

Dana Luša* i Marijana Polenus**

Zloupotreba diplomatskih imuniteta u suvremenoj diplomatskoj praksi: izazovi i moguća rješenja***

* Doc.dr.sc. Dana Luša, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
E-MAIL: dana.lusa@fpzg.hr.

** Marijana Polenus, magistra politologije, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. E-MAIL: marijana.polenus@gmail.com.

*** Rad je rezultat istraživanja provedenog za potrebe diplomskog rada "Diplomatski imunitet i mogućnost njegove zloupotrebe u diplomatskoj praksi", obranjenog na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu u veljači 2016. godine.

SAŽETAK: Od samih početaka diplomacije javlja se pitanje zaštite poslanika s ciljem neometanog obavljanja njihovih dužnosti (teorija funkcionalne nužnosti). Pravila međunarodnog prava o položaju diplomatskih predstavnika počela su se izgrađivati kroz nepovredivost glasnika i poslanika. S razvojem stalnih diplomatskih predstavništava u 15. stoljeću i prihvaćanjem prakse od strane većine aktera međunarodne zajednice, pravila zaštite poslanika postala su dio običajnog međunarodnog prava. Usvajanjem Bečke konvencije o diplomatskim odnosima iz 1961. godine, koja predstavlja kombinaciju kodifikacije i progresivnog razvoja međunarodnog prava, standardizirala se praksa primanja diplomatskih predstavnika te kodificiralo običajno međunarodno pravo vezano uz diplomatske imunitete. Istovremeno s jamčenjem imuniteta diplomatskim predstavnicima javljaju se i slučajevi njihove zloupotrebe s obzirom na različite mogućnosti interpretacije članaka Bečke konvencije. U radu se analiziraju pravila diplomatskih odnosa ugrađena u Konvenciju i njena teorijska utemeljenost, istražuje odgovaraju li odredbe Konvencije izazovima suvremenih diplomatskih odnosa, u kojoj mjeri Konvencija pruža prostor za zloupotrebu diplomatskih imuniteta, različite interpretacije njenih članaka te u konačnici nude moguća rješenja za problem zloupotrebe diplomatskih imuniteta u diplomatskoj praksi.

KLJUČNE RIJEČI:
diplomacija,
diplomatsko
pravo, diplomatski
imuniteti,
zloupotreba
imuniteta

Uvod

Iako prvi tragovi diplomacije koincidiraju s počecima civilizacije, njihovi moderni oblici vezani su uz 15. stoljeće i stvaranje prvih stalnih diplomatskih predstavništava. Razvoj diplomatskih odnosa rezultirao je potrebom zaštite diplomatskih predstavnika, prvenstveno “od vlasti države primateljice, kako bi nesmetano mogli obavljati svoje dužnosti” (Berković, 2006: 101). Slanjem poslanika u misije za vrijeme Stare Grčke i Rima raslo je uvjerenje kako “nije moguće održavati diplomatske odnose ukoliko postoji strah od uhićenja zbog stavova koje predstavljaju poslanici ili zbog stvarnog ili izmišljenog kaznenog djela koje im se stavlja na teret” (Vrđuka i Magušić, 2010: 249). S vremenom su se razvila pravila međunarodnog prava o položaju državnih predstavnika u inozemstvu, odnosno njihov položaj bio je definiran međunarodnim običajnim pravom, uz izuzetak Bečkog pravilnika o rangu diplomatskih predstavnika iz 1815. godine koji je regulirao pitanje njihovog prvenstva (Andrassy i dr. 2012: 10).

Kroz diplomatsku praksu identificiran je niz običajnih međunarodnih pravila o diplomatskim privilegijama i imunitetima, koji je kodificiran Konvencijom o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda iz 1946. godine (MVEP, 2017a), Konvencijom o privilegijama i imunitetima specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda iz 1947. godine (MVEP, 2017b), Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima iz 1961. godine¹ (MVEP, 2017c), Bečkom konvencijom o konzularnim odnosima iz 1967. godine (MVEP, 2017d), Konvencijom o specijalnim misijama iz 1969. godine² i Bečkom konvencijom o predstavljanju država u njihovim odnosima s međunarodnim organizacijama univerzalnog karaktera iz 1975. godine.³

U ovom radu analiziraju se pravila diplomatskih odnosa ugrađena u Bečku konvenciju o diplomatskim odnosima, koja predstavlja “kombinaciju kodifikacije i progresivnog razvoja međunarodnog prava s obzirom da uključuje jasno uspostavljena pravila, ali i ispunjava praznine u slučajevima u kojima međunarodna praksa nije ponudila rješenja. Bečka konvencija istovremeno regulira ponašanje države primateljice te nameće dužnosti diplomatskim predstavnicima da poštuju njene zakone i pravila” (Farhangi, 1986: 1517). Iz odredbi Konvencije proizlaze brojna rješenja ključna za djelovanje diplomatskih predstavnika i predstavništava, koja su se i državama koje joj nisu pristupile nametnula kao izvor pravila međunarodnog običajnog prava.

191

Dana Luša i
Marijana Polenus
*Zloupotreba
diplomatskih imuniteta
u suvremenoj
diplomatskoj praksi:
izazovi i moguća rješenja*

1 Konvencija je stupila na snagu 1964. godine

2 <http://digured.srce.hr/arhiva/263/33320/www.hidra.hr/hidrarad/pobirac-upload/murh/000199.pdf>

3 <http://digured.srce.hr/arhiva/263/33320/www.hidra.hr/hidrarad/pobirac-upload/murh/000201.pdf>

“Diplomatsko i konzularno pravo skup je odredaba međunarodnoga prava koje se odnose na prava i dužnosti država u svezi s diplomatskim odnosima, funkcijama i privilegijama te imunitetima diplomatskih predstavništava i diplomatskog osoblja, kao i drugih članova diplomatskog predstavništva” (Berković, 1997: 15). Osnovni principi osobne nepovredivosti datiraju još od prvih civilizacija, primjerice stari indijski Manuov zakonik iz 2. tisućljeća prije Krista definirao je pravila za pripadnike određenih kasta. Principi diplomatskog imuniteta u prvim zajednicama bazirali su se na ideji slobodnog kretanja glasnika kako bi razgovarali o ratu, miru i trgovini.

Diplomatsko pravo oblikovalo se kao dio međunarodnog običajnog prava koje je razrađeno kroz praksu te poslije pretočeno u ugovorni oblik. Osiguravalo je diplomatskim predstavnicima sva prava i povlastice te izuzeće od lokalne kaznene i građanske sudbenosti. S obzirom na to da su postojala neslaganja i razlike u pravilima, države Zapada bile su zabrinute za mogućnost njihove zloupotrebe te je stoga donošenje formalnog pravnog akta bilo nužno. Primjerice, Grotius u drugoj knjizi *De Jure Belli ac Pacis* problematizira poseban odnos prema veleposlanicima ističući kako “sigurnost veleposlanika nadilazi svaku prednost koja proizlazi iz kažnjavanja”, dok Gentilli smatra kako “veleposlanika koji je naštetio suverenu treba podvrgnuti lokalnoj kaznenoj sudbenosti i izložiti da životom odgovara za zločin” (Grotius, 1964; Gentilli 2013, prema Berridge i dr., 2005: 66-67). Stoga je s ciljem reguliranja diplomatskih imuniteta i privilegija organizirana Konferencija o diplomatskim odnosima i imunitetima u ožujku i travnju 1961. godine. Bečka konvencija usvojena na konferenciji “težila je standardizaciji prakse primanja diplomatskih službenika i utemeljenja diplomatskih misija te kodifikaciji međunarodnog običajnog prava vezanog uz diplomatske imunitete” (Ross, 2011: 180). Prema Konvenciji “svrha imuniteta nije stvaranje povlaštenog položaja pojedinca, oni ne predstavljaju osobna prava zaštićenih pojedinaca, već pravo jedne države da od duge zahtijeva određeno ponašanje prema svojim diplomatskim zastupnicima” (Andrassy i dr., 2012: 21-22). To je posebno naglašeno nabranjem funkcija diplomatske misije,⁴ zbog čijeg je neometanog obavljanja kodificiranje međunarodnog običajnog prava bilo neizbježno.

U radu se polazi od teze kako je unatoč postojanju međunarodnopravnog akta, Bečke konvencije o diplomatskim odnosima, došlo do brojnih zloupotreba diplomatskih imuniteta u diplomatskoj praksi. Evidentan je veliki broj primjera lakše zloupotrebe, poput neplašćanja kazni za nepropisno parkiranje, vožnje automobila prevelikom brzinom ili pod utjecajem alkohola, krađa, prijevara i slično. S druge strane, zabilježene su i ozbiljne zloupotrebe koje dovode u pitanje pr-

4 Bečka konvencija, članak 3. (MVEP, 2017c)

vobitnu svrhu diplomatskih imuniteta, kojima se time daje negativan predznak te otežava djelovanje diplomata u državama primateljicama. Iako najpoznatiji primjeri zloupotrebe diplomatskih imuniteta datiraju iz zadnja tri desetljeća 20. stoljeća, izazovi suvremenih međunarodnih odnosa te pokušaji primjena novih metoda i tehnika u svrhu njihovog suzbijanja ukazuju na aktualnost problema.

Detaljnijom analizom uzroka i posljedica zloupotrebe diplomatskih imuniteta nameće se zaključak kako diplomatsko pravo omogućava pojedincima izbjegavanje odgovornosti, primjerice diplomatskim predstavnicima izbjegavanje procesuiranja zbog kršenja zakona države primateljice (više u: Morris, 2007: 601). U većini slučajeva države primateljice toleriraju zloupotrebe imuniteta pozivanjem na učinkovito obavljanje diplomatskih dužnosti. Posebno su sporne odredbe iz članka 31. Bečke konvencije koje se odnose na imunitet diplomatskih predstavnika od građanske, upravne i kaznene sudbenosti države primateljice. Naglašava se kako diplomati ne bi trebali biti subjektima spomenutih sudbenosti s ciljem neometanog obavljanja svojih dužnosti (MVEP, 2017c), što je u određenim slučajevima kontradiktorno interesima države primateljice za održavanjem pravnog poretka (više u: Kolo, 2016: 3).

Nadalje, u odnosu na brojne dužnosti države primateljice, u člancima 41. i 42. Bečke konvencije definirane su i obveze diplomata države šiljateljice, koje predstavljaju svojevrsan odgovor na apsolutni imunitet, koji je godinama jamčen diplomatskim predstavnicima. Implicira se poštivanje zakona i propisa države primateljice bez štete po imunitete i privilegije (MVEP, 2017c), ali i bez konkretnih mehanizama za implementaciju takve odredbe. Državama su na raspolaganju ograničene mjere postupanja protiv diplomata koji zloupotrebljavaju imunitete i privilegije. Čak i u slučajevima kada država šiljateljica opozove diplomatske predstavnike, ne postoje definirane i razrađene mjere koje se mogu protiv njih poduzeti (više u: Kolo, 2016: 40).

Imajući u vidu polazne teze, u radu se analizira Bečka konvencija kao pravni okvir diplomatskih imuniteta. Propituje se u kojim slučajevima bi se diplomatima trebao priznavati imunitet od jurisdikcije države primateljice, do koje mjere odredbe Bečke konvencije onemogućavaju zloupotrebu diplomatskih imuniteta te na koji način obveze diplomata istaknute Bečkom konvencijom zadovoljavaju potrebe suvremene diplomatske prakse? (Duquet i Wouters, 2015: 4). Ukoliko se ne bi reinterpretirala postojeća te dodavala nova tumačenja, Konvencija ne bi izdržala test vremena, što bi u konačnici rezultiralo značajnijim porastom zloupotreba diplomatskih imuniteta. Stoga se u radu, među ostalim, razmatraju moguća rješenja s ciljem sprečavanja daljnje zloupotrebe te prilagodbe Bečke konvencije suvremenim diplomatskim odnosima.

Definicija i razvoj diplomatskih imuniteta kroz povijest

194

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 2, BR. 2

“Diplomatski imuniteti i privilegije podrazumijevaju povlastice i izuzeća koje pozitivno međunarodno pravo priznaje i jamči diplomatskom predstavništvu države šiljateljice, odnosno članovima njegovog osoblja⁵ te članovima njihovih obitelji, radi osiguranja djelotvornog obavljanja funkcija” (Berković, 2006: 101). Vrduka i Magušić (2010: 251) razlikuju apsolutni i relativni imunitet, koji se odnosi na oslobođenje od kaznene odgovornosti samo u obavljanju službene dužnosti. “Osoba koja uživa apsolutni imunitet je nepovrediva, što znači kako će se s njom postupati s dužnim poštovanjem i poduzeti sve mjere osiguranja i zaštite radi sprječavanja svakog napada na njenu slobodu i dostojanstvo”. Nick (1997: 45) pod diplomatskim imunitetom podrazumijeva generički termin kojim se naziva “skup izuzeća od vlasti teritorijalne države, priznatih međunarodnim pravom diplomatskim misijama i diplomatskom osoblju te članovima njihovih užih obitelji”. Diplomatski imuniteti odnose se na izuzeća diplomatskog predstavništva, osobe diplomatskog predstavnika, njen stan, imovinu, službena vozila i prepisku, dok privilegiji predstavljaju povlastice (primjerice oslobođenje od poreza i pristojbi), koje doprinose obavljanju službenih dužnosti (Berković, 2006: 101).

Värk (2003: 113) ističe kako diplomatski imunitet nije imunitet od pravne odgovornosti, već od tužbe. To ujedno znači da diplomatski predstavnici nisu iznad zakona, već da su dužni poštivati zakone i pravila države primateljice. Ako ih prekrše i dalje su odgovorni, samo što ne mogu biti tuženi u državi primateljici. Dakle, diplomatski imunitet “predstavlja samo oblik proceduralne prepreke” (Ibid.).

Kako su poslanici oduvijek bili birani s ciljem prenošenja poruka i izvještavanja, države su im nastojale osigurati zaštitu. Kao posljedica imuniteta suverena, nezavisnosti i jednakosti država, razvijali su se i posebni imuniteti te privilegije diplomatskih predstavnika. Bilo je potrebno naći način za prenošenje poruka između susjednih sukobljenih strana. Posebno je to bilo važno za vrijeme rata s ciljem postizanja mira, kako bi se tretiralo ranjene i pokopalo mrtve (Nicolson, 1950: 27). Bilo je očito da bi takvi pregovori bili znatno otežani ukoliko bi poslanici bili napadnuti i ubijeni prije nego što bi dostavili poruku. Zbog toga je uspostavljena običajna praksa kako bi se garantiralo takve pregovore i davalo privilegije poslanicima. S vremenom, kako su se mijenjale funkcije diplomatskih poslanika, tako se mijenjala i pravna osnova njihovog imuniteta (Elgavish, 2000: 73).

Najraniji trag organiziranog diplomatskog imuniteta datira iz antike, kada je bio zasnovan na običajima reciprociteta. Kako su glas-

5 Članovi diplomatskog predstavništva, kao i šef diplomatskog predstavništva, koji imaju diplomatski status nazivaju se članovima diplomatskog osoblja diplomatskog predstavništva, odnosno diplomatsko osoblje.

nici i poslanici često bili izloženi napadima, države šiljateljice i primateljice nastojale su osigurati njihovu sigurnost. Zaštita poslanika se ostvarivala na nekoliko načina, primjerice slanjem poruka državi primateljici tražeći da pazi na poslanika kako nitko ne bi ugrozio njegovu misiju. Zauzvrat bi država šiljateljica jamčila određene povlastice državi primateljici. Nadalje, potpisivali su se sporazumi da će u slučaju zadržavanja ili ubojstva poslanika doći do ukidanja postignutih dogovora i ozbiljnih posljedica za državu primateljicu. Neke države pružale su uslugu pratnje kao oblik zaštite (Ibid.: 81).

Najranija dokumentacija koja analizira odnos prema stranim poslanicima i njihovom imunitetu potječe s Bliskog istoka. U drevnoj Indiji poslanicima su bili jamčeni određeni imuniteti i privilegije te su smatrani svetima. U Staroj Grčkoj samo su heraldi (*kerykes*), kao izaslanici bogova, bili u potpunosti nepovredivi, što predstavlja osnovu današnjeg koncepta diplomatskog prava, dok su izaslanici mogli biti kažnjavani za "zločine" koje su počinili. Ukoliko su bili uspješni u pregovorima, nagrađivani su vijencem divlje masline i besplatnim obrokom, a svoje su izvješće s putovanja predstavljali javnosti (Bederman, 2004: 97). Svatko tko je ozlijedio heralda ili se miješao u njegove poslove bio je oštro kažnjen. Za Grčku se vežu i najraniji oblici diplomatskih imuniteta, koji su uključivali nepovredivost izaslanika, pravo na azil, primirje za pokapanje mrtvih te suspenziju nasilja za vrijeme trajanja Olimpijskih igara i događaja od religijske važnosti. Međutim, pravila kojima su se određivali diplomatski imuniteti nisu se previše razvila s obzirom na nepovjerenje koje je vladalo među grčkim gradovima državama i općenitu sumnjičavost prema diplomatima. Doprinos Rimljana međunarodnim odnosima manji je od onog Grka zbog želje za dominacijom. Stoga se može zaključiti kako su oni organizacijski unaprijedili grčku praksu, a diplomatski imuniteti su postali zastupljeniji (Ibid.: 104). Za vrijeme Republike pravila oko prijema poslanika, a imunitet je garantiran i njihovoj pratnji. Stvaranje Carstva ojačalo je ulogu poslanika, koji su polagali račune caru, a međunarodni odnosi temeljili su se na sili. Za vrijeme Bizanta umjesto sile, diplomacija je posala dominantan način ostvarivanja interesa u međunarodnim odnosima. Rimsko pravo, barbarski kodeksi i kanoni crkve priznavali su značaj diplomatskog imuniteta. Diplomacija Bizanta utjecala je na europsku diplomaciju posebno po pitanju protokola i ceremonijala. Primjerice, poslanici su srdačno dočekivani i ispraćani, pokazivala se raskoš Carstva kako bi se prikrio njegovu vojnu slabost, poslanici su bili nepovredivi, kao i njihova pratnja te imovina. Nisu bili odgovorni za nikakve zločine koje su počinili prije, već samo za vrijeme trajanja misije (više u: Goossens, 2011: 14-19).

U 13. i 14. stoljeću, s jačanjem suverenih država, jačala je i diplomatska aktivnost. Primjerice, talijanski gradovi države počeli su uspostavljati stalna poslanstva u drugim dijelovima Europe. Tijekom

16. i 17. stoljeća dolazi do snažnijeg razvoja imuniteta i privilegija poslanika koji su se vezali uz teoriju osobne reprezentativnosti, funkcionalnu teoriju i teoriju eksteritorijalnosti. Već do 18. stoljeća europske države su značajno razvile međunarodno običajno pravo vezano uz privilegije i imunitete diplomatskih predstavnika (Ross, 2011: 180). Zatim je na Bečkom kongresu 1815. godine inicirana ideja stvaranja novog regulatornog sistema koji će odrediti klasifikaciju diplomatskih agenata (O'Brien, 2001: 297). Usvojeni Bečki pravilnik o rangu diplomatskih predstavnika uređivao je pitanje prvenstva između raznih diplomatskih predstavnika.

Sljedeći pokušaj kodifikacije pravila diplomatskih imuniteta nastupio je 1895. godine s nacrtom konvencije Instituta za međunarodno pravo, koji je predviđao da diplomati uživaju eksteritorijalnost, ukinutu 1929. godine. Zatim je 1927. godine Komitet eksperata za progresivnu kodifikaciju međunarodnog prava Lige naroda donio izvještaj koji je analizirao običajno pravo diplomatskih privilegija i imuniteta. Na zasjedanju Panameričke unije u Havani 1928. godine predstavljen je prijelazni instrument do nove sveobuhvatne kodifikacije. U preambuli Havanske konvencije (Havana Convention on Diplomatic Officers), usvojene na šestoj konferenciji američkih država 1928., istaknuto je kako diplomati ne bi trebali zahtijevati imunitete koji nisu ključni za obavljanje njihovih službenih funkcija (funkcionalna teorija) (Gberidge.dilomacy.edu, 2017). Konvencija je među državama strankama vrijedila kao partikularno pravo (Andrassy i dr., 2012: 10) i trebala je služiti kao svojevrsni standard, dok bi države posebnim ustupcima mogle proširiti određene privilegije. Drugi važan dokument je Harvardka konvencija iz 1932. godine (Draft Convention on Diplomatic Privileges and Immunities) kao uzorak prema kojem je donesena Bečka konvencija iz 1961. godine. Među ostalim, predstavljala je prvi pokušaj određivanja jasne razlike između službenih i neslužbenih djelovanja, negativnih i pozitivnih dužnosti države primateljice vezanih uz zaštitu diplomatskog predstavništva, te "priznanje doktrine univerzalne slobode diplomatskog komuniciranja" (Denza u: Grant i Baker, 2007: 167; Grant i Baker, 2007: 445-451).

Kodifikacija međunarodnoga običajnog prava

Nakon usvajanja Rezolucije 685 Opće skupštine Ujedinjenih naroda 1957. godine Međunarodna pravna komisija dobila je zadatak izrade nacrtu konvencije o diplomatskim odnosima. Opća skupština je kodifikaciju običajnog međunarodnog prava smatrala nužnim preduvjetom poboljšanja odnosa među državama. Na devetoj sjednici Komisija je započela izradu nacrtu dokumenta, koji je nakon toga dopunjen i distribuiran članicama UN-a kako bi ga komentirale. Za vrijeme de-

sete sjednice dovršen je novi nacrt i poslan Općoj skupštini, koja je sazvala međunarodnu konferenciju da razmotri pitanje diplomatskih odnosa i imuniteta (Nelson, 1988: 496-497). Od 2. ožujka do 14. travnja 1961. godine izaslanici osamdeset i jedne države i predstavnici pojedinih međunarodnih organizacija okupili su se na Konferenciji Ujedinjenih naroda o diplomatskim odnosima i imunitetima “kako bi stvorili međunarodni konsenzus oko imuniteta i privilegija diplomata” (Castro, 2014: 357). Bečka konvencija predstavljala je reakciju na apsolutni imunitet koji je bio jamčen diplomatima kroz godine. Priznajući funkcionalnu teoriju kao dominantnu, fokus se pomaknuo od osobe diplomata na njegovu funkciju u diplomatskom predstavništvu.

“Bečka konvencija o diplomatskim odnosima postojeće je međunarodno opće običajno pravo pretočila u ugovorni pisani oblik te zajedno s Bečkom konvencijom o konzularnim odnosima iz 1963. godine smanjila mogućnost kontradiktornih tumačenja građe i unijela više sigurnosti u međudržavne diplomatske odnose” (Berković, 2006: 56). “Osim kodifikacije postojećih pravila općeg običajnog prava Bečka je konvencija obavila i leglaciju u smislu uvođenja novih međunarodnopravnih odredaba u dijelu koji se odnosi na tijela međunarodnih odnosa” (Ibid.: 57). Određena pitanja riješila je leglacijom međunarodnog prava, odnosno ponudila je mogućnosti koje dotadašnje međunarodno opće običajno pravo nije sadržavalo, čime su “leglacijska rješenja Bečke konvencije i sama postala dio međunarodnog običajnog prava” (Ibid.: 58). U svezi pitanja koja nisu određena Konvencijom, koja ima 53 članka i uređuje većinu aspekata diplomatskog imuniteta, slijede se pravila međunarodnog običajnog prava.

197

Dana Luša i
Marijana Polenus
*Zloupotreba
diplomatskih imuniteta
u suvremenoj
diplomatskoj praksi:
izazovi i moguća rješenja*

Teorijski okvir diplomatskih imuniteta

Diplomatski imunitet proizlazi iz povijesnih običaja koji su do određene mjere kodificirani. Utemeljen je na tri teorije iz sredine 16. stoljeća – teoriji osobne reprezentacije, eksteritorijalnosti i funkcionalne nužnosti. Prva je teorija prema kojoj diplomat nastupa u ime suverene države i utjelovljuje njenog vladara, tj. predstavlja produženu ruku vladara. Time se potiče tumačenje da diplomat treba uživati imunitet s obzirom da predstavlja šefa države i da sva njegova djela dok obavlja službenu dužnost trebaju zaštitu (Ling, 1976: 94). Međutim, ta logika ne vrijedi kod imuniteta koji se daju članovima obitelji, administrativnom i tehničkom te poslužnom osoblju. Također, time se ne objašnjava zašto bi diplomat trebao biti imun na djela koja počinu izvan svoje službene dužnosti. Svaka od tri teorije igrala je značajnu ulogu kroz povijest, dok je u moderno vrijeme teorija reprezentativnosti manje prikladna s obzirom da je većinom bazirana na monarhijama, a ne na suverenim državama. Bonello (2014: 11) je detektirala tri nedostatka

teorije: “nemoguće je pomiriti karakter osobnog predstavnika suverena države šiljateljice sa supremacijom suverena države primateljice, s jačanjem modernog sistema država teorija reprezentativnosti gubi na važnosti i ne pruža teorijsku bazu za iznimke koje uživaju diplomati kod privatnog djelovanja”.

Druga teorija je teorija eksteritorijalnosti prema kojoj je diplomat pravno na tlu svoje države bez obzira što se nalazi u inozemstvu te se njegova osoba, ured i stan trebaju tretirati kao da su na teritoriju države šiljateljice. Danas je ta teorija odbačena, osim u nekim državama Latinske Amerike, s obzirom da je implicirala nelimitirane privilegije i imunitete. Iz nje proizlaze dva principa – prvi je princip rezidencijalnosti, prema kojem diplomat ne boravi u državi primateljici, već u šiljateljici, zbog čega ne može biti podložan zakonu države primateljice. Prema drugom tumačenju lokalni autoriteti države primateljice smatraju kako su diplomatske zgrade strani teritorij (Ling, 1976: 93). Ovakav način interpretacije je do sredine 18. stoljeća postao neprikladan s obzirom da su ga zloupotrebljavali lokalni kriminalci sklanjajući se u diplomatske misije kako bi izbjegli gonjenje.

Treća, i danas općeprihvaćena, je teorija funkcionalne nužnosti, koja podrazumijeva da su imuniteti nužni za normalno i nesmetano obavljanje diplomatskih funkcija (Ross, 2011: 178-178). Teorija funkcionalne nužnosti dobila je na važnosti sa širenjem trajnih poslanstava i djelokruga njihovih aktivnosti. Bečka konvencija priznaje i spaja teoriju reprezentacije i funkcionalnu teoriju. U članku 3., stavak 1, ističe se predstavljanje države kao jedan od ciljeva diplomatske misije, dok se u uvodu, u stavku 4., naglašava kako cilj privilegija i imuniteta nije stvaranje povlaštenog položaja pojedinca, već osiguranje djelotvornog obavljanja funkcija diplomatskih predstavništava (MVEP, 2017c). Dakle, kao temelj povlastica uzima se “dostojanstvo države koju diplomatski predstavnik zastupa i potreba da mu se osigura neovisnost u djelovanju bez koje ne bi mogao obavljati svoj posao” (Andrassy i dr., 2012: 21).

Bečka konvencija potpuno je uredila pitanje imuniteta i povlastica diplomatskih predstavnika: šefa misije, diplomatskog osoblja i svih ostalih. Kako bi se znalo tko ima povlastice i imunitete te u kojoj mjeri, Konvencija je uvela popis takvih osoba, tj. nužno obavještanje (*notificiranje*) diplomatskom *notom*⁶. Stoga, prema Konvenciji, država mora obavijestiti (*notificirati*) ministarstvo vanjskih poslova države primateljice o svakom imenovanju, dolasku i odlasku članova misije, članova obitelji nekog člana misije, privatne posluge ili zapošljavanju i otpuštanju (MVEP, 2017c). “Povlastice i imuniteti traju sve dok tra-

6 Diplomatska nota je “najformalniji oblik diplomatske korespondencije, zove se i verbalna nota. Notu upućuje ministarstvo vanjskih poslova jedne države ministarstvu vanjskih poslova druge države ili misiji druge države...” (Nick, 1999: 146).

je službena dužnost diplomatskog predstavnika u državi primateljici. Imenovanjem, odnosno stupanjem na teritorij države u kojoj diplomat treba izvršavati svoju dužnost, počinju vrijediti i imuniteti i povlastice” (Andrassy i dr., 2012: 23).

Prema Bečkoj konvenciji (članak 3) uloga diplomata uključuje predstavljanje države šiljateljice, zaštitu države šiljateljice i njenih državljana, sakupljanje informacija i unapređenje prijateljskih odnosa. Upravo diplomatski imuniteti dozvoljavaju diplomatima slobodu mišljenja i izražavanja stavova u državi primateljici bez straha od progona (MVEP, 2017c).

Imuniteti koji se odnose na rad diplomatske misije

S obzirom na to da su diplomatski imuniteti neophodni za normalno funkcioniranje diplomatske misije, može se zaključiti kako je osnovna dužnost države primateljice diplomatskom osoblju osigurati prostor u kojem će djelovati, te njegovu nepovredivost. Ona isto tako mora voditi računa da ne dođe do bilo kakvog oštećenja diplomatskih prostorija ili nasilnog ulaska u iste. U diplomatske prostorije smije se ući samo uz pristanak šefa misije.⁷ Ipak, kao što je već navedeno, diplomatske prostorije danas se više ne smatraju “državom u državi” pa se tako ni ne priznaje pravo diplomatskog azila, osim u nekim državama Latinske Amerike (Andrassy i dr., 2012: 24-25). U vrijeme kada se uvelike prihvaćalo načelo ekteritorijalnosti, znali su se dogoditi slučajevi u kojima bi državljani države šiljateljice u njihovom diplomatskom predstavništvu u državi primateljici tražili da ih se “sakrije” i zaštititi. To se događalo u raznim situacijama, primjerice ukoliko bi bili proglašeni političkim neprijateljima i slično. Takve radnje više nisu dopuštene.

U članku 22., stavku 3., definirana je nepovredivost prostorija predstavništva, namještaja i druge imovine koja se u tim prostorijama nalazi, kao i prijevoznih sredstva predstavništva (MVEP, 2017c). Ne samo da država primateljica treba poštivati nepovredivost diplomatskog predstavništva, već ga treba i zaštititi u smislu upada i narušavanja mira te digniteta. Ukoliko to ne učini država primateljica može biti odgovorna za plaćanje reparacija zemlji šiljateljici. Dužnost poduzimanja svih prikladnih mjera da se zaštititi nepovredivost nije apsolutna – ono što je prikladno ovisi o stupnju prijete misiji (Denza u: Grant i Barker, 2007: 163) i procjenjuje se od slučaja do slučaja. Ukoliko dođe do velike prijete, a država primateljica ne ponudi zadovoljavajuću zaštitu, tada država šiljateljica ima pravo povući svoje diplomate

199

Dana Luša i
Marijana Polenus
*Zloupotreba
diplomatskih imuniteta
u suvremenoj
diplomatskoj praksi:
izazovi i moguća rješenja*

7 Uz to, diplomatske prostorije ne mogu biti podvrgnute pretrazi, rekviziciji, zaplijeni ili ovrsi (Berković, 2006,103).

bez prekidanja diplomatskih odnosa ili čak sama pojačati sigurnost. Postojanje nepovredivosti prostorija diplomatskog predstavništva dovelo je do koncepta diplomatskog azila i daljnjih kontroverzi (više u: Andrassy i dr., 2012: 25). Činjenica da diplomatski azil nije uvršten u Bečku konvenciju i da nije univerzalno priznat kao pravni koncept dodatno komplicira njegovu primjenu te je stoga reguliran običajnim pravom ili posebnim ugovorima između države šiljateljice i države primateljice u skladu s člankom 41. Bečke konvencije (MVEP, 2017c).

U članku 39., stavku 1. i 2., definirano je razdoblje u kojem diplomat uživa imunitete. Prema Bonello (2014: 25) postoje dvije vrste imuniteta – imunitet *ratione personae* i imunitet *ratione materiae*. “Prvi štiti diplomatskog predstavnika od postupaka koje radi kao privatna osoba, a drugi kao službena. Imunitet *ratione personae* i zaštita koju nudi nisu primjenjivi neograničeno, već prema članku 39. postoji period u kojem diplomat uživa takav imunitet” (Ibid.). Posebno je važan imunitet *ratione materiae* kod završetka funkcije diplomatskog predstavnika s obzirom da njegovi privilegiji i imuniteti redovno prestaju u trenutku “kada napusti zemlju ili po isteku razumnog roka koji joj je u tu svrhu odobren”. Međutim, imunitet vrijedi i dalje u odnosu na djela “koja je ta osoba vršila u obavljanju svojih funkcija kao član diplomatskog predstavništva”. Dakle u trenutku kada mu prestaje funkcija diplomatski predstavnik više nema imunitete *ratione personae*, već samo *ratione materiae* (Ibid.).

Uz nepovredivost diplomatskih prostorija, nepovredivi su arhiv i dokumenti diplomatskog predstavništva. To vrijedi i u slučaju prestanka diplomatske misije ili u slučaju ratnog stanja (Berković, 2006: 104). Bečka konvencija člankom 27. određuje slobodu komuniciranja kao diplomatski imunitet. Prema spomenutom članku, država primateljica dopušta, ali i štiti svu službenu diplomatsku komunikaciju. Diplomatsko predstavništvo pri tome može upotrijebiti sva prigodna sredstva (diplomatsku poštu, kodirane poruke) (MVEP, 2017c). Kod diplomatske pošte, razlikujemo *diplomatsku valizu*⁸ te *kurirsku poštu* koja se šalje uz pratnju *diplomatskog kurira* (diplomatski teklić). Bečka konvencija promijenila je status diplomatske valize koji je priznavalo međunarodno običajno pravo. Naime, u Konvenciji (članak 27.) se ne predviđa djelovanje u slučaju sumnjive pošiljke, dok je postojeća praksa dopuštala zemlji primateljici da je zaustavi, vrati ili je pregleda u prisustvu predstavnika zemlje šiljateljice (MVEP, 2017c). Dva prijedloga koja su predlagala propitivanje sadržaja valize odbijena su prilikom izrade nacрта Konvencije.

8 Pošta, pošiljke i kurirska prtljaga diplomatskog predstavnika koji nisu u pratnji diplomatskog kurira (Berković, 2006: 105).

Imuniteti koji se odnose na članove diplomatske misije

“Svi članovi diplomatskog predstavništva uživaju određena izuzeća i povlastice. Njihov je cilj uspješno obavljanje dužnosti predstavnika svojih država. Shodno tome, sva izuzeća i povlastice su im dodijeljene od strane države primateljice i sami ih se ne mogu odreći. Može im ih oduzeti vlada koja ih je dodijelila, pa i protiv volje osobe koja ih uživa” (Berković, 2006:106-107).

Prema članku 29. Bečke konvencije, osoba diplomatskog predstavnika je nepovrediva. Država primateljica prema njoj se treba odnositi s poštovanjem te spriječiti bilo kakvu povredu njene slobode i dostojanstva. Nepovredivost se također odnosi na sve što je vezano uz funkciju diplomatskog predstavnika, pa tako i na njegov stan, imovinu, spise i dopisivanje (MVEP, 2017c). Ukoliko je riječ o diplomatskom predstavniku koji ima državljanstvo države primateljice ili stalno boravište, uživa imunitet samo u obavljanju službenih dužnosti (članak 38.)

Svaki diplomatski predstavnik uživa imunitet od kaznene sudbenosti prema kojemu ne može biti kažnjeno progonjen, niti mu može biti suđeno. Tako primjerice i kod djela usmjerenog protiv države primateljice, ona ne može učiniti ništa više nego spriječiti ga i obratiti se državi šiljateljici.⁹ Također, diplomatski predstavnik uživa građansku, kao i upravu sudbenost. Izuzetak (članak 36.) od tih imuniteta postoji ako se radi o stvarnopravnoj tužbi, koja se odnosi na privatne nekretnine predstavnika u državi primateljici; kod nasljedno pravnih predmeta u kojima je diplomatski predstavnik izvršitelj oporuke ili pak kod tužbe koja se odnosi na profesionalnu i trgovačku djelatnost koju diplomatski predstavnik obavlja van službenih funkcija. Uz navedena izuzeća, diplomatski predstavnik nije dužan svjedočiti (MVEP, 2017 c). Imunitet od kaznene, upravne i građanske sudbenosti uživaju, dakle, diplomatski predstavnici i članovi njegove obitelji koji žive u istom domaćinstvu te administrativno i tehničko osoblje i članovi njihovih obitelji, ukoliko nemaju državljanstvo države primateljice i nemaju u njoj svoje stalno boravište. Poslužno osoblje diplomatskog predstavnika bez državljanstva države primateljice ili stalnog boravišta u njoj uživa samo imunitet za djela izvršena tijekom obavljanja funkcija. Privatna posluha članova diplomatskog predstavništva, ukoliko se ne radi o državljanima države primateljice ili onima koji u njoj imaju stalno boravište, uživa privilegije i imunitete prema odluci države primateljice (članak 37.) (Ibid.). Svi navedeni imuniteti ne impliciraju da diplomatski predstavnik i ostali članovi misije ne moraju poštovati zakone države primateljice. U slučaju zloupotrebe imuniteta i kršenja zakona, država primateljica može se obratiti (čak i tražiti određene

201

Dana Luša i
Marijana Polenus
*Zloupotreba
diplomatskih imuniteta
u suvremenoj
diplomatskoj praksi:
izazovi i moguća rješenja*

9 U nekim slučajevima država šiljateljica može se odreći diplomatskih imuniteta (izrijekom) pa se diplomatskom predstavniku može suditi i u državi primateljici (Andrassy i dr., 2012, 31).

mjere) državi šiljateljici koja dalje preuzima slučaj (Berković, 2006: 112).

U članku 37., stavak 2., navedeno je kako “članovi administrativnog i tehničkog osoblja predstavništva, kao i članovi njihovih obitelji koji žive u njihovom domaćinstvu, uživaju, ukoliko nisu državljani države primateljice ili u njoj nemaju stalno boravište”, privilegije i imunitete navedene u člancima od 29. do 35., osim što se “imunitet od građanske i upravne sudbenosti države primateljice, a koji je naveden u stavku 1. članka 31. ne primjenjuje na djela izvršena izvan obavljanja njihovih funkcija”. Iz navedenog proizlazi da administrativno i tehničko osoblje uživa imunitet od sudbenosti u odnosu na djela koja su obavljali u svojoj službenoj dužnosti, ali ne i privatno (MVEP, 2017c).

Članak 37., stavak 1., predviđa kako članovi poslužnog osoblja predstavništva uživaju imunitet za djela izvršena u obavljanju funkcija, samo ako nisu državljani države primateljice (MVEP, 2017c). U svemu ostalom te osobe uživaju privilegije i imunitete u mjeri u kojoj to dopušta država primateljica. Primjerice, u slučaju *Minstere Public and Republic of Mali v Keita* “sud je presudio da vozač nije uživao imunitet u trenutku ubojstva veleposlanika Malija jer je do toga došlo za vrijeme osobne razmirice između vozača i veleposlanika, a ne za vrijeme njegovih službenih dužnosti. Istovremeno, vožnja pod utjecajem alkohola podložna je imunitetu jer je vezana uz ispunjavanje službene dužnosti”. Dakle članak 37. samo postavlja minimalne standarde kojih se države moraju pridržavati, dok bilateralni sporazumi mogu odobriti veće imunitete (Bonello, 2014: 18- 19).

Osim privilegija i imuniteta, Bečka konvencija u članku 41. predviđa i obveze diplomata. Primjerice, ističe se kako su sve osobe koje uživaju imunitete i privilegije dužne poštovati zakone i propise države primateljice (MVEP, 2017c). Time se nastoji balansirati između prava države šiljateljice i obveza države primateljice. Poštivanje lokalnih zakona najavljuje se u brojnim drugim odredbama Bečke konvencije. U članku 26. ističe se da je uz određene rezerve država primateljica obvezna svim članovima diplomatskog predstavništva osigurati slobodu kretanja i putovanja na njenom teritoriju (MVEP, 2017c). Zabranjena područja se mogu odnositi, primjerice, na vojne zone (Duquet i Wouters, 2015: 7). Potom članak 36. ističe kako će država primateljica dopustiti unošenje i izuzeće od svih carina, pristojbi i davanja predmeta namijenjenih osobnoj upotrebi diplomatskog predstavnika, kao i onih namijenjenih službenoj upotrebi predstavništva (MVEP, 2017c). Međutim, država primateljica može uvesti kvote koje se prvenstveno odnose na alkoholna pića, cigarete ili gorivo. Druga obveza definirana u članku 41., stavak 1., ističe kako su sve osobe koje uživaju imunitete i privilegije dužne suzdržati se od miješanja u unutarnje poslove te države (Ibid.). Prema članku 42. “diplomatski predstavnik ne smije obavljati u državi primateljici profesionalnu ili trgovinsku djelatnost

u svrhu stjecanja osobne zarade". U ovom slučaju često se vodi rasprava o tome je li određena aktivnost profesionalna ili komercijalna. Tu je, zatim, i obveza prema članku 41., stavak 2., da se "svi službeni poslovi s državom primateljicom, koji su povjereni predstavništvu države šiljateljice, moraju obavljati s ministarstvom vanjskih poslova države primateljice ili s nekim drugim ministarstvom" (Ibid). Međutim, tri su razvoja utjecala na manje rigidnu interpretaciju članka 41. – viša razina specijalizacije misija, decentralizacija procesa u državi primateljici i veća isprepletenost diplomatskih i konzularnih zadataka (Duquet i Wouters, 2015: 14 -15).

Primjeri zloupotrebe diplomatskih imuniteta u diplomatskoj praksi

"Globalizacijom i širenjem mreže diplomatskih predstavništava zabilježeno je i povećanje zloupotreba diplomatskih imuniteta i povlastica" (Berridge, 2007: 23). K tome, međunarodna putovanja su dostupnija i vremenski kraća, čime su i češća kretanja povlaštenih osoba. Diplomatski imuniteti i povlastice nužni su za neometano obavljanje diplomatskih funkcija, no svjedočimo mnogim slučajevima njihove zloupotrebe.

Primjeri zloupotrebe sežu od onih minimalnih, ili ne tako opasnih, primjerice, korištenja diplomatske pošte radi prijenosa dobara koji nisu nužno u svrhu diplomatske službe, prenošenja hrane ili odjeće koja nije dostupna u određenoj državi ili nakita radi preprodaje, do najtežih zločina. Nerijetko se događa da vozači diplomatskih vozila ne plate kazne za parkiranje ili prekrše ograničenje brzine. Slučajevi nepropisnog parkiranja diplomatskih vozila i neplaćanja parkiranja učestali su u New Yorku. Prema nekim procjenama, diplomati pri Ujedinjenim narodima dosegli su broj kazni čiji bi sveukupan iznos bio oko 16 milijuna dolara (Kedmei, 2014). Mohammed al-Madadi, katarski diplomat, na letu iz Washingtona u Denver 2010. godine odlučio je zapaliti cigaretu. Otišao je u toalet te isključio alarm. Nakon što je stjuardesa primijetila dim, Al-Madadi je odbio surađivati i našalio se kako se radi o terorističkom napadu. Nije snosio posljedice jer je imao diplomatski imunitet, no vlada Katara odlučila ga je opozvati (Meikle, 2010). Također, događali su se slučajevi neplaćanja računa, pristojbi ili čak najma stanova. Iako se subjekti zloupotrebe brane svojim diplomatskim imunitetom, u slučajevima kada se radi o privatnim poslovima, primjerice najmu stana, takva opravdanja ne vrijede.

Slučajeva zloupotrebe poput ovih je mnogo, međutim većinom nisu prijetnja nacionalnoj sigurnosti neke zemlje, niti pridonose nekom značajnijem povećanju kriminalnih aktivnosti. Ipak, s vremenom i učestalošću mogu prerasti u veći problem. Primjerice, 1997.

godine veleposlanik Gruzije je pijan skrivio nesreću u Washingtonu u kojoj je bilo smrtno stradalih. "SAD su tražile od Gruzije da se sklada s člankom 32. Bečke konvencije odrekne imuniteta od sudbenosti za diplomatskog predstavnika. Gruzija je pristala i diplomat je osuđen za ubojstvo i na zatvorsku kaznu" (Morris, 2007: 608). U drugom slučaju iz 2001. ruski diplomat u Kanadi ubio je pješaka u pijanom stanju. "Kanada je tražila da se Rusija odrekne imuniteta, što je odbijeno" (Ibid.). Međutim, u skladu sa člankom 31. Bečke konvencije imunitet od sudbenosti države primateljice ne izuzima diplomatskog predstavnika od sudbenosti države šiljateljice. Osuđen je u Rusiji na četiri godine (Ibid.).

Mnogi diplomati zlorabovali su imunitete i privilegije koje su im dodijeljene ne poštujući zakone države primateljice. Dok je fokus zloropotreba diplomatskih imuniteta tradicionalno bio na kaznenom pravu, do njih sve više dolazi i pred obiteljskim sudovima. Primjerice, kanadski ministar vanjskih poslova naredio je djelatniku kanadskog Visokog predstavništva u Australiji da se vrati u Kanadu kada se pozvao na diplomatski imunitet kako bi izbjegao plaćanje alimentacije. Jedan od najčešćih oblika zloropotrebe diplomatskih imuniteta je nepovredivost diplomatske valize. U slučaju ubojstva policajke u Londonu iz veleposlanstva Libije, sumnjalo se da je oružje prokrijumčareno tim putem (Nelson, 1988: 494-520). Upravo zbog zaštićenog statusa u Bečkoj konvenciji, diplomatska valiza postala je idealno sredstvo međunarodnog transporta oružja. Sovjetski Savez je nastojao proširiti njene gabarite šaljući kamion od devet tona u Švicarsku (Ibid.: 508).

Česte su zloropotrebe diplomatskih imuniteta i privilegija u slučajevima podložnima kaznenom i građanskom pravu. Diplomati, njihove obitelji i diplomatsko osoblje ponekad su izbjegli suđenja za kaznena djela kao što su vožnja pod utjecajem alkohola, napad, krijumčarenje droge ili vrijednih stvari, otmica, silovanje, prisilno ropstvo, pa čak i ubojstvo. Primjerice, veleposlanik Papue Nove Gvineje u Sjedinjenim Američkim Državama, Kiatro Abisitino, vozio je automobil u pijanom stanju i naletio na četiri druga automobila pri čemu je ozlijedio dvije osobe. Iako je trebao biti kažnjen, američke vlasti izjavile su kako je suđenje nemoguće jer veleposlanik ima diplomatski imunitet (Lynton, 1987). Zabilježen je i slučaj iz 1985. godine kada je londonska policija uhitila osobu s oko dva kilograma heroina. Trag ih je naveo na adresu tadašnjeg trećeg tajnika ambasade Zambije. Policija nije znala o čijoj se adresi radi pa je počela s pretragom kuće, no nakon što se saznalo da se radi o osobi s diplomatskim imunitetom, istraga je zaustavljena. Kako je postojala velika sumnja da je tajnik uistinu upleten u prodaju droge, Foreign Office je zahtijevao ukidanje njegova imuniteta kako bi mogli nastaviti s istragom. Na kraju je zambijski predsjednik tako i postupio (McClanahan, 1989: 156).

Slučajevi krijumčarenja droge, dijamanata, ljudi (otmice) i slič-

no, očiti su primjer zloupotrebe nepovredivosti diplomatske valize, ali i osobne nepovredivosti diplomatskih predstavnika. Također, ozbiljan primjer zloupotrebe je stavljanje osobne posluge u položaj ropstva. Takvi zaposlenici su najčešće bespomoćni, bez znanja jezika, novca ili doticaja s vanjskim svijetom. Primjer je slučaj Ishe Aden Mudey, Somalijke koja je obavljala posao kućne pomoćnice prvog tajnika Veleposlanstva Somalije u SAD-u. Nakon što se javno požalila da dvije godine nije imala slobodan dan niti je primala naknadu za svoj rad, SAD su joj dodijelile azil (Walsh, 1988). Nepovredivost prostorija u mnogim slučajevima iskorištena je za prisilan rad poslužnog osoblja u diplomatskom predstavništvu.

Jedan od poznatijih primjera zloupotrebe imuniteta i privilegija pucnjava je iz Veleposlanstva Libije u Londonu iz 1986. godine kada je ubijena britanska policajka Yvonne Fletcher. Sedamdesetak prosvjednika okupilo se ispred libijskog veleposlanstva kako bi održali mirne demonstracije protiv politike libijskog revolucionarnog pukovnika Muammara Gadafiga. Odjednom su se začuli pucnjevi u smjeru gomile, pri čemu je ranjena policajka i sedam civila. Britanija je zatražila dozvolu za ulazak u veleposlanstvo i provođenje istrage, no Libija je to odbila pozivajući se na nepovredivost prostorija navedenu u Bečkoj konvenciji. Još veći problem bio je što Britanci nisu znali tko se sve nalazi u zgradi jer libijska vlada nije na ispravan način notificirala članove diplomatskog predstavništva. Nažalost, policajka Fletcher preminula je od zadobivenih ozljeda, a britanska vlada odlučila je prekinuti diplomatske odnose s Libijom. Veleposlanik i ostali članovi diplomatskog predstavništva otpraćeni su u zračnu luku pod uvjetom da njihova diplomatska prtljaga neće biti pregledavana. Nakon naknadne pretrage diplomatskih prostorija, gotovo se sa sigurnošću utvrdilo da su pucnjevi upućeni iz tog smjera. Nitko nije osuđen za ubojstvo Yvonne Fletcher, no 1999. libijska vlada ipak je odlučila obešteti njenu obitelj. Iz ovog primjera vidljivo je da je britanska vlada poštovala nepovredivost diplomatskih prostorija, osobnu nepovredivost i nepovredivost diplomatske prtljage. S druge strane, libijski diplomatski službenici zloupotrijebili su te dobivene imunitete (više u: Weaver, 2015).

Država primateljica dužna je osigurati nepovredivost prostorija diplomatskog predstavništva, koju se često povezuje s konceptom diplomatskog azila, koji nije definiran u Bečkoj konvenciji. Dok se nepovredivost prostorija odnosi na zaštitu funkcioniranja diplomatske misije, diplomatski azil ne podrazumijeva takva određenja. Ujedno prema Bonello (2014: 34) “pružanjem diplomatskog azila država šiljateljica često se miješa u unutarnja pitanja države primateljice, čime se dovodi u pitanje članak 41. Bečke konvencije”. U članku 41. stavak 3. spominje se kako se prostorijama predstavništva “ne smije koristiti na bilo koji način nespojiv s funkcijama predstavništva utvrđenim

Konvencijom ili drugim propisima općeg međunarodnog prava ili u posebnim ugovorima između države šiljateljice i države primateljice” (MVEP, 2017c). Sam koncept diplomatskog azila stoga se može zlopotrebiti kako bi netko izbjegao pravdu. Najrecentniji primjer slučaj je Juliana Assange¹⁰ za kojim je izdan europski uhiđbeni nalog na osnovi optužbi za silovanje i seksualni napad. Assange je ušao u prostorije veleposlanstva Ekvadora i postao je nedostupan za uhićenje. Ekvador tvrdi da mu je pružio zaštitu vođen utemeljenim strahovima da bi bio proganjan zbog svojih političkih stavova. Bonello (2014: 36) smatra da “s obzirom da Velika Britanija ne priznaje diplomatski azil i nije pod nikakvom međunarodnom obvezom da to učini, Assange uživa zaštitu s obzirom na nepovredivost prostorija veleposlanstva”. Danas se samo u državama Latinske Amerike daje utočište osobama koje se skrivaju od političkog progona. Takvo pravo azila temelji se na partikularnom običajnom pravu ili ugovornom pravu. Prema Havanskoj konvenciji o azilu iz 1928. (poslije dopunjenom Konvencijom o političkom azilu iz Montevidea 1933.) “zabranjeno je davati azil običnim zločincima koji se moraju predati lokalnim vlastima”. Na Konferenciji u Caracasu (1954.) prihvaćene su Konvencije o diplomatskom i teritorijalnom azilu. “Tako se pravo diplomatskog azila priznaje i prakticira u državama Latinske Amerike, dio njih se nije vezalo tim konvencijama, niti su sudjelovale u stvaranju regionalnog običaja” (Andrassy i dr., 2012: 32).

Kada se govori o zloupotrebi diplomatskog imuniteta u praksi nikako se ne smije izostaviti primjer talačke krize u Teheranu koja se dogodila 1979. godine. U ranijim slučajevima zloupotrebe riječ je o tome da su imuniteti i privilegije korišteni u svrhe koje nisu nužno usmjerene učinkovitijem obavljanju službe, a nerijetko su i protivne zakonu države primateljice. U slučaju teheranske talačke krize, povrijeđena su dva imuniteta, a to su osobna nepovredivost diplomatskog predstavnika i nepovredivost diplomatskih prostorija. U razdoblju Hladnog rata, dok su vladale tenzije između Istoka i Zapada, 1977. godine na vlast u Sjedinjenim Američkim Državama dolazi Jimmy Carter, kao nasljednik Geralda Forda. Vrlo brzo se vidjelo da je njegova politika drugačija od one njegovih prethodnika. Inzistirao je na ljudskim pravima kao najvažnijem načelu međunarodnih odnosa. To je ujedno bila i neka vrsta plana za povratak ugleda Sjedinjenih Američkih Država u svijetu nakon Vijetnamskog rata. Iako su ga neki smatrali blagim i nepoduzetnim predsjednikom, Carter je nastavio politiku usmjerenosti protiv istočnog bloka i nuklearnog naoružavanja. Još jedna ne tako povoljna činjenica bila je da je od svojih prethodnika naslijedio i dobre odnose sa iranskim šahom Mohammedom Rezom Pahlavijem (Houghton, 2004: 58). Pahlavi je bio dugogodišnji američki saveznik

10 Julian Assange, “osnivač Wikileaks, međunarodne neprofitne organizacije koja objavljuje nedostupne dokumente uz čuvanje anonimnosti svojih izvora” (Wikipedia.org, 2017a).

kojeg su u suradnji s Britancima i postavili na vlast kako bi štitiio njihove interese u Perzijskom zaljevu. Međutim, 1977. godine javlja se sve veće nezadovoljstvo među Irancima i počinju masovni prosvjedi i štrajkovi u državi, a posebice u glavnom gradu Teheranu. Iako je Carter najavio politiku poštivanja ljudskih prava, u slučaju Irana toga se nije pridržavao i podupirao je šaha bez prevelikih negodovanja (Ibid.: 70-71). Iranski narod bio je bijesan i htio je svrgnuti šaha s vlasti, a monarhiju transformirati u islamsku republiku pod vodstvom Ruhollaha Homeinija. Mohamed Reza Pahlavi primoran je pod pritiskom naroda napustiti zemlju u siječnju 1979. godine, nakon čega je raspisan referendum te uspostavljenja Islamska Republika Iran. U veljači 1979. godine došlo je do kratke okupacije američkog veleposlanstva, nakon čega je SAD smanjio broj osoblja, no veleposlanstvo je nastavilo s radom. Taj događaj ostao je zapamćen pod nazivom *Valentine's Day Open House* (Ibid.: 77). U međuvremenu, šah se teško razbolio, a predsjednik Carter mu je u listopadu dozvolio da dođe na liječenje u SAD. Nepunih mjesec dana kasnije, 4. studenog 1979. godine, američko veleposlanstvo u središtu Teherana ponovno je okupirano.¹¹ S obzirom na to da su takva okupljanja prosvjednika bila česta, nitko od šezdeset i pet djelatnika veleposlanstva nije mislio da će se nešto neočekivano dogoditi. Ipak, oko tristo studenata počelo je preskakivati ogradu američkog veleposlanstva.

Nakon što su provalili u veleposlanstvo, djelatnici su primijetili kako se radi o ozbiljnoj situaciji te su krenuli uništavati sve dokumente i uredaje za komunikaciju. Ispred zgrade veleposlanstva, gomila je već uzela prve taoce kojima je povezom prekrila oči. Ista sudbina zadesila je i ostale unutar veleposlanstva. Tada je započela kriza. Homeini nije znao za plan studenata, no čim je saznao, izrazio im je veliku podršku (Houghton, 2004: 54). Već taj čin najavio je ono što će uslijediti. Zarobljeno diplomatsko osoblje izlagali su psihičkim mučenjima, ponižavanju i prijetnjama. Nakon određenog vremena, čak su ih preselili u teheranski zatvor. Sredinom studenog 1979. godine iz zatočeništva je pušteno trinaest žena i jedan muškarac, nakon što se ustanovilo da je jako bolestan, no svi ostali taoći, njih čak pedeset i dvoje, ostalo je u zatočeništvu puna 444 dana. Šest pripadnika veleposlanstva uspjele je pobjeći neposredno prije okupacije te se sakriti u Veleposlanstvo Kanade (Mendez i Bataglio, 2012). U siječnju 1981. godine svi preostali taoći su pušteni na slobodu. Carterova administracija odlučila je prekinuti diplomatske odnose s Iranom pozivajući se na povredu diplomatskog prava koje jamči imunitete diplomatskih predstavnika (članak 22. i članak 29. Bečke konvencije o diplomatskim odnosima) (više u: Houghton, 2004; Wikipedia.org, 2017b).

¹¹ Okupacija američkog veleposlanstva u Teheranu trajala je 444 dana (<http://www.history.com/topics/us-presidents/jimmy-carter>).

Värk (2003: 114) smatra kako “diplomatski predstavnici ne bi trebali biti ometani postupcima vezanim uz manje ili ne tako važne prijestupe u usporedbi s potrebom osiguranja učinkovitog obavljanja njihovih diplomatskih funkcija. Također, u slučaju ozbiljnih zločina imunitet ne bi trebao predstavljati osnovu za njihovu nekažnjivost. U tom smislu nastoji se preispitati primjenjivost apsolutnog diplomatskog imuniteta od kaznene jurisdikcije u slučajevima zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina ili zločina sličnih razmjera”. Sve teže je abolirati najteže zločine pozivajući se na funkcionalnu nužnost. Stoga se Värk referira na Rimski statut Međunarodnog kaznenog suda i njegove anekse “koji sve više poprimaju karakter međunarodnog običajnog prava s obzirom da sadrže opise mogućih ozbiljnih međunarodnih zločina oko kojih su se mnoge države dogovorile” (Ibid.). Time se formirala svojevrsna “lista zajednički prihvaćenih zločina” za kažnjavanje kojih diplomate ne bi trebao štiti imunitet. Međutim, države šiljateljice ne pokazuju odlučnost u kažnjavanju svojih diplomata koji su počinili zločine u inozemstvu dok im ne završe funkcije (Ibid.).

Gubitak diplomatskih imuniteta

Prema članku 2. i članku 12. Bečke konvencije, diplomatski odnosi dviju država uspostavljaju se međusobnim pristankom (MVEP, 2017c). Tako se i priznavanje imuniteta, ako u obje postoji predstavništvo, vrši prema načelu reciprociteta u skladu s odredbama Bečke konvencije. Država šiljateljica odlučuje koga će imenovati članom svog diplomatskog predstavništva. Kada to odluči, mora unaprijed ministarstvu vanjskih poslova notificirati svako imenovanje i dolazak diplomatskih predstavnika u skladu s člankom 10. O prestanku funkcije i odlasku predstavnika također mora notificirati ministarstvo. U članku 39. navodi se da diplomatski predstavnik po dolasku u državu primateljicu radi stupanja na dužnost (što pretpostavlja da je njegov dolazak već prihvaćen, a država primateljica dala *agrement*¹²) smije obnašati svoje funkcije, a to znači i da od tada vrijede njegovi diplomatski imuniteti i privilegije (MVEP, 2017c). Uz to, bitno je da taj predstavnik preda *vjerodajnicu*¹³ ministarstvu vanjskih poslova i šefu države. Imuniteti i privilegije prestaju čim prestane službena funkcija diplomatskog predstavnika, nakon čega mu se pruža određen rok u kojem mora napustiti zemlju, a ukoliko to ne učini, po isteku određenog roka imuniteti i privilegije prestaju vrijediti (Ibid.).

12 *Agreement* je “pristanak države primateljice da prihvati osobu koju država šiljateljica predlaže za šefa diplomatske misije.” (Nick, 1999: 15).

13 *Vjerodajnica* je “akreditivno pismo u kojem država šiljateljica državu primateljicu obavještava o imenovanju šefa misije. Ono služi za legitimaciju i punomoć predstavnika” (Ibid.: 244).

Ponekad država primateljica može imati problem s diplomatskim predstavnikom, najčešće ako je učinio djela protivna zakonu, te zloupotrijebio svoje imunitete i privilegije. Iako mu država primateljica ne može suditi, može uputiti *demarš* (francuski *démarche*)¹⁴ državi šiljateljici u kojem može tražiti da se toj osobi oduzmu diplomatski imuniteti i privilegije. U tom slučaju, najčešće država primateljica takvu osobu proglašava *persona non grata*.¹⁵ To znači da je osoba nepoželjna i neprihvatljiva u državi primateljici. U članku 9. Bečke konvencije također se navodi da država primateljica ne mora objasniti svoj razlog proglašenja osobe kao *persona non grata*, a to može učiniti čak i prije njenog dolaska¹⁶ (MVEP, 2017c). “Do takvog postupka države primateljice ipak najčešće dolazi kod najvećih povreda pravila međunarodnog ponašanja, kao što su špijunaža, otvoreno miješanje u unutrašnje poslove države primateljice, teške zloupotrebe diplomatskog imuniteta radi šverca droge, zlata, valute i sl.” (Nick, 1997: 26). Spomenuta metoda rijetko se koristi jer stvara tenzije između države primateljice i šiljateljice. “Izbacivanjem diplomata ili traženjem da se slučaj premjesti u državu šiljateljicu, od tužitelja se zahtjeva da podnese tužbu u toj državi, što rezultira velikim financijskim troškovima i političkim teškoćama” (Castro, 2014: 366). Odricanje od imuniteta se čini *izrijekom*.¹⁷ Tek kada se dogodi odricanje od imuniteta, toj se osobi može suditi za ranije počinjena kaznena djela.

Prestanak službenih dužnosti, pa tako i gubitak diplomatskih imuniteta, može se dogoditi i slijedom zatvaranja nekog diplomatskog predstavništva. Tako je primjerice ranije navedeni događaj u Londonu, kada je ubijena policajka Yvonne Fletcher, rezultirao zatvaranjem libijskog diplomatskog predstavništva u Velikoj Britaniji, ali i britanskog diplomatskog predstavništva u Libiji. Treba napomenuti da su dvije države 1999. godine obnovile diplomatske odnose. Zbog ratnih zbivanja u Libiji 2011. godine bilo je još nekoliko prosvjeda ispred veleposlanstva u Londonu, no ništa što bi značajnije utjecalo na diplomatske odnose (Al Jazeera.com, 2011). 2014. godine Velika Britanija odlučila je ipak zatvoriti svoje veleposlanstvo u Tripoliju, glavnom gradu Libije, jer je država bila u stanju rata (više u: Stephen, 2014). Razumljivo je da ukoliko država i njen pravni sustav ne funkcioniraju, ona kao takva ne može pružiti sigurnost stranim predstavništvima

14 Demarš je “intervencija jedne države prema drugoj od koje se nešto traži, zahtjeva, ili joj se podnosi neki prijedlog. ...može imati čak oblik ultimatum.” (Ibid.: 36).

15 *Persona non grata* znači da “država primateljica može nekog stranog diplomatskog ili konzularnog predstavnika proglasiti nepoželjnom osobom i dati mu primjereni rok da napusti zemlju.” Nakon isteka roka ona gubi sve imunitete i privilegije (Ibid.: 165).

16 U članku 43. Konvencije navodi se da se i taj postupak mora notificirati.

17 Članak 32. Bečke konvencije.

(koju je ranije obećala)¹⁸ i u takvim slučajevima najčešći je ishod njihovo zatvaranje. Nakon puštanja talaca iz američkog veleposlanstva u Teheranu, također je došlo do prekida diplomatskih odnosa Irana i Sjedinjenih Američkih Država, praćenih zatvaranjem diplomatskih predstavništava.

Bečka konvencija predviđa moguće akcije kod ovakvih teških slučajeva zloupotrebe diplomatskih imuniteta. Prvo su pregovori s državom šiljateljicom kako bi se odrekla diplomatskog imuniteta. Iako se spomenuta mogućnost čini odličnom u teoriji, rijetko je učinkovita u praksi. Naime, nijedan mehanizam prisile ne obvezuje državu šiljateljicu da se odrekne imuniteta. Dok je članak 9. koji pretpostavlja imenovanje osobe *persona non grata* prihvatljiv u većini slučajeva, ponekad (kod tzv. terorista – diplomata) predstavlja neadekvatnu kaznu i mehanizam zastrašivanja (Farhangi, 1986: 1524). Sve više raste strah da trenutna razina diplomatskih imuniteta čini neizbježnim takve incidente. Država primateljica se često nalazi između dva ekstrema – da prekine diplomatske odnose ili da ne čini ništa.

“Bečka konvencija daje državi primateljici samo nekoliko mogućih opcija djelovanja protiv diplomata koji je počinio zločin ili je zloupotrijebio svoje diplomatske privilegije (limitiranje veličine misije, prekid diplomatskih odnosa i izbacivanje diplomata). Države uglavnom neće pribjeći takvim mjerama, osim ako nisu prisiljene ekstremnim okolnostima” (Castro, 2014: 364). Članak 32., stavak 1, Bečke konvencije predviđa mogućnost odricanja imuniteta od sudbenosti za diplomatske predstavnike, članove administrativnog i tehničkog osoblja, članove obitelji diplomatskog predstavnika i privatnu posluhu od strane države šiljateljice. Zatim prema članku 31. država primateljica može zahtijevati od države šiljateljice da disciplinira diplomata u državi šiljateljici koristeći svoj pravosudni sistem (MVEP, 2017c).

Zaključak: moguća rješenja kod zloupotreba diplomatskih imuniteta

Analizom članka Bečke konvencije o diplomatskim odnosima potvrđuju se riječi iz njene preambule kako “svrha privilegija i imuniteta nije stvaranje povlaštenog položaja pojedinaca, nego osiguranje djelotvornog obavljanja funkcija diplomatskih predstavništava kao predstavnika država” (MVEP, 2017c). Upravo spomenuto “ukazuje kako su kreatori Konvencije predvidjeli pozivanje na diplomatski imunitet samo kada je rad misije doveden u pitanje” (Castro, 2014: 370). Prema teoriji funkcionalne nužnosti, diplomati ne bi mogli ostvarivati svoje funkcije bez imuniteta od jurisdikcije države primateljice.

¹⁸ Članak 45. Bečke konvencije.

Restrikcije takvih imuniteta su dozvoljene samo ukoliko ne utječu na obavljanje funkcija misije.

Värk (2003: 117) predlaže određene promjene koje nude međunarodno običajno pravo, Bečka konvencija i drugi međunarodni instrumenti, a koje mogu koristiti države primateljice u suočavanju sa slučajevima ozbiljnog kršenja međunarodnog prava. Kako bi izazvala apsolutnu prirodu diplomatskog imuniteta od kaznene jurisdikcije, država primateljica mogla bi se pozvati na pravo na samoobranu i zadržati diplomatskog predstavnika ukoliko su ugroženi javni poredak i sigurnost države. Kako diplomatski imunitet pripada državi **šiljateljici**, a ne diplomatskom agentu, samo ga se država **šiljateljica** ima pravo odreći. Međutim, jako je malo slučajeva u kojima se to dogodilo. Uglavnom se povlači diplomatski predstavnik ili ga se otpušta iz službe. Odricanje od imuniteta neće spriječiti ozbiljne zločine, ali može dopustiti pravdi "da dođe na red" tamo gdje su počinjeni (Ibid.).

Premda članak 41. Bečke konvencije navodi da sve osobe koje uživaju privilegije i imunitete moraju poštivati zakone i propise države primateljice, u slučaju prekršaja, dokle god uživaju povlastice i imunitete, diplomatskim predstavnicima se ne može suditi¹⁹. Stoga je teško očekivati da će se netko strogo pridržavati odredaba, ukoliko ne postoji neki mehanizam prisile (Ross, 2011: 182). Načini na koje se do sada reagiralo na zloupotrebe imuniteta su proglašenje osobe *persona non grata*, oduzimanje imuniteta i tek nakon toga provođenje daljnjih radnji (istrage, suđenja i sl.). Međutim, ne samo što se sve to odvija nakon zloupotrebe, a ne djeluje se preventivski, nego ti mehanizmi nerijetko nisu dovoljni. Naime, postupci poput proglašenja *persona non grata* ne provode se često jer mogu dovesti do tenzija među državama. Zbog načela reciprociteta, nije svejedno kako postupiti prema diplomatskim predstavnicima. Isto tako, događa se da nakon povlačenja diplomatskog predstavnika s dužnosti, ne dođe do suđenja u državi šiljateljici. Zbog proceduralnih poteškoća, primjerice nedostatka svjedoka, prekršitelji mogu izbjeći odgovarajuću kaznu za počinjeni prijestup u državi primateljici (Värk, 2003: 114).

Potrebno je sagledati i širi kontekst problema zloupotreba koji nastaju zbog nedovoljne preciznosti pojedinih odredbi Bečke konvencije. Tako je primjerice nejasno što činiti u slučajevima dvojnog državljanstva diplomatskih predstavnika, smije li se diplomatska valiza ipak otvarati u sumnjivim slučajevima i može li se podvrgnuti redganskom pregledu, praksi koju već provode mnoge zemlje. U većini zemalja diplomatska valiza ili diplomatska prtljaga mogu se otvarati samo uz prisustvo i odobrenje diplomatskog kurira ili diplomatskog predstavnika (ili njegovog ovlaštenog predstavnika). Stoga ukoliko oni

19 Ne može im se suditi u državi primateljici i sve dok im država šiljateljica ne oduzme imunitete i privilegije.

odbiju takav pregled, imaju pravo napustiti granice države primateljice i vratiti se u svoju državu (Nick, 1997: 26-28). Također, postoji točno određena procedura po kojoj policijski službenici moraju postupati. Kako bi se spriječila zloupotreba diplomatske putovnice²⁰ i iskaznice koja omogućuje imunitete i privilegije koje takve osobe uživaju, potrebno je ponovno razmotriti cijeli koncept diplomatskih imuniteta i privilegija. Problemi ne nastaju samo pri interpretaciji Bečke konvencije nego u puno slučajeva i iz neznanja policijskih službenika. Prema tome potrebna je (1) njihova dodatna edukacija. Mora se napomenuti da takva edukacija iziskuje dodatna novčana sredstva, pa najvjerojatnije njena provedba ne bi bila moguća u manje razvijenim državama (više u: Vrduka i Magušić, 2010).

Do sada su neke države i organizacije ponudile zanimljiva rješenja protiv zloupotrebe diplomatskih imuniteta. U Sjedinjenim Američkim Državama postojala je ideja da se osnuje tzv. *Claims Fund* tj. fond iz kojeg bi vlada Sjedinjenih Američkih Država pružala naknadu oštećenim osobama u slučajevima zloupotrebe diplomatskih imuniteta. Ukoliko bi neka osoba bila oštećena na području SAD-a, a to je prouzročila osoba koja uživa diplomatski imunitet, imala bi legitimno pravo tražiti naknadu za počinjenu štetu. Koncept je zamišljen tako da se osnuje ured (Bureau of Claims Against Foreign Diplomats), koji bi prvenstveno financirala američka vlada s ciljem pružanja naknade oštećenima. Kasnije bi se tražio povrat novca iz države podrijetla diplomata počinitelja prekršaja. Najveći problem takvog prijedloga upravo je financiranje jer je mala mogućnost da bi države šiljateljice pristale na takvo rješenje (Ross, 2011: 192-194). Postoji i ideja da se uvede obvezno osiguranje kao preduvjet za djelovanje veleposlanstava u Sjedinjenim Američkim Državama. Slično kao i kod *Claims Fund-a*, preko osiguranja bila bi nadoknađena šteta oštećenima. Ipak, oni koji su predlagali ovakvo rješenje nisu predvidjeli da osiguravateljske kuće možda ne bi htjele surađivati sa stranim veleposlanstvima, stoga je i ovaj prijedlog propao (Ibid.: 194-195). Kao odgovor na neuspjeh rješavanja problema plaćanja alimentacije, UN je implementirao program *Wage garnishment* 1999. godine, nakon pritisaka žena koje nisu uspjele u potraživanju alimentacije od supružnika, njihovih djelatnika. Program je predviđao oduzimanje sredstava od plaće onim djelatnicima koji su prema sudskim nalogima trebali plaćati alimentaciju (Castro, 2014: 366). Međutim, implementacija je ponovno bila upitna s obzirom da sudovima nije dozvoljeno da izdaju naredbe članovima diplomatskog osoblja koji se pozivaju na diplomatski imunitet.

Pitanje je i kako reagirati kada do povreda diplomatskih imuniteta i povlastica ne dođe od strane diplomata, već od strane države

20 Diplomatska putovnica je "putna isprava koja se izdaje diplomatskom osoblju na službi u diplomatsko- konzularnim predstavništvima u inozemstvu..." (Nick, 1999: 42).

primateljice. Tako je na primjeru odnosa Irana i Sjedinjenih Američkih Država uočeno nepoštivanje odredbi Bečke konvencije, iako su se obje zemlje na to potpisivanjem obvezale. Kod takvih velikih i izravnih povreda međunarodnog prava nije dovoljno samo zatvoriti veleposlanstvo kao što se i dogodilo, već je potrebno i kazniti počinitelje. Slučaj Teheranske talačke krize završio je na Međunarodnom sudu pred kojim su Sjedinjene Američke Države tužile Iran (*Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*). S današnjeg stajališta postavlja se pitanje je li za žrtve dovoljna naknadna presuda nekog suda ili je ipak potrebno preventivno djelovati? Postoji i prijedlog koji predviđa izoliranje država koje su “problematične” (Velika Britanija je nakon incidenta u Veleposlanstvu Libije u Londonu zaključila da se radi o izoliranom incidentu), uz poduzimanje niza trgovinskih i kulturnih sankcija. Kroz povijest takvo je djelovanje imalo samo simbolični učinak (Farhangi, 1986: 1529).

Krijumčarenje i drugi zločini inicirali su niz prijedloga s ciljem sprječavanja zloupotrebe diplomatskih valiza. Nelson se poziva na stavke 3. i 4. članka 27. Bečke konvencije koji “ne predviđaju apsolutnu nepovredivost diplomatske valize”. Također javljaju se prijedlozi za izmjenama u teorijama i principima koji služe kao temelji Bečke konvencije. “Zbog prioritiziranja teorije funkcionalne nužnosti svako korištenje diplomatske valize za nediplomatske svrhe uklanja privilegije i imunitete koji su dodijeljeni Konvencijom” (Nelson, 1988: 513). U tom smislu valiza više ne bi bila nepovrediva. Iako su povrede diplomatskih valiza učestale, države nisu usvojile niti standardizirale potrebne protumjere.

“U preambuli Bečke konvencije istaknuta je namjera Komisije da bazira privilegije i imunitete na teorijama funkcionalne nužnosti i reprezentativnosti. Teorija funkcionalne nužnosti opravdava imunitet samo ukoliko je on nužan za učinkovito funkcioniranje diplomatskog procesa, dok teorija reprezentativnosti identificira diplomatske akte kao akte države *šiljateljice* i ne nudi bazu za jamčenje imuniteta za neslužbene akte” (Ibid.: 515). Ukoliko doslovce koristeći ove dvije teorije interpretiramo članak 27., time ignoriramo praktični problem. Kako bi se utvrdilo da li se u valizama prenose nedozvoljeni materijali, njih prije treba pregledati. Bilo je nekoliko pokušaja limitiranja dozvoljenih sadržaja valize dok se razgovaralo o njoj nepovredivosti prilikom draftiranja Konvencije. Međutim, većina delegata je odbila prijedlog da se stavak o sadržaju valize umetne prije onog o njoj nepovredivosti. U tom trenutku smatrali su kako stavak o nepovredivosti treba biti obveza države primateljice, a stavak o sadržaju države *šiljateljice*. Time je odvojen princip nepovredivosti od prirode sadržaja valize (Ibid.: 518).

Za rješavanje problema zloupotrebe diplomatskih imuniteta u diplomatskoj praksi potrebno je stoga učiniti fundamentalne pro-

mjene. Moguća opcija bila bi primjerice revizija ili nadopunjavanje Bečke konvencije. Takva promjena je nužna dokle god postoje različite interpretacije pojedinih odredbi. Daljnje dopune Bečke konvencije i sklapanje bilateralnih ugovora pomogli bi državama da njihovi postupci ne narušavaju načelo reciprociteta. Ukoliko tako nešto ne bi bilo moguće, kao potencijalno rješenje predlaže se jačanje nadzora države šiljateljice nad svojim diplomatskim predstavnicima koji uživaju diplomatske imunitete. Od samog procesa u kojem neka osoba postaje nositelj imuniteta do krajnjeg izvršavanja dužnosti trebali bi postojati strogi mehanizmi kontrole. Svaka država ima zadatak brinuti se o radnjama svojih diplomatskih predstavnika, a ujedno država primateljica mora poduzeti sve kako imuniteti ne bi bili narušeni. Korak dalje je razmišljanje trebaju li diplomatski imuniteti vrijediti za sve vrste prekršaja ili zloupotrebe? Kako prosuditi što se odvijalo kao posljedica obavljanja diplomatskih funkcija, a što kao privatno djelovanje? Ovdje, naravno, krajnju odluku donosi sud, no ponekad je granica vrlo tanka. Värk (2003: 114) je u svom radu stoga ponudio vrlo dobro rješenje problema a to je rangiranje težine zloupotrebe diplomatskih imuniteta, kao i izuzimanje od imuniteta u nekim slučajevima. Tako primjerice imuniteti ne bi vrijedili kod težih zloupotreba kao što su otmica, silovanje ili ubojstvo.

The abuse of diplomatic immunities in modern diplomatic practice: challenges and possible solutions

SUMMARY: From the beginnings of diplomacy, there is a question of the protection of diplomats with the aim of unhindered performance of their duties (the theory of functional necessity). The rules of the international law on the position of diplomatic representatives began to be built up through the inviolability of messengers and envoys. With the development of permanent diplomatic representations in the 15th century and the acceptance of the practice by the majority of international community actors, the rules of protection of diplomats became part of customary international law. By adopting the 1961 Convention on Diplomatic Relations, which presents a combination of codification and progressive development of international law, the practice of receiving diplomatic representatives was standardized and the customary international law related to diplomatic immunities codified. At the same time, with the guaranteeing of diplomatic immunities, the cases of their abuse emerged, given the different possibilities of interpretation of the Vienna Convention articles. The paper analyzes the rules of diplomatic relations contained in the Convention and its theoretical foundation, examines whether the provisions of the Convention are consistent with the challenges of contemporary diplomatic relations, to what extent the Convention allows for the abuse of diplomatic immunities, different interpretations of its articles and ultimately offers possible solutions to the problem of the abuse of diplomatic immunities in diplomatic practice.

KEY WORDS: **diplomacy, diplomatic law, diplomatic immunities, diplomatic immunities abuse**

* Dana Luša, PhD, Faculty of Political Science, University of Zagreb.
E-MAIL: dana.lusa@fpzg.hr

* Marijana Polenus, MA, Faculty of Political Science, University of Zagreb.
E-MAIL: marijana.polenus@gmail.com.

Literatura

- Andrassy, Juraj i dr. 2012. Međunarodno pravo, 2. dio. Zagreb: Školska knjiga.
- Bederman, David J. 2004. International Law in Antiquity. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berković, Svjetlan. 2006. Diplomacija i diplomatska profesija. Dubrovnik: Urban- Media d.o.o.
- Berković, Svjetlan. 1997. Diplomatsko i konzularno pravo. Zagreb: Nacionalna i sveučilišna knjižnica.
- Berridge, Geoff R. i dr. 2005. Diplomatska teorija od Machiavellija do Kissingera. Zagreb: Politička misao.
- Berridge, Geoff R. 2007. Diplomacija: Teorija i praksa. Zagreb: Politička misao.
- Bonello, Rita. 2014. Vienna Convention on Diplomatic Relations: Abuse Arising Therefrom. Faculty of Laws, University of Malta. Thesis submitted in partial fulfilment of the Degree of LL.D. Dostupno na: <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/2028> (19.02.2017.)
- Castro, Amanda M. 2014. Abuse of Diplomatic Immunity in Family Courts: There's Nothing Diplomatic About Domestic Immunity. *Suffolk University Law Review* 47(2): 353-370.
- Convention on Diplomatic Officers. 1928. *The American Journal of International Law*. 22 (3):142-147.
- Denza, Eileen. 2007. Diplomatic Privileges and Immunities u: John P. Grant, Craig Baker (ur.) *The Harvard Research in International Law: Contemporary Analysis and Appraisal*. Buffalo: William S. Hein & Company.
- Duquet, Sanderijn i Wouters, Jan. 2015. Legal Duties of Diplomats Today: The Continuing Relevance of the Vienna Convention. Working Paper No. 146. Dostupno na: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp141-150/wp146-duquet-wouters.pdf (10.01.2017.)
- Elgavish, David. 2000. Did Diplomatic Immunity Exist in the Ancient Near East?. *Journal of the History of International Law* (2), 1: 73-90.
- Farhangi, Leslie Shirin. 1986. Insuring against Abuse of Diplomatic Immunity. *Stanford Law Review* (38), 6: 1517-1547.
- Frey, Linda S. i Frey, Marsha L. 1999. *The History of Diplomatic Immunity*. Columbus: Ohio State University Press.
- Goossens, Savio. 2011. Diplomatic Immunity: An Argument for Re-evaluation. A thesis submitted in the fulfilment of the requirements for the degree of Master in Law. University of KwaZulu-Natal. Dostupno na: http://researchspace.ukzn.ac.za/bitstream/handle/10413/7901/Goossens_Savio_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y (11.02.2017.)
- Grant, John P. i Craig Baker (ur.). 2007. *The Harvard Research in International Law: Contemporary Analysis and Appraisal*. Buffalo: William S. Hein & Company.
- Houghton, David Patrick. 2004. *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Kedmeý, Dan. 2014. Deadbeat Diplomats Owe NYC \$16Million in Unpaid Parking Fines. *Time* 23 September. Dostupno na: <http://>

- time.com/3421587/diplomats-parking-tickets-new-york/ (22.03.2017.)
- Kolo, J. N. 2016 Abuse of Diplomatic Immunity in Bilateral Relations: A Critique on the Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961. A Dissertation Submitted to Strathmore University Law Faculty. <https://core.ac.uk/download/pdf/47146117.pdf>
- Ling, Y-L. 1976. A Comparative Study of the Privileges and Immunities of United Nations Member Representatives and Officials With the Traditional Privileges and Immunities of Diplomatic Agents. *Washington and Lee Law Review* (33), 4:91-160.
- Lynton, Stephen J. 1987. Envoy's Car Slams Into 4 Vehicles. *The Washington Post*, 14 February. Dostupno na: <https://www.washingtonpost.com/archive/local/1987/02/14/envoys-car-slams-into-4-vehicles/fa4feoad-65c9-4c56-b182-c717foa4f474/> (17.04.2016.)
- McClanahan, Grant V. 1989. *Diplomatic Immunity: Principles, Practices, Problems*. London: C. Hurst & Co. Publishers.
- Meikle, James. 2010. Qatari diplomat 'smoking' causes US plane scare. *The Guardian*, 8 April. Dostupno na: <http://www.theguardian.com/world/2010/apr/08/qatari-diplomat-smoking-plane-scare> (20.04.2016.)
- Mendez, Antonio i Matt Baglio. 2012. *Argo: how the CIA and Hollywood pulled off the most audacious rescue in history*. London: Penguin Books
- Morris, William G. 2007 *Constitutional Solutions of the Problem of Diplomatic Crime and Immunity*. *Hofstra Law Review* (36), 2:601-638
- MVEP (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova) (2017a) *Konvencija o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda*. Dostupno na: http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/ugovori/un_povlast_imunit.pdf (01.04.2017.)
- MVEP (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova) (2017b) *Konvencijom o privilegijama i imunitetima specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda iz 1947. godine*. Dostupno na: http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/ugovori/un_povlast_imunit2.pdf (21.03.2017.)
- MVEP (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova) (2017c) *Bečka konvencija o diplomatskim odnosima*. Dostupno na: http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/bec_konv_diplomat.pdf (20.03.2017.)
- MVEP (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova) (2017d) *Bečka konvencija o konzularnim odnosima*. Dostupno na: http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/ugovori/bec_conv_konzular.pdf (09.04.2017.)
- Nelson, Christine. M. 1988. "Opening" Pandora's Box: The Status of the Diplomatic Bag in International Relations. *Fordham International Law Journal* (12), 3: 494-520.
- Nick, Stanko. 1997. *Diplomacija: Metode i tehnike*. Zagreb: Barbat.
- Nick, Stanko. 1999. *Diplomatski leksikon*. Zagreb: Barbat.
- Nicolson, Harold G. 1950. *Diplomacy* (2nd ed.). New York: Oxford University Press.
- O'Brien, John. 2001. *International Law*. London: Cavendish Publishing Limited.

- Ross, Mitchell S. 2011. Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities. *American University International Law Review* (4), 14: 173-205
- Službeni list SFRJ. 1977. Ukaz o proglašenju zakona o ratifikaciji Bečke konvencije o predstavljanju država u njihovim odnosima s međunarodnim organizacijama univerzalnog karaktera. Dostupno na: <http://digured.srce.hr/arhiva/263/33320/www.hidra.hr/hidrarad/pobirac-upload/murh/000201.pdf> (21.04.2017.)
- Službeni list SFRJ. 1978. Uredba o ratifikaciji konvencije o specijalnim misijama. Dostupno na: <http://digured.srce.hr/arhiva/263/33320/www.hidra.hr/hidrarad/pobirac-upload/murh/000199.pdf> (20.04.2017.)
- Stephen, Chris. 2014. Britain to close embassy and withdraw staff from Libya. *The Guardian*, 02 August. Dostupno na: <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/02/british-embassy-withdraws-libya-attacks-ambushes> (25.04.2016.)
- UK may reopen Libya Embassy killing case. 2011. *Al Jazeera*, 27 August. Dostupno na: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/08/201182718443539201.html>. (21.03.2017.)
- Värk, René. 2003. Personal Inviolability and Diplomatic Immunity in Respect of Serious Crimes. *Juridica International. Law Review* (8): 110- 119.
- Vrduka, Alenko i Magušić, Franjo. 2010. Postupanje policijskih službenika prema osobama s diplomatskim povlasticama. *Policija i sigurnost* (19), 3: 249-266.
- Walsh, Elsa. 1988. Ex- maid of Somali Diplomat Given Political Asylum Here. *The Washington Post*, 28 November. Dostupno na: <https://www.washingtonpost.com/archive/local/1988/11/28/ex-maid-of-somali-diplomat-given-political-asylum-here/7fb07e1e-16ce-4d2d-8eb3-791464659b5f/> (18.04.2016.)
- Weaver, Matthew. 2015. How Yvonne Fletcher's killer was allowed to ,go free' for 30 years. *The Guardian*, 19 November. Dostupno na: <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/nov/19/yvonne-fletcher-killer-free-30-years-libya> (20.03.2017.)
- Wikipedia.org (2017a). Wikileaks. <https://hr.wikipedia.org/wiki/WikiLeaks>. (04.05.2017.)
- Wikipedia.org (2017b). Iran Hostage Crisis. https://en.wikipedia.org/wiki/Iran_hostage_crisis. (20.04.2017.)