ozemeljske celovitosti in politične neodvisnosti države ter soobstoj držav v miru, kar teži k zagotavljanju mednarodne varnosti.

Suverena enakost je danes pod zaščito še enega temeljnega načela mednarodnega prava, in sicer prepovedi grožnje s silo ali uporabe sile v mednarodnih odnosih (Benedetto 2005, 193). Varnost držav je zagotovljena z mednarodnim pravom oziroma natančneje s sistemom kolektivne varnosti, ki je bil uveden leta 1945 z Ustanovno listino Združenih narodov. Države se tako odpovedo delu svoje suverenosti, in sicer uporabi sile, da bi zagotovile mednarodno varnost (Kelsen 2001, 7; Krause 2004, 44). Ustanovna listina Združenih narodov že v četrti točki 2. člena prepoveduje grožnjo s silo ali uporabo sile proti teritorialni nedotakljivosti ali politični neodvisnosti katerekoli države. Dovoljeni sta le dve izjemi, zajeti v 7. poglavju Listine, ki natančno določa delovanje v primeru kršitve mednarodne varnosti. Prva izjema je prisilna intervencija, odobrena s strani Varnostnega sveta OZN kot kolektivni odgovor na ogrožanje ali kršenje miru. Lahko gre za sankcije, ki ne vključujejo uporabe sile in so določene v 41. členu Listine, ali pa za oborožene ukrepe, kar omogoča 42. člen. 51. člen Listine pa državam podeljuje pravico do »individualne ali kolektivne samoobrambe v primeru oboroženega napada na člana OZN, dokler Varnostni svet ne ukrene, kar je potrebno za ohranitev mednarodnega miru in varnosti«. Ob tem je potrebno izpostaviti, da splošno sprejet ožji koncept preventivne samoobrambe tako dopušča samoobrambo, ko je grožnja neposredna, neizogibna, obenem pa ne dopušča izbire sredstev in časa za razmislek. Mednarodna skupnost pa je delno že pripravljena na sprejetje širšega razumevanje preventivne samoobrambe, ki opušča zahtevo po neposredni nevarnosti (Peter in Brglez 2007, 836–7).

3. 3 MEDNARODNO PRAVO IN ČLOVEKOVE PRAVICE

Po Farerju (2004, 222; Burke 2008, 40) poprej predstavljeno in v preteklosti prevladujočo vrednoto varnosti danes čedalje bolj izpodriva poudarjanje človekovih pravic. V sledečem podpoglavju se bom v luči človekovih pravic osredotočila na pravico do varstva osebnih podatkov. Slednja je bila s strani EU izpostavljena med pogajanja za sklenitev Sporazuma PNR. Kot pravijo Fuster, De Hert in Gutwirth (2008, 191) se namreč sistemi za varovanje osebnih podatkov v EU in ZDA precej razlikujejo, saj je sistem varovanja osebnih podatkov ZDA slabše razvit kot v EU (Bennett in Raab 1997, 258).

Prečiščena različica Pogodbe o delovanju EU v 16. členu navaja, da ima »vsakdo pravico do varstva osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj«. Z veljavnostjo Lizbonske pogodbe pa 6. člen Pogodbe o EU določa, da je Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, ki se prav tako osredotoča na varstvo osebnih podatkov, postala pravno obvezujoča. Le-ta namreč v 8. členu, tako kot Pogodba o delovanju EU, zapiše, da »ima vsakdo pravico do varstva osebnih podatkov, ki se nanj nanašajo«. V drugem odstavku pa še doda, da »se morajo osebni podatki obdelovati pošteno, za določene namene in na podlagi privolitve prizadete osebe ali na drugi legitimni podlagi, določeni z zakonom. Vsakdo ima pravico dostopa do podatkov, zbranih o njem, in pravico zahtevati, da se ti podatki popravijo«.

Nenazadnje pa je potrebno omeniti tudi Direktivo o varstvu osebnih podatkov, ki je bila navkljub nasprotovanju ZDA sprejeta leta 1995 in je obvezujoča za članice EU. Vpeljala je visoko raven zaščite osebnih podatkov v EU (Bannett in Raab 1997, 247; Fuster, De Hert in Gutwirth 2008, 191). V 1. členu predstavlja namen, ki je varovanje temeljnih pravic in svoboščin fizičnih oseb, še posebej pa njihove pravice do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov.

Za namen analize pogajanj, ki so vodila k sklenitvi Sporazuma PNR, je še posebej pomembno četrto poglavje Direktive o varstvu osebnih podatkov, saj obravnava prenos osebnih podatkov v tretje države. 25. člen določa, da je prenos osebnih podatkov v tretjo državo možen le, če ta tretja država zagotovi ustrezno raven varstva podatkov. Drugi odstavek tega člena določa ustreznost ravni varstva tretje države, in sicer je ocenjena glede na »vse okoliščine, ki so povezane s postopkom prenosa ali z nizom postopkov prenosa podatkov; predvsem je treba upoštevati značaj podatkov, namen in trajanje predlaganega postopka ali postopkov obdelave, državo izvora in ciljno državo, pravno ureditev, bodisi splošno ali sektorsko, ki je v veljavi v tretji državi, ter strokovne predpise in varnostne ukrepe, ki se uporabljajo v tej državi. 25. člen določa tudi, da lahko EK sprejme odločitev o ustreznosti ali neustreznosti ravni varstva podatkov ob prenosu v tretjo državo, pri čemer morajo države članice sprejeti ustrezne ukrepe za usklajitev z odločitvijo EK. Obenem se morajo države članice in EK »medsebojno obveščati o primerih, za katere menijo, da tretja država ne zagotavlja ustrezne ravni varstva«.

Možna odstopanja od določitev 25. člena so zapisana v 26. členu. Le-ta pravi, da se osebni podatki lahko prenesejo v državo, ki ne zagotavlja ustrezne varnosti, ko je posameznik, na katerega se osebni podatki nanašajo, podal privolitev, ko je prenos potreben za sklenitev ali izvedbo pogodbe med posameznikom in upravljavcem ali med upravljavcem in tretjo stranko.

Odstopanje je možno tudi na podlagi zakona, javnega interesa ali zaradi izvajanja pravice do javnih zahtevkov. Prenos je dovoljen, tudi ko gre za zaščito življenjskih interesov posameznika ali pa za prenos podatkov, ki so že v javnem registru. Drugi odstavek 26. člena omogoča tudi prenos podatkov v primeru, ko upravljavec zagotovi ustrezne zaščitne ukrepe. Četrty odstavek pa izpostavlja pravico EK, da se lahko odloči, da v posameznem primeru standardna pogodbeno določila nudijo zadostno zaščito.

Že ob sprejetju Direktive o varstvu osebnih podatkov je bilo jasno, da ZDA ne izpolnjujejo s 25. členom določene ustrezne ravni varstva podatkov. Tako je bil za namene poslovanja ameriških podjetij sprejet dogovor, imenovan Varni pristan.²⁵ Ta podjetjem omogoča sprejem praks, ki zagotavljajo ustrezno raven podatkov, potrebno za prenos osebnih podatkov iz EU v ZDA. Vendar pa je ta sporazum namenjen zgolj podjetjem in ne omogoča prenosa podatkov ameriškim zakonodajnim oblastem, ki želijo prejemati podatke iz EU, da bi se borile proti mednarodnemu terorizmu (Fuster, De Hert in Gutwirth 2008, 191–2; Svet EU 2007b). Prav zaradi tega pa se EU pogosto očita, da je 25. člen Direktive o varstvu osebnih podatkov namenjen vplivanju na tuje vlade. Te sili k uvedbi strožje zakonodaje na področju varstva osebnih podatkov. Pa vendar se omenjena direktiva ne nanaša na delovanje podjetij v tretjih državah, pač pa zgolj na izvoz osebnih podatkov iz EU. S tem želi zagotoviti, da je standard varnosti podatkov, ki je zagotovljen na območju EU, enak tudi ob prenosu podatkov iz EU (Caruana in Cannataci 2007, 102).

3. 4 MEDNARODNO LETALSKO PRAVO

Ker se obravnavana pogajanja dotikajo letalskega prometa, je pomembno znotraj mednarodnopravnega okvirja pogledati še relevantno obstoječe letalsko pravo. Le-to se je začelo razvijati 23. aprila 1784, ko je le pet dni po prvem poskusu letenja z balonom, bila izdana uredba o prepovedi poletov balonov nad mesti brez policijskega dovoljenja. Sicer pa je pri nastajanju mednarodnega letalskega prava bila močno prisotna tendenca, da se instituti prava morja prenesejo v letalsko pravo. Mednarodno letalsko pravo se je tako začelo oblikovati leta 1910 s Pariško konferenco. Na naslednji pariški konferenci, 13. oktobra 1919, so države podpisale prvi instrument o mednarodnem letalskem pravu, in sicer Konvencijo o

²⁵ Dogovor varni pristan – *Safe Harbour Agreement*, sprejet s strani ZDA 24. julija 2000, s strani EK 28. julija 2000, v veljavi od 19. septembra 2000.

ureditvi zračnega prometa.²⁶ Naslednji mejnik v kodifikaciji mednarodnega letalskega prava je bila Konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu (Čikaške konvencije),²⁷ ki je bila sprejeta 7. decembra 1944 na Čikaški konferenci (Čičerov 2009, 105–15).

Sprva se velja osredotočiti na koncept zračnega prostora. V mednarodnem letalskem pravu velja splošno pravno načelo državne suverenosti v zračnem prostoru nad njenim ozemljem. Tako so se pravice posamezne države, ki izhajajo iz suverenosti nad njenim ozemljem, razširile tudi na zračni prostor nad njo (Čičerov 2009, 107). Na Pariški konferenci leta 1919 je bila prvič priznana popolna in izključna suverenost vseh držav v zračnem prostoru nad njihovimi ozemlji. To načelo velja tudi za običajno mednarodno letalsko pravo, kar je razvidno iz že omenjene sodbe sodišča ICJ v primeru Nikaragva proti ZDA. Sodišče je namreč izpostavilo, da obče običajno pravo zahteva spoštovanje teritorialne suverenosti posamezne države. Tudi doktrina obravnava načelo teritorialne suverenosti kot temelj mednarodnega letalskega prava. Obravnavano načelo je bilo kodificirano v pogodbenemu pravu, in sicer v Konvenciji o ureditvi zračnega prometa (Čičerov 2009, 111). Načelo popolne in izključne suverenosti je bilo leta 1944 zapisano tudi v prvem členu Čikaške konvencije. Le-ta nadalje določa, da je pravica države, da v svojem zračnem prostoru posebej dovoljuje redni letalski prevoz, kabotažo, letenje brezpilotnih letal, prepovedana območja, pristajanje na carinskih letališčih, uporabo letalskih predpisov, vstop in ureditev dovoljenj in preiskavo zrakoplova. Zapisano potrjuje tudi sodna praksa. V primeru Nikaragve proti ZDA je v Ločenem mnenju sodnika Schwebel²⁸ zapisano, da se šteje, da je načelo teritorialne suverenosti neposredno kršeno z nedovoljenim preletom državnega ozemlja z letalom, ki pripada vladi druge države ali je pod njenim nadzorom.

Pomembno se je posvetiti še pravni ureditvi mednarodnega letalskega prevoza. Le-to ureja mednarodno pogodbeno pravo, in sicer 6. člen Čikaške konvencije, ki določa: »Redni letalski promet se sme izvajati nad ozemljem države pogodbenice ali v njeno ozemlje le, če je ta država izdala posebno dovoljenje ali na drug način to odobrila. Ta promet se lahko odvija le v skladu s pogoji, navedenimi v dovoljenju ali odobritvi«. Pomembnost delitve mednarodnega

²⁶ *Konvencija o ureditvi zračnega prometa – Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation*, sprejeta 13. oktobra 1919 v Parizu, kjer jo je sprejelo 28 pogodbenic, v veljavi od 11. julija 1922.

²⁷ *Konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu – Convention on International Civil Aviation*, sprejeta 7. decembra 1944 v Chicagu, kjer jo je sprejelo 52 pogodbenic, v veljavi od 4. aprila 1947.

²⁸ Schwebel, M. Stephen. 1986. *Ločeno mnenje sodnika Schwebel – Dissenting Opinion of the Judge Schwebel*, ki se nanaša na primer *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nikaragva proti ZDA), 27. junij 1986.

letalskega prevoza potnikov na občasne, ki zajemajo čarterske prevoze, ter na redne prevoze, kot predstavnik doktrine izpostavlja tudi Čičerov (2009, 175–6).

Občasne prevoze ureja 5. člen Čikaške konvencije, ki določa, da letala, ki ne letijo v rednem mednarodnem zračnem prometu, ne potrebujejo vnaprejšnjega dovoljenja za prilet v državo oziroma prelet države ter za pristanek v nekomercialne namene. So pa v celoti podrejeni zakonom, uredbam, pogojem in omejitvam države, v kateri bodo vkrcali ali izkrcali potnike.

Redni zračni promet ureja poprej omenjeni 6. člen Čikaške konvencije. Slednjega je moč videti kot oviro za liberalizacijo prometnih pravic, zato je čikaška konferenca vpeljala tudi veljavni Mednarodni sporazum o storitvah zračnega tranzita,²⁹ imenovan tudi Sporazum dveh svobod oziroma privilegijev. Le-ta pogodbenice zavezuje, da druga drugi dovoljujejo prelete skozi njihove zračne prostore brez pristajanja ter pristajanje zaradi razlogov, ki niso povezani s prometom.

Znotraj mednarodnega pogodbenega letalskega prava letalski prevoz urejajo tudi bilateralne mednarodne pogodbe o letalskih storitvah. Za sklepanje le-teh se države opirajo na standardni vzorec dvostranskega sporazuma o rednem zračnem prometu, ki ga uporablja Mednarodna organizacija civilnega letalstva (*International Civil Aviation Organization – ICAO*) (Čičerov 2009, 179–80). Kot vzorčni model se uporablja Sporazum o letalskih storitvah med ZDA in Veliko Britanijo iz leta 1946, imenovan tudi Bermuda I. Izpostavljam t. i. sporazume odprtega neba, kot je sporazum iz leta 2008, ki je bil sklenjen tudi med ZDA in EU. Slednji dovoljuje letalskim prevoznikom EU in ZDA, da letijo na kateri koli zračni poti med katerimi koli točkami v ZDA in EU.

Omenim naj še računalniški rezervacijski sistem (*Computer Reservation System – CRS*). Gre za aktivno bazo podatkov, ki hrani podatke o vseh letih, cenah, tarifah in celo številke sedežev posameznih potnikov (Čičerov 2009, 182). Svet EU je že leta 1989 sprejel Uredbo Sveta o kodeksu poslovanja računalniških sistemov rezervacij,³⁰ ki med drugim v 6. členu določa, da »prodajalec sistema informacij o potniku brez privolitve le-tega ne sme posredovati tistim, ki ne sodelujejo pri poslu«, s čemer se zagotavlja varstvo osebnih podatkov.

²⁹ *Mednarodni sporazum o storitvah zračnega tranzita - Chicago International Air Services Transit Agreement*, sprejet 7. decembra 1944 v Chicagu, kjer ga je sprejelo 52 pogodbenic, v veljavi od 30. januarja 1945.

³⁰ Svet EU. 1989. *Uredba Sveta (EGS) št. 2299/89 z dne 24. julija 1989 o kodeksu poslovanja računalniških sistemov rezervacij*, sprejeta 24. julija 1989, v veljavi od 29. julija 1989.

4 ANALIZA POGAJANJ ZA SKLENITEV SPORAZUMA PNR

Osrednja tema mojega dela je analiza pogajanj, ki so vodila do sklenitve Sporazuma PNR. Analizirala sem dokumente, ki prikazujejo stališča pogajalk, potek pogajanj ter sklenjene sporazume. Pri tem sem se opirala na nastavke iz prvih dveh poglavji, torej na teoretski okvir ter mednarodno pravo. Začela bom s predstavitvijo začetnih stališča ZDA in EU, nato se bom osredotočila na pogajanja. Nadaljevala bom s predstavitvijo rezultatov pogajanj, na koncu pa bom ovrednotila celoten proces pogajanj ter sklenjen končni Sporazum PNR.

4.1 ZAČETNA STALIŠČA ZDA

Kot je Carinska služba ZDA napisala v skupni izjavi³¹ z EK, so ZDA po terorističnih napadih 11. septembra 2001 sprejele zakonodajo, ki naj bi omogočila prepoznavo morebitnih teroristov in drugih groženj nacionalni in javni varnosti ter tako preprečila morebitne nove teroristične napade (Zeff 2008, 8–9; Carinska služba ZDA).

Gre za Zakon o letalski in transportni varnosti,³² ki je bil sprejet 19. novembra 2001. V 115. členu pravi, da »najkasneje v 60 dneh po tem, ko omenjeni zakon stopi v veljavo, morajo vsi tuji letalski prevozniki, ki prečkajo njihovo ozemlje oziroma ozemlje ZDA predstavljati njihovo začetno ali končno destinacijo, pooblaščenca za carine zagotoviti elektronski prenos podatkov o potnikih in posadki na letu«. Podatki morajo vsebovati naslednje informacije: polno ime, datum rojstva in državljanstvo, spol, številko potnega lista in državo, ki je potni list izdala, številko vize ali zelene karte ter druge podatke o potnikih in članih posadke, za katere pooblaščenec za carine oceni, da so potrebni za zagotavljanje letalske varnosti. Nadalje zakon določa, da morajo tuji letalski prevozniki poskrbeti, da so PNR podatki ob prošnji s strani carinske službe le-tej vedno dostopni. Zahtevani podatki o potnikih in članih posadke posameznega leta morajo biti preneseni carinski službi ZDA, ki predstavlja del Ministrstva Združenih držav za domovinsko varnost (DHS – *Department of Homeland Security*), pred pristankom letala na ameriških tleh. Čas prenosa podatkov, njihova oblika in način prenosa morajo biti takšni, kot jih določi carinska služba. Na ta način pridobljeni podatki so lahko z namenom zagotavljanja nacionalne varnosti posredovani ameriškim zveznim agencijam. Skladno z obravnavanim zakonom ima tako dostop do PNR podatkov oddelek Ministrstva

³¹ Urad za carine in mejno varnost in Evropska komisija. 2003. *European Commission/US Customs talks on PNR Transportation: Joint Statement*, sprejet in v veljavi od 18. februarja 2003 v Bruslju.

³² *Zakon o letalski in transportni varnosti – Aviation and Transportation Security Act*. Public Law 107-71, 19. november 2001.

ZDA za domovinsko varnost, in sicer Urad za carinsko in mejno zaščito (*Bureau of Customs and Border Protection – CBP*). Zagotavljanje nacionalne varnosti je kot element splošnega pravnega načela o suverenosti globoko usidran v ameriško zakonodajo. Če pa to nacionalno zakonodajo pogledamo skozi mednarodno letalsko pravo oziroma natančneje 6. člen Čikaške konvencije, lahko vidimo, da je pri rednem letalskem prometu država tisti akter, ki določa pogoje za letenje nad svojim ozemljem.

Podobne zahteve, kot jih predstavlja izpostavljeni Zakon o letalski in transportni varnosti, postavlja tudi 402. člen Zakona o reformi izboljšanja mejne varnosti in vstopnih viz,³³ ki amandmira 231. člen Zakona o imigraciji in državljanstvu.³⁴ Pomembno je vedeti, da so bila s sprejemom omenjenih zakonov obelodanjena začetna stališča ZDA, ki naj bi bila sicer znana šele v četrti oziroma informativni fazi pogajanj.

Na kratko, gre torej za zahtevo, da tuji letalski prevozniki, katerih letalske poti se dotikajo ozemlja ZDA, zagotovijo ameriškim organom dostop do podatkov iz rezervacijskih sistemov in sistemov za nadzor odhodov oziroma dostop do t. i. PNR podatkov.

PNR podatki predstavljajo bazo podatkov o potnikih, ki jo hranijo letalske in potovalne agencije. Gre torej za podatke o posameznikih, ki jih letalske družbe potrebujejo ob prodaji letalskih vozovnic. Te baze vsebujejo podatke, ki vsebujejo poleg imena, datuma rojstva in podatkov iz potnega lista posamezne osebe tudi službeni naslov, telefonske številke in celo prehrabne preference posameznika. Vsaka baza zapisov navadno vsebuje do 64 točk osebnih podatkov potnikov, odvisno od posamezne letalske družbe in potnikov (Hailbronner, Papakonstantinou in Kau 2008, 188–9). Potniki vse podatke podajo prostovoljno. ZDA so si na začetku pogajanj želele pridobiti vseh 64 podatkov. Verjamejo namreč, da lahko računalniško procesiranje podatkov pokaže na sumljive osebe. Kot je v intervjuju povedal Dragutin Mate (2007), ki je v pogajanjih sodeloval kot slovenski minister za notranje zadeve, računalnik namreč išče ponavljajoče se vzorce. Ko najde tri povezave, začne računalnik iskati tretjo osebo, ki je povezana s prvo. Navadno namreč teroristi potujejo iz različnih držav, plačujejo z različnimi bančnimi karticami itd., najlažje pa jih je med seboj povezati preko tretje osebe.

Kot je zapisano na spletnih straneh *Statewatch* in Univerze v Granadi (2003), so ZDA ob začetku pogajanj, ki so se pričela jeseni leta 2002, znižale svoje zahteve po PNR podatkih, in

³³ *Zakon o reformi izboljšanja mejne varnosti in vstopnih viz – Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*. Public Law 107-173, 14. maj 2002.

³⁴ *Zakon o imigraciji in državljanstvu – Immigration and Nationality Act*. Public Law 82-414, 27. junij 1952.

sicer iz poprej vseh 64 podatkov na 43. To so: koda lokatorja evidence PNR, datum rezervacije, datum potovanja, ime, druga imena v PNR, naslov, število potnikov v PNR, podatki o sedežu, oblika plačila, naslov plačnika, kontaktne telefonske številke, načrt potovanja, pogostost potovanj (ta podatek zajema količino prevoženih milj in kraje potovanj), ime potovalne agencije, ime potovalnega agenta, informacije o letih pod skupno oznako, potovalni status potnika, razdeljene/ločene informacije, brezplačne vozovnice – informacije o programih zvestobe in ugodnosti, informacija o enosmerni vozovnici, elektronski naslov, podatki z vozovnice, cena vozovnice, splošni zaznamki, številka vozovnice, številka sedeža, datum izdaje vozovnice, dobljene informacije iz naprednega potniškega informacijskega sistema (*Advance Passenger Information System – APIS*), podatek o preteklih zamudah leta, število kosov prtljage, podatek o morebitnih preteklih nakupih vozovnic tik pred vzletom letala, število kosov prtljage ob posameznih preteklih letih, informacije o OSI (opcijske informacije o storitvah – *Optional Services Information*) storitvah, ki lahko vključujejo informacije, kot so kontakt potnika v tujini, kontakt bližnje osebe za primer kakršne koli nesreče ali morebitne podatke o invalidnosti in drugih zdravstvenih težavah, informacije o SSR (prošnje o posebnih storitvah – *Special services Request*), ki zajemajo podatke o prehrabnih ali sedežnih preferencah, informacije o SSI (informacije o posebnih storitvah – *Special Services Information*), ki vsebujejo tudi podatek o tem, kolikokrat med letom potrebuješ stewardeso, prostovoljna ali neprostovoljna izboljšava, podatki o izvoru informacij ter vse pretekle spremembe v PNR. Zahteva po zadnjih štirih podatkih je dodana s strani TSA: polno ime potnika, datum rojstva, naslov stalnega prebivališča ter domača telefonska številka. Pomembno se mi zdi izpostaviti dejstvo, na katerega opozarja tudi Mate (2007), da se prehrabne preference uporabljajo celo kot indikator veroizpovedi.

Kot je povedal Mate (2007), so ZDA v začetku leta 2002 zahtevale od vseh čezoceanskih prevoznikov iz EU pridobitev podatkov PNR še pred vzletom posameznega letala. V nasprotnem primeru bi se morala EU soočiti z globo. Ob tem pa je treba poudariti, da ZDA leta 2002 niso imele zakona, ki bi varoval osebne podatke posameznikov, niti niso imele v načrtu, da bi takšen zakon uvedle (Statewatch 2011). Poleg tega organi ZDA nimajo urejenega nadzora nad pretokom podatkov med lastnimi agencijami. Iz tega sledi, da je vrednota varnosti v notranji zakonodaji ZDA bolj usidrana kot pa vrednota varovanja osebnih podatkov. Tako je koncept varovanja podatkov v praksi s strani ZDA podrejen konceptu varnosti, ki ga ZDA postavljajo na prvo mesto. To kaže, da je ameriško razumevanje varnosti, podobno tistemu, ki ga izpostavljajo realistični pristopi.

Pred začetkom pogajanj so ZDA načrtovale enostavno širitev sistema APIS, ki so ga že uporabljale v dogovoru z nekaterimi državami, med drugimi tudi z Avstralijo in Novo Zelandijo. Avstralija zagotavlja, da so podatki elektronsko posredovani organom ZDA najkasneje 15 minut za tem, ko posamezno letalo vzleti proti ZDA, oziroma 15 minut pred vzletom letala, ki leti iz ZDA. Tako imajo organi ZDA dovolj časa, da procesirajo podatke še pred pristankom oziroma vzletom letala. Prenos podatkov naj bi potekal preko sistema za mednarodni prenos podatkov, ki so ga uvedli Združeni narodi. Gre za EDIFACT (elektronska izmenjava podatkov za upravo, trženje in prevoz – *Electronic Data Interchange For Administration, Commerce and Transport*), ki zagotavlja prenos podatkov iz sistema APIS (National Business Aviation Association 2011). ZDA takšen sistem uporabljajo z drugimi državami in pričakovano je bilo, da bo postal svetovno sprejet sistem za izmenjavo podatkov o potnikih, torej ga bo sprejela tudi EU (Statewatch 2011).

Glede dobe hranjenja podatkov so ZDA želele, kot je povedal Mate (2007), hraniti podatke državljanov držav članic EU za vedno. Od preostalih držav namreč ZDA dobijo podatke PNR brez časovne omejitve njihovega hranjenja.

V sklopu sledečih pogajanj je bila torej multilateralna diplomacija uporabljena kot način za uresničevanje lastnih zunanjepolitičnih ciljev, ki so izhajali iz notranje zakonodaje ZDA. Diplomacijo v tem primeru lahko torej razumemo kot kanal za komunikacijo, kot jo označujejo liberalistični pristopi.

4. 2 ZAČETNA STALIŠČA EU

Nova zakonodaja ZDA je evropske letalske prevoznike primorala, da se v zameno za polete v, iz in preko ozemlja ZDA podredijo njihovim zahtevam, pa čeprav s tem kršijo pravo EU (Hailbronner, Papakonstantinou in Kau 2008, 189).

EU se je v svojem stališču do zahtev ZDA oprla na pravo in iz njega izhajajoče človekove pravice. Poudarjam, da je v EU zaščita osebnih podatkov postala institucionalizirana. Zakonodaja EU vsebuje najmočnejših zakone in direktive, ki ščitijo prenos osebnih podatkov in zasebnost državljanov EU. To dokazuje, da je sistem varovanja osebnih podatkov v EU bolj razvit kot v ZDA. Tako so ob zahtevah ZDA predvsem EP in pa interesne skupine opozarjale, da bi bil prenos PNR podatkov v ZDA nasproten zakonodaji EU (Zeff 2008, 3), natančneje že predstavljeni Direktivi 95/46/ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov, ki zahteva, da ob predpostavki prenosa podatkov v tretjo državo, le-ta zagotavlja ustrezno raven varovanja podatkov. Omenjena

direktiva je v EU vpeljala visoko raven zaščite osebnih podatkov in je obvezujoča za vse države članice.

Z namenom varovanja osebnih podatkov je bila skupaj z 29. členom Direktive 95/46/ES ustanovljena tudi t. i. Delovna skupina za zaščito podatkov po 29. členu (Delovna skupina). Le-ta je ob seznanitvi z zahtevami ZDA napisala Mnenje o prenosu vnešenih podatkov o potnikih in drugih podatkov o potnikih s strani evropskih letalskih prevoznikov v ZDA.³⁵ Sprva so zapisali, da se podatki nanašajo na prepoznavanje posamezne osebe, hkrati pa so podatki obdelani znotraj EU, zaradi česar spadajo pod okrilje omenjene direktive. Delovna skupina najprej izpostavlja vprašanje varnosti. Elektronski prenos podatkov, kot ga zahtevajo ZDA, podatkov ne varuje zadostno pred zlorabo s strani nepooblaščenih tretjih oseb. Nadalje se delovna skupina posveti namenu zbiranja podatkov. Zbiranje tako širokega spektra podatkov, ki presega podatke, potrebne za nakup letalske vozovnice, ni kompatibilno s prvotnim namenom zbiranja podatkov. Člen 6(1)(c) namreč določa, da morajo biti osebni podatki »primerni, ustrezni in ne pretirani glede na namene, za katere se zbirajo in/ali naprej obdelujejo«. Hkrati člen 6(1)(b) pravi, da se podatki, zbrani za točno določen namen, ne smejo naprej obdelovati na način, ki ni združljiv s prvotnim namenom. Omenjena določila 6. člena varovanja podatkov je mogoče na podlagi 13. člena omejiti s predpisi ali omejitvami, ki jih sprejmejo države članice, da bi zaščitile tudi države ali javno varnost.

Delovna skupina se je v svojem mnenju posvetila tudi čezmejnemu prenosu podatkov. Prenos podatkov, kot ga zahtevajo ZDA, po oceni delovne skupine ne ustreza predpisu iz 25. člena, ki zahteva, da tretja država zagotavlja ustrezno raven varnosti podatkov. Ameriška zakonodaja o zasebnosti, ki se nanaša na zvezne oblasti ZDA, je namenjena zgolj varovanju podatkov državljanov ZDA. Že ob sprejetju Direktive 95/46/ES je bilo znano, da ZDA ne izpolnjujejo zahtevane ustreznosti. Dogovor Varni pristan pa v primeru prenosa podatkov vladnim oblastem ni relevanten. Odstopanja od 25. člena, ki so navedena v 26. členu, po oceni Delovne skupine za obravnavani primer niso uporabna. Glede na zahteve ZDA, posamezni potnik namreč ne poda soglasja k prenosu podatkov. Prav tako je zaradi količine osebnih podatkov nemogoče uporabiti odstopanje, ki bi bilo dovoljeno v primeru potrebe za izpolnitev pogodbe med posameznikom in upravljavcem. Delovna skupine je zapisala, da ni uporabno odstopanje, ki dovoljuje prenos podatkov zaradi pomembnega javnega interesa. Izpostavlja namreč, da potreba po prenosu podatkov ni dokazana, prav tako pa poudarja, da ni

³⁵ Article 29 Data Working Party. 2002. *Opinion 6/2002 on transmission of Passenger Manifest Information and other data from Airlines to the United States*, sprejet 24. oktobra 2002.

sprejemljivo, da bi enostranske odločitve tretje države zaradi varovanja svojega javnega interesa vodile k prenosu podatkov, ki jih sicer ščiti Direktiva 95/46/ES. Nenazadnje pa prenos podatkov ne more biti upravičen niti na podlagi varovanja življenjskih interesov posameznika. Tako Delovna skupina izpostavlja potrebo po dialogu med EU in ZDA, ki bi vodil k rešitvi o zagotavljanju ustrezne ravni varovanja prenesenih podatkov.

Delovna skupina je predstavila tudi sporne točke ameriškega dostopanja do PNR podatkov v evropskih rezervacijskih sistemih. Na tem mestu sprva izpostavi, da 4. člen Direktive 95/46/ES določa njeno relevantnost v primeru, ko gre za dostopanje do podatkov, ki so bili pridobljeni na ozemlju EU s strani organov ZDA. Težavo prostega dostopa ameriških oblasti predstavlja dejstvo, da se lahko vidijo tudi podatki potnikov, ki ne potujejo v, iz ali preko ozemlja ZDA in so tako nerelevantni. PNR podatki vsebujejo tudi občutljive podatke, ki razkrivajo vero, raso in etnično skupino posameznih potnikov. Direktiva že v osnovi prepoveduje obdelavo takšnih podatkov. Pa vendar Delovna skupina izpostavlja, da imajo, glede na člen 8(4), države članice možnost odobriti tudi prenos občutljivih podatkov, ko gre za javni interes. Delovna skupina je izpostavila še eno sporno vprašanje glede obdelave podatkov PNR s strani ZDA. Podatki se namreč lahko obdelujejo le v primeru, da so relevantni glede na namen prvotnega zbiranja podatkov. Osebni podatki se v rezervacijskih sistemih ne bi smeli več obdelovati glede na dejstvo, da niso več uporabni za potovanje, zaradi katerega so bili pridobljeni.

Tako je delovna skupina predlagala, da EU na začetku pogajanj z ZDA zahteva točne in jasno izražene informacije o zahtevah ZDA, kar je EK tudi storila v mednarodnem dvostranskem aktu, in sicer Skupni izjavi EK in CBP.

Uradno stališče EU, ki je bilo podano s strani EK ob začetku pogajanj, torej v informacijski fazi pogajanj, je bilo izpostavljeno v že omenjeni Skupni izjavi. Kot je zapisal predsednik Delovne skupine Rodota,³⁶ je upoštevalo nekatera njihova priporočila. EK je kot predstavnica EU na mednarodnem odru pri pogajanjih za sprejem sporazumov izpostavila solidarnost z ciljem ZDA: preprečevati terorizem in boriti se zoper njega. Tako je poudarila željo, da obe strani čim hitreje dosežeta dogovor, ki bo obojestransko sprejemljiv. Za dosego le-tega, je EK predlagala ZDA, da zagotovijo sledeče informacije: nacionalno pravo, ki obravnava zaščito podatkov in prakse s področja zaščite podatkov, namen uporabe podatkov

³⁶ Rodota, Stefano, Chairman of Article 29 Working Party. 2003b. *Letter to Chairman of Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs, Mr. Jorge Salvador Hernandez Mollar*, 3. Marec 2003.

in časovna omejitev rabe podatkov, pogoji in omejitve posredovanja podatkov in posredovanje tretjim akterjem, zaščita podatkov pred nepooblaščenimi dostopami, trajanje in način shranjevanja podatkov, nadaljnji ukrepi za zagotavljanje varnosti občutljivih podatkov, možnosti za potnike, ki jim omogočajo dostop in popravek podatkov ter reciprociteta. Na podlagi teh podatkov bi lahko EK ocenila, ali je prenos PNR podatkov skladen s 6. odstavkom 25. člena Direktive 95/46/ES. Prav tako bi lahko preverila skladnost z že omenjeno Uredbo Sveta o kodeksu poslovanja računalniških sistemov rezervacij.

EK je v Skupni izjavi EK in CBP izpostavila, da privolitev evropskih letalskih prevoznikov, ki so pod zahtevami ZDA pristali na neoviran dostop CBP do evropskih baz podatkov PNR, od 5. marca 2003 ne bo več veljala. Namesto tega bo začasno dovoljen zgolj dostop in procesiranje podatkov potnikov, ki letijo v, iz ali preko ozemlja ZDA.

Stališče EU je bilo, da mora CBP pri začasnem dostopanju do podatkov PNR upoštevati načela Direktive 95/46/ES. Glede občutljivih podatkov bo potrebno sprejeti ukrepe, ki bodo te podatke ščitili skladno z zakonodajo EU. EK je dopustila prenos podatkov med CBP in drugimi organi ZDA v primerih, ko gre za preprečevanje in boj proti terorizmu ter druga resna kazniva dejanja, in sicer zgolj ob specifični prošnji za prenos podatkov iz baze CBP.

EU je nasprotovala interesu ZDA, da se podatki, posredovani ZDA, lahko posredujejo tudi drugim vladam (Zeff 2008, 3). EU je sicer dopustila prenos podatkov iz CBP k drugim organom ZDA pod že prej predstavljenimi pogoji, pa vendar, kot je potrdil Mate (2007), temu ni bila najbolj naklonjena, in sicer zaradi neobstoja zagotovil, da bodo te agencije varovale podatke. V takšnem primeru bi bil tudi kasnejši izbris podatkov otežen. Stališče EU namreč ni sovpadalo s stališčem ZDA, ki so sprva hotele prenos podatkov brez omejitve njihovega hranjenja. Ob začetku pogajanj, sta bili EK in Svet EU še posebej zaskrbljena zaradi pomanjkanja ustrezne zaščite posameznikov pred napakami, zaradi katerih bi po obdelavi njihovih osebnih podatkov bili nedolžni posamezniki tarče nadaljnjih podrobnih preiskav (Zeff 2008, 3).

Ob vsem tem je EK v Skupni izjavi EK in CBP poudarila, da je na dolgi rok potrebno skleniti multilateralni sporazum, saj bi bilo delovanje na podlagi enostranskih ali bilateralnih zahtev nepraktično. EK pa se je ob začetku pogajanj z ZDA, leta 2003, odločila, da bo podatke PNR obravnavala kot poslovne podatke (Zeff 2008, 14).

Pa vendar znotraj EU ni bilo soglasja med institucijami EU, kar je vplivalo na njeno pogajalsko vlogo. Oslabljen je bila zaradi oddaljenosti diplomacije EU od tradicionalne diplomacije. Lahko jo torej razumemo tudi kot posledico diplomacije brez države. V tem

obdobju je EU namreč manjkala enotna in jasno določena zunanja politika. Odbor EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve je 11. marca 2003 izdal predlog resolucije o prenosu osebnih podatkov s strani letalskih prevoznikov ob čezatlantskih letih.³⁷ V njem je izrazil razočaranje nad hitrim sprejemom Skupne izjave med EK in ZDA. Izjava je po mnenju odbora neustrezna za EU, saj dovoljuje direkten dostop do podatkov v bazah na območju EU ter ne zagotavlja zadostne zaščite osebnih podatkov.

EU je tako ob samem začetku pogajanj pristala na začasni ukrep, ki je glede na razhajajoča se mnenja znotraj EU sporen na točki skladnosti z Direktivo 95/46/ES. Glede na zahteve ZDA je očitno, da je bilo sprejetje takšnega začasnega ukrepa s strani ZDA posledica diplomacije, ki jo je uporabila ZDA. Le-ta se je namreč oprla na mešano diplomacijo, saj je uporabila tudi gospodarske ukrepe. S tem, ko je prenos podatkov PNR s strani evropskih letalskih prevoznikov uporabila kot predpogoj za nadaljnjo uporabo sicer že obstoječih rednih letalskih linij in s tem, ko je za primer neupoštevanja njenih zakonskih določil predpisala globo za letalske družbe, je pritiskala na EK in jo posredno prisilila k sprejetju začasnih ukrepov, ki ji sicer niso bili v korist, hkrati pa so bili sporni glede na zakonodajo EU ter neskladni z njeno zunanjo politiko. Slednje še posebej drži, če upoštevamo, da so že omenjena namigovanja o tem, da je 25. člen direktive namenjen pritisku na tretje države, naj uvedejo strožjo zakonodajo na področju varstva osebnih podatkov, pravilna.

Lahko se vprašamo, zakaj je bilo sprejetje takšnih začasnih ukrepov sploh potrebno še pred iztekom pogajanj. Takšen odziv EK kaže razumevanje zahtev ZDA kot obveznih in legitimnih, kar pa implicira hierarhičen odnos med EU in ZDA, kot ga predstavlja Clark (1989, 2–3).

4. 3 POGAJANJA

4. 3. 1 POGAJANJA DO SKLENITVE SKLEPA SVETA EU O SKLENITVI SPORAZUMA Z DNE 17. MAJ 2004

Skupni izjavi EK in CBP iz februarja 2002 je bil priložen aneks z zavezami ZDA. Iz le-teh je očitno, da so ZDA glede na Direktivo 95/46/ES nekoliko spremenile prvotne zahteve. ZDA so se zavezale, da bodo podatke PNR uporabljali za »preprečevanje terorizma in drugih groženj nacionalni in javni varnosti«. Ob tem bodo dostopali zgolj do podatkov potnikov, ki potujejo v, iz ali preko ozemlja ZDA. Zavezali so se, da bo CBP imela možnost dostopati do

³⁷ Odbor EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve. 2003a. *Motion for a Resolution on transfer of personal data by airlines in the case of transatlantic flights*, sprejet 6. marca 2003.

podatkov v rezervacijskih sistemih, dokler ne bodo letalski prevozniki vpeljali tehnologijo, ki jim bo omogočala, da bodo sami posredovali podatke CBP. Podatke bodo obravnavali kot informacije občutljivega značaja, zaupne osebne informacije in kot zaupne poslovne informacije letalskega prevoznika. Kot take bodo evidence v bazah podatkov izvzete iz razkritja, ki ga sicer omogoča Zakon o prostem dostopu do informacij (*Freedom of Information Act* – FOIA).³⁸ ZDA so se zavezale, da bodo podatke shranile v podatkovne baze CBP, do njih pa bodo dostopali zgolj pooblaščenim uslužbencem CBP. Uporaba podatkov bo omejena na branje, in sicer zgolj na podlagi dovoljenega uradnega namena. Hkrati se bodo detajli vsakršnega dostopa do podatkov posneli. Da bi preprečili kakršnokoli zlorabo, bodo uslužbenci zaključili urjenje za varovanje podatkov, za primer kršenja varovanja podatkov pa so predpisani disciplinski ukrepi ter kazni. Glede dostopa do podatkov s strani drugih agencij ZDA so se le-te zavezale, da tuje, zvezne države in lokalne agencije nimajo neposrednega dostopa do podatkov v podatkovni bazi CBP. Vseeno pa lahko ob predloženih prošnji omenjene agencije dobijo PNR podatke, ko gre za nacionalno varnost ali druge legitimne in zakonite namene. Možen je celo nadaljnji prenos podatkov s strani omenjenih agencij, če predhodno pridobijo dovoljenje CBP. Hkrati so se ZDA zavezale tudi, da ima posameznik, na katerega se PNR podatki nanašajo, pravico, da popravi lastne podatke. Glede hranjenja podatkov pa so se ZDA obvezale, da bodo obdržale podatke PNR tako dolgo, kolikor bo potrebno glede na namen same pridobitve podatkov. Kasneje bodo podatki premeščeni v t. i. izbrisano podatkovno bazo, kjer bodo dostopni pooblaščenemu osebju Službe za notranje zadeve, ki je odgovorna za vzdrževanje podatkovne baze Službe za informacije in tehnologijo.

Že glede na začetno stališče EU je jasno, da zaveze ZDA v Skupni izjavi niso zadoščale. Sicer pa kot je znano konstruktivizmu, gre v diplomaciji za usklajevanje zunanje in notranje igre. Tako je pomembno izpostaviti tudi notranja usklajevanja med institucijami EU.

Sama pogajanja so se odvijala med EK in Ministrstvom ZDA za domovinsko varnost, saj je EK že februarja 2003 dobila mandat za pogajanja, s čimer se je tudi začela središčna faza pogajanj, ki je zajemala soočenje argumentov (Zeff 2008, 3–4).

Po objavi Skupne izjave EK in CBP so spomladi leta 2003 nevladne organizacije (*Non-governmental Organization* – NGO), kot je na primer Evropske digitalne pravice, ter gospodarska združenja, pritisnila na EU zaradi neskladnosti dogovora z zakonodajo EU. Izpostavili so nizko raven zaščite PNR podatkov pred zlorabami, široke namene rabe

³⁸ Zakon o prostem dostopu do informacij - *Freedom of Information Act*. Public Law 89-554, 4. julij 1966.

podatkov, predolgo trajanje hrambe podatkov ter nadaljnji prenos podatkov drugim agencijam (Statewatch 2011; European Digital Rights 2003).

22. maja 2003 so ZDA ponudile nov sklop zavez,³⁹ ki je dopolnil prejšnje in kjer so skladno z željo EU, izraženo v Skupni izjavi iz februarja 2002, predstavile podrobnejše informacije. V tem sklopu zavez so sprva izpostavile, da sta skladno z že poprej izpostavljenimi zakoni do pridobitve podatkov PNR upravičena dva oddelka DHS, in sicer poleg CBP tudi Uprava za varnost prometa (*Transportation Security Administration – TSA*). V novem sklopu zavez so namen rabe podatkov PNR nekoliko zožili, in sicer na preprečevanje in boj proti terorizmu ter drugim hudim kaznivim dejanjem. Znižali so tudi število zahtevanih elementov podatkov na 43, ki sem jih opisala že v poglavju Začetno stališče ZDA. Na področju ravnanja z občutljivimi podatki se je ameriška stran zavezala, da bosta CBP in TSA z najmanjšo zamudo uporabljala sistem filtriranja in brisanja občutljivih elementov podatkov. Pred vzpostavitvijo avtomatskih filtrov, pa sta se CBP in TSA zavezala, da teh podatkov ne bosta uporabljala, pač pa jih bosta izbrisala. Kar se tiče metode dostopanja do podatkov, so bile prejšnje zaveze ZDA dopolnjene s sledečimi: dostop do podatkov bo možen 72 ur pred vzletom posameznega letala; dobljene podatke bo možno ponovno uskladiti še trikrat pred vzletom. V obravnavanem sklopu zavez je ameriška stran predstavila zeleno shranjevanje podatkov. Pooblaščenim uradnikom CBP naj bi imeli elektronski dostop do podatkov sedem dni. Kasneje bi bil dostop dovoljen manjši skupini uradnikov, in sicer za obdobje sedmih let in ne več 50 let, kot so sprva zahtevale ZDA. PNR podatki, ki v tem obdobju niso bili ročno pregledani, bodo uničeni, preostali podatki PNR pa bodo premeščeni v druge podatkovne baze, kjer bodo po osmih letih uničeni. Omejeno število uradnikov TSA bo do podatkov lahko dostopalo zgolj v obdobju prvih sedem let. Glede varnosti računalniškega sistema so nove zaveze prinesle zgolj nekoliko natančnejši opis morebitnih zlorab s strani uslužbencev CBP in TSA, ki bodo kaznovane. Na področju ravnanja s podatki in njihovim varovanjem s strani Ministrstva za domovinsko varnost se je spremenil zapis oseb, katerih podatke PNR bodo obravnavali kot zaupne, in sicer na osebe, s katerim koli državljanstvom ali stalnim prebivališčem v kateri koli državi. Nov sklop zavez na področju prenosa podatkov PNR na druge vladne organe uvaja tudi novost, da bosta CBP in TSA podatke PNR posredovala zgolj vladnim organom, ki se po funkciji vežejo na boj proti terorizmu ali drugim resnim kaznivim dejanjem. Ob tem velja povedati, da bodo morali ti drugi organi obravnavati

³⁹ CBP in TSA. 2003. *Undertakings of the United States Bureau of Customs and Border Protection and the United States Transportation Security Administration*, 22. maj 2003.

informacije kot zaupne poslovne informacije, informacije občutljivega značaja in zaupne informacije posameznika. Tako bodo izvzete iz Zakona o prostem dostopu do informacij. Uradniki drugih vladnih organov bodo ob morebitnem razkritju podatkov kaznovani. Razkritje informacij pa bo dopustno, ko bo šlo za življenjski interes posameznika, na katerega se PNR podatki nanašajo, drugih oseb ali pa v primeru potreb kazenskega postopka ali drugih zakonskih zahtev.

Novosti so bile vpeljane tudi glede obveščanja, dostopa in možnosti za odškodnine posameznikom, na katere se PNR podatki nanašajo. CBP in TSA sta se zavezala, da bosta potnike obvestila o zbiranju in uporabi njihovih PNR podatkov. Zahtevke posameznika, na katerega se PNR podatki nanašajo, da prejme kopijo lastnih PNR podatkov se bodo obravnavale skladno z zakonom FOIA. V izjemnih okoliščinah lahko CBP in TSA preložita ali zavrneta razkritje podatkov osebi, na katero se nanašajo. Možnost popravka lastnih PNR podatkov je bila skladno z obravnavanimi zavezami dopolnjena tudi z možnostjo vložitve pritožbe glede upravljanja s podatki PNR. Obravnavani sklop zavez je dodal še določila glede skladnosti. Tako je vpeljal določilo, da se bodo CBP, TSA in EK večkrat letno posvetovali glede izvajanja teh zavez. CBP in TSA sta se še zavezala k izidu dokumentov, ki bodo zagotovili skladnost delovanja uradnikov s temi zavezami. Nenazadnje je ameriška stran vpeljala še zavezo k reciprociteti.

Da bi lahko prišlo do sklenitve sporazuma, je bil cilj pogajanj sprva doseči pogoje, na podlagi katerih bi lahko EK ocenila, da ameriška stran izpolnjuje ustrezno raven zaščite osebnih podatkov. Z namenom doseči omenjeni cilj je 12. junija 2003 takratni evropski komisar za notranji trg in storitve, Frits Bolkestein, poslal pismo sekretarju Ministrstva ZDA za domovinsko varnost, Tomu Ridge.⁴⁰ V pismu je izpostavil, da znotraj EU obstoji prepričanje, da je trenutni prenos PNR podatkov v ZDA v nasprotju z zakonodajo EU. Zatorej je po mnenju Bolkesteina na tej točki obstajala nujna potreba po hitrem oblikovanju pravnega okvirja za prenos podatkov, ki bo bolj varen. Za nov dogovor o prenosu podatkov je bilo najprej potrebno pridobiti odločbe EK o ustreznem varstvu podatkov s strani ZDA. Bolkestein je v svojem pismu opozoril ameriško stran, da mora takšna odločba temeljiti na dejstvu, da je nekaj, kar je poprej veljalo za nelegalno, postalo legalno. To pa zahteva sprejetje obvezujočih zavez, ki se nanašajo na stroge ukrepe za varovanje podatkov. Boj proti terorizmu je potrebno voditi na način, ki ne škodi vrednotam, ki jih zagovarjamo. Pri tem je še zapisal, da trenutne

⁴⁰ Bolkestein, Frits. 2003a. *Letter from the European Commission to US Secretary of Homeland Security Tom Ridge*, 12. junij 2003.

zaveze, predstavljene s strani ZDA, nikakor niso zadovoljive. Izmed več točk, ki so za evropsko stran problematične, je izpostavil zgolj štiri, za katere sam ocenjuje, da so še posebej kritične. Sprva navaja potrebo po utemeljitvi, da je uresničitev ameriških zahtev resnično potrebna za uspešen boj proti terorizmu. Glede na dejstvo, da ameriška stran ne nasprotuje izvzetju občutljivih podatkov iz prenosa podatkov, nadaljnje izpostavlja zahtevo, da naj CBP izmed dobljenih podatkov prefiltrira občutljive podatke ter jih popolnoma izbriše. Kot tretjo točko Bolkestein izpostavlja potrebo po bolj pravno obvezujočih zavezah ZDA. Nazadnje pa predstavi tudi zaskrbljenost, da podatki API niso vključeni v trenutne ameriške zaveze.

Že 13. junija 2003 je Delovna skupina izdala Mnenje 4/2003 o ravni zaščite, zagotovljene s strani ZDA pri prenosu podatkov potnikov,⁴¹ v katerem je pregledala skladnost zavez ZDA z zahtevanim ustreznim nivojem zaščite podatkov. Predlagala je, da se prihajajoči dogovor sklene za obdobje največ treh let, glede na to, da morda takrat ne bo več obstajala potreba po prenosu podatkov. Hkrati je izpostavila potrebo, da skladnost zavez z ameriško rabo podatkov nadzira EK, poročila o ugotovitvah pa naj bodo javna. Delovna skupina je bila bolj naklonjena sistemu pošiljanja podatkov kot sistemu ameriškega dostopanja do podatkov. Delovna skupina je predlagala, da morata biti namen pridobivanja in raba podatkov omejena zgolj na boj proti terorizmu brez nanašanja na druga resna kazniva dejanja. Delovna skupina nasprotuje tudi razkrivanju podatkov na osnovi življenjskih interesov posameznika in drugih ljudi. Glede zahtevanih podatkov pa izpostavlja, da je predlagano število preobsežno glede na namen posredovanja podatkov. Predlaga zgolj prenos naslednjih 19 elementov PNR podatkov: koda lokatorja evidence PNR, datum rezervacije, predviden datum potovanja, ime, druga imena v evidenci PNR, celoten načrt potovanja, informacije v zvezi s programom zvestobe, informacija o enosmerni vozovnici, informacije na vozovnici, polja za podatke ATFQ (Avtomatični navedek o voznini – *Automatic Ticket Fare Quote*), številka vozovnice, datum izdaje vozovnice, zgodovina neizkoriščenih in neodpovedanih rezervacij, število kosov prtljage, številka na etiketi prtljage, podatki o potnikih, ki letijo brez rezervacij, število kosov prtljage na posameznih letih, podatki o prostovoljnih ali neprostovoljnih izboljšavah, vse pretekle spremembe v evidenci PNR. Ob tem je Delovna skupina še izpostavila svoje nasprotovanje prenosu občutljivih podatkov, še posebej podatkov SSR. Dostop do podatkov PNR ni potreben prej kot 48 ur pred odhodom. Doba shranjevanja podatkov, pa ne sme biti daljša od nekaj tednov ali mesecev. Delovna skupina je izrazila zaskrbljenost glede izjemnih

⁴¹ Article 29 Data Protection Working Party. 2003. *Opinion 4/2003 on the Level of Protection ensured in the US for the Transfer of Passengers' Data*, sprejet 13. junija 2003.

okoliščin, v katerih se lahko posamezniku, na katerega se podatki PNR nanašajo, preloži ali celo zavrne razkritje njegove evidence. Kot pravi Mate (2007), je namreč pravica do neoviranega vpogleda popravka podatkov izjemnega pomena. Posameznik, na katerega se določeni podatki PNR nanašajo, je lahko prikrajšan, če so njegovi podatki zlorabljeni. Na primer: posamezniku je lahko nakup letalske vozovnice onemogočen, če je že nekdo drug uporabil njegove podatke. V tem primeru lahko neoviran vpogled in popravek podatkov popravita nastalo škodo. Ob koncu poročila pa Delovna skupina, tako kot tudi EK, opozarja še na potrebo, da bi morale postati zaveze ZDA bolj obvezujoče. Tako predlaga njihovo uradno objavo vsaj v Zveznem registru.

Potek nadaljnjih pogajanj med EK in DHS lahko razberemo iz govora, ki ga je imel 9. septembra 2003 komisar Bolkestein v EP.⁴² EK je zavzela stališče, da je potrebno trenutno zakonsko krhko delovanje, ki temelji na Skupni izjavi iz februarja 2003, čim prej spremeniti. EK septembra 2003, glede na pogovore z ZDA, še vedno ni mogla sprejeti ameriške ravni varovanja osebnih podatkov za ustrezno. Po oceni EK je bil napredek glede na podane predloge Delovne skupine nezadovoljiv. Korak naprej je bil z ameriške strani narejen, ko je ameriški sekretar Ridge 7. avgusta 2003 poslal pismo komisarju Bolkestein-u, v katerem je zapisal, da se strinja s filtriranjem in izbrisom vseh občutljivih podatkov. Še vedno pa so ostale odprte štiri najbolj pomembne točke, in sicer omejitve namena zbiranja podatkov, število elementov zahtevanih podatkov, obdobje hrambe podatkov ter zaveze, ki za ZDA niso dovolj obvezujoče. Takšno pozicijo EK je komisar Bolkestein predstavil tudi sekretarju Ridgu v pismu 11. septembra 2003,⁴³ v katerem se je tudi dogovoril za nadaljnje pogovore z namestnikom sekretarja DHS, Asom Hutchinsonom ter s samim sekretarjem DHS, Ridgom.

24. septembra 2003 je Odbor EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve sprejel osnutek predloga za resolucijo,⁴⁴ v katerem je pozval EK, naj nemudoma določi, kateri elementi podatkov PNR so glede na mnenja Delovne skupine lahko legitimno preneseni v tretjo državo. Hkrati je bila EK pozvana, naj do 1. decembra 2003, poda odločitev, ali ZDA zagotavljajo ustrezno raven varovanja podatkov. V primeru, da bo ocena

⁴² Bolkestein Frits. 2003d. *Speaking note for Mr. Bolkestein on US/EU talks on PNR at Meeting of Parliament's LIBE Committee*, 9. september 2003.

⁴³ Bolkestein, Frits. 2003b. *Letter to US Secretary of Homeland Security Tom Ridge*, 9. september 2003.

⁴⁴ Odbor EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve. 2003b. *Draft Motion for a Resolution on transfer of personal data by airlines in the case of transatlantic flights: state of negotiations with the USA*, sprejet 24. septembra 2003.

negativna, je odbor predlagal takojšnjo zaustavitev prenosa podatkov in začetek pogajanj za mednarodni sporazum.

Predsednik Delovne skupine, Rodota, je 25. novembra 2003 nagovoril poslance EP.⁴⁵ Kot predstavnik Delovne skupine je podal ugotovitev, da navkljub napredku ZDA še vedno ne zagotavljajo ustrezne ravni varstva osebnih podatkov. Seznam elementov podatkov PNR je bil zmanjšanj na 34, kar pa je po mnenju Delovne skupine še vedno preveč. Nadalje izjava ZDA, da ne bodo uporabljali občutljivih podatkov, ne zadošča, saj hkrati trdijo, da pri črpanju podatkov trenutno še ne morejo uporabljati sistema filtriranja. Obdobje aktivnega hranjenja podatkov je bilo sicer zmanjšano na tri leta in pol, hranjenje v neaktivni evidenci pa je še vedno osem let. To pa je daleč od obdobja nekaj tednov ali mesecev, ki ga je predlagala Delovna skupina. Tudi namen rabe podatkov je še vedno preširok. Rodota je še izpostavil nasprotovanje, da je glede na zadnje zaveze ZDA prejemnik podatkov poleg CBP tudi TSA. Na tej točki je Delovna skupina še posebej podprla idejo o mednarodnemu sporazumu.

Ne glede na mnenje Delovne skupine, je EK, kot je zapisa Bolkestein v svojem pismu sekretarju Ridge-u,⁴⁶ decembra 2003, v EP oznanila, da bo sprejela odločbo o ustreznem varstvu osebnih podatkov s strani ZDA. Takšna odločitev EK je temeljila na pogajanjih med EK in DHS, v sklopu katerih so ZDA nekoliko spremenile zaveze, s čemer se je že začejala prva zaključna faza obravnavanih pogajanj.

Na osnovi preteklih pogajanj so ZDA 12. januarja 2004 objavile nov sklop zavez,⁴⁷ iz katerega lahko razberemo točke, ki dokazujejo, da je bil med pogajanjmi dosežen napredek. ZDA so se zavezale, da ima pravico do podatkov in njihove rabe zgolj CBP in ne tudi TSA. Bolj natančno so opisali namene za uporabe podatkov. Gre za tri namene: »preprečevanje in boj proti terorizmu in z njim povezanimi kaznivimi dejanji, druga kazniva dejanja, vključno z organiziranim kriminalom, ki so po naravi transnacionalna, ter izogibanja sodnim nalogom ali priporu zaradi prej naštetih dejanj«. Število prej zahtevanih podatkov so zmanjšali na 34. Od poprej zahtevanih 43 elementov podatkov so se torej odpovedali štirim podatkom, ki jih je želela TSA, ter informacijam v zvezi s programom zvestobe, podatkom o številu kosov prtljage na posameznih letih in podatkom o prostovoljnih ali neprostovoljnih izboljšavah. Poprej ločena elementa podatkov SSI in SSR informacije pa so v ZDA združili in tako

⁴⁵ Rodota, Stefano, Chairman of Article 29 Working Party. 2003a. *Address to the Committee on Citizens Freedoms and Rights*, 25. november 2003.

⁴⁶ Bolkestein, Frits. 2003c. *Letter to US Secretary of Homeland Security Tom Ridge*, 18. december 2003.

⁴⁷ CBP. 2004. *Undertakings of the Department of Homeland Security Bureau of Customs and Border Protection*, 12. januar 2004.

zmanjšali število zelenih podatkov. Ob tem so izpostavili, da se podatki SSI, SSR in OSI ne bodo pregledovali ročno, pač pa jih bo pregledal računalniški sistem, ki bo preiskal, ali morda vsebujejo podatke iz drugih zahtevanih polj. Zapisali so še, da bodo dodatne informacije, iskane na podlagi podatkov PNR, pridobljene po zakonitih poteh, in sicer zgolj za poprej opredeljene namene. Glede uporabe podatkov je bilo skozi pogajanja doseženo, da se je ameriška stran odpovedala uporabi občutljivih podatkov. Na področju hrambe podatkov je bil dosežen napredek, da se bo doba t.i. aktivne evidence zmanjšala iz sedem na tri leta in pol. Kot je obrazložil Mate, aktivna evidenca pomeni, da računalniški sistem neprestano sam išče povezave med podatki, neaktivna evidenca pa pomeni, da so lahko podatki uporabljeni zgolj v primeru odločbe sodišča, torej ko gre za resnega osumljenca. ZDA so se v svojih zavezah še obvezale, da bo DHS pospešeno obravnaval vsakršne pritožbe glede ravnanja z njihovimi podatki. Kot novost sta bili vpeljeni tudi točki, da bodo te zaveze veljale zgolj za obdobje treh let in pol ter da te zaveze ne ustvarjajo nobene zasebne pravice ali precedensa.

Odgovor Delovne skupine, 29. januarja 2004, na nove zaveze ZDA, na podlagi katerih se je EK odločila izdati odločbo o ustreznem varstvu podatkov, je bilo novo mnenje.⁴⁸ V slednjem je ocenila, da napredek ne zadostuje za izdajo odločbe EK o ustreznem varstvu podatkov. Glavne ovire so po mnenju Delovne skupine sledeče. Namen rabe podatkov še vedno ni dovolj ozek, saj je izraz druga kazniva dejanja preveč splošen. Seznam elementov podatkov za prenos je bil sicer skrajšan, a zgolj za tiste elemente, ki jih je Delovna skupina sicer odobrila. Po drugi strani pa vsebuje vseh 20 elementov, za katere je Delovna skupina določila, da so neprimerni za prenos. Obdobje hrambe je še vedno občutno daljše, kot je obdobje, ki ga je priporočila Delovna skupina. Le-ta popolnoma nasprotuje prenosu občutljivih podatkov. Filtriranje in brisanje po prenosu občutljivih podatkov ni primerna rešitev. Način prenosa podatkov bi moral biti izveden zgolj s pošiljanjem podatkov in ne z začasnim dostopanjem do evropskih baz s strani CBP. Prenos podatkov drugim vladnim ali tujim oblastem bi moral biti v zavezah ZDA bolj jasno omejen. Potniki, na katere se nanašajo podatki PNR, bi morali imeti dostop do lastnih podatkov brez omejitev, hkrati pa bi ZDA morale podati garancijo, da bodo potniki imeli dostop do popolnoma neodvisnega mehanizma za odškodnine. Najbolj pereče pa je dejstvo, da zaveze, podane s strani ZDA, zanje niso dovolj obvezujoče.

⁴⁸ Article 29 Data Working Party. 2004. *Opinion 2/2004 on the Adequate Protection of Personal Data Contained in the PNR of Air Passengers to Be Transferred to the United States' Bureau of Customs and Border Protection*, sprejet 29. januarja 2004.

Zaveze ZDA se torej niso bistveno spremenile na ključnih točkah, ki jih je Delovna skupina izpostavila kot pokazatelje ustreznosti ravni varnosti varovanja podatkov PNR. Ob tem je potrebno imeti v mislih, da zaveze niso obvezujoče do te mere, kot bi bile, če bi bile objavljene v Zveznem registru. EK se je tako vseeno odločila izdati odločbo o ustreznem varstvu podatkov, pa čeprav je takšna odločitev neskladna z Bolksteinovim pismom Ridgu, v katerem je izpostavil željo po bolj obvezujočih zavezah, ki se nanašajo na stroge ukrepe za varovanje podatkov. Tako se postavlja vprašanje, zakaj je EK privolila v sprejetje odločbe o ustreznem varstvu podatkov ter posledično tudi v podpis sporazuma, ki ne ustreza zahtevam, ki jih je med pogajanja predpostavila EK.

Sicer pa na podlagi te in prejšnjih mnenj Delovne skupine, znotraj EU ni bilo enotnega glasu v pogajanjih z ZDA, kar je odraz pomanjkanja jasno določene zunanje politike ter odraz dejstva, da je EU akter *sui generis*. EP ni bil naklonjen odločbi EK o ustreznem varstvu podatkov in priloženemu sporazumu z ZDA, kar je razvidno tudi iz pisma, ki ga je v imenu Odbora EP za zunanje zadeve, človekove pravice, skupno varnostno in obrambno politiko, Elmar Brok, poslal predsedniku Odbora EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve, Mollarju.⁴⁹ V slednjem ga namreč prosi za podporo, češ da bi morebitno neodobravanje sprejetja odločbe EK poslalo napačen signal tako ZDA kot tudi svetu.

Nenaklonjenost EP lahko razberemo tudi iz predloga za resolucijo, ki ga je 31. marca 2004 izdal Odbor EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve.⁵⁰ Sprva je odbor ocenil, da sprejeta odločitev EK presega njena izvršilna pooblastila. Tako raje predlagajo sprejetje primerne mednarodnega sporazuma, na podlagi katerega bi lahko EK legitimno oznanila ustrežno raven varstva podatkov. V nasprotnem primeru je odbor celo oznanil namen pritožbe na Sodišče Evropskih skupnosti. Zatorej je odbor pozval EK, naj opusti namero po sprejetju odločbe. Takšno stališče je izpostavila tudi podpredsednica Odbora EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve, Johanna Boogerd – Quaak, v svojem pismu Broku.⁵¹

⁴⁹ Brok, Elmar. 2004. *Letter to the Chairwoman of Committee for Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs*, 18. marec 2004.

⁵⁰ Odbor EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve. 2004. *Resolution on the draft Commission decision noting the adequate level of protection provided for personal data contained in the Passenger Name Records transferred to the US Bureau of Customs and Border Protection*, sprejet 31. marca 2004.

⁵¹ Boogerd-Quaak, Johanna. 2004. *Letter to Elmar Brok, Chairman of the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy*, 23. marec 2004.

Navkljub nezadovoljstvu EP in Delovne skupine ter glede na dejstvo, da EP ni podal uradnega mnenja o osnutku odločbe EK, je Svet EU 17. maja 2004 sprejel Sklep Sveta 2004/496/ES. Le-ta je bil sprejet na podlagi Odločbe komisije 2004/535/ES z dne 14. maja 2004 o ustreznem varstvu osebnih podatkov, vsebovanih v evidenci imen letalskih potnikov, posredovani Uradu CBP ZDA (Odločba komisije 2004/535/ES).⁵² Z njo je EK razglasila, da glede na člen 25(2) Direktive 95/46/ES CBP ZDA »zagotavlja primerno raven varstva za podatke PNR, prenesene iz Evropskih skupnosti (ES), v zvezi z leti v smeri proti in iz ZDA, v skladu z zavezami«, ki so jih podale ZDA in so bile priložene tej Odločbi komisije 2004/535/ES. Zaveze torej predstavljajo enostranski pravni akt, ki nima pravnih posledic zunaj okvirja Odločbe komisije 2004/535/ES, hkrati pa zaradi dejstva, da ni bil objavljen v Zveznem registru, ni dovolj obvezujoč za ZDA. Sicer pa se zaveze ZDA v sklopu Odločbe komisije 2004/535/ES od 29. januarja 2004 vsebinsko gledano niso spremenile. EK je še določila veljavnost omenjenega dokumenta, in sicer na tri leta in pol. Sklepu Sveta 2004/496/ES je bilo še priloženo besedilo sporazuma, ki glede na pisno obliko in soglasje pogodbenic velja za mednarodno pogodbo. Le-ta določa, da lahko CBP elektronsko dostopa do podatkov PNR v rezervacijskih sistemih letalskih prevoznikov skladno z Odločbo komisije 2004/535/ES. Prav tako morajo skladno z Odločbo komisije 2004/535/ES, letalski prevozniki obdelovati podatke PNR v svojih rezervacijskih sistemih. S tem sporazumom je CBP izjavil, da se bo držal zavez, ki so priložene Odločbi komisije 2004/535/ES, in da bo nediskriminatorno obdeloval podatke PNR ter nediskriminatorno ravnal s posamezniki, na katere se PNR podatki nanašajo. CBP in EK sta se zavezali tudi k skupnemu in rednemu pregledovanju izpolnjevanj obveznosti, ki izhajajo iz tega sporazuma.

4. 3. 2 POGAJANJA DO SKLENITVE ZAČASNEGA SPORAZUMA Z DNE 16. OKTOBRA 2006

Kot je razvidno iz obvestila predsednika EP, Pat Coxa, predsednikom političnih strank EP,⁵³ je EP v juniju 2004, zaradi nestrinjanja z Odločbo komisije 2004/535/ES in Sklepom Sveta 2004/496/ES Sodišču ES predlagal, da omenjena dokumenta razglasi za nična. To odločitev je EP sprejel zaradi dejstva, da se pri sprejemanju sporazuma Svet EU in EK nista posvetovala z EP zaradi nasprotovanja količini elementov podatkov PNR, posredovanih v

⁵² Evropska komisija. 2004. *Odločba o ustreznem varstvu osebnih podatkov, vsebovanih v evidenci imen letalskih potnikov, posredovani Uradu za carinsko in mejno zaščito ZDA*, sprejeta 14. maja 2004.

⁵³ Cox, Pat. 2004. *Note to the Chairman of the Political Groups*, 28. junij 2004.

ZDA, ter zaradi ocene, da zakonodaja ZDA ne zagotavlja takšnega varstva osebnih podatkov, kot ga zagotavlja EU.⁵⁴

30. maja 2006 je Sodišče Evropskih skupnosti na pobudo Evropskega parlamenta (EP) s Sodbo Sodišča o združenih zadevah C-317/04 in C318/04 razglasilo Sklep Sveta 2004/496/ES in Odločbo komisije 2004/535/ES za nična. Glede slednje je namreč sodišče ugotovilo, da člen 3(2) Direktive 95/46/ES s področja uporabe direktive izključuje obdelavo osebnih podatkov, ko gre za javno varnost, obrambo, državno varnost ter dejavnosti države na področju kazenskega prava. V obravnavanem primeru gre za obdelavo podatkov, katere predmet je javna varnost in dejavnost države na področju kazenskega prava. Odločba komisije 2004/535/ES se torej nanaša na obdelavo osebnih podatkov, ki je izključena iz Direktive 95/46/ES, zaradi česar je tako sama Odločba komisije 2004/535/ES nična. Prav tako je bil za ničnega razglašen Sklep Sveta 2004/496/ES, in sicer na osnovi pomanjkanja pristojnosti ES za sklenitev obravnavanega sporazuma z ZDA. Sodišče ES je uvedlo tudi določilo, da obravnavani sporazum ostane v uporabi še 90 dni od njegove odpovedi.

V izjavah za javnost, ki so sledile razsodbi Sodišča ES, je EP izrazil željo po boljšem sodelovanju treh institucij EU. Namen tovrstnega sodelovanja je bil sklenitev sporazuma, ki bi varoval osebne podatke. EK pa je napovedala tesnejše sodelovanje z institucijama EU ter z organi za varovanje podatkov (Evropski parlament 2006a; Delegacija Evropske komisije v Washingtonu 2006a).

V luči priprav novih pogajanj za sklenitev novega sporazuma je Delovna skupina v mnenju, 14. junija 2006⁵⁵ predlagala smernice, na katerih bi morala temeljiti stališča EU ob začetku teh pogajanj. Odsvetovala je sklepanje bilateralnih sporazumov med posameznimi članicami in ZDA. Sicer pa je svetovala, da naj nov sporazum vsebuje vsaj takšno raven varovanja podatkov, kot jo vsebuje dotedanji sporazum, le da naj bodo zaveze ZDA bolj obvezujoče. Hkrati je še predlagala upoštevanje predlogov, ki jih je izpostavila v svojih prejšnjih mnenjih. Glede na dejstvo, da Sodišče ES ni nasprotovalo vsebini obravnavanega sporazuma, tudi EK, podobno kot Delovna skupine ocenjuje, da novi sporazum ne bi smel vsebovati nižje ravni varovanja osebnih podatkov, kot jo je vseboval dotedanji (Delegacija Evropske komisije v Washingtonu 2006b).

⁵⁴ Pravna služba Sveta EU. 2004. *Note on the Case before the Court of Justice – Case C-317/04: European Parliament against Council of the European Union*, 6. avgust 2004.

⁵⁵ Article 29 Data Working Party. 2006. *Opinion on Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data*, sprejet 14. junija 2006.

Takratna pogajanja za sprejem novega sporazuma je v imenu EU vodilo predsedstvo Sveta EU ob pomoči EK. Iz obvestila Sveta EU⁵⁶ pa lahko razberemo, da sta 3. julija 2006 Svet EU in EK obvestila vlado ZDA o sodbi Sodišča ES ter o prekinitvi določil iz sklenjenega sporazuma s 1. oktobrom 2006.

Preden se posvetim poteku novih pogajanj, naj še izpostavim ugotovitve skupnega poročila, ki jih je EK ob pregledu izpolnjevanja obveznosti ZDA zapisala v Delovnem gradivu o skupnem poročilu,⁵⁷ decembra 2005. EK je ugotovila, da generalno gledano CBP v veliki meri izpolnjuje zadane zaveze, čeprav marsikatere med njimi s precejšnjo časovno zamudo. Izpostavila je točke, pri katerih je potreben večji nadzor nad delovanjem CBP, ki mora izboljšati tudi svoje delovanje. Gre za informiranje potnikov, potrebo, da se uradnikom CBP natančno obrazloži pomen besedne zveze mednarodnih resnih kaznivih dejanj ter za nadzor namena CBP, da tudi po uvedbi sistema pošiljanja podatkov letalskih prevoznikov še vedno ohrani možnost dostopanja do podatkov v posebnih okoliščinah.

Še pred začetkom uradnih pogajanj je EU v informativni fazi teh pogajanj v ZDA poslala osnutek zelenega besedila za sporazum. Središčna faza uradnih pogajanj se je pričela 8. septembra 2006. Pogajanja je vodil Svet EU ob pomoči EK. Pomemben je bil predlog EP, naj bodo pogajanja sestavljena iz dveh delov. Prvi naj vodi k sklenitvi začasnega sporazuma, ki bo s 1. oktobrom 2006 nadomestil sporazum, ki ga je razveljavilo Sodišče ES, trajal pa naj bi do novembra 2007, ko bi bil sprejet novi sporazum. Pogajanja za novi sporazum bi tako predstavljala drugi del teh pogajanj (Evropski parlament 2006b). Začasni sporazum naj bi bil zaradi pomanjkanja zadostnega časa za pogajanja vsebinsko enak dotedanjemu, vsebina kasnejšega novega sporazuma pa naj bi bila del nadaljnjih pogajanj, ki naj bi se pričela že leta 2006. Ta predlog je Svet EU podal administraciji ZDA, ki ga je sprejela (Evropski parlament 2006c).

Med pogajanja je bila največji izziv prilagoditev novi zakonski podlagi, ki je bila v ZDA v veljavi od leta 2004 ter hkrati upoštevanje varstva osebnih podatkov. Gre za Obveščevalno

⁵⁶ Svet EU. 2006a. *Notice concerning the denunciation of the Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by air carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection*, sprejet 28. julija 2006.

⁵⁷ Evropska komisija. 2006. *Commission Staff Working Paper on the Joint Review of the implementation by the US Bureau of Customs and Border Protection of the Undertakings set out in Commission Decision 2004/535/EC of 14 May 2004*, sprejet 12. decembra 2006.

reformo in Zakon za preprečevanje terorizma,⁵⁸ ki zahteva enostavnejšo izmenjavo podatkov o terorizmu. Izvršilni ukaz 13388⁵⁹ pa ameriškim agencijam določa, da mora vodstvo vseh agencij imeti dostop do vseh informacij o terorizmu.

30. septembra 2006 je sekretar DHS, Michael Chertoff poslal osnutek sporazuma evropskemu komisarju za pravosodje, temeljne pravice in varnost ter podpredsedniku EK Francu Frattiniju, ter predsedstvu Sveta EU (Delegacija Evropske komisije v Washingtonu 2006c).

Kot je v svojem govoru v EP 11. oktobra 2006 povedala predsedujoča Ministrica za evropske zadeve, Paula Lehtomaki,⁶⁰ bi neupoštevanje časovne omejitve za sprejem začasnega sporazuma pomenilo nezaželene gospodarske ukrepe za evropske letalske družbe s strani ZDA. Tako je bila EU primorana k hitremu sprejemu novega sporazuma. EU in ZDA sta posledično zaključili pogajanja za sprejem začasnega sporazuma 6. oktobra 2006. Svet EU je 16. oktobra sprejel Sklep Sveta 2006/729/CFSP/JHA, s katerim je pooblastil predsedstvo Sveta EU za podpis Začasnega sporazuma. Slednji je bil sprejet 16. oktobra, s strani obeh podpisnic pa je bil podpisan 18. oktobra 2006. Priložen mu je bil še Dopis predsedstvu Sveta EU in EK s strani DHS ZDA o interpretaciji določenih določil zavez podanih s strani DHS maja 2004 glede prenosa podatkov PNR s strani letalskih prevoznikov (Dopis DHS 2006).⁶¹ Kot je bilo dogovorjeno, naj bi Začasni sporazum omogočal prenos podatkov PNR pod enakimi določili, kot pri prejšnjem sporazumu, saj naj bi oba sporazuma slonela na istih zavezah ZDA, priloženih tedaj že neveljavnemu sporazumu.

Vseeno je Dopis DHS 2006 razširilo področje sporazuma z dne 17. maja 2004, kar ni skladno s stališčem EU ob začetku tega dela pogajanj. Posebej glede na dejstvo, da so se ZDA strinjale s predlogom EU, naj bo novi začasni sporazum vsebinsko enak prejšnjemu. Dopis DHS 2006 na področju prenosa podatkov ne zagotavlja prehoda iz sistema ameriškega dostopanja do podatkov na sistem pošiljanja podatkov evropskih letalskih prevoznikov v DHS. Na področju pogostosti prenosa podatkov, je DHS določil, da lahko zahteva podatke o

⁵⁸ *Obveščevalna reforma in zakon za preprečevanje terorizma – Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*. Public Law 108–458, 17. december 2004.

⁵⁹ *Izvršilni ukaz 13388 – Executive Order 13388*. Federal Register 70(207), 25. oktober 2005.

⁶⁰ Svet EU. 2006b. *Plenary session of the European Parliament in Brussels, 11. October 2006 Council and Commission statement – Use of passenger data (PNR)*, sprejet 16. oktobra 2006.

⁶¹ DHS. 2006. *Letter of the Council Presidency and the Commission from the Department of Homeland Security of the United States of America, concerning the interpretation of certain provisions of the Undertakings issued by DHS on 11 May 2004 in connection with the transfer by Air Carriers of PNR Data*, 11. oktober 2006.

posameznem letu tudi prej kot 72 ur pred vzletom, in sicer tolikokrat, kolikor oceni, da je potrebno. Dopis DHS 2006 je tudi razširil namen rabe PNR podatkov. Namen je na tej točki vključeval celo nalezljive bolezni in druge grožnje za potnike. Razširil se je tudi seznam agencij, ki lahko dostopajo do podatkov, pri čemer Dopis DHS 2006 ne navaja točnega seznama agencij. Število elementov podatkov PNR za prenos ostaja enako, hkrati pa si je DHS odprl možnost prositi za dostop do dodatnih informacij. Do spremembe je prišlo tudi na področju dobe hranjenja. Skladno s prejšnjim dogovorom naj bi podatki PNR, ki se jih v prvih tri in pol letih ni uporabilo, bili izbrisani. Dopis DHS 2006 pa pušča vprašanje o uničenju podatkov po preteku treh in pol let odprto za nadaljnje pogovore. Tudi določila o rednih pregledih skladnosti delovanja DHS z zavezami so postala širša. Dopis DHS 2006 namreč določa, da pregledi pred iztekom Začasnega sporazuma niso potrebni.

Ob tem izpostavljam, da uradniki ES ob preteklih pregledih niso imeli dostopa do vseh informacij, prav tako pa je zadnje poročilo dobilo status zaupnega dokumenta. Ohlapnejše je postalo tudi določilo v Začasnem sporazumu, ki govori o zaščiti podatkov PNR. Navaja namreč, da naj bi DHS zagotovil ustrezno raven varovanja podatkov PNR, ne da bi jo do podrobnosti definiral. Prav tako so nejasna pravna sredstva za odškodnine potnikom. Nenazadnje pa je potrebno omeniti, da ZDA niso objavile Pisma DHS 2006 v Zveznem registru, kar implicira nezadovoljstvo EU glede zavezanosti ZDA k upoštevanju enostranskega pravnega akta. Na podlagi zapisanega je očitno, da je od sporazuma z dne 17. maja 2004 pa do Začasnega sporazuma, varstvo osebnih podatkov glede na varnost stopilo korak nazaj.

4. 3. 3 POGAJANJA DO SKLENITVE SPORAZUMA Z DNE 26. JULIJA 2007

Po sprejemu Začasnega sporazuma se je izkazalo, da njegova določila v praksi niso dosledno upoštevana. Kot je povedal Frattini v EP decembra 2006, način ravnanja s podatki PNR, kot ga določajo zaveze ZDA, ni skladen s sistemom, ki ga ZDA uporabljajo za ocenjevanje t. i. tveganih mednarodnih potnikov. Tako je EK, da bi zagotovila usklajeno obravnavanje podatkov PNR z določili iz Začasnega sporazuma ter ameriškimi zavezami, poslala 13. decembra 2006 pismo ameriškim oblastem (Delegacija Evropske komisije v Washingtonu 2006d). Tudi Delovna skupina je v svojem mnenju⁶² 15. februarja 2007 zapisala, da letalski prevozniki, potovalni agentje ter CRS še vedno ne zagotavljajo

⁶² Article 29 Data Working Party. 2007. *Opinion 2/2007 on information to passengers about transfer of PNR data to US authorities*, sprejet 15. februarja 2007.

informiranja potnikov na čezoceanskih letih o zbiranju, prenosu in rabi njihovih PNR podatkov, kot je bilo določeno tudi z Začasnim sporazumom.

Februarja 2007 so se začela pogajanja za nov sporazum, kjer je bila stranka v pogajanjih na strani ZDA DHS, na strani EU pa predsedstvo Sveta EU ob pomoči EK (Zeff 2008, 10).

Za razliko od EU, ki je želela, da bi novi sporazum temeljil na prejšnjem, so ZDA želele popolnoma nov sporazum. Razlog je namreč tičal v dejstvu, da ZDA v novem sporazumu tako kot v Začasnem sporazumu, ni bilo potrebno upoštevati Direktive 95/46/ES, saj ni več šlo za sporazum z ES, pač pa z državami članicami. Zatorej so želeli takšen sporazum, kot ga imajo z drugimi državami po svetu. Pogajanja z ZDA so bila zato ostra. Ni šlo za čisto diplomacijo, pač pa za mešano diplomacijo in sicer z gospodarskimi ukrepi. Prisotno je bilo tudi gospodarsko izsiljevanje. ZDA so na primer zagrozile, da, če ne dobijo vseh 64 elementov podatkov PNR, letala evropskih letalskih družb enostavno ne bodo več letela v in iz ozemlja ZDA. Med pogajanja sta se ZDA in EU dogovorili, da si bosta izmenjali obvezujoči pismi. EU naj bi prva napisala pismo, v katerem bi izrazila lastne želje. V drugem pismu, pa naj bi ZDA zapisale, kaj od predlaganega sprejmejo. Pri tem se je ponovno pojavil problem, ki je bil prisoten že v prvih pogajanjih. Za razliko od EU ZDA niso bile pripravljene svojega pisma objaviti v Zveznem registru, kar zopet postavlja pod vprašaj, ali bodo posledično obljube ZDA zadovoljivo obvezujoče, je povedal Mate (2007).

Med pogajanja se je EU usmerila k spodbujanju razvoja in uporabe tehnologij za spodbujanje zasebnosti (*Privacy Enhancing Technologies – PET*). S tem naj bi dosegla, da kršenje pravil o zaščiti podatkov ne bi bilo več zgolj ilegalno, pač pa tudi tehnično težje. Takšni ukrepi EK odražajo politiko in cilje EU, ki vedno znova poudarja pomen človekovih pravic. Hierarhijo vrednot je podčrtal tudi Frattini, ki je ob nastopu Chertoffa v EP,⁶³ 14. maja 2007, povedal, da bi morala zaščita podatkov in varnost delovati »z roko v roki«. Ob isti priložnosti pa je Chertoff izpostavil, da pravico do življenja omogoča varnost, od katere so odvisne vse ostale pravice. Očitno je torej, da je ameriška stran med pogajanja postavljala vrednoto varnosti pred vrednoto človekovih pravic, češ da slednja temelji na prvi vrednoti (Evropska komisija 2007).

⁶³ Evropski parlament. 2007a. *Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs: Transatlantic Dialogue (unofficial record)*, 14. maj 2007.

Na izredni seji odbora stalnih predstavnikov,⁶⁴ 12. junija 2007, so se le-ti seznanili s takratno situacijo glede pogajanj med Predsedujočim ministrom za notranje zadeve Sveta EU, Wolfgangom Schaublom, in Chertoffom. Kot je povedal tudi Mate (2007), sta se torej dogovorila, da bo sporazum temeljil na dveh pismih, ki si jih bosta izmenjali EU in ZDA, pri čemer ZDA svojega pisma ne želi objaviti v Zveznem registru. Vse PNR podatke bo ameriška stran hranila sedem let v aktivni evidenci, nato pa še osem let v neaktivni evidenci. Dostop ne bo omogočen zgolj CBP, pač pa celotnemu DHS. Število podatkov PNR za prenos so zmanjšali iz 34 na 19. Kot pravi Mate, so nekatere elemente podatkov, ki so bili poprej razdeljeni med več točk, združili, s čemer so sicer število elementov podatkov zmanjšali, niso pa bistveno zmanjšali obsega podatkov. Med pogajanja, sta se Schauble in Chertoff dogovorila, da se bo uporabljal zgolj sistem pošiljanja podatkov in ne več ameriški sistem dostopanja do podatkov. Še vedno pa je kar nekaj točk pogajanj ostalo odprtih. Med njimi je bilo na primer vprašanje, ali bodo filtri za občutljive podatke nameščeni na ameriški ali evropski strani. Odprta je ostala tudi točka reciprocitete.

Glede na dejstvo, da so se pogajanja bližala koncu, je ob seznanitvi s takratno situacijo, Evropski nadzornik za varstvo podatkov, Peter Hustinx, ki sicer formalno ni bil vključen v pogajanja, napisal pismo Schaublu.⁶⁵ Ob predpostavki, da bo končni sporazum podoben dotedanjemu, poprej opisanemu rezultatu pogajanj, je izrazil zaskrbljenost, saj bo ogrožena zaščita osebnih podatkov. Kot glavne razloge za skrb je izpostavil dolžino hrambe podatkov, razširitev števila ameriških agencij, ki lahko dostopajo do podatkov, pomanjkanje mehanizma, ki bi evropskim državljanom omogočil pravno ukrepanje ob zlorabi njihovih podatkov, ter ameriško odločenost, da se s pomočjo izmenjave pisem izogne, da bi bila enostranska določila iz pisma vključena v zavezujoč sporazum.

Pogajanja o vsebini so prešla v končno fazo pogajanj že v času predsedovanja Zvezne republike Nemčije, saj je predsedstvo Sveta EU 28. junija 2007 pripravilo osnutek novega sporazuma ter osnutek pripadajočih pisem ZDA in EU.⁶⁶ Na podlagi besedila osnutka je EP 12. julija 2007 sprejel resolucijo o prihajajočem sporazumu PNR z ZDA,⁶⁷ kjer je izrazil

⁶⁴ Svet EU. 2007d. *Summary Record: Extraordinary meeting of the Permanent Representatives Committee (Part 2) held in Luxembourg on 12 June 2007*, 19. junij 2007.

⁶⁵ Hustinx, Peter. 2007. *Letter on New PNR Agreement with the United States of America*, 27. junij 2007.

⁶⁶ Svet EU. 2007c. *Processing and transfer of Passenger Name Record data by air carriers to the United States Department of Homeland Security*, 28. junij 2007.

⁶⁷ Evropski parlament. 2007b. *Resolution on the PNR agreement with the United States of America*, sprejeta 12. julija 2007.

razočaranje nad pomanjkanjem pravnih zagotovil, da bodo zaveze iz pisma ZDA uresničene. Razočaran je bil tudi nad neustreznim varstvom podatkov v novem sporazumu. Svet EU za splošne in zunanje zadeve je 23. julija 2007 odobril besedilo sporazuma, ki je ostalo enako, kot v osnutku. Sporazum PNR je bil, na podlagi odločitve Sveta EU 2007/551/CFSP/JHA,⁶⁸ podpisan v imenu EU s strani predsednika Sveta EU, Luisa Amado, 23. julija 2007, v imenu ZDA pa je bil 26. julija 2007 podpisnik Chertoff. Zamenjal je Začasni sporazum. Sporazum PNR dopolnjujeta dve pismi. V pismu ZDA gre za zagotovilo oziroma za dopis DHS, kjer leta poda zaveze, kako bodo ravnale s podatki PNR. Vsebina sporazuma in pisma ZDA je rezultat pogajanj med DHS oziroma natančneje Chertoffom ter predsedstvom Sveta EU, natančneje Schaubleom in EK. Pismo EU pa predstavlja odgovor predsedstva Sveta EU in EK na pismo ZDA.

4. 4 REZULTAT POGAJANJ

V Sporazumu PNR sta se ZDA in EU sporazumeli, da bo EU na podlagi Sporazumu PNR priloženega dopisa DHS, ki podrobneje obravnava varstvo PNR, zagotovila prenos podatkov PNR iz njihovih operacijskih sistemov letalskih prevoznikov v DHS. Stranki sta se v pogajanjih dogovorili, da bodo s 1. januarjem 2008 vsi letalski prevozniki, ki bodo do takrat uvedli ustrezni tehnični sistem, začeli pošiljati podatke PNR. S tem se bo prekinil sistem prostega dostopa do podatkov PNR na ozemlju držav članic EU s strani DHS. Sporazum PNR določa, da mora DHS z osebami, na katere se nanašajo podatki PNR, ravnati brez diskriminacije, še posebej na podlagi državljanstva ali države stalnega prebivališča. Sporazum PNR obe stranki zavezuje k rednemu preverjanju izvajanja sporazuma ter dopisa ZDA. Omeniti je potrebno tudi določilo, s katerim si DHS pridržuje pravico, da mu za obdelavo podatkov PNR ni treba uvesti ukrepov za varstvo podatkov, ki bi bili strožji od ukrepov EU. ZDA in EU sta se sporazumeli tudi na področju reciprocitete. Glede varstva podatkov je Sporazum PNR zelo splošen. Opozarja zgolj na dejstvo, da je DHS dolžan zagotavljati ustrezno raven varstva podatkov PNR. Dodaja celo, da EU zaradi varstva podatkov ne sme posegati v odnose med DHS in tretjimi državami glede izmenjave podatkov PNR. ZDA in EU

⁶⁸ Svet EU. 2007a. *Council Decision 2007/551/CFSP/JHA on the signing, on behalf of the European Union, of an Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record data by air carriers to the United States Department of Homeland Security*, sprejet 23. julija 2007, razglašen 4. avgusta 2007.

sta se še zavezali, da bosta pomagali letalskim prevoznikom pri informiranju potnikov o prenosu in obdelavi njihovih podatkov.

Dopis ZDA je ponovno vseboval širok namen uporabe podatkov PNR. Namen tako vključuje »preprečevanje in boj proti terorizmu in z njim povezanimi kaznivimi dejanji ter drugimi, po naravi mednarodnimi, hudimi kaznivimi dejanji, vključno z organiziranim kriminalom«. Prenos podatkov PNR naj bi bil namenjen tudi »preprečevanju izogibanja sodnim nalogom ali priporu zaradi že omenjenih kaznivih dejanj, varovanju ključnih, življenjskih interesov posameznika, na katerega se nanašajo podatki ali z njim povezanih oseb, ter v okviru kakršnih koli kazenskih prestopkov in v primeru, ko bi to zahteval poseben zakon«. Hkrati pa Sporazum PNR določa, da je DHS dolžan obvestiti EU o sprejetju kakršnega koli zakona ZDA, ki bi bistveno vplival na omenjene namene uporabe posredovanih osebnih podatkov.

Nadalje dopis DHS izpostavlja, da je prenos podatkov PNR mogoč zgolj na podlagi poprej omenjenih namenov. DHS se je zavezal, da dobljene podatke PNR »obravna kot informacije občutljivega in zaupnega značaja v skladu z zakonodajo ZDA, podatke PNR pa po lastni presoji posreduje le nacionalnim vladnim organom s pristojnostjo za kazenski pregon, javno varnost ali boj proti terorizmu; podatke posreduje v podporo pri primerih, povezanih z bojem proti terorizmu, mednarodnim kriminalom ali javno varnostjo«. Podatki se lahko izmenjujejo tudi z vladnimi organi tretjih držav, a le v primeru, »ko se preuči naslovnikov namen uporabe in sposobnost za varstvo«.

Kakor je bilo že očitno iz razvoja pogajanj, se je v dopisu DHS število elementov podatkov zmanjšalo iz 34 na 19, in sicer na: »koda lokatorja evidence, datum rezervacije/izdaje vozovnice, predviden datum potovanja, ime/imena, dostopne informacije v zvezi s programi zvestobe in informacije o ugodnostih, druga imena v PNR – vključno s številom potnikov v PNR, vse dostopne kontaktne informacije – vključno z izvorom informacij, vse dostopne informacije o plačilu/obračunavanju, načrt potovanja za evidenco PNR, turistična agencija/potovalni agent, informacije o letih pod skupno oznako, razdeljene/ločene informacije, potovalni status potnika – vključno s potrditvijo in prijavo na let, informacije na vozovnici – vključno s številko vozovnice, enosmerno vozovnico in podatki ATFQ, vse informacije o prtljagi, informacija o sedežu – vključno s številko sedeža, splošne opombe – kot so informacije OSI, SSI in SSR, kakršne koli zbrane informacije v zvezi s sistemom APIS, vse pretekle spremembe v PNR«. V primeru, da bi ti podatki vsebovali tudi občutljive osebne podatke, se je DHS zavezal k uporabi posebnega sistema filtriranja, ki te informacije

izloči. To pa še ne prepreči popolnega dostopa do teh informacij. DHS lahko še vedno dostopi do njih, a le v primeru, da je ogroženo življenje osebe, na katero se nanašajo podatki ali življenje drugih ljudi.

Kot narekuje dopis ZDA, lahko posameznik dostopa in celo popravi svoje osebne podatke. Pravica do informacijske zasebnosti, ki jo določa ameriški Zakon o zasebnosti,⁶⁹ se je namreč od državljanov ZDA razširila tudi na letalske potnike, ki so državljani držav članic EU. Dopis ZDA ponovno pušča odprto možnost, da DHS na podlagi FOIA zavrne ali preloži razkritje podatkov PNR osebi, na katero se podatki nanašajo.

V primeru kršitev predpisov o zasebnosti dopis ZDA navaja zgolj, da zakonodaja ZDA predvideva stroge upravne, civilne in kazenske ukrepe. ZDA v dopisu niso natančneje opisale kršitev in predvidenih kazni.

Glede hrambe podatkov je v dopisu ZDA zapisano, da jih bo DHS sedem let hranil v aktivni evidenci, nato pa še nadaljnjih osem let v neaktivni evidenci. Do podatkov, ki so v neaktivni evidenci, se bo lahko dostopalo le s privolitvijo višjega uradnika DHS, in sicer le ko bo šlo za primer, za razrešitev katerega so potrebni ti podatki. Predvideva se, da bodo po petnajstletnem obdobju podatki PNR izbrisani. Vseeno pa bo hramba podatkov še predmet nadaljnje razprave. Opisano obdobje hranjenja podatkov velja tudi za podatke, ki so bili pridobljeni na podlagi sporazumov med EU in ZDA iz leta 2004 in 2006, pa čeprav sta omenjena sporazuma predvidevala drugačno dobo hranjenja.

Na področju pošiljanja podatkov PNR, dopis ZDA dopolnjuje Sporazum PNR, saj dodaja, da mora DHS dobiti podatke že 72 ur pred vzletom letala, kasneje pa le še morebitne posodobitve. DHS lahko zahteva podatke tudi poprej, a le v primeru, ko je zgodnji dostop potreben kot odziv na konkretno grožnjo, povezano z letom.

Tudi glede vzajemnosti dopis ZDA dopolnjuje Sporazum PNR, saj še dodaja, da bo DHA spodbudil prenos podatkov PNR policijskim in pravosodnim organom držav članic EU ter Evropolu in Eurojustu. ZDA pričakujejo, da bodo EU in države članice v zameno spodbudile pristojne organe k posredovanju podatkov PNR DHS in drugim zadevnim organom ZDA.

Dopis ZDA določa, da bo pri preverjanju izvajanja sporazuma PNR, EU zastopal Komisar za pravosodje, svobodo in varnost, DHS pa Sekretar za domovinsko varnost. Podrobnosti izvajanja nadzorovanja pa bosta EU in DHS določila naknadno.

Sporazumu PNR je poleg dopisa ZDA priložen še dopis EU, ki navaja, da zagotovila iz dopisa ZDA dokazujejo, da DHS zagotavlja ustrezno raven varovanja podatkov.

⁶⁹ *Zakon o zasebnosti – Privacy Act*, Public Law 93-579, 31. december 1974.

Delovna skupina, ki velja za eno izmed institucij EU za varovanje podatkov njenih državljanov, je bila nad rezultatom pogajanj razočarana. Kot je zapisala v svojem mnenju 5/2007⁷⁰ 17. avgusta 2007, obžaluje, da glede na njeno vlogo pri varovanju podatkov državljanov EU, ni bila pozvana k posvetu za pogajanja. Ocenila je, da Sporazum PNR ni bil uspešen v iskanju ravnotežja med varnostjo oziroma bojem proti terorizmu ter človekovimi pravicami oziroma varstvom podatkov. Za glavni problem je izpostavila dva sklopa točk. Splošno gledano, so zagotovila, ki jih je postavil Začasni sporazum, v Sporazumu PNR postala šibkejša. Če ta sklop problematičnih točk pogledamo podrobneje, je Delovna skupina izpostavila, da Sporazum na splošno omogoča prenos večjega števila podatkov, in sicer celo podatke o tretjih osebah. Moteče je tudi določilo, da bo filter za izločanje občutljivih podatkov postavila DHS in ne EU, čeprav bo v uporabi sistem pošiljanja in ne dostopanja do podatkov. Problematično je dejstvo, da Sporazum PNR omogoča DHS ob izjemnih primerih dostopati tudi do občutljivih podatkov. Olajšan pa je bil nadaljnji prenos podatkov PNR drugim domačim in tujim agencijam. Očitno je podaljšanje hrambe podatkov, ki močno presega priporočilo Delovne skupine. Nenazadnje pa celo pušča odprto možnost, da podatki PNR tudi po 15. letih še vedno ne bodo izbrisani. Kot pravi Mate (2007), je izbris podatkov praktično nemogoč, še posebej zaradi vseh nadaljnjih prenosov med agencijami ZDA. Delovna skupina je kot kamen spotike izpostavila še pomanjkanje vključenosti neke neodvisne entitete pri preverjanju izvajanja Sporazuma PNR. Drugi sklop težavnih točk, ki ga je v svojem mnenju izpostavila Delovna skupina, govori o odprtih vprašanjih, ki jih postavlja preveliko število izjem v Sporazumu PNR. Vsa zagotovila v Sporazumu PNR in dopisu ZDA namreč niso oblikovana natančno, hkrati pa dopuščajo izjeme, o katerih odloča ravno DHS. Namen prenosa podatkov je širši, kot so standardi za zaščito podatkov. V Sporazumu PNR je bil sicer dosežen prehod na sistem pošiljanja in ne več dostopanja do podatkov s strani DHS, pa vendar ni natančno zapisano, kateri pogoji so za to potrebni. Prav tako tudi ni jasno določeno, kako bo DHS omogočeno, da bo, po prehodu na sistem pošiljanja podatkov, v izjemnih primerih dostopal do dodatnih podatkov, ki niso na seznamu opisanih devetnajstih. Pomanjkljiva so tudi določila o pregledu izvajanja oziroma natančneje o tem, kdaj in kako bo izveden pregled. Sporazum PNR ne vsebuje določil o mehanizmih, ki bi reševali morebitne spore med ZDA in EU glede izvajanja določil. Sporazum PNR in dopis ZDA ne pojasnjujeta

⁷⁰ Article 29 Data Working Party. 2007. *Opinion 5/2007 on the follow-up agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record data by air carriers to the United States Department of Homeland Security concluded in July 2007*, sprejet 17. avgusta 2007.

sistema za nadaljnji prenos PNR podatkov s strani tretjih agencij. Potrebno pa je poudariti, da Sporazum PNR pušča odprte možnosti, saj lahko vsaka sprememba v zakonodaji ZDA enostransko vpliva na raven zaščite podatkov.

4. 5 OVREDNOTENJE

Predstavljena pogajanja kot primer diplomacije še najbolj ustrezajo razumevanju diplomacije, kakor jo predstavljajo kritični pristopi. Pogajanja so se začela, ko so ZDA preko diplomacije želele doseči konkreten cilj lastne zunanje politike. EU naj bi v pogajanja z ZDA pristopila skladno s svojimi zunanjepolitičnimi cilji. Vendar se je problem pojavil v dejstvu, da je EU, za razliko od tradicionalne diplomacije, kjer je diplomacija razumljena kot inštrument zunanje politike in kot taka služi med drugim tudi izvajanju zunanje politike, v času pogajanj veljala za diplomacijo brez države, saj ji je manjkala jasno določena zunanja politika. To je prišlo očitno do izraza, ko znotraj EU ni bilo soglasja, kako nastopiti v pogajanjih z ZDA. Institucije EU si niso bile enotne glede strategije, prav tako se ob oblikovanju stališč pri pogajanjih ni zadostno upoštevalo nasvetov, ki so jih podajali lastni organi, ki so bili ustanovljeni za zaščito podatkov.

S strani ZDA je bil pogajalec DHS, medtem ko se je pogajalec za EU v celotnem času pogajanj menjal. Sprva je bil mandat pogajalca EU podeljen EK. Ker je Sodišče ES ugotovilo, da ES nima pristojnosti za sklenitev sporazuma o obdelavi in prenosu podatkov PNR z ZDA, pač pa lahko to storijo zgolj države članice EU, je bil leta 2006 mandat za pogajanja v imenu EU podeljen predsedstvu Sveta EU, ob pomoči EK. V pomoč pri pogajanjih med omenjenimi institucijami EU in DHS so bila tudi veleposlaništva. Natančneje, veleposlaništva ZDA v Bruslju in v predsedujočih državah Svetu EU ter Delegacija EK v Washingtonu ter veleposlaništva predsedujočih držav Svetu EU v ZDA. Čeprav, kot je razvidno iz predstavljenih pogajanj, je večji del komunikacije potekal direktno med institucijami EU in DHS, oziroma njihovimi predstavniki.

Informativna faza pogajanj kot funkcija diplomacije, se je začela leta 2002, in sicer kmalu po sprejemu nove zakonodaje v ZDA, namenjene preprečevanju mednarodnega terorizma. Zelo hitro je sledila središča faza pogajanj. Celotno obravnavano obdobje pogajanj je bilo dejansko razdeljeno na tri ločena pogajanja. Ta so imela vsaka svojo zaključno fazo, saj so bili sklenjeni trije sporazumi. Stalnica vseh treh pogajanj je bila značilnost multilateralne diplomacije in sicer enotno pogajalsko besedilo. Le-to je predstavljal tako posamezen sporazum, kot tudi dopisi ZDA s ponujenimi zavezami.

Poleg tega pa je pomembno, da so se ZDA med pogajanjem zanašale na mešano diplomacijo, saj bi pomanjkanje vsakega izmed sporazumov pomenilo gospodarsko škodo za evropske letalske prevoznike in tako tudi za EU.

Za boljše razumevanje doslej povedanega, bo služil pregled določil najbolj ključnih vsebinskih točk, ki so se med pogajanjem spreminjala, in sicer zaradi neusklajenosti ZDA in EU. Sprva je smiselno pogledati zavezanost ZDA in EU pri izpolnjevanju določil iz posameznih sprejetih dokumentov. Pogajalski strani sta sprva sprejeli Skupno izjavo EK in CBP, kateri so bile priložene tudi zaveze ZDA. Le-te so ZDA sprejele kot enostranski mednarodno pravni akt. EU tako ni bila zadovoljna z zavezanostjo ZDA k izpolnjevanju danih zavez. Zato je večkrat izpostavila potrebo po obstoju bolj pravno obvezujočih zavez ZDA, ki bi bile zapisane znotraj mednarodne pogodbe, ne pa zgolj dodane k mednarodni pogodbi. Po mnenju EU bi morale biti zaveze zapisne v Zveznem registru ZDA, s čimer bi njihovo izpolnjevanje postalo bolj pravno obvezujoče. Sledil je sprejem Sklepa Sveta 2004/496/ES z besedilom sporazuma kot mednarodne pogodbe in Odločba komisije 2004/535/ES. Tem dokumentom EU so bile ponovno priložene nove zaveze ZDA, ki so bile ponovno obravnavane kot enostranski pravni akt, ki ni bil objavljen v Zveznem registru. Pri sprejemu Začasnega sporazuma iz leta 2006 je šlo za mednarodno pogodbo, ki je temeljila na soglasju pogodbenic. Z njo so bile določene obveznosti in pravice pogodbenic, vendar so bile zaveze ZDA k varstvu podatkov PNR podane v Dopisu DHS 2006, ki pa hkrati tudi ni bil objavljen v Zveznem registru. ZDA so bile namreč ves čas pogajanj odločene, da se bodo s pomočjo izmenjave pisem izognile situaciji, ko bi bila določila iz pisem vključena v zavezujoč sporazum. Tako tudi pri sprejemu Sporazuma PNR kot mednarodne pogodbe in Dopisa DHS iz leta 2007 kot enostranskega pravnega akta ni bilo napredka na področju pravne zavezanosti ZDA k izpolnjevanju danih obljub o varstvu podatkov PNR. Poleg tega pa velja omeniti, da Sporazum PNR dopušča možnost, da spremembe v zakonodaji ZDA vplivajo na zaščito podatkov PNR.

Tudi glede namena in prenosa podatkov stališče EU ni bilo vključeno v sprejete dokumente. V zavezah ZDA, ki so bile priložene Skupni izjavi, je bilo zapisano, da sta uporaba in prenos podatkov namenjena »preprečevanju terorizma in drugih groženj nacionalni in javni varnosti«. Po oceni EU je fraza druge grožnje nacionalni in javni varnosti preširoka za standarde zaščite podatkov PNR. Zaveze ZDA, ki so bile priložene Sklepu Sveta 2004/496/ES so namen bolj natančno opredelile, in sicer na »preprečevanje in boj proti terorizmu in z njim povezanimi kaznivimi dejanji, drugim kaznivim dejanjem, vključno z

organiziranim kriminalom, ki so po naravi transnacionalna, ter izogibanju sodnim nalogom ali priporu zaradi poprej naštetih dejanj. Jasno je, da ja navkljub večji opredeljenosti namena, le-ta še vedno ostal presplošen. ZDA so v začasnih zavezah iz Dopisa DHS 2006 namenu uporabe in prenosa PNR podatkov dodale tudi nalezljive bolezni in druge grožnje potnikom. Pri sprejemu Sporazuma PNR in Dopisa DHS je bil namen enak, kot je bil opisan v zavezah ZDA, priloženih k Sklepu Sveta 2004/496/ES. Dodana so bila le tri določila več, in sicer varovanje ključnih, življenjskih interesov posameznika ter nanašanje na kazenske prestopke in zakonska določila. Na podlagi zapisanega je jasno, da je bil namen za rabo in prenos podatkov tudi ob zadnjem dokumentu, sprejetem na podlagi predstavljenih pogajanj, za EU še vedno preširok.

V točki, ki določa način prenosa podatkov PNR je bilo z zavezami ZDA, priloženimi Skupni izjavi EK in CBP, določeno, da bo DHS sama dostopala do podatkov v rezervacijskih sistemih letalskih prevoznikov, dokler ne bodo le-ti vpeljali tehnologije, ki jim bo omogočila sistema pošiljanja podatkov. EU je bila ves čas pogajanj nenaklonjena sistemu dostopanja do podatkov, hkrati pa je bila naklonjena sistemu pošiljanja podatkov. Nadejani dokumenti so nasprotno s stališčem EU določali zgolj sistem ameriškega dostopanja do podatkov PNR v rezervacijske sisteme. Ob tem Mate (2007) zanimivo komentira, da pri sistemu dostopanja DHS do podatkov PNR, ni znano, ali je kadar koli prišlo do zlorabe in je DHS v resnici dostopal do večjega števila podatkov, kot je bilo dogovorjeno. Pri takšnem sistemu gre zgolj zato, da je za ceno dobrih čezoceanskih odnosov EU primorana zaupati DHS. Šele Sporazum PNR in pripadajoči Dopis DHS iz leta 2007 določata, da se s 1. januarjem 2008 ukine sistem dostopanja podatkov. Uvede pa se sistem pošiljanja podatkov, a le za letalske prevoznike, ki so uvedli ustrezne tehnične sisteme. Pri tem je bil v pogajanjih narejen korak k stališčem EU, a je bila slednja še vedno skeptična, saj določilo o ustreznem tehničnem sistemu ni določalo tudi pogojev za ustreznost. Hkrati pa Dopis DHS še vedno, v izjemnih primerih, pušča odprto možnost za dostopanje do podatkov PNR s strani DHS.

Na prvi pogled zgleđa, da je EU uspela doseči največji napredek v številu elementov podatkov PNR, namenjenih za prenos. Pa vendar nam podrobnejši pogled razkrije, da temu ni bilo tako. ZDA so ob začetku pogajanj želele pridobiti vseh 64 elementov podatkov. Ob sprejemu Skupne izjave EK in CBP so ZDA znižale število zahtevanih podatkov na 43. EU je bila še vedno mnjenja, da tako širok spekter podatkov ni združljiv z namenom zbiranja podatkov. Poleg tega želeni elementi podatkov vključujejo tudi občutljive podatke, katerih obdelavi je EU močno nasprotovala. Zaradi tega je izpostavila zahtevo po uvedbi filtrov, ki bi

izmed dogovorjenih elementov podatkov za prenos izločili občutljive podatke in jih popolnoma izbrisali. Poleg tega je EU ZDA v pogajanjih ponudila zgolj 19 elementov podatkov, za katere je ocenila, da so skladni z namenom rabe in prenosa podatkov. V zavezah ZDA, priloženih k Sklepu Sveta 2004/496/ES, je bilo skupno število elementov zmanjšano iz 43 na 34. Pa vendar je med slednjimi elementi podatkov še vedno najti vseh 20 elementov, za katere je Delovna skupina ocenila, da so neprimerni za prenos. Poudariti je treba, da se je v tem sklopu zavez ZDA tudi odpovedala uporabi občutljivih podatkov, a je hkrati dodala, da nima ustreznih filtrirnih sistemov. Ob sklenitvi Sporazuma PNR in pripadajočem Dopisu DHS iz leta 2007 je bilo število elementov podatkov še dodatno zmanjšano, in sicer na 19, vendar to številčno zmanjšanje ni hkrati pomenilo zmanjšanja obsega podatkov PNR, saj so ZDA pod posamezno točko združile več elementov podatkov, ki so bili prej ločeni. DHS se je sicer resnično zavezal k uvedbi sistema filtriranja, ki bo izločil občutljive informacije, a Dopis DHS tudi omogoča, da lahko DHS v izjemnih okoliščinah še vedno dostopa do občutljivih podatkov. Poleg tega je bilo dogovorjeno, da bo, navkljub uvedbi sistema pošiljanja podatkov, filter za izločanje občutljivih podatkov na strani ZDA in ne EU, kar je v nasprotju z željami EU.

V točki, ki zadeva dobo hranjenja podatkov je bila sprva želja ZDA, da doba hranjenja podatkov PNR ne bi bila omejena, čemur pa je EU ostro nasprotovala. Skupna izjava EK in CBP in priložene zaveze ZDA so vsebovale zelo široka določila glede hrambe podatkov. Podatki naj bi bili tako na voljo, dokler bi se jih potrebovalo za namene pridobivanja podatkov. Nato pa bi bili preneseni v izbrisano bazo, kjer bi bil dostop omogočen zgolj pooblaščenim uradnikom. V zavezah ZDA, priloženih k Sklepu Sveta 2004/496/ES, je bila doba aktivnega hranjenja podatkov zožena na tri leta in pol. Nato bi bili neuporabljeni podatki izbrisani, uporabljeni pa naj bi ostali v neaktivni evidenci še nadaljnjih sedem let. EU se s takšno dobo hranjenja ni strinjala, saj je med pogajanja izpostavljala potrebo, da je doba hranjenja prilagojena namenu uporabe in posredovanju podatkov. Kot taka ne bi smela trajati več kot nekaj tednov ali mesecev. V naslednjem dokumentu, torej Začasnem sporazumu ter pripadajočim Dopisom DHS 2006, je pustilo za nadaljnje pogajanje odprto vprašanje izbrisa podatkov po preteku prvih treh let in pol, pa čeprav se posameznih podatkov v tej dobi ni uporabilo. Sporazum PNR in Dopis DHS pa sta določila, da bodo podatki PNR shranjeni prvih sedem let v aktivni evidenci, nato pa še osem let v neaktivni evidenci. Po preteku 15. let se predvideva izbris podatkov, a to bo še tema nadaljnjih pogajanj. Glede na dejstvo, da bo po 15. letih zaradi vseh nadaljnjih prenosov podatkov PNR njihov izbris praktično nemogoč, je

očitno, da pogajanja tudi na tej točki, glede na izhodiščna stališča EU, le-tej niso prinesla zelenih rezultatov. Hkrati pa so rezultati skoraj popolnoma takšni, kot so si ZDA želele ob samem začetku pogajanj.

EU sprva ni bila naklonjena nadaljnjemu prenosu podatkov drugim ameriškim agencijam, hkrati pa je ostro nasprotovala nadaljnjemu prenosu podatkov PNR organom drugih držav, in sicer zaradi pomanjkanja zagotovil o varstvu podatkov. Pri sprejemu Skupne izjave in pripadajočih zavezah ZDA je EU vseeno sprejela zahtevo ZDA o nadaljnjem prenosu podatkov drugim domačim in celo tujim agencijam ob predhodni predložitvi prošnje ter ob zakonitem namenu. Možen je bil celo še nadaljnji prenos s strani tretjih agencij. Kot je razvidno iz zavez ZDA, priloženih k Sklepu Sveta 2004/496/ES, EU tudi do leta 2004 ni dosegla svojih ciljev na področju nadaljnega prenosa podatkov PNR, saj le-ta še vedno ni bil dovolj omejen. Začasni sporazum in pripadajoči Dopis DHS 2006 sta še dodatno razširila seznam ameriških agencij, ki lahko pridobijo podatke PNR, čemur je EU sicer nasprotovala. Tudi v Dopisu DHS in Sporazumu PNR EU ni dosegla svojih ciljev, saj sta omenjena dokumenta le še dodatno olajšala prenos podatkov domačim in tujim agencijam.

Določila glede skladnosti oziroma pregleda izvajanja določil so se prvič pojavila šele v ponujenih zvezah ZDA iz maja 2003 ter nato tudi v zvezah, priloženih Sklepu Sveta 2004/496/ES, kjer je bilo zapisano, da bo DHS ob pomoči EK najmanj enkrat letno pregledal izvajanje zavez. Pri sledečih pregledih je bil EK onemogočen dostop do vseh informacij, eno izmed poročil pa ni smelo biti razkrita javnosti. Posledično so določila o skladnosti v Začasnem sporazumu postala ohlapnejša. Določeno je bilo, da pregledi niso potrebni pred iztekom posameznega sporazuma. Stanje se ni izboljšalo niti v Sporazumu PNR ter pripadajočemu Dopisu DHS iz leta 2007, kjer je bilo določeno, da bodo podrobnosti o izvajanju nadzora dorečene naknadno, kar nikakor ni skladno s cilji EU, ki je na vseh področjih obravnavanih pogajanj želela natančne opredelitve.

Obravnavana pogajanja predstavljajo odličen primer za preučevanje obstoja morebitne hierarhije v mednarodnih odnosih. Posebej zanimiv je namreč njihov razplet, saj so ZDA v pogajanjih dosegle svoj osnovni cilj, ki je bil prenos podatkov PNR, medtem ko so zagotovila za varstvo podatkov v Sporazumu PNR in Dopisu DHS ter vseh sprejetih dokumentih postala vse šibkejša, poleg tega pa vsebujejo preveliko število izjem. EU je tako z ZDA sprejela dokumente, ki niso bili skladni z njenimi cilji. Deloma je bila v to primorana zaradi gospodarskih ukrepov, ki bi sledili za evropske letalske prevoznike ob morebitnem pomanjkanju sporazumov. Ob tem Mate (2007) trdi, da je za EU devetdeset odstotkov

Sporazuma PNR namenjenega ohranitvi dobrih čezoceanskih odnosov, le deset odstotkov pa morebitnemu doprinosu k pravočasnemu odkrivanju teroristov. Na tej osnovi ter ob dejstvu, da je EU pristala na sprejem dokumentov, ki niso bili skladni z njenimi cilji, izraženimi ob začetnih stališčih ter med samim procesom pogajanj, kar potrjuje tudi neprestano nasprotovanje s strani evropskih organov za varstvo podatkov, lahko rečemo, da je EU zahteve ZDA razumela kot obvezne in legitimne. Takšni odnosi implicirajo hierarhične mednarodne odnose med mednarodnimi subjekti v sicer anarhičnem sistemu mednarodnih odnosov.

Ocenjujem namreč, da je v odnosu med ZDA in EU na podlagi predstavljenih pogajanj možno zaznati avtoritativnost odnosov, kot to predstavlja Clark (1989, 14). Diplomatski subjekt ZDA je namreč vplival na diplomatski subjekt EU tako, da je slednji sledil želji prvega. Tako je EU sprejela dokumente, ki po ocenah njenih lastnih organov ne zagotavljajo varstva podatkov PNR, k čemur EU sicer stremi. Naredila je torej nekaj, česar sicer brez zahtev ZDA ne bi storila. Razloga za sprejem takšnih dokumentov pa leži v dejstvu, da so bile zahteve ZDA razumljene kot legitimne in obvezne.

Obstoj politične avtoritete pri obravnavanih pogajanjih je očitno tudi, ko upoštevamo teoretični pristop Donnellya (2006, 152) in Lakea (2006, 25). Dominantni subjekt, v tem primeru ZDA, postavi zahteve, ki jih mora drugi subjekt, v tem primeru EU, izpolniti. Slednji vidi zahteve ZDA kot nujne za nadaljnji obstoj reda, ki v tem primeru predstavlja dobre čezoceanske odnose. Tako podrejeni subjekt, v tem primeru EU, meni, da ima dominantni subjekt, torej ZDA, pravico postaviti takšne zahteve, saj konec koncev zagotavlja dobre čezoceanske odnose ter nenazadnje tudi vodi boj proti terorizmu, s čimer zagotavlja tradicionalni varnostni red, kot to poimenujejo realistični pristopi.

Obstoj avtoritete enega subjekta nad drugim jasno implicira obstoj hierarhije v mednarodnih odnosih, pa čeprav gre zgolj za obstoj delne hierarhije.

Na osnovi konstruktivističnega razumevanja hierarhije v mednarodnih odnosih, kjer države prevzemajo identitete in interese avtoritativne države, lahko ob pregledu predstavljenih pogajanj govorimo tudi o hierarhiji vrednot. Posebej zanimiv je namreč razplet pogajanj glede na stališča ZDA in EU, izpostavljena ob začetku pogajanj in med njimi. V samem jedru EU ter posledično tudi v njeni zunanji politiki so globoko usidrane človekove pravice in z njimi tudi varstvo osebnih podatkov. Istočasno pa v politikah ZDA ter tudi njeni zunanji politiki prevladuje koncept varnosti. Dejstvo torej je, da pogajalski strani različno vrednotita razmerje varnosti in varovanje osebnih podatkov. Tendanca pogajanj EU je bila zagotoviti varnost in

varstvo osebnih podatkov, pri čemer je slednje postavila na prvo mesto. Stališče ZDA pa je bilo ravno obratno in je taktično preglasilo EU. Rezultat pogajanj oziroma Sporazum PNR ter pripadajoči Dopis DHS omogočata varnost, kot je bila ob začetku pogajanj želja ZDA, ne zadovoljujeta pa zahtev EU za varstvo osebnih podatkov. Pri tem je treba poudarjati, da se v danem primeru pogajanj omenjeni vrednoti ne izključujeta, kar je poudarjala EU. Potrebno je bilo zgolj najti pravo ravnotežje. Spomnimo se izjave ameriškega pogajalca iz DHS, Cheroffa, ki pravi, da na pravici do življenja sloni varnost; vse ostale pravice pa so tako odvisne od zagotavljanja varnosti.

Stran ZDA je, kot se lahko razume iz poteka pogajanj, ves čas postavljala varnost pred varstvo osebnih podatkov, prav takšen pa je bil tudi razplet samih pogajanj. Na obravnavanem primeru pogajanj lahko razberemo da hierarhija vrednot *de facto* obstaja.

5 SKLEP

Pogajanja med ZDA in EU o prenosu PNR podatkov se leta 2007 niso popolnoma končala. Obravnavana tematika je bila tema tudi nadaljnjih pogajanj, hkrati pa je sprožila val iz nje izhajajočih pogajanj o tematikah, ki se nanašajo na podatke državljanov EU, kot je na primer tudi vizumski režim za državljane EU. V magistrskem delu sem obravnavala le pogajanja do leta 2007, saj je ta tematika s Sporazumom PNR dosegla nekakšen delni epilog. Omenjeni sporazum namreč predstavlja pomembno ločnico.

S pomočjo analize dokumentov, ki prikazujejo stališča pogajalk, potek pogajanj in njihov rezultat, ob upoštevanju dejstva, da njihova diplomacija temelji na njihovih zunanjepolitičnih ciljih, sem lahko poiskala odgovor na zastavljeno raziskovalno vprašanje. Pa vendar velja izpostaviti, da bi bil lahko odgovor še bolj očiten, če bi bilo mogoče dobiti vse dokumente pogajanj, ki pa zaradi njihove tajne označbe niso bili na voljo. Še posebej bi bili zanimivi zapisi komunikacije med predstavniki institucij EU in DHS.

Odgovor na raziskovalno vprašanje lahko poiščemo s pomočjo izpostavljenih ključnih vsebinskih točk pogajanj, o katerih EU in ZDA nista imeli usklajenih stališč ne v začetku, ne med pogajanja, in sicer ob razumevanju diplomacije kot sredstva za doseganje zunanjepolitičnih ciljev. Gre za vprašanje stopnje zavezanosti EU in ZDA pri izpolnjevanju določil iz posameznih sprejetih dokumentov, namen prenosa podatkov, način prenosa podatkov, število elementov podatkov PNR, namenjenih za prenos, dobo hranjenja podatkov po prenosu, nadaljnji prenos podatkov PNR drugim domačim agencijam in tujim vladam ter določila glede skladnosti. Očitno je, da je rezultat pogajanj znotraj večine izpostavljenih točk skoraj popolnoma takšen, kot so si že ob samem začetku pogajanj želele ZDA. Posledično rezultat ni skladen s cilji EU. Pri nekaterih točkah morda na prvi pogled izgleda, kot da je EU tekom pogajanj dosegla napredek, vendar podroben pogled pokaže, da temu ni čisto tako, še posebej glede na veliko število izjem, ki dopuščajo odstopanja od sicer dogovorjenih določil.

Na tem mestu naj še posebej izpostavim že omenjeno vprašanje iz pogajanj o zavezanosti ZDA in EU k izpolnjevanju določil posameznega sprejetega dokumenta. Ves čas pogajanj so bile izpogajane zaveze ZDA vedno le dodane k mednarodnim pogodbam kot enostranski pravni akt, namesto da bi bile zapisane znotraj mednarodne pogodbe, kot je to želela EU. Tako se pogajalski strani nista zblížali na tej točki, pač pa je zgolj prevladalo stališče ZDA. Ob tem pa velja izpostaviti, da je takšno ravnanje ZDA skladno s pristopom, ki ga uporabljajo dominantne države ko se spopadajo z mednarodnim pravom, ki načeloma ne dopušča hierarhije. Dominantne države namreč skušajo zaobiti mednarodno pravo. Tako se je, za

razliko od EU, ZDA uspelo izogniti zapisu zavez znotraj mednarodne pogodbe in objavi v Zveznem registru.

Tako je navkljub temu, da viri mednarodnega prava zavračajo obstoj hierarhije med subjekti mednarodnih odnosov in poudarjajo anarhično ureditev mednarodnega sistema, odgovor na raziskovalno vprašanje sledeč: pri obravnavanih pogajanjih, ki so vodila v sklenitev Sporazuma PNR, je možno zaznati prisotnost hierarhije med dvema diplomatskima subjektoma. Lahko torej rečemo, da hierarhije med diplomatskimi subjekti *de jure* ni, medtem ko *de facto* obstaja.

Praksa je torej skladna s teorijo, saj se hierarhija pojavlja kot posledica avtoritativnih odnosov med subjektoma. Diplomacija obeh subjektov, kot jo razumevajo realistični pristopi, je izhajala iz njihovih zunanjepolitičnih ciljev. EU ni imela jasno določene zunanje politike, ZDA pa so se posluževale tudi mešane diplomacije. EU je tako pristala na sprejem dokumentov, ki glede na stališča njenih lastnih organov za zaščito osebnih podatkov, niso bili skladni z njenimi cilji. Naredila je torej nekaj, česar ne bi storila, če ne bi to od nje pričakovale ZDA, katerih zahteve je EU razumela kot obvezne in legitimne za nadaljnji obstoj reda oziroma dobrih čezoceanskih odnosov. To pa je skladno z definicijo hierarhije v mednarodnih odnosih.

Na obstoj hierarhije med subjekti mednarodnih odnosov pa je vezana tudi hierarhija vrednot. V obravnavanih pogajanjih se je pokazalo, da je iz hierarhija subjektov sledila tudi hierarhija vrednot, kot jo predstavljajo institucionalistični pristopi. Obstoj avtoritativne države namreč pomeni, da preostale države prevzemajo njene vrednote. Tako med pogajanja kot tudi ob njihovem koncu je bila v ospredju vrednota varnosti, ki izhaja iz suverenosti in za katero so stale ZDA, medtem ko vrednota človekovih pravic, ki jo je poudarjala EU, ni bila upoštevana v zadostni meri.

Glede na vsebino pogajanj je k dejstvu, da je diplomatski subjekt ZDA v obravnavanih pogajanjih bil hierarhično postavljen nad diplomatski subjekt EU, pripeljalo tudi obstoječe mednarodno letalsko pravo. Prvi člen Čikaške konvencije namreč pravi, da splošno pravno načelo državne suverenosti velja tudi v mednarodnem letalskem pravu, kjer se nanaša tudi na zračni prostor nad ozemljem posamezne države. Na tem sloni tudi šesti člen Čikaške konvencije, ki omogoča posamezni državi, da sama postavlja pogoje za izvajanje rednega letalskega prometa nad njenim ozemljem. Ob začetku pogajanj med ZDA in EU tudi še ni bil sklenjen t. i. sporazum odprtega neba, ki bi omogočal njunim prevoznikom prosto uporabo katerekoli poti med točkami na ozemlju ZDA in EU. Tako je očitno, da je prav obstoječe

mednarodno letalsko pravo posredno omogočilo ZDA, da so lahko uporabile mešano diplomacijo. Z le-to so ZDA EU postavile v položaj, ko se je ves čas pogajanj zavedala škode, ki bi jo utrpelo njeno lastno gospodarstvo v primeru nesprejetja posameznega sporazuma. Njeni letalski prevozniki bi se namreč v najboljšem primeru morali soočiti z visokimi globami, lahko pa bi bil celo ustavljen njihov zračni promet.

Ponovno je potrebno izpostaviti, da sta bili tako ob začetku, kot tudi ob koncu obravnavanega obdobja pogajanj med ZDA in EU, obe entiteti diplomatska subjekta. Za razliko od ZDA, EU v obdobju med 2002 in 2007 še ni bila tudi mednarodno pravni subjekt. To je postala šele leta 2009 z Lizbonsko pogodbo⁷¹. Poleg tega v času pogajanj tudi še ni imela mesta visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko ter evropske službe za zunanjepolitično delovanje. Prav zaradi tega je zunanje delovanje EU, kot *sui generis* akterja, veljalo za diplomacijo brez države. Torej za diplomacijo brez jasno določenih zunanjepolitičnih ciljev, ki bi ji omogočili lažje delovanje in večjo konsistentnost na mednarodnem odru. Prav za takšno se je izkazala diplomacija EU tudi v obravnavanih pogajanjih. EU se je namreč neprestano soočala z dejstvom, da so imele njene institucije in organi različna stališča. Posledično se je pogajalec EU, kar je bila sprva EK, nato pa predsedstvo Sveta EU ob pomoči EK, pogajal z ZDA brez popolnoma jasno določenih zunanjepolitičnih ciljev. Na tej osnovi lahko sklepamo, da je ugotovljena hierarhija med diplomatskima subjektoma na primeru obravnavanih pogajanj tudi posledica dejstva, da se je EU soočala s pomanjkanjem jasno določenih zunanjepolitičnih ciljev.

Tako odogovor na raziskovalno vprašanje iz mojega magistrskega dela odpira vrata novim raziskovalnim vprašanjem, ki bi se jih bilo vredno lotiti v prihodnosti. Postavlja se namreč vprašanje ali je mogoče tudi na pogajanjih med ZDA in EU, ki so se odvijala po tem, ko je EU postala subjekt mednarodnega prava, s čimer sta ZDA in EU postala enakopravna subjekta mednarodnega prava, zaznati obstoj hierarhije med njima. Z odgovorom na takšno raziskovalno vprašanje bi lahko ugotovili, ali razumevanje EU kot mednarodnopravnega subjekta in ne zgolj diplomatskega subjekta dejansko vpliva na njeno pogajalsko moč v pogajanjih z ZDA. Glede na potek obravnavanih pogajanj ocenjujem, da se bo EU ne glede na prisotnost mesta visokega predstavnika, evropsko službo za zunanjo politiko in obravnavanje EU kot subjekta mednarodnega prava, tudi v prihodnje soočala s problemi v lastnem zunanjepolitičnem delovanju, ki bodo izvirali iz nesoglasja med njenimi lastnimi institucijami.

⁷¹ Lizbonska pogodba je s sedanjim 47. členom Pogodbe o EU omogočila, da je EU postala pravna oseba.

6 LITERATURA

- Article 29 Data Working Party. 2002. *Opinion 6/2002 on transmission of Passenger Manifest Information and other data from Airlines to the United States*, sprejet 24. oktobra 2002. Dostopno prek: http://www.statewatch.org/news/2003/feb/wp66_en.pdf (30. september 2011).
- Article 29 Data Protection Working Party. 2003. *Opinion 4/2003 on the Level of Protection ensured in the US for the Transfer of Passengers' Data*, sprejet 13. junija 2003. Dostopno prek: http://www.statewatch.org/news/2003/jun/wp78_en.pdf (6. oktober 2011).
- Article 29 Data Working Party. 2004. *Opinion 2/2004 on the Adequate Protection of Personal Data Contained in the PNR of Air Passengers to Be Transferred to the United States' Bureau of Customs and Border Protection*, sprejet 29. januarja 2004. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2004/feb/WG29-PNR-US.pdf> (7. oktober 2011).
- Article 29 Data Working Party. 2006. *Opinion on Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data*, sprejet 14. junija 2006. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2006/jun/eu-usa-pnr-art-29-committee.pdf> (11. oktober 2011).
- Article 29 Data Working Party. 2007. *Opinion 2/2007 on information to passengers about transfer of passenger name record data to United States authorities*, sprejet 15. februarja 2007. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2007/mar/wp-132-pnr.pdf> (17. oktober 2011).
- Article 29 Data Working Party. 2007. *Opinion 5/2007 on the follow-up agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record data by air carriers to the United States Department of Homeland Security concluded in July 2007*, sprejet 17. avgusta 2007. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2007/aug/wp138.pdf> (19. oktober 2011).
- Badie, Bertrand. 2009. The European challenge to Bismarckian diplomacy. *International Politics* 46 (5): 517–26.
- Barnett, Michael. 2007. Družbeni konstruktivizem. V *Globalizacija svetovne politike: Uvod v mednarodne odnose*, ur. John Baylis in Steve Smith, 323–48. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Barston, Ronald Peter. 2006. *Modern Diplomacy*. Harlow: Pearson Education Limited.

- Baylis, John. 2008. Mednarodna in globalna varnost. V *Globalizacija svetovne politike: Mednarodni problemi*, ur. Baylis John, Steve Smith in Patricia Owens, 24–45. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bell, A. S. Duncan. 2002. Anarchy, power and death: contemporary political realism as ideology. *Journal of Political Ideologies* 7 (2): 221–39.
- Bennett, J. Colin in Charles D. Raab. 1997. The Adequacy: The European Union Data Protection Directive and the North American Response. *The Information Society* 13: 245–63.
- Beridge, R. Geoff. 2002. *Diplomacy: theory and practice*. Hampshire: Palgrave.
- Bohte, Borut in Vasilka Sancini. 2006. *Diplomatsko in konzularno pravo*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Bolkestein, Frits. 2003a. *Letter from the European Commission to US Secretary of Homeland Security Tom Ridge*, 12. junij 2003. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2003/sep/Bolkestein-12JUN2003.html> (4. oktober 2011).
- Bolkestein, Frits. 2003b. *Letter to US Secretary of Homeland Security Tom Ridge*, 9. september 2003. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2003/oct/Blokestein%20to%20Ridge%2011%20Sept.pdf> (6. oktober 2011).
- Bolkestein, Frits. 2003c. *Letter to US Secretary of Homeland Security Tom Ridge*, 18. december 2003. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/adequacy/pnr/2003-12-18-letter-bolkestein_en.pdf (6. oktober 2011).
- Bolkestein Frits. 2003d. *Speaking note for Mr. Bolkestein on US/EU talks on PNR at Meeting of Parliament's LIBE Committee*, 9. september 2003. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2003/sep/Bolkestein-libe-9-09-03.pdf> (6. oktober 2011).
- Boogerd-Quaak, Johanna. 2004. *Letter to Elmar Brok, Chairman of the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy*, 23. marec 2004. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/JBQ-Brok.pdf> (7. oktober 2011).
- Bretherton, Charlotte in John Vogler. 2006. *The European Union as a Global Actor*. Oxon: Routledge.
- Brok, Elmar. 2004. *Letter to the Cahirman of Committee for Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs*, 18. marec 2004. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/elmarbrok-let.pdf> (7. marec 2011).
- Bruter, Michael. 1999. Diplomacy without a state: the external delegations of the European Commission. *Journal of European Public Policy* 6 (2): 183–205.

- Castles, Stephen. 2005. Nation and Empire: Hierarchies of Citizenship in the New Global Order. *International Politics* 42: 203–24.
- Caruana, M. Mireille in Joseph A. Cannataci. 2007. European Union Privacy and Data Protection Principles: Compatibility with Culture and Legal Frameworks in Islamic States. *Information & Communications Technology Law* 16 (2): 99–124.
- CBP. 2004. *Undertakings of the Department of Homeland Security Bureau of Customs and Border Protection*, 12. januar 2004. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2004/jan/EUUSAG2.pdf> (7. oktober 2011).
- CBP in TSA. 2003. *Undertakings of the United States Bureau of Customs and Border Protection and the United States Transportation Security Administration*, 22. maj 2003. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp78-pnrf-annex_en.pdf (4. oktober 2011).
- Clark, Ian. 1989. *The Hierarchy of States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clark, Ian. 2008. Globalizacija in red po hladni vojni. V *Globalizacija svetovne politike: Mednarodni problemi*, ur. John Baylis, Steve Smith in Patricia Owens, 478–98. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Conforti, Benedetto. 2005. *Mednarodno pravo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Cox, Pat. 2004. *Note to the Chairman of the Political Groups*, 28. junij 2004. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2004/jul/pnr-ep-court-letter.pdf> (11. oktober 2011).
- Čičerov, Aleksander. 2009. *Mednarodno letalsko pravo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- De Waele, Henri. 2011. *Layered Global Player: Legal Dynamics of EU External Relations*. Berlin: Springer.
- Delegacija Evropske komisije v Washingtonu. 2006a. *News Release: European Commission Reacts to Court Ruling on EU/US Passenger Name Record Agreement*, 30. maj. Dostopno prek: <http://www.eurunion.org/News/press/2006/20060039.htm> (11. oktober 2011).
- Delegacija Evropske komisije v Washingtonu. 2006b. *News Release: EU Commission Adopts Initiatives to Open New Talks with the US on Passenger Name Records*, 19. junij. Dostopno prek: <http://www.eurunion.org/News/press/2006/20060050.htm> (11. oktober 2011).
- Delegacija Evropske komisije v Washingtonu. 2006c. *News Release: Airline Passenger Data: European Commission Statement on Negotiations with the United States*, 1.

oktober. Dostopno prek: <http://www.eurunion.org/News/press/2006/20060081.htm> (12. oktober 2011).

- Delegacija Evropske komisije v Washingtonu. 2006d. *News Release: Statement by European Vice President Franco Frattin, responsible for Justice, Freedom and Security, in the European Parliament on »Data Protection and Transfer of PNR Data«*, 13. december. Dostopno prek: <http://www.eurunion.org/News/press/2006/20060108.htm> (17. oktober 2011).

- Der Derian, James. 2009. *Critical Practices of International Theory: Selected Essays*. Oxon: Routledge.

- DHS. 2006. *Letter of the Council Presidency and the Commission from the Department of Homeland Security of the United States of America, concerning the interpretation of certain provisions of the Undertakings issued by DHS on 11 May 2004 in connection with the transfer by Air Carriers of PNR Data*, 11. oktober 2006. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2006/oct/eu-usa-pnr-letter-13738.pdf> (13. oktober 2011).

- *Dogovor varni pristan – Safe Harbour Agreement*, sprejet s strani ZDA 24. julija 2000, s strani EK 28. julija 200, v veljavi od 19. septembra 2000. Dostopno prek: http://export.gov/safeharbor/eu/eg_main_018475.asp (7. september 2011).

- Donnelly, Jack. 2006. Sovereign Inequalities and Hierarchy in Anarchy: American Power and International Society. *European Journal of International Relations*, 12(2): 139–70.

- *Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih – Vienna Convention on Diplomatic Relations*, sprejeta 18. aprila 1961, v veljavi od 24. aprila 1964. Dostopno prek: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf (20. maj 2011).

- *Dunajska konvencija o konzularnih odnosih – Vienna Convention on Diplomatic Relations*, podpisana 24. aprila 1963, v veljavi od 19. marca 1967. Dostopno prek: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf (20. maj 2011).

- *Dunajska konvencija o pogodbenem pravu – Vienna convention on the Law of Treaties*, sprejeta 23. maja 1969, v veljavi od 27. januarja 1980. Dostopno prek: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf (20. maj 1969).

- *Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja – Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character*, sprejeta 4. marca 1975, ni v veljavi. Dostopno prek: http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/represent_states_org.xml (20. maj 2011).

- *Dunajska konvencija o sklepanju pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ter med mednarodnimi organizacijami – Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations*, sprejeta 21. marca 1986, ni v veljavi. Dostopno prek: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf (20. maj 2011).
- Dunne, Tim. 2007. Liberalizem. V *Globalizacija svetovne politike: Uvod v mednarodne odnose*, ur. John Baylis in Steve Smith, 236–61. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Dunne, Tim in Brian C. Schmidt. 2007. Realizem. V *Globalizacija svetovne politike: Uvod v mednarodne odnose*, ur. John Baylis in Steve Smith, 205–36. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- European Digital Rights. 2003. *Campaign against the Illegal Transfer of European Travellers' data to the USA*. Dostopno prek: http://www.edri.org/files/press_en.txt (4. oktober 2011).
- Evropska komisija. 2004. *Odločba o ustreznem varstvu osebnih podatkov, vsebovanih v evidenci imen letalskih potnikov, posredovani Uradu za carinsko in mejno zaščito ZDA*, sprejeta 14. maja 2004. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0535:SL:HTML> (3. maj 2011).
- Evropska komisija. 2006. *Commission Staff Working Paper on the Joint Review of the implementation by the US Bureau of Customs and Border Protection of the Undertakings set out in Commission Decision 2004/535/EC of 14 May 2004*, sprejet 12. decembra 2006. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2006/jun/eu-usa-pnr-com-review-2005.pdf> (11. oktober 2011).
- Evropska komisija. 2007. *Press Release: Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies*, 5. maj. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/598&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (17. oktober 2011).
- Evropski parlament. 2006a. *Press Release: MEPs analyse Court decision to annul passenger data agreement with USA*, 30. maj. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=en&type=IM-PRESS&reference=20060529IPR08507> (11. oktober 2011).
- Evropski parlament. 2006b. *Press Release: Balancing security and data protection for air travel*, 7. september. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/>

getDoc.do?language=en&type=IM-PRESS&reference=20060901IPR10254 (12. oktober 2011).

- Evropski parlament. 2006c. *Press Release: PNR: Frattini updates MEPs on talks with USA*, 13. september. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=en&type=IM-PRESS&reference=20060908IPR10489> (12. oktober 2011).

- Evropski parlament. 2007a. *Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs: Transatlantic Dialogue (unofficial record)*, 14. maj 2007. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2007/may/ep-us-pnr-chertoff.pdf> (17. oktober 2011).

- Evropski parlament. 2007b. *Resolution on the PNR agreement with the United States of America*, sprejeta 12. julija 2007. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2007/jul/ep-pnr-resolution-jul-07.pdf> (18. oktober 2011).

- Evropski parlament in Svet EU. 1995. *Direktiva 95/46/ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov*, sprejeta in v veljavi od 24. oktobra 1995. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:15:31995L0046:SL:PDF> (7. september 2011).

- Falk, Richard. 1995. *On Human Governance: Toward a New Global Politics*. Cambridge: Polity Press.

- Farer, Tom. 2004. Towards an Effective International Legal Order: From Coexistence to Concert? *Cambridge Review of International Affairs* 17 (2): 219–38.

- Finnemore, Martha in Kathryn Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52 (4): 887–917.

- Foster, Gloria Gonzalez, Paul De Hert in Serge Gutwirth. 2008. SWIFT and the vulnerability of transatlantic data transfer. *International Review of Law Computers & Technology* 22 (1–2): 191–202.

- Franck, M. Thomas. 2008. On Proportionality of Countermeasures in International Law. *The American Journal of International Law* 102 (4): 715–67.

- Garcia, R. Alonso. The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. *European Law Journal* 8 (4): 492–514.

- Generalna skupščina Združenih narodov. 1948. *Splošna deklaracija človekovih pravic – Universal Declaration of Human Rights*, sprejeta 10. decembra 1948. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=102> (22. september 2011).

- Generalna skupščina Združenih narodov. 1966. *Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah*, sprejet 16. decembra 1966, v veljavi od 23. marca 1976. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/Mednarodnipakt_drzavljskih_politicnih_pravicah.pdf (5. januar 2012).
- Generalna skupščina Združenih narodov. 1970. *Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov – Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, sprejeta in v veljavi od 24. oktobra 1970. Dostopno prek: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dda1f104.html> (14. avgust 2011).
- Goldsmith, Peter Henry. 2009. Justice and the Rule of Law. *International Lawyer* 43 (1): 27–31.
- Halibronner, Kay, Vagelis Papakonstantinou in Marcel Kau. 2008. The Agreement on Passenger-Data Transfer (PNR) and the EU-US Cooperation in Data Communication. *International Migration* 46 (2): 187–97.
- Held, David. 2002. Cosmopolitanism: Ideas, Realities, Deficits. V *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, ur. David Held in Anthony McGrew, 305–24. Cambridge: Polity Press.
- Hinnebusch, Raymond. 2011. The Middle East in the world hierarchy: imperialism and resistance. *Journal of International Relations and Development* 14 (2): 213–46.
- Hobden, Stephen in Richard Wyn Jones. 2007. Marksistične teorije mednarodnih odnosov. V *Globalizacija svetovne politike: Uvod v mednarodne odnose*, ur. John Baylis in Steve Smith, 291–321. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hoffman, John. 2003. Reconstructing Diplomacy. *British Journal of Politics and International Relations* 5 (4): 525–42.
- Hustinx, Peter. 2007. *Letter on New PNR Agreement with the United States of America*, 27. junij 2007. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2007/jun/eu-us-pnr-hustinx-letter.pdf> (17. oktober 2011).
- Ikenberry, G. John. 1999. Liberal Hegemony and the Future of American Post-war Order. V *International Order and the Future of World Politics*, ur. T. V. Paul in John A. Hall, 123–45. Cambridge: Cambridge University Press.
- *Izvršilni ukaz 13388 – Executive Order 13388*. Federal Register 70(207), 25. oktober 2005. Dostopno prek: <http://www.ise.gov/sites/default/files/eo13388.pdf> (12. oktober 2011).

- Jackson, Robert. 2005. *Classical and Modern Thought on International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Jazbec, Milan. 2009. *Osnove diplomacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Jonsson, Christer in Martin Hall. 2005. *Essence of Diplomacy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kelsen, Hans. 2001. *International Law Studies: Collective Security under International Law*. New Jersey: The Lawbook Exchange.
- Keukeleire, Stephan. 2003. The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy. *Diplomacy & Statecraft* 14 (3): 31–56.
- Kocjan – Barle, Marta in Drago Bajt. 2003. *Slovenski veliki leksikon*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Koczorowska, Alina. 2011. *European Union Law*. Oxon: Routledge.
- *Konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu – Convention on International Civil Aviation*, sprejeta 7. decembra 1944, v veljavi od 4. aprila 1947. Dostopno prek: <http://www.mcgill.ca/files/iasl/chicago1944a.pdf> (13. julij 2011).
- *Konvencija o ureditvi zračnega prometa – Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation*, sprejeta 13. oktobra 1919, v veljavi od 11. julija 1922. Dostopno prek: http://www.spacelaw.olemiss.edu/library/aviation/IntAgr/multilateral/1919_Paris_convention.pdf (6. julij 2011).
- Krause, Joachim. 2004. Multilateralism: Behind European Views. *The Washington Quarterly*, 27 (2): 43–59.
- Krisch, Nico. 2005. International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order. *The European Journal of International Law* 16 (3): 369–408.
- Kupchan, A. Charles. 2001. *Power in transition: The peaceful change of international order*. New York: United Nations University Press.
- Lake, A. David. 2006. American Hegemony and the Future of East-West Relations. *International Studies Perspectives* 7: 23–30.
- Lake, A. David. 2007. Escape from the State of Nature: Authority and Hierarchy in World Politics. *International Security* 32 (1): 47–79.
- Lee, Donna in David Hudson. 2004. The old and new significance of political economy in diplomacy. *Review of International Studies* 30: 343–60.

- Linklater, Andrew. 1996. The Achievements of Critical Theory. V *International Theory: Positivism and Beyond*, ur. Steve Smith, Ken Booth in Marysia Zalewski, 279–300. Cambridge: Cambridge University Press.
- *Listina o temeljnih pravicah Evropske unije – Charter of Fundamental Rights of the European Union*, sprejeta in v veljavi od 7. decembra 2000, kot jo spreminja Lizbonska pogodba, sprejeta 13. decembra 2007, v veljavi od 1. decembra 2009. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:SL:PDF> (7. september 2011).
- *Lizbonska pogodba – Treaty of Lisbon*, sprejeta 13. decembra 2007, v veljavi od 1. decembra 2009. Dostopno prek: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm (6. maj 2011).
- Mabee, Bryan. 2004. Discourses of empire: the US »empire«, globalisation and international relations. *Third World Quarterly* 25 (8): 1359–78.
- Macklin, Audrey. 2008. From Cooperation, to Complicity, to Compensation: The War on Terror, Extraordinary Rendition, and the Costs of Torture. *European Journal of Migration and Law* 10: 11–30.
- Mate, Dragutin. 2007. Intervju z avtorjem. 6. november 2007.
- *Mednarodni sporazum o storitvah zračnega tranzita - Chicago International Air Services Transit Agreement*. Sprejet 7. decembra 1944, v veljavi od 30. januarja 1945. Dostopno prek: <http://www.mcgill.ca/files/iasl/chicago1944b.pdf> (13. julij 2011).
- *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nikaragva proti ZDA). 1986. ICJ. Dostopno prek: <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf> (11. avgust 2011).
- Morgenthau, J. Hans. 1940. Positivism, Functionalism, and International Law. *American Journal of International Law* 34 (2): 260–84.
- Murray, Stuart. 2008. Consolidating the Gains Made in Diplomacy Studies: A Taxonomy. *International Studies Perspectives* 9: 22–39.
- *National Business Aviation Association*. Dostopno prek: <http://www.nbaa.org> (29. september 2011).
- Nye, S. Joseph Junior. 2003. Globalization and American Power. V *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, ur. Held David in Anthony McGrew, 112–16. Cambridge: Polity Press.

- *Obveščevalna reforma in zakon za preprečevanje terorizma – Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*. Public Law 108–458, 17. december 2004, Dostopno prek: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-108publ458/pdf/PLAW-108publ458.pdf> (12. oktober 2011).
- Odbor EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve. 2003a. *Motion for a Resolution on transfer of personal data by airlines in the case of transatlantic flights*, sprejet 6. marca 2003. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B5-2003-0187&language=EN> (4. oktober 2011).
- Odbor EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve. 2003b. *Draft Motion for a Resolution on transfer of personal data by airlines in the case of transatlantic flights: state of negotiations with the USA*, sprejet 24. septembra 2003. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2003/sep/eppnr.pdf> (6. oktober 2011).
- Odbor EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve. 2004. *Resolution on the draft Commission decision noting the adequate level of protection provided for personal data contained in the Passenger Name Records transferred to the US Bureau of Customs and Border Protection*, sprejet 31. marca 2004. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/ep-pnr-report.pdf> (7. oktober 2011).
- Orakhelashvili, Alexander. 2010. Threat, Emergency and Survival: The Legality of Emergency Action in International Law. *Chinese Journal of International Law* 9 (2): 345–91.
- Peter, Mateja in Milan Brglez. 2007. Dinamika razvoja mednarodnih norm – preventivna uporaba sile v mednarodnih odnosih po drugi svetovni vojni. *Teorija in praksa* 44 (6): 823–41.
- Petrič, Ernest. 2010. *Zunanja politika: Osnove teorije in praksa*. Mengeš: Center za evropsko prihodnost.
- *Pogodba o delovanju EU – Treaty on Functioning of the European Union*, kot jo določa Lizbonska pogodba, sprejeta 13. decembra 2007, v veljavi od 1. decembra 2009. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:SL:PDF> (7. september 2011).
- *Pogodba o Evropski uniji – Treaty on European Union*, sprejeta 7. februarja 1992, v veljavi od 1. januarja 1993, kot jo spreminja Lizbonska pogodba, sprejeta 13. decembra 2007, v veljavi od 1. decembra 2009. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:SL:PDF> (7. september 2011).

- Pravna služba Sveta EU. 2004. *Note on the Case before the Court of Justice – Case C-317/04: European Parliament against Council of the European Union*, 6. avgust 2004. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2004/aug/pnr-court.pdf> (11. oktober 2011).
- Pricopi, Marius. 2010. Involvement of Traditional Actors in Ensuring Human Security During Conflict Situations. *Buletin Stiintific* 1 (29): 72–9.
- Prys, Miriam in Stefan Robel. 2011. Hegemony, not empire. *Journal of International Relations and Development* 14 (2): 247–79.
- Reus-Smit, Christian. 2008. Mednarodno pravo. V *Globalizacija svetovne politike: Mednarodni problemi*, ur. John Baylis, Steve Smith in Patricia Owens, 98–119. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Roberts, Adam. 1996. The United Nations: Variants of Collective Security. V *Explaining International Relations Since 1945*, ur. Ngaire Woods, 309–36. Oxford: Oxford University Press.
- Rodota, Stefano, Chairman of Article 29 Working Party. 2003a. *Address to the Committee on Citizens Freedoms and Rights*, 25. november 2003. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2003/mar/art29ch.pdf> (30. september 2011).
- Rodota, Stefano, Chairman of Article 29 Working Party. 2003b. *Letter to Chairman of Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs, Mr. Jorge Salvador Hernandez Mollar*, 3. marec. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2003/mar/art29ch.pdf> (30. september 2011).
- Ruggie, John Gerard. 1998. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London: Routledge.
- Sampson, Aaron Beers. 2002. Tropical Anarchy: Waltz, Wendt, and the Way We Imagine International Politics. *Alternatives* 52: 429–57.
- Schwebel, M Stephen. 1986. *Ločeno mnenje sodnika Schwebel – Dissenting Opinion of the Judge Schwebel*, ki se nanaša na primer *Military and Paramilitary Activities in and against Nickaragua* (Nikaragva proti ZDA), 27. junij 1986. Dostopno prek: <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6523.pdf> (13. september 2011).
- Sen, Biswanath. 1988. *A Diplomat's Handbook of Inetrnational Law and Practice*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Sharp, Paul. 2003. Herbert Butterfield, the English School and the civilizing virtues of diplomacy. *International Affairs* 79 (4): 855–78.

- Sharp, Paul. 2009. *Diplomatic Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sheehan, Michael. 1996. *The Balance of Power*. London: Routledge.
- Simpson, Gerry J. 2004. *Great Powers and Outlaw States: Unequal Sovereigns in the International Legal Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Steve in John Baylis. 2007. Uvod. V *Globalizacija svetovne politike: Uvod v mednarodne odnose*, ur. John Baylis in Steve Smith, 1–17. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Smith, Steve in Patricia Owens. 2007. Alternativni pristopi v mednarodni teoriji. V *Globalizacija svetovne politike: Uvod v mednarodne odnose*, ur. John Baylis in Steve Smith, 349–78. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Sodišče Evropskih skupnosti. 2006. *Sodba Sodišča o združenih zadevah C-317/04 in C318/04*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0317:SL:HTML> (3. maj 2011).
- *Sporazum med EU in ZDA o obdelavi in prenosu podatkov iz evidence imen letalskih potnikov s strani letalskih prevoznikov Ministrstvu Združenih držav za domovinsko varnost (Sporazum PNR) – Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (Agreement PNR)*, sprejet 23. in 26. julija 2007, v veljavi od 27. julija 2007. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_204/l_20420070804en00180025.pdf (3. maj 2011).
- *Statewatch*. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/> (27. september 2011).
- Strieder, Dominique. 2007. The Security Council and War in the Twenty-First Century. *A Journal of Social Justice* 19: 197–205.
- Svet EU. 1989. *Uredba Sveta (EGS) št. 2299/89 z dne 24. julija 1989 o kodeksu poslovanja računalniških sistemov rezervacij*, sprejeta 24. julija 1989, v veljavi od 29. julija 1989. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1989R2299:19990813:SL:PDF> (13. julij 2011).
- Svet EU. 2004. *Sklep Sveta 2004/496/ES o sklenitvi Sporazuma med Evropsko skupnostjo (ES) in ZDA o obdelavi in prenosu podatkov iz evidence imen letalskih potnikov s strani letalskih prevoznikov Uradu za carine in varovanje meja pri Ministrstvu Združenih držav za domovinsko varnost*, sprejet 17. maja 2004. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:183:0083:0083:EN:PDF> (3. maj 2011).

- Svet EU. 2006a. *Notice concerning the denunciation of the Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by air carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection*, sprejet 28. julija 2006. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2006/aug/eu-usa-pnr-11664-06.pdf> (11. oktober 2011).
- Svet EU. 2006b. *Plenary session of the European Parliament in Brussels, 11. October 2006 Council and Commission statement – Use of passenger data (PNR)*, sprejet 16. oktobra 2006. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2006/oct/eu-usa-pnr-debate.pdf> (13. oktober 2011).
- Svet EU. 2007a. *Council Decision 2007/551/CFSP/JHA on the signing, on behalf of the European Union, of an Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record data by air carriers to the United States Department of Homeland Security*, sprejet 23. julija 2007, razglašen 4. avgusta 2007. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_204/l_20420070804en00160017.pdf (18. oktober 2011).
- Svet EU. 2007b. *Press Release: Processing and protection of personal data subpoenaed by the Treasury Department from the US based operation centre of the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)*, 28. junij. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/95017.pdf (17. oktober 2011).
- Svet EU. 2007c. *Processing and transfer of Passenger Name Record data by air carriers to the United States of America Department of Homeland Security*, 28. junij 2007. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2007/jul/eu-usa-pnr-agreement-2007.pdf> (18. oktober 2011).
- Svet EU. 2007d. *Summary Record: Extraordinary meeting of the Permanent Representatives Committee (Part 2) held in Luxembourg on 12 June 2007*, 19. junij 2007. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2007/jun/eu-usa-pnr.pdf> (17. oktober 2011).
- Svet Evrope. 1950. *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin – European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, sprejeta 4. novembra 1950, v veljavi od 3. septembra 1953. Dostopna prek: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/svet-evrope/evropska-konvencija-o-varstvu-clovekovih-pravic-in-temeljnih-svoboscin/> (22. september 2011).

- Univerza v Granadi. 2003. *PNR Data Elements Required from Air Carriers and Global Distribution Systems*. Dostopno prek: <http://www.ugr.es/~aquiran/cripto/novuelan/en-a11-listapnr.htm> (27. september 2011).
- Urad za carine in mejno varnost in Evropska komisija. 2003. *European Commission/US Customs talks on PNR Transportation: Joint Statement*, sprejet in v veljavi od 18. februarja 2003. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/transport/air/doc/security_2003_02_17_pnr_joint_declaration.pdf (27. september 2011).
- Tsang, Steve. 2007. Stopping Global Terrorism and Protecting Rights. V *Intelligence and Human Rights in teh Era of Global Terrorism*, ur. Steve Tsang, 1–14. Westport: Greenwood Publishing Group.
- Türk, Danilo. 2007. *Temelji mednarodnega prava*. Ljubljana: GV Založba.
- Vinci, Anthony. 2008. Anarchy, Failed States, and Armed Groups: Reconsidering Conventional Analysis. *International Studies Quarterly* 52: 295–314.
- Weber, Max. 1949. *The Methodology of the Social Sciences*. New York: Free Press.
- Weeramantry, Christopher. 1996. *Ločeno mnenje sodnika Weeramantry – Dissenting Opinion of the Judge Weeramantry*, ki se nanaša na *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 8. julij 1996. Dostopno prek: <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7521.pdf> (15. avgust 2011).
- White, Brian. 1997. Diplomacy. V *The Globalization of World Politics*, ur. John Baylis in Steve Smith, 317–29. Oxford: Oxford University Press.
- Wiseman, Geoffrey. 2005. Pax Americana: Bumping into Diplomatic Culture. *International Studies Perspectives* 6: 409–30.
- Wood, John. 2009. The Craft of Diplomacy. *New Zeland International Review* 34 (2): 11–16.
- Woolcott, Richard. 1997. Pathways of Modern Diplomacy. *Australian Journal of International Affairs* 51 (1): 103–8.
- Yetiv, Steve. 2006. The Travails of Balance of Power Theory: The United States in the Middle East. *Security Studies* 15 (1): 70–105.
- *Začasni Sporazum o obdelavi in prenosu podatkov PNR s strani letalskih prevoznikov Ministrstvu ZDA za domovinsko varnost – Interim Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security*, sprejet s

strani 16. in 19. oktobra 2006, v veljavi od 20. oktobra 2006. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_298/l29820061027en00290031.pdf (3. maj 2011).

- *Zakon o imigraciji in državljanstvu – Immigration and Nationality Act*. Public Law 82-414, 27. junij 1952. Dostopno prek: http://www.ssa.gov/OP_Home/comp2/F082-414.html (29. september 2011).

- *Zakon o letalski in transportni varnosti – Aviation and Transportation Security Act*. Public Law 107-71, 19. november 2001. Dostopno prek: http://www.tsa.gov/assets/pdf/Aviation_and_Transportation_Security_Act_ATSA_Public_Law_107_1771.pdf (27. september 2011).

- *Zakon o prostem dostopu do informacij – Freedom of Information Act*. Public Law 89-554, 4. julij 1966. Dostopno prek: <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined.pdf> (5. oktober 2011).

- *Zakon o reformi izboljšanja mejne varnosti in vstopnih viz – Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*. Public Law 107-173, 14. maj 2002. Dostopno prek: http://www.ofr.harvard.edu/additional_resources/Summary_of_Enhanced_Border_Security_Reform_Act_HR3525.pdf (29. september 2011).

- *Zakon o zasebnosti – Privacy Act*, Public Law 93-579, 31. december 1974. Dostopno prek: <http://www.justice.gov/opcl/privstat.htm> (19. oktober 2011).

- Združeni narodi. 1945a. *Statut Meddržavnega sodišča – Statute of the International Court of Justice*, sprejet 26. junija 1945, v veljavi od 24. oktobra 1945. Dostopno prek: <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0> (11. avgust 2011).

- Združeni narodi. 1945b. *Ustanovna listina ZN*, sprejeta 26. junija 1945, v veljavi od 24. oktobra 1945. Dostopno prek: <http://www.unaslovenia.org/dokumenti/ulzn> (19. maj 2011).

- Zeff, E. Elanor. 2008. A Case Study Examining the European Union (EU) Institutions in Action During the Passenger Name REcords (PNR) Negotiations With the United States. Prispevek pripravljen na International Studies Association Conference, 28. Marec, San Francisco, Kalifornija.