

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Duška Jerman

Mentor: pred. Marko Kosin

**EVROPSKA DIPLOMACIJA
Vloga diplomatskih misij Republike Slovenije v pogojih polnopravnega
članstva v Evropski uniji**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2004

Vsem, ki ste kakorkoli pripomogli k nastanku diplomskega dela se iz srca zahvaljujem, še posebej atiju, mamici, sestri Vesni in Robiju za finančno pomoč in moralne spodbude. Brez vaše podpore mi ne bi uspelo.

Hvala tudi pred. Marku Kosinu in prof. dr. Zlatku Šabiču za strokovne nasvete.

KAZALO

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

| | |
|---|-----------|
| 1. UVOD..... | 7 |
| 2. METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR..... | 8 |
| 2.1. OPREDELITEV PREDMETA IN CILJA RAZISKOVANJA..... | 8 |
| 2.2. OMEJITVE ANALIZE | 9 |
| 2.3. OPREDELITEV HIPOTEZ | 9 |
| 2.4. STRUKTURA ANALIZE IN METODOLOGIJA DELA | 10 |
| 3. POJMOVNO-TEORETIČNA IZHODIŠČA..... | 11 |
| 3.1. DIPLOMACIJA..... | 11 |
| 3.2. DIPLOMATSKA MISIJA..... | 17 |
| 3.3. ZUNANJA POLITIKA..... | 19 |
| 4. VPLIV SPREMENB V MEDNARODNEM OKOLJU NA VLOGO DIPLOMATSKIH MISIJ | 21 |
| 4.1. POVEČANJE ŠTEVILA SUBJEKTOV MEDNARODNE SKUPNOSTI | 21 |
| 4.2. ŠIRJENJE DIPLOMATSKE AGENDE | 24 |
| 4.3. RAZVOJ INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKIH TEHNOLOGIJ IN POMEN JAVNEGA MNENJA | 26 |
| 4.4. SKLEP | 28 |
| 5. EVROPSKA DIPLOMACIJA | 29 |
| 5.1. VPRAŠANJE DEFINICIJE | 29 |
| 5.2. EVROPSKA DIPLOMACIJA IN NJENO OZADJE..... | 31 |
| 5.2.1. PRELOMNE TOČKE | 31 |
| 5.2.2. PRAVNA PODLAGA EVROPSKE DIPLOMACIJE | 34 |

| | | |
|--|---|-----------|
| 5.2.3. | INSTITUCIONALNI VIDIK EVROPSKE DIPLOMACIJE | 35 |
| 5.3. | TRI RAVNI EVROPSKE DIPLOMACIJE | 36 |
| 5.3.1. | BILATERALNA EVROPSKA DIPLOMACIJA | 36 |
| 5.3.2. | MULTILATERALNA EVROPSKA DIPLOMACIJA | 37 |
| 5.3.3. | EVROPSKA UNIJA KOT DIPLOMATSKI AKTER | 40 |
| 5.3.3.1. | Vloga delegacij evropske komisije | 40 |
| 5.3.3.2. | Razvoj evropske zunanje službe | 42 |
| 5.4. | SKLEP | 45 |
| | | |
| <u>6. DIPLOMACIJA REPUBLIKE SLOVENIJE V POGOJIH</u> | | |
| <u> ČLANSTVA V EVROPSKI UNIJI.....</u> | | |
| | | |
| 6.1. | KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV V REPUBLIKI SLOVENIJI | 46 |
| 6.2. | KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV NA PODROČJU SKUPNE ZUNANJE | |
| | IN VARNOSTNE POLITIKE..... | 50 |
| 6.2.1. | REORGANIZACIJA MINISTRSTVA ZA ZUNANJE ZADEVE..... | 51 |
| 6.2.2. | PROJEKTNA SKUPINA ZA KOORDINACIJO SKUPNE ZUNANJE IN | |
| | VARNOSTNE POLITIKE IN EVROPSKE VARNOSTNE IN OBRAMBNE POLITIKE | 52 |
| 6.2.3. | KOORDINACIJA DELA MED MINISTRSTVOM ZA ZUNANJE ZADEVE, MISIJO | |
| | OZIROMA STALNIM PREDSTAVNIŠTVOM REPUBLIKE SLOVENIJE PRI | |
| | EVROPSKI UNIJI V BRUSLJU IN VELEPOSLANIŠTVI..... | 53 |
| 6.3. | DIPLOMATSKÉ MISIJE REPUBLIKE SLOVENIJE V OKVIRU EVROPSKE UNIJE | 55 |
| 6.3.1. | VLOGA MISIJE/STALNEGA PREDSTAVNIŠTVA REPUBLIKE SLOVENIJE | |
| | PRI EVROPSKI UNIJI V BRUSLJU | 56 |
| 6.3.2. | VLOGA VELEPOSLANIŠTEV REPUBLIKE SLOVENIJE V | |
| | DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE..... | 61 |
| 6.4. | POTREBA PO KONSISTENTNOSTI DELOVANJA REPUBLIKE SLOVENIJE | |
| | NA ZUNANJEPOLITIČNEM PODROČJU V OKVIRU EVROPSKE UNIJE | 68 |
| 6.5. | SKLEP | 71 |
| | | |
| <u>7. ZAKLJUČKI.....</u> | | |
| | | |
| <u>8. SEZNAM SLIK IN TABEL.....</u> | | |
| | | |

9. SEZNAM VIROV 75

9.1. PRIMARNI VIRI 75

9.2. SEKUNDARNI VIRI..... 77

9.3. DRUGI VIRI 83

**10. PRILOGA – KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV (PRIMERJALNI
VIDIK) 84**

10.1. FINSKA..... 84

10.2. DANSKA 86

10.3. NEMČIJA..... 87

10.4. SKLEP..... 88

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

| | |
|-----------|---|
| COREPER | <i>Comité des Représentants Permanents</i> (Odbor stalnih predstavnikov) |
| DG RELEX | <i>Directorate-General External Relations</i> (Generalni direktorat – Zunanji odnosi) |
| DKDO | Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih |
| DKP | Diplomatsko-konzularno predstavništvo/a |
| DKPD | Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja |
| EDP | <i>European Diplomatic Programme</i> (Evropski diplomatski program) |
| EEL | Enotna evropska listina |
| EK | Evropska komisija |
| EP | Evropski parlament |
| EPS | Evropsko politično sodelovanje |
| EU | Evropska unija |
| EU portal | Evropski portal |
| ESi | Evropske skupnosti |
| EVOP | Evropska varnostna in obrambna politika |
| GAERC | <i>General Affairs and External Relations Council</i> (Svet za splošne zadeve in zunanje odnose) |
| MBR | Misija Republike Slovenije pri Evropski uniji v Bruslju |
| MZZ | Ministrstvo za zunanje zadeve |
| NATO | <i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organizacija severnoatlantske pogodbe) |
| OZN | Organizacija združenih narodov |
| PEU | Pogodba o Evropski uniji |
| PSC | <i>Political and Security Council</i> (Politični in varnostni odbor) |
| RS | Republika Slovenija |
| SVEZ | Služba vlade Republike Slovenije za evropske zadeve |
| SZVP | Skupna zunanja in varnostna politika |
| VRI | Veleposlaništvo Republike Slovenije v Rimu |

1. UVOD

"Leta 1991 se je začela neodvisna Slovenija. Leta 2004 se začenja evropska Slovenija. Nov začetek zahteva nov premislek" (Rupel, 2003a: 1).

Slovenska diplomatska dejavnost je nastajala postopoma. Prve obrise je pridobivala že pred uradno razglasitvijo samostojnosti Republike Slovenije (RS) in kmalu po osamosvojitvi dosegla mnogo uspehov, med katerimi sta najvidnejša mednarodno priznanje mlade države in njena vključitev v številne mednarodne organizacije. Tako v dokumentu 'Temelji strategije zunanje politike RS'¹ iz leta 1991, ki navaja potrebo po vzpostavitvi slovenskega zunanjepolitičnega sistema, kot tudi v 'Deklaraciji o zunanji politiki RS'² iz leta 1999 in dokumentu 'Primerna zunanja politika' iz leta 2002 je bil med drugim tudi opredeljen prednostni strateški cilj RS – polnopravno članstvo v Evropski uniji (EU). RS je bila na poti k uresničitvi zastavljenega cilja uspešna. Odnosi med RS in EU so se v začetku devetdesetih let intenzivno razvijali, kar potrjuje dejstvo, da je bila Misija RS pri EU v Bruslju (MBR) ustanovljena med prvimi slovenskimi diplomatsko-konzularnimi predstavništvu (DKP)³. Aprila 1993 je bil najprej podpisan Sporazum o sodelovanju med RS in EU, junija 1996 pa tudi Sporazum o pridružitvi RS EU. Zaključku pristopnih pogajanj⁴ decembra 2002 v Københavnu je sledil 16. aprila 2003 v Atenah še podpis Pogodbe o pristopu. Tudi na referendumu, ki je potekal 23. marca 2003, je večina Slovencev izrazila podporo članstvu v EU. Po uspešno opravljeni ratifikaciji pristopne pogodbe s strani vseh držav članic in držav pristopnic, kar je Državni zbor RS opravil 28. januarja 2004, se bo RS 1. maja 2004 pridružila EU. Najpomembnejše je, da so s podpisom pristopne pogodbe slovenski predstavniki na bruseljskem pogajalskem parketu pridobili vlogo aktivnih opazovalcev, s 1. majem 2004, ko bo RS postala polnopravna članica EU, pa bodo dejansko začeli delovati polnopravno. Poleg pravice do izražanja stališč bodo nosili tudi pravico do glasovanja. Glede na razvoj dogodkov, se postavlja vprašanje, ali lahko sam proces evropske integracije uvrstimo med nove izzive in stalne

¹ Kljub temu da je potekala živahna razprava v takratni Skupščini RS, dokument ni bil sprejet.

² Deklaracijo o zunanji politiki Republike Slovenije je sprejel tudi Državni zbor 17. decembra 1999.

³ "Verjetno ni bil slučaj, da se je prvo slovensko predstavništvo odprlo ravno v Bruslju, saj si je Slovenija že takrat vzela za prioriteto navezavo stikov z Evropsko skupnostjo". RS je imela konec leta 1991 že "osem predstavništev Republike Slovenije, štiri skupna predstavništva vlade in podjetij, enega pooblaščenca vlade in več kot deset posebnih svetovalcev ministra za zunanje zadeve" (MZZ, 2000).

⁴ Evropska komisija je že 17. julija 1997 priporočila Evropskemu svetu, naj začne prvi krog pogajanj o polnopravnem članstvu v EU tudi s Slovenijo, vendar so se pogajanja uradno začela šele 31. marca 1998 (Rupel et al., 2000).

spremembe v mednarodnem okolju, ki vplivajo na vlogo oz. delovanje diplomatskih misij RS in tako zahtevajo stalno izpopolnjevanje slovenske diplomatske službe. Ali se bo s članstvom v EU, kot ugotavlja slovenska vlada v že omenjenem dokumentu 'Primerna zunanja politika', povečal politični pomen RS v mednarodni skupnosti v odnosu do držav EU in do tretjih držav, je v veliki meri odvisno od uspešnega delovanja diplomatskih misij, ki bodo v okviru t.i. evropske diplomacije postale del široke evropske diplomatske mreže.

Ob spremljanju dvodnevne delovne posveta o delovanju slovenske diplomacije v pogojih članstva v EU, ki je potekal septembra 2003 v Ljubljani, sem se odločila, da v okviru svojega diplomskega dela natančneje raziščem trenutno aktualno temo, in sicer vlogo, funkcije, posebnosti, torej splošno delovanje diplomatskih misij RS, ki delujejo znotraj že omenjene, vendar nezadostno raziskane evropske diplomacije.

2. METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

2.1. OPREDELITEV PREDMETA IN CILJA RAZISKOVANJA

Ob domnevi, da proces evropske integracije lahko štejemo med številne spremembe v sedanjem mednarodnem okolju, ki se odsevajo tako v strukturi mednarodne skupnosti in s tem tudi v delovanju diplomacije, v diplomskem delu preverjam, ali naj bi se ob bilateralni in multilateralni diplomaciji razvila nova, t. i. evropska diplomacija, ki naj bi posledično zadevala tudi slovensko diplomacijo. Zaradi tega in glede na to, da bo RS 1. maja 2004 postala polnopravna članica EU, bo treba, kot je že znano, prilagoditi delovanje slovenske diplomacije in strukturo mreže diplomatskih misij RS okoliščinam članstva v EU. Članstvo bo tako terjalo ne le reorganizacijo v okviru slovenske diplomatsko-konzularne mreže, temveč tudi učinkovito koordinacijo dela vseh vpletenih akterjev, saj bo le tako mogoče uspešno zastopanje slovenskih interesov v evropskem prostoru.

V okviru diplomskega dela bom raziskovala, kako evropski integracijski proces, ki je prav tako zaznamovan z najvidnejšimi, že obstoječimi spremembami v mednarodnem okolju, vpliva na vlogo diplomatskih misij. Opredelila bom značilnosti že omenjene evropske diplomacije ter analizirala vpliv teh značilnosti na delovanje slovenskih diplomatskih predstavništev. Cilj diplomskega dela je raziskati koncept evropske diplomacije in v okviru tega proučiti vlogo diplomatskih misij RS ob vstopu v

EU. Naj tu še dodam, da pojem 'vloga'⁵ v diplomskem delu enačim s pojmom 'delovanje'; vloga diplomatskih misij RS se tako nanaša na delovanje diplomatskih misij.

2.2. OMEJITVE ANALIZE

Glede na izbrano področje raziskovanja se bom omejila na analizo diplomatskih odnosov RS v pogojih članstva v EU, kar pomeni, da bom konzularne odnose oz. konzularna predstavništva omenjala le na mestih, kjer bo to potrebno zaradi opredelitve konteksta.

Nadalje se bom v diplomskem delu zaradi obsežne in kompleksne problematike ter dejstva, da je Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ) RS, ki ima glede na ostala ministrstva pomembno vlogo v delovanju diplomatskega aparata, nacionalni koordinator za področje skupne zunanje in varnostne politike (SZVP⁶), v večji meri osredotočila na vlogo diplomatskih misij RS v pogojih polnopravnega članstva v EU na zunanjepolitičnem področju.

Problematika, ki jo bom analizirala je tako teoretično kot tudi praktično nezadostno raziskana, zato obstaja tveganje pomanjkanja podatkov za celovito analizo. Skušala sem najti relevantne informacije tudi po drugih kanalih, jih analizirati in medsebojno povezati, da bi prišla do verodostojnih zaključkov.

2.3. OPREDELITEV HIPOTEZ

Glede vloge diplomatskih misij v okviru EU, se postavlja vprašanje njihovega delovanja v prestolnicah držav članic EU. RS se kot manjša država srečuje z izzivom, kako obvladati obsežen sklop različnih zunanjepolitičnih vprašanj, ki se pojavljajo v bilateralnih in multilateralnih okvirih EU, ter pri tem učinkovito braniti svoje interese in utrjevati svoj položaj v Uniji. Zato se bom v diplomskem delu posvetila predvsem naslednjim vprašanjem: Katere so tiste spremembe v mednarodnem okolju, ki predstavljajo nove izzive delovanja oz. vplivajo na vlogo diplomatskih misij RS? Na kakšen način evropski integracijski proces vpliva na diplomacijo in posledično na vlogo diplomatskih misij RS v okviru EU? Ali je organizacija administracije za koordinacijo evropskih zadev v RS primerna za aktivno delovanje diplomatskih misij? So v Sloveniji

⁵ Slovar slovenskega knjižnega jezika pod geslom 'vloga' opredeljuje med drugim: kar kaj opravlja glede na svoj namen.

⁶ *Common Foreign and Security Policy – CFSP.*

postavljene jasne prioritete na zunanjepolitičnem področju, katerih cilj naj bi bil doseganje konsistentnosti pri zastopanju stališč v okviru EU?

Na podlagi že zastavljenih delovnih vprašanj oz. možnih odgovorov na vprašanja, sem izoblikovala sledeči hipotezi, ki predstavljata rdečo nit celotnega diplomskega dela:

- a) *Evropski integracijski proces, hkrati z drugimi spremembami v mednarodnem okolju, vpliva na vlogo diplomatskih misij RS v smislu narekovanja novih izzivov delovanja teh misij v evropskem diplomatskem okviru.*
- b) *V pogojih polnopravnega članstva v EU bo aktivna vloga diplomatskih misij odvisna od organizacije nacionalne administracije (koordinacije dela med notranjimi in zunanjimi akterji) in zastavljanja jasnih prioritiet RS na zunanjepolitičnem področju, kar tudi nadalje vodi do konsistentnosti pri zastopanju stališč v evropskem okviru.*

2.4. STRUKTURA ANALIZE IN METODOLOGIJA DELA

Celotno diplomsko delo pretežno temelji na zbiranju, analizi in interpretaciji primarnih in sekundarnih virov. Uvodno poglavje diplomskega dela je namenjeno opredelitvi relevantnosti teme ter pomena celotnega dela. Uvodu sledi poglavje, ki vsebuje metodološko-hipotetični okvir in tako vključuje opredelitev predmeta in cilja raziskovanja, omejitve analize, opredelitev hipotez, strukturo analize in metodologijo dela. V tretjem poglavju, ki pomeni uvod v osrednje besedilo, sem s pomočjo konceptualne analize opredelila teoretična izhodišča oz. temeljne pojme, ki so pomembni za razumevanje celotne analize. V četrtem poglavju sem se prek opisne metode osredotočila na elemente sprememb v mednarodnem okolju, ki so hkrati povezani ne le s slovensko, temveč tudi z evropsko diplomacijo. Zgodovinsko-razvojna analiza ter konceptualna analiza sta ključni za nastanek petega poglavja, ki je namenjeno natančnejši opredelitvi koncepta evropska diplomacija. Slednji predstavlja nujno podlago za opredeljevanje načina koordinacije evropskih zadev v RS in vloge slovenskih diplomatskih misij RS, kar je tema šestega poglavja. Sklepno, sedmo poglavje sem namenila povzetku ugotovljenega skozi celotno diplomsko delo oz. povzetku zaključkov posameznih poglavij, torej preverjanju postavljenih hipotez in presoji narejene analize. Za razumevanje in primerjavo načina koordinacije evropskih zadev nekaterih evropskih držav, kar je vsebina priloge, sem uporabila kombinacijo primerjalne analize in opisne metode.

3. POJMOVNO-TEORETIČNA IZHODIŠČA

Za potrebe operacionalizacije obeh hipotez in konceptualizacije problema bom najprej opredelila ključne koncepte, ki jih bom v okviru diplomskega dela pogosto uporabljala. Iz tega razloga je treba natančneje raziskati naslednje pojme: diplomacija, diplomatska misija in ne nazadnje tudi zunanja politika. Konceptu evropske diplomacije bom zaradi obsežnosti in izrednega pomena za diplomsko delo namenila samostojno, peto poglavje.

3.1. DIPLOMACIJA

Obstajajo številne in različne opredelitve pojma diplomacija. Ob upoštevanju tega dejstva, bom najprej predstavila nekaj raznovrstnih pogledov na omenjeni pojem ter ob koncu izluščila lastno definicijo, ki bo vsebovala bistvene značilnosti diplomacije (najmanjši skupni imenovalac) kot koncepta, ki je primaren za pričujoče diplomsko delo.

Naj na začetku navedem nekaj večplastnih opredelitev koncepta diplomacije. Neoklasični realist Satow (1979: 3-8) v prvi vrsti navaja, da je diplomacija uporaba inteligence in taktika za vodenje uradnih odnosov med vladami neodvisnih držav ali, krajše rečeno, vodenje zadev med državami z miroljubnimi sredstvi, nato pa se nasloni na natančnejše pojmovanje, ki ga ponuja *Oxford English Dictionary*: diplomacija je, prvič, 'upravljanje' mednarodnih odnosov s pogajanjem; drugič, metoda, s katero se ti odnosi urejajo prek veleposlanikov in diplomatskih odposlancev; tretjič, posel oz. večšina diplomatov; četrtič, sposobnost mednarodnega dialoga in pogajanj; sam nato doda še dve točki, in sicer: študijski predmet na posameznih univerzah in diplomatska kariera. Splošno razlago pojma diplomacije lahko najdemo tudi v Enciklopediji Slovenije (1988: 265), ki diplomacijo opredeli na tri načine, in sicer a) kot "diplomatsko službo" oz. "sektor državne administracije, ki se ukvarja z zunanjo politiko", b) kot "dejavnost držav v mednarodnih odnosih" in c) kot "obvladovanje znanja in metod te dejavnosti pri nastopih v mednarodni politiki". Tudi Ibler (1987: 57) v svojem Slovarju mednarodnega javnega prava, navaja več možnih definicij diplomacije, in sicer a) diplomacija kot "vodenje državnih zadev na področju zunanje politike", kot b) "oblika in način vzdrževanja odnosov med državami", kot c) "sposobnost, znanje", kot d) "predstavljanje države navzven" ter kot e) "predstavljanje in zastopanje države v odnosu z drugimi državami" (Nick, 1997: 13).

Kljub različnim opredelitvam večina avtorjev vidi diplomacijo v smislu sredstva zunanje politike. "Diplomacija pomeni neposredna medsebojna učinkovanja. /.../ Diplomacijo lahko torej štejeemo za bistveno metodo (politično tehniko) izvajanja zunanje politike, edino resnično neposredno metodo. Predstavlja instrument, ki tudi drugim metodam omogoča, da učinkovito vplivajo na ciljne države. /.../ Bistvena značilnost diplomacije je komunikacija" (Russett in Starr, 1996: 245). White (2001: 317-18) je mnenja, da diplomacijo lahko opazujemo z več vidikov, makro- in mikrovidika. Z makrovidika (na ravni mednarodne skupnosti) diplomacijo opredeli kot proces komunikacije, saj prek dialoga in pogajanj igra ključno vlogo pri reševanju konfliktov, z mikrovidika (na ravni države) pa diplomacijo predstavi kot sredstvo za implementacijo zunanjepolitičnih ciljev. Prav tako Benko (1998: 40) vidi diplomacijo "v sodobnih mednarodnih odnosih" kot pomembno, vendar jo hkrati opredeljuje kot "samo eno od sredstev zunanje politike" in "načinov komuniciranja med državami":

Diplomacija je institucija družbe, organizirane v državi, ki je nastala s pojavom in razvojem mednarodnih odnosov z nalogo, da na posredni in formalizirani ravni predstavlja državo in njene interese, jih prevaja v ustne in pisne dogovore ter z instrumentom pogajanj usklajuje kooperativna in razrešuje konfliktna razmerja med njimi.

Barston (1988: 1) najprej zapiše, da se diplomacija ukvarja z upravljanjem odnosov med državami ter državami in drugimi akterji, nadalje pa pravi, da se z vidika države diplomacija ukvarja s svetovanjem, oblikovanjem in implementacijo zunanje politike. Janković (1988: 33) podobno, na podlagi zgodovinske analize diplomacije kot ustanove, opredeli definicijo le-te v širšem smislu, in sicer kot "skupek načinov in sredstev, ki jih država preko pooblaščenih organov uporablja pri vodenju svojih odnosov z zunanjim svetom", kjer v nadaljevanju poudarja, da gre za zelo široko definicijo, saj kot bistveni popravek nadalje navaja, da se diplomatski odnosi ne odvijajo le med državami, temveč med vsemi neodvisnimi subjekti mednarodnega prava in mednarodnih odnosov. "Čisti koncept diplomacije" po Brglezovem mnenju podaja portugalski diplomat Magalhaes, ki pojem diplomacije razume kot "enega izmed instrumentov zunanje politike, katerega namen je vzpostavitev in razvoj miroljubnih stikov med oblastmi različnih držav prek uporabe posrednikov, ki jih medsebojno priznavajo vpletene strani" (Magalhaes, 1988; citirano po Brglez, 1998: 60-1). Kljub temu Brglez (1998: 61) na podlagi lastnega proučevanja pojma diplomacije sklene, da "diplomacijo operacionalno lahko opredelimo kot instrument miroljubnega posredovanja med subjekti mednarodnega prava ter hkrati

kot obliko in proces njihovega medsebojnega komuniciranja". Nadalje tudi Murty (1989: 1) pojem diplomacije v okviru mednarodnih odnosov poveže z zunanjo politiko tako, da sam koncept razčleni na tri ravni, od najožje do najširše: diplomacija je v ožjem smislu kot a) "uravnavanje mednarodnih odnosov", kot b) "vodenje zadev med državami z miroljubnimi sredstvi" ter v najširšem smislu kot c) "proces oblikovanja in izvrševanja zunanje politike". Podobno meni tudi Cerar (1999: 28), saj navaja, da diplomacija poleg naloge izvrševanja zunanje politike in dajanja predlogov za njeno oblikovanje, "vzdržuje vsakodnevne odnose, dialog med državami ter med državami in drugimi akterji mednarodne skupnosti".

Obstajajo pa tudi bolj ohlapne, toda kljub temu pomembne opredelitve koncepta diplomacija. Medtem ko Vukadinović (1994: 110) navaja, da je diplomacija "družbena dejavnost in politični proces, katerega politični udeleženci, najpogosteje države, stopajo v medsebojne odnose v mednarodnem okolju", pa je predstavnik realizma Morgenthau (1995: 674) prepričan, da je diplomacija "pravzaprav le simptom boja za oblast med suverenimi narodi, ki skušajo ohraniti med seboj urejene, mirne odnose". Zanimivo opredelitev navaja Simoniti (1995a: 8), ko pravi, da je diplomacija "veščina in sposobnost uporabe duha in razuma zato, da ustvarimo sožitje med različno hotečimi", diplomacija tako opredeljuje vprašanje, "kako uskladiti skupne potrebe in različne interese dveh, treh, desetih, tisočih ljudi, ki so organizirani v države, so oboroženi, različno mislijo, vendar imajo voljo pogajati se".

Glede na številne definicije diplomacije, lahko sklepamo, da obstaja več različnih funkcij diplomacije, ki dopolnjujejo splošne opredelitve koncepta. Po mnenju Poullada ima diplomacija pet bistvenih funkcij: "uravnavanje konfliktov", "reševanje problemov med dvema vladama ali več", "pospeševanje in omogočanje medkulturne komunikacije na številnih področjih", "pogajanje in dogovarjanje o posebnih primerih, pogodbah in sporazumih", ter "izvajanje in načrtovanje programa zunanjepolitičnih odločitev neke države v odnosu do druge" (Russett in Starr, 1996: 246). Barston (1988: 2-3) navaja šest širših funkcij, ki jih opravlja diplomacija: a) predstavljanje, b) posredovanje informacij, c) pripravljanje "terena" za nove pobude, č) zmanjševanje trenj v bilateralnih in multilateralnih odnosih, d) vzdrževanje miru oz. vplivanje na potek sprememb po mirni poti, e) vloga pri kodifikaciji in progresivnem razvoju mednarodnega prava. Da bi bila slika popolnejša, naj povzamem še Morgenthaujeve (1995: 660-62) "štiri naloge diplomacije", od katerih naj bi bila odvisna zunanjepolitična uspešnost in s tem "svetovni mir": prvič, določitev ciljev glede na

dejansko in potencialno moč diplomacije; drugič, upoštevanje ciljev drugih narodov ter njihovo razpoložljivo moč; tretjič, primerjava različnih ciljev in četrtič, uporaba sredstev, ki so primerna za doseg ciljev, saj je "končna naloga razumne diplomacije, ki hoče ohraniti mir /.../ v tem, da izbere ustrezna sredstva za doseg svojih ciljev". Kljub vsem že opredeljenim funkcijam, piše Berridge (1987: 164), je splošno sprejeto, da je ena izmed najpomembnejših funkcij diplomacije pogajanje.

Pojem diplomacije se danes pogosto uporablja v besedni zvezi, ki je sestavljena iz samostalnika diplomacija in pridevnika, pri čemer slednji celotni besedni zvezi šele podeli pravi pomen. Tako lahko nanizamo nekaj oblik diplomacije, ki širijo opredelitev samega koncepta glede na vsebino, subjekte in obdobje nastanka sintagme: a) dolarska diplomacija (v preteklosti uporabljena kot sredstvo kapitalističnih držav za gradnjo svetovnega kapitalističnega sistema); b) diplomacija topovnjač (reševanje mednarodnih problemov s silo ali z grožnjo k uporabi sile); c) *shuttle* diplomacija (pogosto obiskovanje prestolnic sprtih držav s strani visokega političnega predstavnika tretje države z namenom vzpostavitve komunikacije med nasprotujočimi stranmi); č) tiha, tajna diplomacija (diplomacija za kulisami, za odrom, pogajanja za zaprtimi vrati); d) osebna diplomacija (neposredna diplomacija med najvišjimi predstavniki države, predsedniki držav in vlad); e) diplomacija na vrhu oz. *summit* diplomacija (neposredna diplomacija, osebna srečanja visokih državnikov); f) krizna diplomacija (vodenje pogajanj v času konflikta, ki lahko preraste v višjo stopnjo); g) nuklearna diplomacija (zastraševanje z možno uporabo nuklearnega orožja, diplomacija hladne vojne); h) strukturna diplomacija (delovanje visoko izobraženih diplomatov, predstavnikov države s sociološkim, politološkim in ekonomskim znanjem); i) medijska diplomacija (diplomatska aktivnost v medijskem okolju; sodelovanje z različnimi mediji z namenom opredeljevanja in doseganja nacionalnih ciljev; mediji kot vir informacij); j) javna diplomacija⁷ (diplomatska aktivnost, ki se v državi sprejemnici nanaša na odprto pridobivanje podpore za zunanjepolitična stališča države pošiljateljice in na delovanje diplomatskih predstavnikov v političnih, gospodarskih, kulturnih, akademskih in medijskih krogih); k) razvojna diplomacija (diplomacija držav v razvoju za izboljšanje položaja v primerjavi z razvitimi državami). Iz vsebinskega vidika ločimo tudi kulturno, vojaško, gospodarsko diplomacijo in diplomacijo na področju znanosti. Naj na tem

⁷ "Šarm diplomata in njegovo poznavanje psihologije naroda, med katerim živi, sta bistvena rekvizita pri /.../ nalogi, ki se ji pravi 'prodajanje' zunanje politike" (Morgenthau, 1995: 666).

mestu še opozorim na termin "mešana diplomacija", ki pomeni predvsem uporabljanje diplomacije kot kanala za upravljanje z ostalimi sredstvi zunanje politike, predvsem ekonomskimi in vojaškimi (White, 2001: 327-28).

Za pričujoče diplomsko delo je pomembno, da opredelimo tudi t.i. asociativno in t.i. parlamentarno diplomacijo. Prva oblika se nanaša na diplomacijo določene skupine držav, ki so organizirane v obliko mednarodne organizacije (npr. Evropske skupnosti) in katerih cilj je tesnejše ekonomsko in politično sodelovanje z drugimi državami (Barston, 1988: 4). Simoniti (1995a: 50) le-to opredeljuje v ožjem smislu, ko pravi, da gre za vrsto "multilateralne diplomacije mednarodne organizacije", ki deluje v več smereh: a) "med samimi državami članicami" in b) "z drugimi regionalnimi in trgovinskimi skupinami". Parlamentarna diplomacija pa zajema "redna srečanja mednarodnega telesa (v okviru mednarodnih organizacij, mednarodnih konferenc; op. D.J.), v katero so imenovani stalni predstavniki, in neformalne razprave, ki se dogajajo na nevtralnih krajih, kjer se lahko diplomati neke države sestanejo s predstavniki številnih drugih držav" (Russet in Starr, 1996: 248).

Ko govorimo, pišemo ali razmišljamo o diplomaciji, pogosto delimo diplomacijo glede na število subjektov, ki v njej sodelujejo, na bilateralno (dvostransko; odnos med dvema subjektoma) in multilateralno⁸ (večstransko; odnos med več subjekti). Bilateralna in multilateralna diplomacija se danes, po mnenju Cerarja (1999: 32), med seboj dopolnjujeta, saj po eni strani bilateralna predstavništva dobivajo dodatne naloge multilateralne narave, multilateralna srečanja pa, po drugi strani, nudijo priložnost za vrsto bilateralnih srečanj.

Za uspešno delovanje ima diplomacija na razpolago dva instrumenta: "službo za zunanje zadeve v glavnem mestu svoje države (MZZ; op. D.J.) in diplomatske predstavnike, ki jih pošilja v glavna mesta tujih držav" (Morgenthau, 1995: 663). Navedena instrumenta sooblikujeta zunanjo politiko, saj, kot pravi Morgenthau (1995: 663-66), lahko opredelimo MZZ kot "možganski center" oz. "živčni center zunanje politike", diplomate pa kot "oči, ušesa in usta" oz. "živčna vlakna", ki kot simbolični, zakonski in politični predstavniki določene države spremljajo dogodke in pošiljajo "impulze" v center.

⁸ Multilateralno diplomacijo Janković (1988: 143) definira kot "skupek načinov in sredstev, ki si jih države prek večstranskih odnosov poslužujejo, da bi uskladile svoje mednarodnopolitične programe z skupnimi interesi mednarodne skupnosti in prišle do obče sprejemljivih rešitev v skladu z načeli in pravili mednarodnega prava".

Glede na časovno dimenzijo, se je v obstoječi literaturi usidralo predvsem razlikovanje na klasično in sodobno diplomacijo, kjer naj bi razmejitveno točko zaznamovala prva svetovna vojna. Klasično diplomacijo⁹ lahko na kratko opredelimo kot posredno in predvsem bilateralno diplomacijo, ki je svoj vrhunec dosegla v 19. stoletju; bistveni akter je država in njene stalne diplomatske misije v tujini kot edine oblike mednarodnega komuniciranja (institucionalizacija diplomacije); njihove temeljne funkcije so bile opazovanje, predstavljanje interesov države, vodenje pogajanj za zaprtimi vrati in sklepanje tajnih sporazumov; dnevni red pa se je nanašal predvsem na področja vojne in miru. Bistvene značilnosti sodobne diplomacije¹⁰, ki je kot taka ime dobila po prvi svetovni vojni, so naslednje: vključuje več subjektov mednarodne skupnosti (ne le držav) in je tako bilateralna kot multilateralna po strukturi; odprta očem in ušesom javnosti (imenovana tudi hibridna diplomacija, saj so postali javni predvsem rezultati, ne pa tudi sam proces pogajanj); na dnevnem redu niso le varnostnopolitične teme, temveč tudi ekonomska, socialna, okoljevarstvena idr. vprašanja. Nadalje lahko na diplomatskem časovnem traku začrtamo še tri nadaljnja obdobja (White, 2001: 319-24): prvič, diplomacijo v času hladne vojne, za katero je bistveno vprašanje ideološke konfrontacije med dvema velesilama; drugič, diplomacijo po hladni vojni, ki jo je zaznamoval nastanek novih držav in mednarodnih, predvsem nevladnih, organizacij, in tretjič, diplomacijo 21. stoletja, ki je izredno raznolika, kompleksna in tudi bistvena za pričujoče diplomsko delo.

Ob zaokrožitvi tega poglavja naj navedem, da beseda diplomacija sicer izhaja iz grške besede *diploma*, ki pomeni prepognjen list oz. pismo, prepognjeno na takšen način, da njegova vsebina ostane skrita (Safire, 1993: 184). Institut diplomacije je tako nastal v "funkciji zgodovinske situacije" (Benko, 1997: 256) in se je skozi čas zaradi spreminjanja mednarodnega okolja, potreb in interesov tudi sam spreminjal. Na osnovi že opredeljenih definicij, funkcij in oblik diplomacije ugotavljam, da obstaja več sestavnih delov koncepta diplomacije in, da 'diplomacija' za potrebe diplomskega dela lahko opredelim kot, prvič, način komunikacije; drugič, miroljubno sredstvo, katerega primaren namen je izvajanje zunanje politike; in tretjič, sredstvo za vzdrževanje

⁹ V literaturi večkrat opredeljena tudi kot stara (Simoniti, 1995a: 9; Cerar, 1999: 28) ali tradicionalna (White, 2001: 319) diplomacija.

¹⁰ Imenovana tudi nova (White, 2001: 321), moderna (Čačinovič, 1994: 59), demokratična in javna, odprta (Cerar, 1999: 28; Plavšak, 2002: 111-13) diplomacija.

kooperativnih, pozitivnih odnosov med državami in drugimi subjekti mednarodnih odnosov.

3.2. DIPLOMATSKA MISIJA

Vseobsežno definicijo besedne zveze diplomatska misija je težko oblikovati, saj poznamo več vrst diplomatskih misij, ki imajo različen mednarodnopravni status in hkrati različne funkcije. Kljub temu Janković (1988:46) navaja zelo splošno opredelitev, ko pravi, da je diplomatska misija "organ določenega subjekta mednarodnega prava (država, mednarodna organizacija; op. D. J.), ki le-tega predstavlja pri drugem subjektu mednarodnega prava ter v imenu prvega izvršuje naloge, ki so mu bile v okviru mandata zaupane".

Diplomatske misije v prvi vrsti, glede na namen in čas delovanja, delimo na stalne in začasne oz. specialne. Stalna diplomatska misija lahko obstaja na bilateralni ravni¹¹, ki predpostavlja odnos med državo pošiljateljico in državo sprejemnico, ali na multilateralni ravni¹², ki predpostavlja tri strani v mednarodnopravnem razmerju (triangularni odnos): državo pošiljateljico, mednarodno organizacijo in državo gostiteljico oz. državo sedeža. Specialne misije¹³ kot začasen institut prav tako lahko delujejo v okviru bilateralnih in multilateralnih odnosov, saj spadajo pod t.i. *ad hoc* diplomacijo, ki označuje "tako misije, ki jih država pošilja v bilateralnih odnosih, kot tudi delegacije, ki sodelujejo na mednarodnih konferencah in srečanjih, ki jih sklicujejo organi mednarodnih vladnih organizacij" (Simoniti, 1995b: 19). Konvencija o specialnih misijah opredeljuje v členu 1/a, da je specialna misija "začasna misija, ki

¹¹ Sistematizacijo pravil s področja diplomatskih odnosov bilateralnega značaja vsebuje Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (DKDO) iz leta 1961, ki je, hkrati z istočasno sprejetima opsijskima protokoloma (o pridobitvi državljanstva in o obveznem reševanju sporov), v veljavi od 24. 4. 1964. 2. člen DKDO se glasi: "Za vzpostavljanje diplomatskih odnosov med državami in odpošiljanje stalnih diplomatskih misij je potrebno medsebojno soglasje".

¹² Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja (DKPD) je pomemben multilateralni instrument, sprejet na Konferenci OZN leta 1975, ki pa v večji meri predstavlja le progresivni razvoj mednarodnega prava, saj še ni stopila v veljavo. Brglez (1998: 77) pravi, da "t/o dejstvo onemogoča zanesljivo sklepanje o /.../ vplivu" konvencije "na oblikovanje novih pravil mednarodnega običajnega prava, a ga tudi ne izključuje". 1. člen DKPD navaja, da izraz stalna misija označuje "misijo stalnega značaja, ki jo pošlje država članica mednarodne organizacije, kot svojo predstavnico pri tej organizaciji".

¹³ Specialne misije z vidika bilateralnih odnosov ureja Konvencija o specialnih misijah iz leta 1969, z vidika multilateralnih odnosov pa DKPD (delegacije pri organih in na konferencah, delegacije opazovalcev pri organih in na konferencah).

predstavlja državo in jo posamezna država pošlje v drugo državo z njenim soglasjem, da bi se pogajala o določenih vprašanjih ali izpolnila določeno nalogo."

Pri opredeljevanju sestave in funkcij se bom osredotočila le na bilateralne diplomatske misije in na stalne misije pri mednarodnih organizacijah, saj se bom v nadaljnjih poglavjih diplomskega dela nanašala predvsem na njuno vlogo (beri delovanje).

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (DKDO) iz leta 1961, ki ima, glede na njen vpliv na oblikovanje pravil obče mednarodnega običajnega prava (Brglez, 1998: 73), posebno mesto v zgodovini sodobnega diplomatskega prava, v 1. odstavku 3. člena našteva funkcije diplomatske misije: a) "predstavljanje države pošiljateljice v državi sprejemnici"; b) "zaščita interesov države pošiljateljice in njenih državljanov v državi sprejemnici v mejah, ki jih dovoljuje mednarodno pravo"; c) "pogajanja z vlado države sprejemnice"; č) "obveščanje z vsemi dovoljenimi sredstvi o pogojih in razvoju dogodkov v državi sprejemnici in poročanje o tem vladi države pošiljateljice"; d) "pospeševanje prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico in razvijanje medsebojnih gospodarskih, kulturnih in znanstvenih odnosov". Zgoraj našteje funkcije se delno prekrivajo s funkcijami stalne misije pri mednarodnih organizacijah, ki jih opredeljuje Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja (DKPD). Poleg tega da gre pri DKPD za spremembo konteksta (država pošiljateljica in mednarodna organizacija), navaja slednja tudi dve specifični funkciji, in sicer prvič, "vzdrževanje stikov med državo pošiljateljico in organizacijo" in drugič, "zagotavljanje sodelovanja države pošiljateljice v dejavnostih organizacije".

Diplomatsko misijo sestavlja poleg šefa misije (veleposlanik ali odpravnik poslov) še ostalo diplomatsko osebje, administrativno in tehnično osebje ter pomožno osebje (DKDO, člen 1/c; DKPD, člen 13). Velikost diplomatske misije naj ne bi presegala razumnega števila glede na potrebe misije ter glede na okoliščine in pogoje v državi sprejemnici oz. gostiteljici (DKDO, člen 11; DKPD, 14. člen).

Ob zaokroženju podpoglavja naj še pojasnim, da le DKPD izrecno navaja pojem 'diplomatske misije'. Slovenski Zakon o zunanjih zadevah¹⁴ namreč vsebuje

¹⁴ *Zakon o zunanjih zadevah – ZZZ-1*. Uradni list RS, št. 45/2001 z dne 7.6.2001. http://www.gov.si/mzz/zunanja_poli/zakon_o_zuna_zade.html, (5.10.2003).

koncept 'diplomatska predstavništva', v okviru MZZ pa se uporablja kar kratica DKP¹⁵, ki sicer poleg veleposlaništev in misij pri mednarodnih organizacijah vključuje tudi generalne konzulate ter konzulate na čelu s častnim konzulom. Za potrebe diplomskega dela pod besedno zvezo 'diplomatska misija' razumem diplomatska predstavništva, in sicer prvič, bilateralna diplomatska predstavništva (veleposlaništva) in drugič, stalna predstavništva pri mednarodnih organizacijah.

3.3. ZUNANJA POLITIKA

"Zunanja politika je predmet mednarodnih odnosov, vendar avtorji ne soglašajo, kaj naj bi poimenovanje zajemalo" (Russett in Starr, 1996: 278). V nadaljevanju bom, z navajanjem različnih avtorjev, preverjala, ali je ta trditev pravilna, in na koncu navedla krajšo opredelitev koncepta zunanja politika, ki je, po mojem mnenju, ključna za nadaljevanje diplomskega dela.

Enciklopedija Slovenije (2001: 230) navaja, da pod besedno zvezo zunanja politika lahko razumemo "medsebojno povezane dejavnosti za uresničevanje interesov in ciljev posamezne države v mednarodnem prostoru" s prednostno nalogo "uveljavljanja interesov lastne države" in upoštevanja razmer ter potreb v mednarodni skupnosti.

Russett in Starr (1996: 278-82) razdelita koncept zunanje politike na več sestavnih delov, in sicer, prvič, na zunanjo politiko kot proces (oblikovanje zunanje politike in njene strategije, tehtanje izbire); drugič, na zunanjo politiko kot izraz aktivnosti (zunaj meja države, v "globalnem sistemu"); in tretjič, na zunanjo politiko kot izvajanje izraza, torej doseganja rezultatov (delovanje, vpliv na ravnanje drugih delovalcev). Tako kot je zapisal Rosenau, da je analiza zunanje politike "premostitvena disciplina" (Russett in Starr, 1996: 279), tudi Russett in Starr navajata eno najosnovnejših opredelitev, ko pišeta, da "zunanja politika, kot proces in kot izraz (aktivnosti), predstavlja povezavo med dejavnostmi znotraj države in svetovnim okoljem zunaj nje" (*Ibid.*).

Benko (1997: 221) piše, da je na teoretični ravni "fenomen zunanje politike" mogoče razumeti kot:

¹⁵ MZZ (2003a) *Predstavništva Republike Slovenije. Imenik diplomatsko - konzularnih predstavništev Republike Slovenije v tujini: veleposlaništva in misije*. http://www.sigov.si/mzz/veleposlan_misi_in_konz/veleposlanstva_Republike_slovenije.doc (12.1.2004).

institucionalizirani proces dejavnosti-akcij, ki jih določena, v državi organizirana družba opravlja nasproti širšemu in ožjemu mednarodnemu okolju z namenom uresničevati svoje materialne in nematerialne interese ter tako vplivati nanj, bodisi da realnosti v mednarodni skupnosti spreminja bodisi se jim prilagaja.

Ob slednji opredelitvi je prav poudariti, da naj se zunanja politika določene države ne bi smela omejiti le "na reagiranje na spremembe v okolju", temveč naj bi bila "ustvarjalni člen v mreži subjektov, ki sestavljajo mednarodni sistem" (Simoniti v Russett in Starr, 1996: 15).

Diplomacijo se večkrat opredeljuje napačno, pomanjkljivo oz. netočno, in sicer kot sinonim za zunanjo politiko neke države (npr. slovenska diplomacija) ali nekega visokega političnega predstavnika (npr. diplomacija Kissingerja). V tem okviru lahko poudarim, da je koncept zunanje politike širši od koncepta diplomacije in da je diplomacija v prvi vrsti eno izmed sredstev za načrtovanje, oblikovanje in implementacijo zunanje politike, saj naloge v zvezi z njo opravlja predvsem zunanje ministrstvo določene države neposredno in prek diplomatskih predstavništva v tujini. Diplomacija je kot sredstvo zunanje politike ključna za manjše države. Tu lahko pritrdim mnenju Cerarja (1999: 33), da "/d/iplomacije manjših, šibkejših držav v času 'diplomatske globalizacije' /.../ ne morejo tekmovati z diplomacijami velikih držav, lahko pa na multilateralnem prizorišču vendarle najdejo svojo nišo".

Ali je notranja politika nadaljevanje zunanje ali je zunanja politika nadaljevanje notranje? Na to vprašanje lahko odgovorimo s trditvijo, da sta notranja in zunanja politika soodvisni, saj je pri oblikovanju zunanje politike potrebno upoštevati tako notranje nacionalne dejavnike kakor tudi zunanje determinante oz. mednarodno okolje, v katerem deluje ali pa želi delovati določena država (Benko, 1997: 233-39). Bučar (1992: 484-85) je mnenja, da so "notranjepolitični procesi, ki so sicer med drugim determinirani z mednarodnem okoljem", tisti, ki odločujoče vplivajo na "zunanjepolitično dejavnost" države, hkrati pa poudarja, da so prav "procesu v mednarodni skupnosti tisti spreminjajoči se okvir, znotraj katerega bo uspevala in se razvijala ali pa životarila /.../ zunanja politika".

Danes je tudi razumljivo, da morajo zaradi "prepletenosti notranjih in mednarodnih dogajanj, /.../ tvorci in uresničevalci zunanje politike upoštevati razpoloženje javnosti in njeno splošno usmeritev" (Benko, 1997: 276). Pri razmerju zunanja politika in javno mnenje gre pravzaprav za obojestranski vpliv: po eni strani

želijo vlade prepričati javnost o nujnosti sprejetih smernic oz. strategije zunanje politike, po drugi strani pa želi občja javnost vplivati na mednarodne odnose in sooblikovati zunanjo politiko. Za potrebe uskladitve si obe strani seveda pomagata s propagandnimi sredstvi in možičnimi javnimi občili. Benko (1997: 282) se tako strinja z mnenjem ameriškega pisca Laswella, ki pravi, da je "propaganda instrument totalne politike, skupno z diplomacijo, ekonomskimi aranžmaji in oboroženimi silami".

Ob navajanju le nekaterih opredelitev pojma zunanja politika ugotavljam, da je teh pravzaprav toliko, kolikor je avtorjev. Kot avtorica diplomskega dela bom tako tudi jaz podala svojo definicijo, ki bo uporabna v luči nadaljnje analize. Koncept zunanje politike opredeljujem kot proces različnih aktivnosti določene države v mednarodnem prostoru, ki se oblikujejo tako na podlagi notranjih kot zunanjih dogajanj in katerih namen je uresničevanje nacionalnega interesa na mednarodni ravni.

4. VPLIV SPREMEMB V MEDNARODNEM OKOLJU NA VLOGO DIPLOMATSKIH MISIJ

V tem poglavju bom pozornost usmerila na stalno spreminjajoče se mednarodno okolje. Opredelila bom tiste spremembe, za katere menim, da v današnji mednarodni skupnosti predstavljajo nove izzive delovanju diplomatskih misij, torej tudi slovenskim misijam v tujini, in tako bolj ali manj vplivajo na njihovo vlogo. Osredotočila se bom, prvič, na povečanje števila subjektov, vključenih v diplomacijo; drugič, na raznolikost diplomatske agende, in tretjič, na razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije in z njim pomena javnosti oz. javnega mnenja v delovanju diplomacije. Logična posledica teh, še vedno prisotnih sprememb so seveda nove oblike (poimenovanja) diplomacije, ki jih bom navedla ob koncu poglavja, kjer bom tudi podala svoje razmišljanje o pomenu tega poglavja za nadaljevanje analize.

4.1. POVEČANJE ŠTEVILA SUBJEKTOV MEDNARODNE SKUPNOSTI

S povečanjem števila subjektov mednarodne skupnosti¹⁶ mislim na eni strani predvsem na nastanek novih držav in na povečanje števila mednarodnih organizacij, po drugi strani pa na splošno povečanje vloge civilne družbe v mednarodnih odnosih.

¹⁶ Glede na celovitost, se mi za potrebe diplomskega dela zdi najbolj primerna Benkova definicija mednarodne skupnosti, ki pravi, da mednarodno skupnost "sestavljajo narodi in države in specifično organizirani sistemi držav, razredi, družbene skupine, različne socialne in politične sile in organizacije", med katerimi "se razvijajo kompleksni odnosi ekonomskega, političnega, vojaškega, ideološkega,

Vukadinović (1995: 225) navaja, da je nastajanje novih držav potekalo v treh večjih valovih: v prvi val vključuje države, ki so na samostojno pot stopile takoj po drugi svetovni vojni; drugi val naj bi bil povezan s procesom dekolonizacije in tako z nastajanjem novih držav predvsem v Afriki in Aziji; v zadnji, tretji val pa uvršča države, ki so nastale z razpadom Jugoslavije, Sovjetske zveze in Češkoslovaške. Upravičen dokaz za nastanek novih držav kaže povečevanje članstva v Organizaciji združenih narodov (OZN/UN - *United Nations Organization*)¹⁷, ki šteje za univerzalno oz. splošno mednarodno vladno organizacijo, saj se njene funkcije raztezajo na vsa področja mednarodnih odnosov. Od prvotnih 51 je število držav članic do leta 2003 naraslo na 191, med temi je 36 tistih držav (19 odstotkov), ki so pridobile samostojnost po letu 1990. Lahko trdimo, da smo po koncu hladne vojne zaradi političnih trenj, teženj po samostojnosti po eni strani priča procesu fragmentacije in multipolarnosti, po drugi strani pa lahko opazimo, da se od druge svetovne vojne naprej pojavljajo nove oblike integracijskih procesov, ki so predvsem posledica soodvisnosti, globalizacijskih premikov in skupnih interesov pri reševanju perečih problemov mednarodne skupnosti. Gre torej za nastanek številnih mednarodnih organizacij, ki so s časom postale "kompleksnejše in vplivnejše" (Bennet in Oliver, 2002: 1). V strukturo sodobne mednarodne skupnosti tako danes uvrščamo okoli 300 mednarodnih vladnih in 5000 mednarodnih nevladnih organizacij, katerih večina je bila ustanovljena v prejšnjem stoletju, po drugi svetovni vojni (Bennet in Oliver, 2002: 4). Kljub temu, da imajo mednarodne nevladne organizacije velik pomen, saj veljajo kot "danes že neke vrste demokratični korektiv za ravnanja držav" (Benko, 2000a: 175), bo moja pozornost v nadaljevanju diplomskega dela usmerjena predvsem v mednarodne vladne organizacije¹⁸ (v nadaljevanju mednarodne organizacije), saj igrajo v njihovih okvirih diplomatske misije bistveno vlogo. Mednarodne organizacije so nastale, ko "klasični mehanizmi urejanja mednarodnih odnosov, kot je dvostranska diplomacija, niso več zadoščali intenzivnosti, prepletenosti in kontinuiteti interakcij med državami" (Benko, 2000a: 175). Dejstvo, da danes obstajajo različne tipologije mednarodnih organizacij,

diplomskega, pravnega in kulturnega značaja, ki so pogojeni s strukturo in razvojem posameznih družbenoekonomskih formacij, z ekonomskimi in političnimi interesi razredov" (Benko, 2000a: 133).

¹⁷ *The Growth in UN Membership, 1945 – 2003*, <http://www.un.org/Overview/growth.htm#2000> (6.12.2003) in *Membership of the UN*, <http://www.un.org/Overview/unmember.html> (6.12.2003).

¹⁸ Konstitutivni elementi mednarodne organizacije: a) ustanovitelji in hkrati člani so države; b) ustanovitev z večstransko pogodbo; c) stalno delovanje in stalni organi; č) lastno področje delovanja; d) sposobnost oblikovati lastno voljo (Petrič, 1980: 1123).

dokazuje njihovo kompleksnost: Benko (2000a: 187) jih loči glede na objekt delovanja; kompetence, ki jih posedujejo; področje delovanja (v geografskem smislu); Petrič (1980: 1124-25) pa jih ločuje glede na članstvo, glede na obseg njihovih pooblastil v odnosu do držav članic in po predmetu delovanja.

Sklenemo lahko, da sta nastanek novih držav in povečanje števila mednarodnih organizacij bistveno vplivala na delovanje diplomatskih misij, saj gre za preprosto povečanje števila vključenih v diplomacijo oz. diplomatske odnose, kar v prvi vrsti pomeni potrebo po kadrovski okrepitvi diplomatskega aparata posamezne države. Poleg tega da so nove države že s samim nastankom povzročile spremembe v delovanju bilateralnih diplomatskih predstavništva drugih držav, so z nastankom številnih mednarodnih organizacij na pomenu pridobila stalna predstavništva pri mednarodnih organizacijah. Tako kot bilateralna veleposlaništva v razmerju med državo pošiljateljico in državo sprejemnico tudi stalne misije pri mednarodnih organizacijah različnih držav delujejo prednostno kot komunikacijski kanal med državo članico in mednarodno organizacijo. Glede na to, da mednarodne organizacije predstavljajo enega izmed instrumentov za uveljavljanje zunanje politike držav in način legitimacije zunanjepolitične dejavnosti države, pridobivajo stalne misije pri mednarodnih organizacijah velik pomen in specifične funkcije. Naj na tem mestu omenim, da se delovanje diplomatskih misij tudi s povečanjem vloge nedržavnih subjektov¹⁹ oz. na splošno civilne družbe²⁰ v mednarodnih odnosih dopolnjuje z novimi nalogami, predvsem v smislu zahtev po pridobivanju podpore pri zunanjepolitičnem delovanju določene države in potrebe po utrjevanju položaja in ugleda te države na mednarodnem prizorišču.

Vukadinović (1995: 227) na vprašanje nastanka novih držav in razcveta diplomacije odgovarja tako:

Pojav številnih novih udeležencev diplomatskega sporazumevanja je poleg političnih sprememb prinesla tudi spremembe v diplomaciji. Ni se povečalo samo število

¹⁹ Mednarodne nevladne organizacije, religiozne skupine, mednarodne skupine pritiska oz. interesne skupine, transnacionalne organizacije.

²⁰ Obstaja več možnih definicij civilne družbe. Odbor za gospodarske in socialne zadeve (EU) v poskusu opredelitve koncepta navaja, da je civilna družba 'prostor', kjer obstajajo kolektivni cilji, ki jih zastopajo posamezniki: organizacije civilne družbe tako igrajo pomembno vlogo kot posredniki med posameznikom in državo. Demokratični proces se ne bi mogel odvijati brez njihove posredniške vloge (Willems: 2000:49). Organizacije civilne držbe pridobivajo tudi mednarodne razsežnosti, tako se pojem mednarodna civilna družba nanaša predvsem na "dinamiko in posledice kolektivne družbene in politične organiziranosti" (Colá, 2002: 1) posameznikov na mednarodni ravni, prek državnih meja.

diplomatov, diplomatskih misij in predstavništev v mednarodnih organizacijah, ampak so se zaradi razcveta držav zastavila tudi vprašanja odnosov, ki se razvijajo z drugačno intenzivnostjo, vprašanja kulturno-civilizacijskega okolja, ki se je zelo spremenilo, gotovo pa se je nemogoče izogniti vprašanjem kadrov, ki so se zaradi vseh teh sprememb vključili v diplomacijo.

Vpliv številčnega povečevanja subjektov v mednarodni skupnosti, nastajanja "polilateralne mednarodne družbe" (Melissen, 2003: 8) se ne odraža le v delovanju diplomatskih misij, temveč tudi v širjenju t.i. diplomatske agende, kar obravnavam v naslednji točki.

4.2. ŠIRJENJE DIPLOMATSKE AGENDE

Število področij, ki naj bi jih danes pokrivala diplomacija, se je, če pogledamo le število različnih tematskih področij, s katerimi se ukvarja OZN²¹, prav gotovo povečalo. T.i. diplomatska agenda je postala interdisciplinarna, nanaša se na področja, ki jih pokrivajo različne znanstvene discipline. V ospredju niso več le politične, temveč tudi gospodarske, socialne, okoljevarstvene, idr., tudi znanstveno-tehnične teme. Z razpadom bipolarne mednarodne ureditve je prišlo med drugim tudi do preoblikovanja varnostne paradigme in s tem širjenja dnevnega reda v bilateralnem in multilateralnem okviru. Vse bolj se namreč uveljavlja "širši koncept nacionalne in mednarodne varnosti, ki vključuje gospodarske, politične, socialne, humanitarne, ekološke, vojaške in druge razsežnosti, pomembno mesto v tem konceptu pa zavzema tudi zaščita človekovih pravic in svoboščin, demokracija in vladavina prava" (Grizold in Ferfila, 2000: 187). Razlog za širjenje področij obvladovanja s strani diplomatskih misij je gotovo "kvalitativna širitev funkcionalnih mednarodnih interesov" (Vukadinović, 1995: 112). Področjem v okviru t.i. visoke politike, ki se nanaša predvsem na vprašanja miru in varnosti, se je pridružil sklop področij iz t.i. nizke politike, ki vključuje ostala vprašanja,

²¹ Področja na dnevnem redu OZN: Afrika, staranje, kmetijstvo, AIDS, jedrska energija, otroci, klimatske spremembe, kultura, dekolonizacija, razminiranje, razvojno sodelovanje, ljudje z omejenimi sposobnostmi, razoroževanje, droge in kriminal, izobraževanje, volitve, energija, okolje, družina, hrana, vladanje (upravljanje), zdravje, človekove pravice, naseljevanje, humanitarne zadeve, prvotna ljudstva, informacijsko-komunikacijska tehnologija, zasebna lastnina, mednarodne finance, Irak, delo, mednarodno pravo, pomorsko pravo in Antarktika, najmanj razvite države, *millenium* cilji Generalne skupščine OZN, vprašanje Palestine, mir in varnost, prebivalstvo, begunci, socialni razvoj, vesolje, statistika, trajnostni razvoj, terorizem, trgovina in razvoj, prostovoljstvo, vode, ženske, mladina (*Global Issues on the UN Agenda*, http://www.un.org/partners/civil_society/agenda.htm (6.12.2003)).

gospodarska, socialna, okoljska ter vprašanja človekovih pravic. Cerar (1999: 32) pravi tako:

Ekonomsko sodelovanje, promocija mednarodne trgovine, investicij in turizma so postali pomembna zaposlitev današnje diplomacije /.../. Ne gre tudi pozabiti na vprašanja razorožitve, varstva okolja, demokratizacije, varstva človekovih pravic in vprašanja človekove varnosti, socialna vprašanja, terorizem, kriminal, mamila itd. Pojem diplomatskega delovanja je danes še veliko širši in ne zajema zgolj političnega delovanja. Diplomati se še zdaleč ne ukvarjajo zgolj z vprašanji miru, mednarodne varnosti in z visoko politiko. Dnevni red mednarodnih odnosov je danes obširnejši in bolj zapleten kot v preteklosti. /.../ Naloge DKP oziroma diplomacije so torej postale številčnejše in zahtevnejše. Od diplomatov se zahteva veliko več in širšega znanja /.../.

Učinki tako raznolikega in kompleksnega dnevnega reda se kažejo: prvič, na nacionalni ravni, v potrebi po angažiranju in medsebojnem sodelovanju vseh ministrstev (diplomacija kot sredstvo ni več odvisna le od zunanjega ministrstva); drugič, v vprašanju organizacije oz. sposobnosti določene države vzpostaviti ustrezno koordinacijo za oblikovanje primerne strategije zunanje politike in tako tudi številnih zunanjepolitičnih stališč, ki predstavljajo navodila za delovanje diplomatskih misij; tretjič, v problemu obvladovanja tako širokega spektra zadev s strani diplomata, saj naj bi bil le-ta seznanjen tako npr. s telekomunikacijskimi kot tudi z vprašanji izkoriščanja sončne energije (Barston, 1988).

Stalno širjenje dnevnega reda na mednarodni ravni za diplomatske misije pomeni primarno tudi stalno širitev nalog diplomacije, predvsem vodenje pogajanj o najrazličnejših zadevah. Glede na to, da nekatere od omenjenih nalog spadajo v kompleksna strokovna področja, je v diplomatskih okvirih nujna prisotnost tistih diplomatov, ki so specializirani za različna področja, ter po potrebi tudi prisotnost strokovnjakov, svetovalcev iz drugih ministrstev ali uradov, ki nudijo misiji strokovno podkrepitev in so tudi sicer zadolženi za izvršitev določene naloge. Vukadinović (1995: 113) ugotavlja, da je v okviru ministrstev za zunanje zadeve in njihovih predstavništev po svetu vse več "strokovnjakov, ki spadajo v skupino t.i. diplomatov diletantov in

sodelujejo v pogajanjih o posebnih vprašanjih, pri katerih je brez pomoči izvedencev v eksaktnih znanostih nemogoče držati korak s sodobnim razvojem"²².

Eden izmed pomembnih dejavnikov, ki je prispeval k postopnem oblikovanju široke mednarodne agende in k povečani stopnji "mednarodnopolitičnih in diplomatskih komunikacij" (Benko, 2000a: 146) je tudi informacijsko-komunikacijska revolucija, ki je omogočila hiter in hkratni prenos raznovrstnih informacij v, prvič, diplomatske prostore; in drugič, v dnevne prostore svetovne javnosti. Če diplomacijo razumemo kot način komunikacije, potem ni presenetljivo, da je nanjo revolucija v tehnologiji komunikacij vplivala v večji meri.

4.3. RAZVOJ INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKIH TEHNOLOGIJ IN POMEN JAVNEGA MNENJA

"Revolucija v komunikacijski tehnologiji 18. in 19. stoletja je /.../ pospešila proces integracije mednarodne skupnosti v univerzalno mednarodno skupnost" in tako vplivala tudi na "instrumente in metode v zunanji politiki držav" (Benko, 2000a: 145, 147). Komunikacijski razvoj in nastanek t.i. digitalne družbe je vplival na hitre spremembe pri opravljanju diplomatske dejavnosti. V širšem smislu se diplomacija spremeni vsakokrat, ko se pojavi nova tehnologija, ki deluje v smeri združevanja sveta, fizično, elektronsko in kulturno (Finn, 2000: 2). Današnjo dvosmerno komunikacijo med diplomatskimi predstavništvi in zunanjim ministrstvom lahko opredelimo kot zelo živahno, kar je omogočilo predvsem elektronsko poslovanje. Predstavniki v diplomatskih predstavništvih lahko v trenutku zahtevajo dodatna navodila s strani države pošiljateljice, hkrati pa lahko le-ta v nekaj urah ali minutah pošlje odgovor oz. navodila (tudi stališča ali spremembe stališč) za nadaljnje ravnanje diplomatov. Vukadinović (1995: 113) piše, da "diplomat v svetu /.../ ni več prepuščen samemu sebi in nima več samo splošnih pooblastil", dodatne napotke lahko prejme v trenutku. "Diplomatska mreža zajema ves svet in delavniku z obzirom na časovne razlike ni nikoli konca", kar pomeni "strahovit pritisk na diplomatsko osebje" (Cerar, 1999: 32). Informacijska tehnologija za diplomatske misije in diplomate pomeni spreminjanje narave diplomatskega prostora in časa. Diplomatska predstavništva so tako dobesedno zasuta z informacijskim gradivom iz različnih virov, tako iz medijev (nacionalne

²² Slovar slovenskega knjižnega jezika pod geslom 'diletant' opredeljuje naslednje: 1. kdor se iz veselja, nepoklicno ukvarja s čim; 2. slabš. kdor nestrokovno, površno opravlja kako delo. Kennan "diplomacijo diletantov" imenuje kot tisto, ki jo izvajajo nekarierni diplomati (Vukadinović, 1995: 109).

tiskovne agencije, dnevni tisk, radio, televizija, internet²³) kot tudi s strani nedržavnih in uradnih subjektov. Nujno je ustrezno 'upravljanje' z informacijami, postavljanje prioritet, izbor, analiza in interpretacija.

Sodobna komunikacijska sredstva so poleg fleksibilnosti diplomacije omogočila tudi seznanjanje nacionalne (domače) in mednarodne (tuje) javnosti z diplomatskimi aktivnostmi oz. prednostnimi zunanjepolitičnimi usmeritvami. Dnevni stiki z domačimi in tujimi novinarji, ažurna sporočila za javnost, številne tiskovne konference, torej delovanje v okviru elektronskih, tiskanih in vizualnih medijev so danes stalni repertoar služb, ki se ukvarjajo z odnosi z javnostmi tako na zunanjih ministrstvih kot tudi na diplomatskih predstavništvi.

"Sodobni diplomati" morajo dandanes ne le vzdrževati stike z vlado države sprejemnice, temveč tudi negovati odnose z različnimi oblikovalci javnega mnenja (t.i. *opinion makers*) in hkrati tesno sodelovati z mediji (Plavšak, 2002: 114). Diplomatski predstavniki niso le vedno bolj zavezani k javnemu predstavljanju države pošiljateljice, temveč morajo z mediji vzpostaviti vzajemno koristen odnos, medije morajo pridobiti na svojo stran, saj le-ti na eni strani predstavljajo ključno sredstvo za pojasnjevanje sprejetih politik, po drugi strani pa nudijo povratne informacije s strani javnosti. Shea (1998) je presodil odnos med mediji in političnimi predstavniki kot ljubezensko-sovražni. Ocenjuje namreč, da gre za soodvisnost obeh strani, saj ena nudi informacije, druga pa jih posreduje in vrača.

Vloga javnih občil je včasih lahko tudi problematična: prvič, lahko še tako majhen dogodek postane izredno 'velik', če pade v oko velikim medijskim korporacijam (t.i. *CNN effect*); drugič, mediji pogosto posredujejo informacijo javnosti, še preden jo imajo diplomati možnost analizirati; tretjič, "mediji vse bolj določajo politična razmerja" in se postavljajo "v položaj brezprizivnih avtoritet" (Rupel, 2003).

Bistvo je, da nove komunikacije na eni strani omogočajo participacijo javnosti pri oblikovanju zunanjih politik, na drugi strani pa kot t.i. *soft power*²⁴ omogočajo udeležencem v diplomaciji (predvsem majhnih držav) a) kompenzirati pomanjkanje fizične moči, b) predstaviti zunanjepolitične prioritete nacionalni in mednarodni javnosti, c) pridobivati podporo za diplomatsko aktivnost in č) uveljavljati državo,

²³ V letih 2000–2003 se je število uporabnikov interneta na svetovni ravni povečalo za 89% (*Internet World Usage Statistics*, <http://www.internetworldstats.com/stats.htm> (7.1.2004)).

²⁴ Tradicionalne prisilne metode, ki temeljijo na vojaški in gospodarski moči (*hard power*), se umikajo subtilnejšim diplomatskim sredstvom, kot sta prepričevanje in vplivanje (*soft power*) (Pahlavi, 2003: 2).

katero predstavljajo, na mednarodnem prizorišču. Zato se morajo diplomatske misije prilagoditi novemu informacijsko-komunikacijskemu okolju, saj spremembe v okolju pogojujejo preživetje različnih vrst (akterjev), če razmerja pogledamo skozi Darwinov evolucijski pristop (Martin, 2001: 5)²⁵. Z informacijsko-komunikacijskimi tehnologijami je prišlo do naslednje stopnje evolucije diplomatskih odnosov.

Diplomati morajo dandanes na "diplomatsko-informacijskem področju" upoštevati tri izhodišča: a) "globalizem" (svet kot velika informacijska vas); b) "demokracijo" (vsi imamo dostop do informacij) in c) "integriteto" (komuniciranje preko informacij nas povezuje psihično, finančno, pravno in prek interesov) (Gavran, 2000: 145).

4.4. SKLEP

Glede na navedeno ugotavljam, da se z valom omenjenih sprememb ni spremenila le vloga diplomatskih misij, temveč, da smo priča tudi nadaljnjemu razvoju že obstoječih oblik diplomacije in nastanku nekaterih novih oblik diplomacije: a) z uveljavljanjem novih akterjev v mednarodni skupnosti se je v bistveni meri razcvetela multilateralna diplomacija; b) s širjenjem diplomatske agende je pridobila na pomenu konferenčna diplomacija, v katero so poleg diplomatov vključeni tudi strokovnjaki za posamezna področja; c) z razvojem komunikacijske tehnologije in vloge javnosti pa dandanes lahko opazimo razvijanje komunikacijske diplomacije, ki vključuje med drugim prepletajoče se *cyber* (Pahlavi, 2003), medijsko in javno diplomacijo. Če vse te oblike povežemo v eno celoto, govorimo lahko ne nazadnje o "množični diplomaciji"²⁶ (Pahlavi, 2003: 1), ki se je razvila kot posledica kompleksne medsebojne odvisnosti, kulturne globalizacije, povečevanja moči javnega mnenja, razvoja množičnih medijev, hitrega pretoka informacij idr. Nedvomno lahko pritrdim besedam Simonitija (1995a:

²⁵ Martin (2001: 12-17) piše tudi o t.i. paradigmi *cyberpolitik* (kot nasprotju *realpolitik*), ki naj bi nudila pomoč pri analizi vpliva komunikacijskih tehnologij na vlogo države in diplomatskih zadev oz. pri analizi načina razvoja diplomacije, da bi se le-ta prilagodila novemu okolju. Paradigma *cyberpolitik* zaznava tri pomembne trende, ki narekujejo diplomatskim akterjem, da se vključijo v informacijsko-komunikacijski val: vpliv in povečanje pomena akterjev civilne družbe (s pomočjo novih tehnologij), globalno medsebojno povezanost in pomen t.i. *soft power* (sposobnost doseči želene cilje v mednarodnih odnosih s prepričevanjem, ne prisilo).

²⁶ Pahlavi (2003: 2) navaja tri razloge, zakaj je t.i. množična diplomacija pomembna in potrebna: a) zaradi pridobivanja zaupanja v zunanjepolitično delovanje določene države ne le s strani prebivalcev nacionalne države, temveč tudi s prebivalcev drugih držav; b) zaradi povezovanja z mnenjskimi voditelji in ustvarjanja priložnosti; in c) zaradi doseganja nacionalnih interesov ("*a soft diplomacy for hard goals* ").

10), ki pravi, da je "kvaliteta diplomacije /.../ njena sposobnost prilagoditi se spremembam ali ustvariti razmere za nove spremembe".

Vsebina tega poglavja se nanaša na prvo delovno hipotezo, ki sem jo zastavila na začetku diplomskega dela. Argumenti, navedeni znotraj posameznega podpoglavja, kažejo na to, da spremembe mednarodnega okolja vplivajo na vlogo diplomatskih misij, tudi misij RS. Drugi del hipoteze se nanaša na evropski proces integracije. Tako kot Hedley Bull²⁷, pomemben pisec v teoriji mednarodnih odnosov, uvrščam evropski integracijski proces med že omenjene spremembe mednarodnega okolja, ki predstavljajo nove izzive slovenskim diplomatskim misijam. To trditev bom preverjala v okviru opredeljevanja značilnosti koncepta evropske diplomacije, ki ga bom natančneje analizirala v naslednjem poglavju.

5. EVROPSKA DIPLOMACIJA

Glede na to, da bo RS kot bodoča članica EU postala eden izmed členov evropske diplomacije, je treba najprej opredeliti sam pojem in delovanje le-te. Politično sodelovanje v EU je, po mnenju Vukadinovića (1995: 112), "najlepši primer nove oblike diplomatskega delovanja držav članic". Zato bom prek analize koncepta evropska diplomacija preverjala, kako evropski integracijski proces vpliva na delovanje diplomacije in posledično diplomatskih misij RS v okviru EU.

5.1. VPRAŠANJE DEFINICIJE

V začetku bom najprej navedla nekaj že oblikovanih definicij evropske diplomacije s strani nekaterih avtorjev, nato pa sam pojem razčlenila na več ravni.

Skozi zgodovino mednarodnih odnosov se je pojem evropske diplomacije nanašal predvsem na obdobje od 1815 do 1914, saj naj bi šlo, po mnenju Polanyja, za obdobje "stoletnega miru v zgodovini zahodnoevropske civilizacije" kjer je bistveno vlogo pri ohranjanju ravnotežja in stabilnosti igral koncert evropskih velikih sil (Benko, 2000b: 145).

Jørgensen pod pojmom "sodobna evropska diplomacija" razume subtilen medsebojni vpliv med nacionalno in evropsko ravno odločanja, ki sta se razvili v

²⁷ Hedley Bull v okviru petih vidikov sodobne svetovne politike poleg dezintegracije držav, širitve mednarodnega terorizma, povečanja vloge transnacionalnih organizacij in unifikacije sveta s komunikacijsko tehnologijo navaja tudi regionalno integracijo držav, kot je Evropska unija (Jackson in Sørensen, 1999: 172).

zadnjih tridesetih letih, v obdobju, za katerega je značilno sodelovanje v večji oz. manjši meri na področju zunanje politike v okviru evropskega političnega sodelovanja Evropskih skupnosti (ESi)²⁸, v okviru SZVP EU ter v okviru Zahodnoevropske unije (ZEU) (Jørgensen, 1999: 78). Podobno kot Jørgensen je tudi Duke (2002: 853) mnenja, da evropska diplomacija deluje na več ravneh: a) na nacionalni ravni, kjer morajo biti diplomatski predstavniki pripravljene spodbujati skupne evropske interese in naj bi zato imeli visoko znanje o EU, njenem delovanju, skupnih interesih in odprtih vprašanjih ter b) na ravni ESi, ki se odraža v okviru delovanja delegacij evropske komisije (EK).

Upoštevajoč oceno Jørgensena (1999: 80), da je koncept evropske diplomacije zelo zapleten in da je zato pri njegovem analiziranju potrebno upoštevati dejavnike poenostavljanja, zgoščevanja in selekcije, sem v izhodišču sam pojem razčlenila na dve glavni veji: diplomacijo znotraj EU (med samimi državami članicami in v institucionalnem okviru EU) in diplomacijo zunaj EU (med ESi oz. EU in ostalim svetom, tretjimi državami in drugimi mednarodnimi organizacijami). Nadalje sem analizo pojma razdelila na tri ravni (Bátora, 2003): a) bilateralna diplomacija znotraj EU (intraevropska bilateralna diplomacija); b) multilateralna diplomacija v okviru EU (intraevropska multilateralna diplomacija; znotraj institucionalnega okvira); c) EU kot diplomatski akter (ESi oz. EU in zunanji odnosi – gospodarska in politična dimenzija, vloga delegacij EK v tretjih državah ter pri mednarodnih organizacijah).

Akterji v okviru evropske diplomacije so tako: a) države članice EU kot samostojne entitete z lastnimi bilateralnimi diplomatskimi predstavništvi v prestolnicah držav članic EU; b) države članice v okviru institucij EU, kjer pomembno vlogo igrajo stalne misije oz. predstavništva držav članic v Bruslju; c) tretje države, kjer delujejo delegacije EK, in mednarodne organizacije, s katerimi sodelujejo ESi oz. EU. Glede na število vpletenih akterjev, je mogoče govoriti o evropski diplomaciji kot o kolektivni diplomaciji.

Če poenostavimo, lahko, glede na splošno definicijo diplomacije iz tretjega poglavja, trdimo, da evropska diplomacija pomeni, prvič, način komunikacije med zgoraj naštetimi akterji, in drugič, miroljubno sredstvo, katerega primaren namen je izvajanje razvijajoče se 'zunanje politike' EU in hkrati vzdrževanje kooperativnih, pozitivnih odnosov med vsemi vpletenimi v evropski diplomatski okvir. Bistveno

²⁸ Evropska gospodarska skupnost (od leta 1993 Evropska skupnost), Evropska skupnost za premog in jeklo, Evropska skupnost za atomsko energijo.

vprašanje je, kako poteka komunikacija (vprašanje koordinacije) in kako se oblikuje in izvaja omenjeno zunanjo politiko? Prav zato in zaradi lažjega razumevanja bom, še preden natančneje opredelim različne ravni evropske diplomacije, ki so navedene zgoraj, prikazala prelomne točke oz. procese, pravno podlago in institucionalni vidik, ki so v ozadju evropske diplomacije.

5.2. EVROPSKA DIPLOMACIJA IN NJENO OZADJE

5.2.1. PRELOMNE TOČKE

Zunanja aktivnost ESi je bila na začetku zaznamovana izključno z ekonomsko dimenzijo, ki se je osredotočala predvsem na področje trgovine in razvojnega sodelovanja s tretjimi državami. EK je v okviru generalnih direktorats²⁹ in delegacij v tujini³⁰ zastopala interese ESi v državah ne-članicah in pri določenih mednarodnih organizacijah ter tako igrala pomembno vlogo v svetovnem gospodarstvu. V bistvu je t.i. evropska ekonomska diplomacija utirala pot za nastanek politične dimenzije evropske diplomacije, saj je postajalo vedno bolj jasno, da je gospodarska in razvojna vprašanja težko popolnoma ločiti od splošnih političnih vprašanj, torej da si "uspešnega sodelovanja na ekonomskem področju ni mogoče zamisliti brez učinkovitejšega sodelovanja na političnem" (Arah, 1995: 91).

V obdobju hladne vojne je razvoj političnega sodelovanja med državami članicami potekal vzporedno z razvojem ESi. Prvi predlog kodifikacije skupnega zunanjepolitičnega delovanja držav članic je v okviru t.i. Plana Fouchet že 1961. leta podala Francija. Le-ta ni dobil podpore, saj je temeljil na medvladnih oblikah sodelovanja, kar je po mnenju članic ESi preveč spominjalo na "mednarodno organizacijo klasičnega tipa". Nadaljnji razvoj dinamičnega procesa evropskega

²⁹ Organizacijsko je uradniški del EK razdeljen na 36 generalnih direktorats (*directorates general, DG*), ki so odgovorni neposredno komisarju, ki pokriva določen resor. Generalni direktorati so nadalje razdeljeni v direktorate (*directorates*), ti pa v oddelke (*divisions*).

³⁰ Leta 1954 je v Londonu začela delovati prva delegacija, ustanovljena s strani Evropske skupnosti za premog in jeklo. V 1960ih in 1970ih letih se je nadalje odprlo še nekaj prostorov v Ameriki in Aziji, po podpisu Yaoundé in Lomé (Cotonou) konvencij pa je začelo delovati še 70 delegacij v državah afriškega, karibskega in pacifiškega območja (Burter, 1999: 183). Yaoundé I, II ter Lomé I-IV, katerih podpisnice so afriške, karibske in pacifiške države v razvoju, spadajo med Sporazume o pridruženju (*Association Agreements*), ki predstavljajo najtesnejšo obliko sodelovanja med ESi in tretjimi državami, katerih namen je pospešiti gospodarski, družbeni in kulturni razvoj nekdanjih kolonij (Arah, 1995: 110).

političnega sodelovanja (EPS)³¹, ki je bil zaznamovan najprej s Haaško konferenco (1969) in sledečim Luksemburškim poročilom (1970), nato z Pariško konferenco (1972) in Københavnskimi poročilom (1973), nadalje z ustanovitvijo Evropskega sveta (1974), Londonsko konferenco in Londonskim poročilom (1981) ter nazadnje s Svečano deklaracijo o Evropski uniji (1983) in Osnutkom Pogodbe o Evropski uniji (1984), je pripeljal do prve kodifikacije EPS v Enotni evropski listini (EEL) iz leta 1987, ki predstavlja formalno-pravno podlago EPS, saj so se z njim države članice odločile, da si bodo prizadevale "skupno oblikovati in izvajati evropsko zunanjo politiko" (EEL, člen 30/1) in se "medsebojno obveščati in posvetovati o katerikoli zunanjepolitični zadevi splošnega pomena" (EEL, člen 30/2a). Lahko trdimo, da je sodelovanje na političnem področju v času hladne vojne prineslo kar nekaj dosežkov, med katerimi je najvidnejši skladno nastopanje takratne deveterice³² v okviru Konference o evropski varnosti in sodelovanju v letih 1972-75 (Arah, 1995: 91-176).

Ob koncu hladne vojne, ko je prišlo do številnih geopolitičnih sprememb v Srednji in Vzhodni Evropi, je današnja EU dobila priložnost, da bi se izkazala kot pomemben akter v ponovnem oblikovanju mednarodnega sistema. Tako je s Pogodbo o Evropski uniji (PEU) oz. Maastrichtsko pogodbo³³ prišlo do zgraditve t.i. "Evropskega templja", katerega tvorijo trije stebri³⁴ in v okviru katerega so "dosedanje tri evropske skupnosti integrirale v Evropsko unijo" (Grilc in Ilešič, 2001: 42). PEU gre tako korak dlje od EEL, saj so se z njo države članice odločile, da v okviru Unije "določijo in izvajajo skupno zunanjo in varnostno politiko, /.../ ki zajema vsa področja zunanje in varnostne politike" (PEU, člen J.1). SZVP ne pomeni le razširitev delovanja EU na področje "tradicionalnih mednarodnih odnosov in diplomacije" (European Parliament, 2000a), temveč tudi na področje varnosti in obrambe³⁵. Prvenstveni cilj uveljavitve SZVP je bil povečati stopnjo sodelovanja in koordinacije med državami članicami na področju zunanje politike (Anderson, 2001: 469).

³¹ EPS je po mnenju Arahove (1995: 157) "proces medsebojnega obveščanja, posvetovanja in skupnega delovanja v okviru držav članic Evropske skupnosti na področju zunanje politike; usmerjeno v oblikovanje kar največjega možnega vpliva v mednarodnih odnosih na podlagi usklajenega delovanja."

³² Ustanovne članice (1951) - Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska – države, vključene v prvi širitveni proces (1973) - Danska, Irska, Velika Britanija.

³³ Maastrichtska pogodba je bila podpisana 7. februarja 1992 in je začela veljati 1. novembra 1993.

³⁴ V prvi steber vstopajo tri ESI, vključno z gospodarsko in monetarno unijo, drugi steber predstavlja SVZP, tretji pa sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.

³⁵ "Skupna zunanja in varnostna politika zajema vsa vprašanja glede varnosti Unije, tudi dolgoročno oblikovanje skupne obrambne politike, ki bi sčasoma lahko privedla do skupne obrambe" (PEU, člen J.4).

Naslednjo prelomnico v razvoju evropskega zunanjepolitičnega sodelovanja je zaznamovala Amsterdamska pogodba³⁶, ki je določila SZVP iz PEU nadgradila v smeri večje učinkovitosti. Bistvo Amsterdamske pogodbe je, da natančno opredeljuje sredstva za doseg ciljev v okviru zunanjepolitičnega sodelovanja (določanje načel in splošnih smernic SZVP, odločanje o skupnih strategijah, sprejemanje skupnih ukrepov, sprejemanje skupnih stališč, krepitev rednega sodelovanja med državami članicami pri vodenju politike)³⁷ ter uveljavi vlogo t.i. visokega predstavnika³⁸ EU za SZVP, ki hkrati deluje kot generalni sekretar Sveta EU. Kot Amsterdamska pogodba tudi Pogodba iz Nice³⁹ spreminja PEU in tako vsebuje nove določbe iz okvira SZVP. S Pogodbo iz Nice so države članice v okviru Sveta ustanovile stalni Politični in varnostni odbor (PSC - *Political and Security Committee*; prej imenovan Politični odbor) z nalogami: a) spremljati mednarodni položaj na področjih, ki jih zadeva SZVP; b) prispevati k opredeljevanju politik s tem, da Svetu na njegovo ali na lastno pobudo daje mnenja in c) izvajati politični nadzor in strateško voditi operacije za krizno upravljanje, za kar je odgovoren Svet (Pogodba iz Nice; PEU, člen 25). V Nici se je Evropski svet zavzel tudi za t.i. okrepljeno sodelovanje, ki se nanaša na izvajanje skupnega ukrepa ali skupnega stališča (Pogodba iz Nice; PEU, člen 27b).

Evropski svet, ki je kasneje, 14. in 15. decembra 2001, zasedal v Laeknu (Belgija), je ob ugotovitvi, da se je EU znašla na odločilni prelomnici svojega obstoja, sklical Evropsko konvencijo o prihodnosti Evrope. Evropska konvencija se je sklenila s sestavo osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo⁴⁰, ki vsebuje tudi nekatere določbe glede zunanjepolitičnega delovanja EU. V besedilu namreč opredeljuje vlogo ministra za zunanje zadeve EU, ki "predseduje Svetu ministrov za zunanje zadeve", vodi in oblikuje SZVP, kot "podpredsednik Komisije" je odgovoren za "vodenje zunanjih odnosov in usklajevanje drugih vidikov ukrepanja unije navzven", hkrati pa "vodi politični dialog v imenu Unije in izraža stališča v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah" (osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, člen 27, člen III-197). Besedilo osnutka Pogodbe o ustavi še nekaj časa ne bo zaživel, saj na vrhu v Bruslju, 12. in 13. decembra 2003, ob zasedanju medvladne konference, zunanji ministri in predsedniki

³⁶ Amsterdamska pogodba je bila podpisana 2. oktobra 1997, veljati pa je začela 1. maja 1999.

³⁷ Amsterdamska pogodba, člen J.2 (člen 12 glede na postamsterdamsko oštevilčenje).

³⁸ Na to mesto je bil 18. oktobra 1999 za pet let imenovan Javier Solana Madariaga ("*Mr. CFSP*").

³⁹ Pogodba iz Nice je bila podpisana 26. februarja 2001, veljati pa je začela 1. februarja 2003.

⁴⁰ Predstavljen na zasedanju Evropskega sveta v Solunu, 20. junija 2003.

vlad držav članic in pristopnic niso uspeli doseči potrebnega soglasja o novem besedilu Ustavne pogodbe.

Dosežki tako ekonomskega kot tudi političnega združevanja med članicami ESI oz. EU kažejo na to, da nacionalna država postopoma izgublja "prednosti prestižne, v mednarodni skupnosti najbolj razširjene, politične enote". "Vztrajno jo nadomeščajo nove oblike organiziranosti, katerih končno podobo in vsebino je z vidika sedanje stopnje razvoja procesov težko napovedati" (Arah, 1995: 378).

5.2.2. PRAVNA PODLAGA EVROPSKE DIPLOMACIJE

Izhodišče za pravno podlago evropske diplomacije predstavljata predvsem Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki se med drugim nanaša tudi na zunanjo (ekonomsko) aktivnost, in PEU, ki natančneje opredeljuje sodelovanje med EU in državami članicami v okviru SZVP. Poleg določanja in izvajanja SZVP, sprejemanja skupnih ukrepov in stališč, vsebuje PEU v členu J.1 (člen 11 po Amsterdamski pogodbi) med drugim tudi implicitno idejo o evropski diplomaciji:

"Države članice dejavno in brez pridržkov podpirajo zunanjo in varnostno politiko Unije v duhu lojalnosti in vzajemne solidarnosti. Države članice si skupaj prizadevajo za krepitev in razvoj medsebojne politične solidarnosti. Vzdržijo se vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi Unije ali ki bi lahko zmanjševalo njeno učinkovitost v vlogi povezovalne sile v mednarodnih odnosih."

Nadalje ima velik pomen za evropsko diplomacijo člen J.10 PEU (člen 20 po Amsterdamski pogodbi), ki pravi:

"Diplomatska in konzularna predstavništva držav članic ter delegacije Komisije v tretjih državah in na mednarodnih konferencah ter njihova predstavništva pri mednarodnih organizacijah sodelujejo pri zagotavljanju upoštevanja in izvajanja skupnih stališč in skupnih ukrepov, ki jih sprejme Svet. Sodelovanje krepijo z izmenjavo informacij, s pripravo skupnih ocen in prispevanjem k izvajanju določb iz člena 8c Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti."

Pri tem člen 8c Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti navaja, da ima:

"/v/sak državljan Unije ima /.../ na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima predstavništva, pravico do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane tiste države.

5.2.3. INSTITUCIONALNI VIDIK EVROPSKE DIPLOMACIJE

Na tem mestu se bom osredotočila na institucionalni okvir⁴¹ (notranje upravljanje, predstavljanje navzven), ki deluje na področju zunanjih odnosov oz. aktivnosti ESi in na področju SZVP EU ter v katerega so, poleg določenih institucij EU, vključene tudi države članice.

Notranje upravljanje zunanjih odnosov, aktivnosti ESi se nanaša predvsem na sklepanje mednarodnih sporazumov, kjer imata EK in Svet EU⁴² ključno vlogo, saj Evropski parlament (EP) v tem procesu opravlja le funkcijo političnega nadzora. Glavno nalogo pri načrtovanju in implementaciji zunanje aktivnosti ESi imajo tako generalni direktorati EK (Zunanji odnosi, Trgovina, Razvoj, Širitev, Skupna služba za zunanje odnose in Urad za humanitarno pomoč) ter v okviru Sveta Sekretariat in Generalni direktorat E (Zunanji odnosi). Za potrebe uspešnosti pri predstavljanju celotne Unije navzven, je EK vzpostavila številne stalne delegacije pri tretjih državah ter nekaterih mednarodnih organizacijah, ki sodelujejo tudi z veleposlaništvu držav članic v tretjih državah ter z delegacijami držav članic pri mednarodnih organizacijah. Delo delegacij EK se je včasih nanašalo predvsem na gospodarske in trgovinske zadeve, dandanes, predvsem z razvojem SZVP, pa se je njihova vloga razširila tudi na politično dimenzijo.

V okviru notranjega upravljanja SZVP Evropski svet⁴³ "določi načela in splošne smernice" SZVP, na podlagi katerih Svet EU "sprejema odločitve, potrebne za določitev in izvajanje" SZVP. Evropski svet nadalje na priporočilo Sveta "odloča o skupnih strategijah", ki jih nato izvaja Svet, "zlasti s sprejemanjem skupnih ukrepov in skupnih stališč". Svet EU, v okviru katerega se države članice posvetujejo o zunanjepolitičnem delovanju, tako igra pomembno vlogo (glede na medvladno naravo SZVP), saj mora

⁴¹ Prim.: European Parliament (2000a) *Report on a Common Community Diplomacy*. Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, A5-0210/2000, 24 julij.

⁴² Svet EU (do leta 1993 ministrski svet oz. Svet ministrov) je osrednja institucija Unije, kjer so zastopane vlade držav članic EU. Čeprav obstaja *de iure* le en Svet EU, jih imamo *de facto* 20 (Svet za splošne in zunanje zadeve, za kmetijstvo, za gospodarstvo in finance, delo in socialne zadeve, promet, energijo, enotni trg, potrošnike, okolje, razvoj, raziskave, izobraževanje, kulturo, zdravstvo, proračune, ribolov, telekomunikacije, pravosodje, industrijo, priseljevanje). Svojo sestavo in ime torej spreminja glede na področje dela. Najpomembnejši svet, ki ga sestavljajo zunanji ministri, se imenuje Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC - *General Affairs and External Relations Council*), saj poleg dela na svojem področju usklajuje tudi delo vseh drugih ministrskih srečanj.

⁴³ Evropski svet je najvišje politično telo EU. Sestavljajo ga predsedniki držav ali vlad članic EU ter predsednik EK. Redni sestanki evropskega sveta potekajo junija in decembra. Takrat voditelji sprejemajo najpomembnejše politične odločitve, določajo politične smernice za prihodnost in dajejo podbude za

tudi zagotavljati "enotnost, doslednost in učinkovitost delovanja Unije" (PEU, člen J.3; člen 13 po Amsterdamski pogodbi). EK je "v celoti vključena v delo" (PEU, člen J.17; člen 27 po Amsterdamski pogodbi) na področju SZVP, ima pravico do pobude ter sodeluje s predsedstvom⁴⁴ pri predstavljanju in izvajanju SVZP. EP pri SZVP ni izključen, saj se predsedstvo z njim stalno posvetuje o temeljnih usmeritvah ter ga skupaj z EK redno obvešča o razvoju SZVP. Hkrati EP lahko Svetu zastavlja vprašanja in daje priporočila ter vsako leto razpravlja o napredku v okviru SZVP (PEU, člen J.11; člen 21 po Amsterdamski pogodbi). Za potrebe uspešnosti pri predstavljanju in uresničevanju SZVP navzven glavno vlogo igra t.i. trojka, ki jo sicer mnogokrat sestavljajo štirje člani: predsedstvo (zunanji minister predsedujoče države članice), EK (komisar za zunanje odnose), visoki predstavnik EU za SZVP ter v nekaterih primerih tudi naslednja predsedujoča država članica.

5.3. TRI RAVNI EVROPSKE DIPLOMACIJE

5.3.1. BILATERALNA EVROPSKA DIPLOMACIJA

S pojmom bilateralna evropska diplomacija opredeljujem diplomacijo med državami članicami znotraj EU oz. delovanje veleposlaništev določene države članice v prestolnicah drugih držav članic. Zakaj intraevropska bilateralna diplomacija? Odgovor je enostaven. Diplomatska predstavništva, ki so bila prej del zunanje diplomatske mreže določene države, npr. RS, postajajo ob članstvu RS v EU vsebinsko del notranjega prostora EU. Tako predstavljajo eno izmed nujnih sestavin za uresničevanje določenih interesov neke države članice oz. nujen element za uspešno delovanje znotraj EU, v okviru lastnega oz. skupnega pravnega sistema vseh držav članic. To je bistvena razlika med klasično bilateralno diplomacijo, ki deluje zunaj pravnega sistema neke države, in intraevropsko bilateralno diplomacijo, ki deluje znotraj pravnega reda EU. Na tem mestu tako lahko ločim evropsko, znotrajpravno in klasično, zunanjepolitično diplomacijo. Iz tega sledi, da ne le splošne spremembe v mednarodnem okolju, ki sem jih obravnavala v četrtem poglavju, temveč tudi sprememba okvira delovanja pomeni bistveno spremembo vloge diplomatskih misij tako na kvalitativni kot tudi na

razvoj evropske integracije. Neformalni sestanki sveta prav tako potekajo dvakrat letno (marca in oktobra) in so namenjeni obravnavi aktualnih tem.

⁴⁴ Vsaka članica EU predseduje Svetu EU šest mesecev (2003 – Grčija in Italija, 2004 – Irska in Nizozemska, 2005 – Luksemburg in Velika Britanija, 2006 – Avstrija in Finska).

kvantitativni ravni, kar bom natančneje obravnavala v šestem poglavju, kjer se bom konkretno nanašala na slovenska veleposlaništva v prestolnicah držav članic EU.

Veleposlaništva, ki delujejo znotraj EU, niso odvečni člen, temveč so ključna za uspešno sodelovanje med državami članicami EU. Soočajo se z novimi izzivi, predvsem v okviru javne diplomacije. Pri njihovi vlogi ključno ohranjati pregled nad celotnim spektrom odprtih evropskih zadev in nad odnosi z ostalimi državami članicami prek učinkovite koordinacije, ki je nujna za hitro pridobivanje informacij, in prek prave analize razvoja dogodkov (Paschke, 2000: 2). Le tako lahko veleposlaništva v prestolnicah držav članic prek svojih diplomatov, strokovnjakov za evropske zadeve uspešno izvajajo funkcijo lobiranja in predstavljanja stališč pri tujih resornih ministrstvih. To je ključno, saj ko pride določeno vprašanje na bruseljski parket, o čemer bo govora v naslednjem podpoglavju, je lahko že prepozno za uspešno uresničevanja interesov določene države članice.

Skratka, "vleposlaništva bodo znotraj EU potrebna, dokler bodo obstajali nacionalni interesi. So sredstvo, ki poganja celotni mehanizem, so prostor, kjer se rešujejo spodrsaljaji, opazovalec in koordinator celotne mreže odnosov – hkrati pa imajo upravljalsko funkcijo pri koordinaciji nešteti obiskov politikov visokega ranga" (Paschke, 2000: 6).

5.3.2. MULTILATERALNA EVROPSKA DIPLOMACIJA

Najpomembnejši multilateralni diplomatski forum EU, poleg Evropskega sveta, predstavlja Svet EU, ki deluje v Bruslju, kjer igrajo veliko vlogo stalna predstavništva držav članic pri EU. "V okviru Sveta se države članice medsebojno obveščajo in posvetujejo o vseh zadevah zunanje in varnostne politike splošnega pomena, da bi z usklajenim in konvergentnim delovanjem zagotovile čim bolj učinkovito uveljavljanje vpliva Unije" (PEU, člen J.6; člen 16 po Amsterdamski pogodbi).

Odločitve s področja SZVP se v okviru Sveta sprejemajo na treh ravneh: predlog⁴⁵ najprej obravnavajo delovne skupine Sveta, sledi obravnava na ravni odborov in nazadnje še obravnava v Svetu. V Svetu, osrednji zakonodajni instituciji, so države članice zastopane prek predstavnikov svojih vlad. Če želi država članica učinkovito zaščititi svoje interese, je torej odločilnega pomena zagotovitev primerne

⁴⁵ "Države članice ali Komisija lahko na Svet naslovijo vprašanja skupne zunanje in varnostne politike ter mu predložijo svoje predloge" (PEU, člen J.12/1; člen 22/1 po Amsterdamski pogodbi).

nacionalnega modela koordinacije evropskih zadev, ki naj bi zagotovil konsistentnost stališč na omenjenih treh ravneh.

Vloga delovnih skupin je zaradi nepoznavanja procesa odločanja v javnosti in medijih pogosto zanemarjena, vendar izrednega pomena. Predstavniki držav članic v okviru delovnih skupin prvič predstavijo svoja stališča in razrešujejo tehnična vprašanja. Število delovnih skupin se stalno spreminja, njihovo število naj bi se gibalo nekje med 150 in 200 (približno 50 delovnih skupin je stalnih, ostale so ustanovljene *ad hoc* za reševanje posameznih vprašanj). V okviru Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC - *General Affairs and External Relations Council*) trenutno deluje 35 delovnih skupin, ki se sestajajo tudi večkrat na teden. Na sestankih so prisotni predstavniki EK in predstavniki držav članic, ki lahko prihajajo iz prestolnic ali pa so zaposleni na stalnem predstavništvu. Za majhne države je zelo pomembno, da se odzovejo že na tej ravni, saj imajo na višjih ravneh manj možnosti uveljaviti svoje interese. Ocenjuje se, da se kar 70 odstotkov odprtih vprašanj reši na tej ravni. Poročila iz delovnih skupin se štejejo kot referenčno gradivo za nadaljnjo raven odločanja (Kresal, 2003).

Na področju SZVP štejemo med odbore druge ravni odločanja a) Odbor stalnih predstavnikov (COREPER - *Comité des Représentants Permanents*)⁴⁶ in b) PSC. Coreper II je osrednji odbor v sestavi Sveta, ki ga sestavljajo veleposlaniki držav članic EU. Pri delu veleposlanikom pomaga Skupina Antici⁴⁷ (*Antici Group*), sestavljena iz visoko rangiranih diplomatov stalnih predstavništev, ki je pristojna za pripravo zasedanj Evropskega sveta in pripravo sestankov Coreper II. Dnevni red sestanka ima dve glavni poglavji: zadeve pod točko A (ali rimsko I) se v okviru Coreperja le potrdijo, brez razprave, saj naj bi bilo soglasje doseženo že na ravni delovnih skupin; zadeve pod točko B (ali rimsko II) zahtevajo obravnavo s strani Coreperja, priprava za GAERC.

⁴⁶ Pomembno telo Sveta, ki predstavlja 'dejansko oblast', saj je v tem okviru sprejeta večina vseh odločitev Sveta EU. Coreper je razdeljen na dva dela: a) Coreper II sestavljajo veleposlaniki držav članic in obravnavajo predvsem politična vprašanja - pripravljajo delo za zasedanja GAERC, Sveta za ekonomske in finančne zadeve (Ecofin), Sveta za proračun in Sveta za notranje zadeve in pravosodje (JHA - *Justice and Home Affairs*), b) Coreper I sestavljajo namestniki veleposlanikov in obravnavajo predvsem tehnična vprašanja - priprava sestankov za ostale zasedbe Sveta (Kresal, 2003: 21).

⁴⁷ V okviru Coreperja sicer delujeta dva svetovalca: "Antici" in "Mertens". Antici je svetovalec, ki razbremenjuje stalnega predstavnika (veleposlanika) in mu pomaga pri organizaciji in koordinaciji dela povezanega s Coreperjem II, Mertens pa je pomočnik namestnika stalnega predstavnika in prevzema funkcijo koordinatorja priprav sestankov za Coreper I. Delo obeh svetovalcev je osnovano na seriji rednih sestankov z drugimi predstavniki, ki torej skupaj oblikujejo t.i. Skupino Antici in Skupino Mertens in razbremenjujejo Coreper (Kresal, 2003: 16-17).

Zasedanja so tedenska. PSC za GAERC pripravlja gradivo in deluje medvladno, saj sprejema odločitve s soglasjem. Odbor je neposredno podrejen GAERC. Delegacije ponavadi sestavljajo politični direktorji in evropski korespondenti iz MZZ ter člani stalnega predstavništva (rang veleposlanika) v Bruslju. Na tej, drugi ravni odločanja, kjer se sprejemajo odločitve, ki imajo večjo politično težo, je sprejetih približno 10-15 odstotkov odločitev (Borko, 2003).

Tretjo raven odločanja predstavlja Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC), ki ga sestavljajo zunanji ministri držav članic. GAERC se sestaja mesečno, in sicer načeloma v Bruslju, aprila, junija in oktobra pa v Luksemburgu. Dnevni red sestavi Predsedstvo in ga, kot že omenjeno, sestavljata točki "A" in "B". Izhodiščno načelo odločanja je načelo soglasja, odloča pa tudi s kvalificirano in navadno večino (Kresal, 2003). Ob vsem povedanem pa ne smemo pozabiti tudi na pomen neformalnih procesov odločanja na ravni Sveta EU, saj je, kot pravi Lozar (2003: 61), "neformalno posvetovanje in odločanje pri delovanju Sveta pomemben korektiv" ne le za učinkovito delovanje Sveta, temveč tudi za uspešno "uveljavljanje interesov majhnih držav", tudi RS. Posledično lahko trdimo, da uspešno delovanje slovenskih diplomatskih predstavnikov ni odvisno le od "ustreznosti predstavljenih predlogov" in od "veščin nacionalnih predstavnikov", temveč tudi od "politične socializacije" (Lozar, 2003: 68), saj se po mnenju Lewisa (*Ibid.*) uspešnost socializacijskih procesov "izrazi v kreativnem in pragmatičnem pristopu h kolektivnemu reševanju problemov". Pri tem pa je seveda tudi pomembno, da so povezave med nacionalno ravno in predstavništvom v tujini takšne, ki dovoljujejo "posameznikovo individualno fleksibilnost" (Lewis v Lozar, 2003: 69).

Zakaj intraevropska multilateralna diplomacija? Bistvo je, da se v multilateralnem okviru predlogi, problemi, vprašanja, itd. neposredno 'položijo na mizo', saj drugače zaradi prevelikega števila vpletenih držav ni mogoče priti do ustreznih rešitev. To je hkrati tudi bistvena razlika med celostnim konceptom evropske diplomacije in klasično diplomacijo, ki deluje posredno, bolj prefinjeno, torej 'pod mizo'.

5.3.3. EVROPSKA UNIJA KOT DIPLOMATSKI AKTER

Po letu 1990 je prišlo do hitre rasti zunanje službe EK tako na kvantitativni kot tudi na kvalitativni ravni. Zunanja služba se je namreč tako hitro širila⁴⁸, da je pridobila status "obsežne, organizirane in konsistentne mreže veleposlaništev in predstavništev okoli sveta"⁴⁹ (Burter, 1999: 183). Da bi to trditev preverila, bom najprej opredelila vlogo delegacij EK ter kasneje analizirala vprašanje razvoja evropske službe za zunanjepolitično delovanje, preprosto povedano neke vrste 'evropske diplomatske službe'.

5.3.3.1. Vloga delegacij evropske komisije

Delegacije zunanje službe, ki sicer spadajo v strukturo EK, dejansko danes v 123 državah in pri petih mednarodnih organizacijah⁵⁰ zastopajo interese EU kot celote. V širšem smislu so ključne tri funkcije, ki jih delegacije izvajajo: a) predstavljanje, razlaganje in izvajanje politike EU; b) analiza politik v državah njihove akreditacije in poročanje; c) vodenje pogajanj v skladu s pooblastili. Tako delegacije izvajajo v tretjih državah naloge, ki so jim bile poverjene v skladu z Pogodbo o Evropski skupnosti in se predvsem nanašajo na podpiranje številnih evropskih interesov, ki so se oblikovali z nastajanjem skupnih politik (skupna trgovinska politika, skupna kmetijska politika, itd.). Poleg tega da delegacije igrajo ključno vlogo na področju razvojne pomoči, imajo tudi vedno več odgovornosti pri upravljanju SZVP⁵¹ in v tem okviru pripravljajo redne politične analize oz. ocene (tudi v sodelovanju z veleposlaništvimi držav članic). Ne nazadnje nudijo tudi logistično podporo drugim evropskim institucijam oz. akterjem, vključno z visokim predstavnikom za SZVP, EP in predsedstvom Unije. Skratka, delegacije predvsem izvajajo funkcijo obveščanja, ponujajo namreč že znane in nove

⁴⁸ Ne gre le za povečanje števila delegacij, temveč tudi za kadrovske okrepitve. V začetku leta 2000 so delegacije skupno štejele 672 uslužbencev in 1813 lokalnih agentov. Do leta 2002 sta se ti dve številki povečali na 771 in 2690 (Duke, 2002: 858).

⁴⁹ Z razliko od stalnih misij mednarodnih organizacij, se delegacije EK, ki sicer ne predstavljajo države, temveč edinstveno nadnacionalno organizacijo, na osnovi DKDO obravnavajo kot klasična veleposlaništva (Burter, 1999: 183).

⁵⁰ Organizacija združenih narodov, Svet Evrope, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (ni mednarodna organizacija v pravem pomenu besede, saj je ne utemeljuje mednarodna pogodba), Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj, Mednarodna agencija za jedrsko energijo.

⁵¹ Zanimivo je, da se funkcije delegacij EK razvijajo v obratni smeri od funkcij zunanjih služb držav. Začetki delegacij so bili v okviru funkcij, povezanih z razvojno pomočjo in trgovinsko politiko, sedaj pa se nagibajo tudi h klasičnim diplomatskim funkcijam. Nasprotno se v okviru države diplomatska agenda dopolnjuje z področjem razvojnega sodelovanja in drugimi gospodarskimi področji (Bátora, 2003: 22).

informacije glede evropske integracije in politik EU tujim vladam oz. administracijam, gospodarskim krogom ter civilni družbi (Commission of the European Communities, 2001). Obstaja torej več akterjev s katerimi sodelujejo delegacije EK. Burter (1999: 199) opredeli štiri: a) institucionalni akterji EU; b) neinstitucionalni akterji EU (npr. podjetniki); c) lokalni institucionalni 'povpraševalci' (vlada v tretji državi, diplomatski zbor) in č) lokalni neinstitucionalni 'povpraševalci' (posamezniki, gospodarstvo, mediji).

Nejasna narava delegacij EK povzroča nejasno sliko, sproža mnogo odprtih vprašanj. Povedano bom pojasnila z besedami Burterja (1999: 192-93), ki pravi tako:

Z delovanjem brez jasne zunanje politike, brez šefa države, z omejenimi viri, brez profesionalnih diplomatov, so zunanje delegacije Komisije prikrajšane za tisto, kar tradicionalno združuje in utrjuje zunanje službe. Prikrajšane so za edinstvenega, vplivnega šefa države, za močno administracijo, za usklajena politična stališča /.../ in za skupno diplomatsko kulturo. Zaradi teh omejitev in visokih pričakovanj delegacij kot modernega evropskega diplomatskega sredstva, so morale delegacije evropske komisije najti prilagodljive in izvirne načine za oblikovanje in izvrševanje njihovih aktivnosti.

Zato so, kot opazuje Burter (1999: 193), delegacije v zadnjih desetih letih poskušale združiti dva cilja: prvič, približati svoje delovanje, z razvijanjem avtonomnega področja vpliva, klasičnim veleposlaništvom ter drugič, prilagoditi delovanje SZVP in spreobračati konfliktno odnose z nacionalnimi veleposlaništvom v odnose sodelovanja.

Delegacije ne obstajajo zato, da bi tekmovali z veleposlaništvom držav članic v tretjih državah, temveč morajo poleg že omenjenih nalog, opravljati koordinacijo in spodbujati tesno sodelovanje⁵² z veleposlaništvom držav članic. Še več, delegacije morajo igrati aktivno vlogo pri usklajevanju in koordiniranju skupnih stališč med državami članicami ter o poteku obveščati EK in delovne skupine Sveta (Commission of the European Communities, 2001). Resolucija EP (European Parliament, 2000b) iz leta 2000 gre na področju sodelovanja med delegacijami in diplomatskimi službami držav članic korak naprej. Bistveni so trije predlogi: prvič, oblikovanje skupnih poročil (*Joint Reports*) s strani veleposlaništev držav članic (predvsem predsedujoče države članice) in delegacij; drugič, vpeljati možnost združenja diplomatskih misij držav članic, ki tako

⁵² Člen J.10 PEU (člen 20 po Amsterdamski pogodbi). Sodelovanje ostaja ena najpomembnejših nalog delegacij, predvsem pa se teža sodelovanja kaže v okviru dveh procesov: prvič, procesa dekoncentracije odgovornosti za razvojno pomoč od centra (Bruselj) proti delegacijam in drugič, procesa decentralizacije odgovornosti pri upravljanju s prejeto pomočjo od EK k vladam držav prejemnic (European Commission, 2000).

želijo, z delegacijami EK v tretjih državah, saj naj bi to prispevalo k boljši koordinaciji zunanjih aktivnosti in zmanjšalo stroške; tretjič, EP predlaga, da naj bi vzpostavili možnost, ki bi državam članicam, ki nimajo diplomatskih misij v tretjih državah in ki to želijo, omogočala dodati delegaciji svojega diplomata, ki bi tako prispeval k razvoju zunanje politike EU in bi hkrati vzdrževal bilateralne odnose s tretjo državo. Poročilo (European Parliament, 2000a), ki pojasnjuje resolucijo, celo ne izključuje možnosti kasnejše ustanovitve veleposlaništev Unije, hkrati pa pravi, da ni cilj poročila zagovarjati "eno diplomacijo", ki bi nadomestila diplomatske mreže držav članic z evropsko, temveč je cilj poročila predlagati vrsto sprememb, ki bi zunanjo službo Skupnosti prilagodila spremenjenim okoliščinam v Evropi in v svetu tako, da bi povečali njeno učinkovitost in njen prispevek k oblikovanju skupne zunanje politike EU.

5.3.3.2. Razvoj evropske zunanje službe

Osrednji element, ki pogojuje delovanje EU kot diplomatskega akterja je razvoj "enotne zunanje službe" (*Unified External Service*) EK, ki je hkrati del procesa nastajanja celovite "zunanje službe" (*Foreign Service*) EU (Bátora, 2003: 22). "Danes imajo naše delegacije tudi diplomatske funkcije, njihova politična poročanja pa vedno večjo pomembnost. Naši uslužbenci morajo biti izbrani in usposobljeni, da bi se spopadli z izzivi SZVP"⁵³, je že leta 2002 poudaril komisar EU za zunanje odnose Chris Patten, ko je predstavil memorandum⁵⁴ o nadaljnjih korakih reforme zunanje službe EK. S tega vidika lahko premislimo besede Moussisa, ki pravi, da "/z/unanjih odnosov Evropske Skupnosti, ki segajo v prva leta njenega obstoja, ne bi smeli mešati z zunanjo politiko Evropske unije, ki je bila uvedena z Maastrichtskim sporazumom" (Moussis, 1999: 522).

Cilj EK je "razviti kulturo diplomatske službe", kar se kaže v trudu standardizacije postopkov priprav uslužbencev pred odhodom v tujino in v potrebi po

⁵³ (2002) *Better Representation of the EU: European Commission announces next steps in Reform of its External Service*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/reform/ip02_987.htm (1.10.2003).

⁵⁴ Memorandum, ki ga je EK sprejela 2. julija 2002, vsebuje tri ključne predloge, spremembe: a) jasna pravila, odgovornosti delegacij in postopki za ocenjevanje; b) aktivno delovanje poklicnega osebja v tretjih državah; c) popolna združitev zunanje službe (združitev uslužbencev v delegacijah in v Bruslju pod eno telo) (*Ibid.*)

kakovostnem načrtu usposabljanja osebja⁵⁵. Potrebo po vzpostavitvi enotne zunanje službe je priznala EK že leta 1994. Rezultat te odločitve je bilo Williamsonovo poročilo (Duke, 2002: 860), sprejeto leta 1996, ki je vzpostavilo program usposabljanja osebja znotraj DG RELEX-a⁵⁶, obvezen rotacijski sistem (odhajanja osebja v tujino) ter izboljšan sistem komuniciranja med EK in diplomatskimi misijami držav članic. "Profesionalizacija evrodiplomacije" (*Ibid.*) je bila nadalje zaznamovana leta 1999 s sprejemom t.i. evropskega diplomatskega programa (EDP)⁵⁷, ki ima tri splošne cilje: a) ustanovitev mreže stikov med evropskimi diplomati⁵⁸; b) dvigovanje nacionalne diplomatske zavesti z obzirom na evropsko dimenzijo diplomacije in c) nuditi okolje za usposabljanje, ki ni dosegljivo znotraj nacionalnega okvira. Enostavno povedano je cilj EDP ustanoviti program usposabljanja, ki bi spodbujal idejo skupne evropske diplomacije⁵⁹. Da bi le-tej dali nov zagon, je EP leta 2000, ob zagovarjanju ideje o ustanovitvi "evropskega diplomatskega zbora" oz. "profesionalne, stalne diplomatske službe", z resolucijo (European Parliament, 2000b) predlagal ustanovitev "Akademije za evropsko diplomacijo"⁶⁰, ki bi nudila uslužbencem Sveta in EK ter diplomatom držav članic popolno usposabljanje s področja diplomacije in mednarodnih odnosov.

Ni težko opaziti prizadevanj, da bi se v evropskem okviru postopoma ustanovila neka enotna zunanja (diplomatska) služba, ki bi bila sposobna izvrševati funkcije (nastajajoče zunanje politike EU) enako, kot jih danes opravlja diplomatska mreža neke države. To dejstvo se je predvsem pokazalo v Komunikaciji EK iz leta 2001 (European Commission, 2001), kjer se priznava potreba po: a) integraciji zunanje službe (osebje delegacij naj bi se vključilo v DG RELEX); b) spodbujanju rotacije osebja med Brusljem in tujino; c) okrepitvi politike usposabljanja osebja. Podobne ambicije so zapisane v besedilu osnutka Pogodbe o ustavi za Evropo iz leta 2003, ki vsebuje izjavo o ustanovitvi "evropske službe za zunanjepolitično delovanje", ki bi pomagala "ministru

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Generalni direktorat Zunanji odnosi v okviru EK.

⁵⁷ Political Committee (1999) European Diplomatic Programme. V *The Future of European Diplomacy*, Favorita Papers 02/2001, 99-100. Dunaj: Diplomatska akademija, Evropski parlament.

⁵⁸ EDP se nanaša na vse diplomate z zunanjih ministrstev držav članic in na uslužbenca sekretariata Sveta in EK.

⁵⁹ *European Diplomatic Programme*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/edp/intro/index.htm (1.10.2003).

⁶⁰ *College of European Diplomacy* (poimenovanje EP), evropska diplomatska akademija (poimenovanje Sveta), *Ecole Diplomatique Communautaire* (poimenovanje v francosko govorečih krogih). Soglasje glede termina še ni doseženo (Duke, 2002: 866).

za zunanje zadeve Unije" pri opravljanju njegovih nalog, v kateri naj bi delovali "uradniki iz ustreznih oddelkov generalnega sekretariata Sveta ministrov in Komisije ter osebje iz nacionalnih diplomatskih služb"⁶¹.

Sporna točka pri vzpostavitvi neke vrste evropskega diplomatskega zbora je vprašanje mednarodnopravne osebnosti EU⁶². Naj na tem mestu navedem mnenje Odbora EP za zunanje zadeve, človekove pravice, skupno varnost in obrambno politiko (European Parliament, 2001), ki kaže na potrebo po reviziji PEU, da bi EU podelili "eno mednarodnopravno osebnost" (*single legal personality*), ki bi tako nadomestila že obstoječe mednarodnopravne osebnosti ESI in omogočala utrjevanje ugleda Unije, skladno delovanje zunaj EU, sklepanje mednarodnih sporazumov, pristop k določeni mednarodni organizaciji in ne nazadnje tudi možnost vodenja diplomatskih odnosov z ustanovitvijo diplomatskega zbora EU⁶³. Kljub temu, da je v osnutku Pogodbe o Ustavi za Evropo zapisano, da je Unija pravna oseba⁶⁴, se strinjam z Weingerlom (2003: 148), ki pravi, da je:

/d/ilema glede obstoja mednarodnopravne osebnosti ali subjektivitete EU po eni strani rezultat ne povsem jasnega dejanskega in pravnega stanja ter narave evropske integracije na splošno, po drugi strani pa odraža določeno stopnjo nepripravljenosti mednarodnega prava oziroma /.../ nekaterih mednarodnih pravnikov sprejeti oziroma primerno umestiti v mednarodnopravni sistem entiteto, kakršna je EU.

Tudi če se vprašanje mednarodnopravne subjektivitete EU preseže, kot ga je presegel osnutek evropske ustave, še vedno ostaja mnogo odprtih vprašanj (Duke, 2003) glede oblikovanja evropske službe za zunanje politično delovanje. Med prvimi so vprašanja oblike, funkcij in mandata takšne službe.

⁶¹ Evropska konvencija (2003) *Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo*, CONV 850/03, Bruselj, 18. julij 2003, Izjava o ustanovitvi evropske službe za zunanje politično sodelovanje, str. 243, <http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/cc71010f24b3774bc1256bec004b28cd/ea39edd695cdfd1ec1256d9d00347651?OpenDocument> (28.11.2003).

⁶² Mednarodnopravna osebnost je v okviru evropske integracije podeljena vsaki od treh ESI, kar je opredeljeno tudi v pogodbah o njihovi ustanovitvi (člen 281 Pogodbe o Evropski skupnosti, člen 6 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, člen 184 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo).

⁶³ Odbor v sklepu mnenja ponovi njegovo zahtevo po ustanovitvi diplomatskih predstavništav EU v državah ne-članicah, kjer imajo države članice manj kot štiri diplomatske misije, z obzirom na postopno ustanovitev diplomatskega zbora EU znotraj EK, ki bi imel vlogo vodenja evropske diplomacije.

⁶⁴ Evropska konvencija (2003) *Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo*, CONV 850/03, Bruselj, 18. julija 2003, I. del, naslov I, člen 6.

5.4. SKLEP

Glede na dinamiko institucionalnih in drugih sprememb v okviru EU, je treba poudariti, da pričujoče poglavje ne daje absolutnih zaključkov, temveč ponuja izhodišča za nadaljnje raziskovanje. V okviru diplomskega dela pa kljub temu lahko trdim, da evropski integracijski proces oz. vse tri omenjene ravni, ki sem jih uvrstila v evropski diplomatski okvir in ki so hkrati zaznamovane s stalnimi spremembami v mednarodnem okolju, vplivajo na delovanje diplomatskih misij držav članic EU. Bátora (2003: 10-11) v svoji analizi, kjer proučuje vprašanje vpliva EU na spremembo instituta diplomacije, meni, da obstajajo štirje procesi, v okviru katerih bi bila s teoretičnega vidika možna sprememba diplomacije: a) izomorfizem (postopna homogenizacija različnih diplomatskih sistemov in identitet držav članic); b) fragmentacija (obstoj, razvoj različnih diplomatskih praks v različnih državah in skupinah držav); c) metamorfoza (sprememba vloge zunanjih ministrstev in diplomatskih predstavništev; kodificirana določila diplomatskega prava ostajajo enaka) in č) zlom (neupoštevanje oz. zlom vseh že sprejetih določil v okviru sodobnega diplomatskega prava). Na ravni EU kot diplomatskega akterja, s prizadevanji po vzpostavitvi *corps diplomatique*, prevladuje proces izomorfizma. Kateri proces zaznamuje Slovenijo in njen diplomatski ustroj, kako se na vpliv oz. izziv EU na diplomatsko delovanje pripravljajo slovenski akterji, ki postajajo del evropske diplomacije, bom obravnavala v nadaljevanju diplomskega dela.

6. DIPLOMACIJA REPUBLIKE SLOVENIJE V POGOJIH ČLANSTVA V EVROPSKI UNIJI

V tem poglavju bom dokazovala, da je za aktivno delovanje in uspešno opravljanje nalog diplomatskih predstavništev RS⁶⁵ na evropskem področju nujna učinkovita organizacija nacionalne administracije oz. vzpostavitev primernega modela koordinacije med notranjimi državnimi akterji in akterji v tujini. Zato bom poglavje začela z opredelitvijo splošnega načina koordinacije evropskih zadev v RS in njenim pomenom, nadaljevala z analizo sistema koordinacije na področju SZVP ter ob koncu pozornost namenila opredeljevanju vloge MBR oz. bodočega Stalnega predstavništva RS pri EU v Bruslju⁶⁶ ter vloge veleposlaništev RS v prestolnicah držav članic v okoliščinah polnopravnega članstva Slovenije v EU. V sklepu bom skušala povzeti zaključke, do katerih sem prišla na podlagi navedenega v celotnem poglavju.

6.1. KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Aprila 2003 je RS s podpisom Pogodbe o pristopu dobila status "aktivne opazovalke v institucijah EU in s tem pravico do 'aktivnega' in enakopravnega sodelovanja na skoraj vseh sestankih" (Rupel, 2003). S formalnih vstopom v EU pa bo RS postala "sooblikovalka evropskih standardov"⁶⁷, saj bo vključena že v zgodnje faze procesa sprejemanja odločitev, enakopravno z drugimi državami članicami. Ključna razlika, ki bo zaznamovala delovanje slovenskih akterjev tako doma kot tudi v tujini, je, da zakonodaje, ki jo je RS prenašala v svoj pravni red v obdobju pogajanj in priprav na članstvo, in skupnih politik ne bo več le "poslušno sprejemala, temveč bo tudi aktivno sodelovala v procesu njenega oblikovanja" (Kresal, 2003: 4). Ta novi položaj, ki

⁶⁵ Naloge diplomatskega predstavništva: 1.) "predstavljanje in zastopanje Republike Slovenije v sprejemni državi oziroma v mednarodni organizaciji"; 2.) "varovanje in uresničevanje interesov Republike Slovenije, njenih državljanov in pravnih oseb"; 3.) "pospeševanje in razvijanje prijateljskih odnosov ter sodelovanja med Republiko Slovenijo in sprejemno državo na vseh področjih"; 4.) "sodelovanje v pogajanjih z vlado sprejemne države ali organi mednarodne organizacije"; 5.) "uveljavljanje stališč in interesov Republike Slovenije v mednarodnih organizacijah"; 6.) "poročanje ministrstvu za zunanje zadeve in preko njega drugim državnim organom o notranjem in zunanjem političnem položaju ter dejavnosti sprejemne države oziroma dogajanjih v mednarodni organizaciji"; 7.) "seznanjanje organov, institucij in javnosti v sprejemni državi oziroma mednarodne organizacije z dosežki, značilnostmi in stališči Republike Slovenije" (Zakon o zunanjih zadevah, 2001).

⁶⁶ Misija pri EU – predstavništvo države nečlanice; Stalno predstavništvo – predstavništvo države članice. Naloge stalnega predstavništva se od naloge misije bistveno razlikujejo (prim. podpoglavje 6.3.1.).

⁶⁷ Besede ministra za evropske zadeve Janeza Potočnika v STA (15.9.2003) *Diplomacija ključna za uspešno in učinkovito delovanje Slovenije v EU (daljše)*. <http://sta.si/tisk.php?id=734325&s=s> (15.9.2003).

vključuje nove izzive in nove naloge, zahteva kakovostno organizacijo dela, tako v prestolnici (Ljubljani) kot tudi v mreži DKP.

Zakaj je pravzaprav potrebna primerna koordinacija evropskih zadev? Služba vlade RS za evropske zadeve (SVEZ) v predstavitvi 'Koordinacije evropskih zadev v Sloveniji' (Engelman, 2003) navaja štiri razloge: prvič, ker je treba za uspešno delovanje v EU "že v začetnih fazah obravnave oblikovati celovito in enotno stališče"; drugič, ker mora biti stališče "v sozvočju s temeljnimi cilji", ki jih RS želi doseči v EU; tretjič, ker "posamezni predlogi EU posegajo v pristojnosti večih ministrstev", in zadnjič, ker je "nujna fleksibilnost in zmožnost sklepanja kompromisov". EU ne predpisuje sistema koordinacije evropskih zadev v državah članicah. Zaradi razvoja evropskega integracijskega procesa ter zaradi različnih ustavnopravnih ureditev držav so ti sistemi v državah članicah različni. Za RS, bodočo članico EU, je temeljnega pomena, da ob upoštevanju nekaterih ključnih dejavnikov ("obseg dela; urnik, določen s strani EU; nujnost hitrih odločitev v posameznih fazah; veliko število vključenih akterjev; nujnost transparentnosti in institucionalnega spomina" (*Ibid.*)) v okviru svojih institucij vzpostavi takšen model koordinacije, ki bo omogočal jasno in pravočasno oblikovanje nacionalnih stališč, ki jih bodo njeni predstavniki zagovarjali skozi celoten proces odločanja v EU in tako delovali enotno. "Organizacija nacionalne administracije je z vidika manjše države, ki se bo z obvladovanjem vseh tematik in obsega pretoka informacij težko spoprijela, /.../ ključen del strategije za utrjevanje pozicije v EU" (Zupančič, 2003a: 102).

Izhodišči za začetek vzpostavljanja modela koordinacije v RS sta bili: a) že vzpostavljeni sistem v okviru SVEZ, ki se je v predpristopnem in pogajalskem obdobju izkazal za uspešnega, torej njegova nadgradnja, in b) finski model⁶⁸, ki se v evropskih okvirih kaže kot izredno učinkovit. Skladno s sklepom Vlade (17. februar 2003) se je v RS začel uvajati prilagojen sistem t.i. centralne koordinacije, ki še vedno ohranja veliko stopnjo pristojnosti na ravni posameznih resornih ministrstev. Gre za to, da se centralizirani sistem prilagaja okoliščinam v RS tako, da se vanj vpeljuje elemente decentralizacije. Glede na to, da so vprašanja na evropskem dnevnem redu obširna in vsebinsko raznolika, bosta koordinacijo evropskih zadev v Vladi RS v pogojih članstva izvajala SVEZ in MZZ. SVEZ bo tako prevzel koordinacijo prvega (področje skupnih, komunitarnih politik) in tretjega stebra (področje pravosodja in notranjih zadev),

⁶⁸ Priloga – Koordinacija evropskih zadev (primerjalni vidik).

koordinacija drugega stebra (SZVP) pa bo v pristojnosti MZZ. Zagotovo lahko rečemo, da bo večinski delež dela povezanega s koordinacijo evropskih zadev opravljal SVEZ⁶⁹. V ta namen je 20. februarja 2003 Vlada RS z odlokom⁷⁰ ustrezno dopolnila naloge Službe: a) usklajevanje sodelovanja RS kot države članice EU in njenih predstavnikov pri delu institucij, organov in teles EU; b) usklajevanje sodelovanja RS v zvezi s tehnično pomočjo EU tretjim državam c) koordiniranje priprav stališč za Vlado RS za pogajanja o pridružitvi in pristopu novih držav k EU ter sodelovanje v organih EU pri pogajanjih; č) poročanje Vladi RS in opravljanje posameznih nalog, ki jih naloži Vlada RS; d) nadzor priprav gradiv s področja evropskih zadev, ki jih Vlada RS posreduje v obravnavo Državnemu zboru RS, razen v delu, ki se nanaša na SZVP EU in sodelovanje pri obravnavi teh gradiv; e) skrb za zagotavljanje razmer za sodelovanje nevladnih organizacij pri obravnavanju vprašanj, ki spadajo na področje delovanja EU. Na kratko, po besedah ministra za evropske zadeve dr. Janeza Potočnika⁷¹, bo SVEZ v okoliščinah članstva predvsem prevzel 'skrbništvo' nad tem, da bodo v funkciji učinkovitega uveljavljanja interesov države v EU stališča koordinirano prehajala med Ljubljano in Brusljem ter obratno. Ob tem je minister koncept koordinacije opredelil kot, prvič, spremljanje evropskih zadev, drugič, usklajevanje stališč med ministrstvi, in tretjič, v nekaterih primerih opozarjanje na vsebinsko neustreznost.

Nadaljnje odločitve v zvezi s koordinacijo evropskih zadev so bile s sklepom Vlade RS sprejete 29. maja 2003 (Vlada RS, 2003b). Vlada je ustanovila delovno skupino za evropske zadeve, ki jo sestavlja deset strokovnjakov iz državne uprave ter izven nje, vodi pa jo minister za evropske zadeve. Gre za strokovno telo za koordinacijo ključnih pogajanj in oblikovanje prednostnih nalog in ciljev, ki so v interesu Slovenije. Delovna skupina za evropske zadeve je zadolžena za: a) koordinacijo pogajanj glede nove finančne perspektive; b) obravnavanje strateških vprašanj, povezanih z EU, v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi; c) oblikovanje gradiv za Vlado RS. Sočasno z ustanovitvijo delovne skupine za evropske zadeve je bilo ustanovljenih še 35⁷²

⁶⁹ Skladno s tem poteka reorganizacija SVEZ. Del SVEZ se je organiziral skladno s področnimi strukturami v Svetu EU in s tem na MBR, v izgradnji naj bi bil tudi oddelek za evropsko pravo. Po končani reorganizaciji naj bi SVEZ zaposloval okoli 40 ljudi (Zupančič, 2003b).

⁷⁰ Odlok o spremembah in dopolnitvah odloka o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade RS za evropske zadeve (Vlada RS, 2003a).

⁷¹ Pogovor z dr. Janezom Potočnikom, ministrom za evropske zadeve, Ljubljana, 22. december 2003.

⁷² Splošne in institucionalne zadeve; Zunanji odnosi; Varnost in obramba; Skupna trgovinska politika; Mednarodna razvojna pomoč; Strukturna in regionalna politika; Priseljavanje in azil; Pravosodno sodelovanje; Policijsko sodelovanje in droge; Civilna zaščita in humanitarna pomoč; Makroekonomska

strokovnih delovnih skupin⁷³, ki so pristojne za: a) pripravo stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov EU; b) obravnavo vprašanj povezanih z izvajanjem pravnega reda EU in pripravo stališča za organ, ki bo RS zastopal v predsodnih in sodnih postopkih pred Sodiščem ESi. Zaradi teh odločitev je bilo potrebno dopolniti poslovnik Vlade RS, kjer je bila dodana določba glede postopka sprejemanja stališč Vlade do EU dokumentov.

V vmesnem obdobju, v času med sprejetjem prvega in drugega sklepa Vlade o koordinaciji evropskih zadev, pa je Državni zbor RS 7. marca 2003 razglasil spremembo Ustave RS in tako delno opredelil sodelovanje med Vlado in Državnim zborom v zadevah EU (Državni zbor RS, 2003). Prvemu poglavju ustave je bil dodan nov 3/a člen, ki določa:

V postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Razmerja med državnim zborom in vlado iz tega odstavka podrobneje ureja zakon, ki se sprejme z dvotretjinsko večino poslancev.

Predlog omenjenega zakona, ki bo dokončno opredelil način delovanja zakonodajne oblasti v pogojih članstva v EU, je bil v parlamentarno proceduro vložen decembra 2003.

Za tehnično izvedbo koordinacije evropskih zadev bo vlada v okviru enotnega vladnega informacijskega sistema vzpostavila EU portal (evropski portal), ki naj bi bil osnovno orodje za pretok zakonodajnih in drugih predlogov, za posredovanje raznih informacij ter za objavljanje in spremljanje slovenskih stališč do teh predlogov. EU

politika in evropska monetarna unija; Finančne storitve in prosto gibanje kapitala; Obdavčenje; Proračun; Zakonodajne in sodne zadeve; Statistika; Energija in Euratom; Notranji trg - splošne zadeve; Prost pretok blaga in storitev; Telekomunikacije, poštna storitve in storitve informacijske družbe; Prost pretok oseb; Carinska unija; Varstvo konkurence in državne pomoči; Industrijska politika; Kmetijstvo; Veterinarske in fitosanitarne zadeve; Ribištvo; Javno zdravje in varstvo potrošnika; Okolje; Promet; Delo in socialne zadeve; Izobraževanje, usposabljanje in mladi; Kultura in avdiovizualna politika; Znanost, razvoj in tehnologija; Lizbonska strategija. Vodilni državni organ za posamezno delovno skupino je pristojno ministrstvo oz. urad.

⁷³ Naj tu dodam besede namestnika direktorja SVEZ Andreja Engelmana, ki je pojasnil, da "/t/emeljno pristojnost in odgovornost za pripravo stališč obdržijo ministrstva in vladne službe v skladu s slovenskim pravnim redom, te delovne skupine pa so zgolj pripomoček za to, da bi čim hitreje v pogojih, ki bodo včasih zahtevali zelo hitro odzivanje, prišlo do usklajenega stališča" (STA (29.5.2003) *Vlada o koordinaciji evropskih zadev*. <http://www.sta.si/tisk.php?id=711521&s=s>, (6.11.2003)).

portal naj bi bilo dostopen vsem ministrstvom in vladnim službam, v njem naj bi bila vsa gradiva razvrščena po pristojnih ministrstvih, delovnih skupinah in tudi v skladu s kodifikacijo dokumentov, kot jo uporablja Svet EU. Do leta 2005 naj bi bil portal celo dostopen javnosti (SVEZ, 2003).

Še preden natančneje analiziram koordinacijo na področju SZVP naj le povzamem glavne značilnosti sprejetega sistema koordinacije evropskih zadev v RS: a) postopek vladnega usklajevanja in sprejemanja odločitev v največji možni meri upošteva obstoječe organizacijske oblike delovanja vlade; b) temeljna pristojnost in odgovornost za pripravo stališč na ministrstvih in v vladnih službah je v skladu s splošnimi predpisi; c) institucionaliziranje pomožne koordinacijske strukture in č) organ za koordinacijo evropskih zadev (SVEZ) ne prevzema nalog vsebinske priprave stališč (razen v omejenem obsegu) (Engelman, 2003; Kresal, 2003). Bistven je pravočasen prenos informacij (stališč) med Ljubljano in Brusljem.

Glede na to, da se v diplomskem delu osredotočam na evropsko diplomacijo in vlogo diplomatskih misij RS v pogojih polnopravnega članstva v EU ter glede na že omenjeno dejstvo, da je v pristojnosti MZZ, kot pomembnega akterja v diplomatskem aparatu države, koordinacija drugega stebra (SZVP), nadaljujem analizo z natančnejšo opredelitvijo vzpostavljanja načina koordinacije evropskih zadev na področju SZVP.

6.2. KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV NA PODROČJU SKUPNE ZUNANJE IN VARNOSTNE POLITIKE

Že leta 2002 je bilo v dokumentu 'Primerna zunanja politika' glede članstva v EU poudarjeno naslednje:

Ključnega pomena bo učinkovita koordinacija evropskih zadev v Sloveniji, ki mora najprej poskrbeti za učinkovita notranja pogajanja, soočanje različnih interesov posameznih resorjev ter učinkovito in pravočasno usklajevanje razlik. Potreben bo hiter, dober in neoviran pretok informacij med diplomatsko-konzularnimi predstavništvi, stalnim predstavništvom v Bruslju in MZZ ter drugimi resornimi ministrstvi RS, saj bo od tega odvisno učinkovito definiranje pozicij RS.

Glavni akterji pri oblikovanju in predstavitvi nacionalnega stališča, ki se nanaša na SZVP, so torej MZZ, ki ni pristojno le za izvajanje koordinacije, temveč tudi za vsebinsko pripravo stališč iz področja SZVP (notranja faza), MBR oz. Stalno predstavništvo RS pri EU v Bruslju in veleposlaništva, ki predstavljajo stališče navzven, v institucionalnih okvirih EU ter v drugih državah članicah.

6.2.1. REORGANIZACIJA MINISTRSTVA ZA ZUNANJE ZADEVE

Zaradi statusa aktivne opazovalke RS v EU in delovanja RS v pogojih članstva v EU se na uspešno delovanje v evropskem okviru pripravlja tudi MZZ, saj mora ne le vsebinsko in tehnično izvajati koordinacijo SZVP, temveč vse svoje aktivnosti voditi v kontekstu članstva v EU. Iz tega razloga naj bi prišlo do ustrezne reorganizacije same strukture MZZ, vključno z mrežo DKP po svetu. V okviru projekta reorganizacije naj bi ministrstvo "združilo vsebine, povezane z EU, z vsebinami na dvostranski ravni", po drugi strani pa ima v načrtu "regionalne sektorje polno vključiti v obravnavo vprašanj s področja evropskih zadev"⁷⁴. Hkrati s tem, naj bi v reorganizacijo vključili tudi dejstvo o širjenju slovenskega zunanjepolitičnega delovanja na področja humanitarne dimenzije, vprašanj človekove varnosti in razvojne pomoči. V ta namen naj bi na MZZ v prihodnje delovali trije direktorati: a) direktorat za EU in dvostranska vprašanja; b) direktorat za multilateralno in načrtovanje politik in c) direktorat pristojen za mednarodno pravo in zaščito interesov. Reorganizacijski projekt vključuje tudi mrežo DKP, v katero je vpetih doma in v tujini okoli 450 ljudi. Zaradi varčevalnih ukrepov naj se mreža ne bi spreminjala z zaposlovanjem novega osebja, temveč z reorganizacijo obstoječih zmogljivosti. V skladu s podatki Slovenske tiskovne agencije⁷⁵ naj bi minister za zunanje zadeve dr. Dimitrij Rupel na novinarski konferenci pojasnil, da se v luči članstva v EU in Organizaciji severnoatlantske pogodbe (NATO – *North Atlantic Treaty Organization*) krepijo MBR, Stalna misija RS pri zvezi NATO v Bruslju in Stalna misija pri OVSE (Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi) na Dunaju hkrati pa MZZ kadrovsko slabi nekatera druga predstavništva.

Poleg že omenjenih aktivnosti so se v luči skorajšnjega članstva Slovenije v EU v okviru MZZ odločili, da pošiljajo izbrane uslužbence na dvotedensko stažiranje⁷⁶ na MBR. Namen tega koraka je, da se zaposleni na MZZ, ki se pri svojem delu neposredno nanašajo na delo Sveta EU seznanijo z načinom dela Sveta, potekom zasedanj, načinom priprave gradiv za zasedanja ter z aktualnimi vsebinami, ki zadevajo njihovo delovno področje, saj se mora politika na posameznih področjih oblikovati v Ljubljani, Bruselj ne more biti center vladnega odločanja.

⁷⁴ STA (16.7.2003) *MZZ o pripravah na delovanje v okoliščinah članstva Slovenije v EU in NATO (daljše)*. <http://www.sta.si/tisk.php?id=722134&s=s> (6.11.2003).

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Podatki pridobljeni na MZZ (4.8. – 28.11.2003).

6.2.2. PROJEKTNA SKUPINA ZA KOORDINACIJO SKUPNE ZUNANJE IN VARNOSTNE POLITIKE IN EVROPSKE VARNOSTNE IN OBRAMBNE POLITIKE

Za koordinacijo SZVP ter evropske varnostne in obrambne politike (EVOP) je bila septembra 2003 v okviru MZZ ustanovljena projektna skupina⁷⁷, ki je odgovorna za tehnično in vsebinsko koordinacijo zadev drugega stebra. Projektna skupina naj bi pripravila program vzpostavitve novega oddelka v okviru Direktorata za evropske zadeve in politično bilateralno in do začetka njegovega delovanja izvajala vse naloge glede koordinacije SZVP in EVOP. Projektna skupina oz. koordinator sta nosilni prejemnik vseh dokumentov, ki jih MBR pošilja preko EP⁷⁸, po faksu in elektronski pošti, ki so na MZZ poslani iz EU portala ter skrbi za komunikacijo ACN/COREU⁷⁹ in ESDPnet⁸⁰. Hkrati projektna skupina pripravlja pregled zasedanj GAERC, političnih direktorjev, Coreper II, PSC in delovnih skupin. Preglede razpošilja po elektronski pošti znotraj MZZ. Najpomembnejša naloga projektne skupine oz. posameznih koordinatorjev znotraj nje je koordinirano pripravljanje stališč: a) projektna skupina razpošilja dokumente in dnevne rede za zasedanja GAERC, političnih direktorjev, Coreperja II, PSC in delovnih skupin znotraj MZZ; b) koordinator določi nosilca in sonosilce posameznih točk v pristojnih sektorjih (npr. če se točka iz dnevnega reda nanaša na Zahodni Balkan, bo vsebinsko stališče pripravil nekdo iz Sektorja za sosednje države in jugovzhodno Evropo) ter določi rok, do katerega je treba pripraviti stališča; c) nosilec točke mora stališče uskladiti znotraj MZZ, z DKP in, če je potrebno, z drugimi ministrstvi; č) koordinator točke posreduje zbrana stališča, navodila v verifikacijo pristojnemu državnemu sekretarju oz. generalnim direktorju; d) projektna skupina skrbi za pravočasno dostavo navodil MBR oz. EU portalu; e) projektna skupina lahko za posamezne teme oblikuje manjšo *ad hoc task force*. Z zasedanj različnih že omenjenih formacij v okviru EU je potrebna priprava poročila s strani udeleženca (udeležba iz

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Zaščiten elektronska pošta, komunikacijska vez med MZZ in diplomatskimi predstavništvi. Za sporočila po tej poti se uporablja izraz 'depeše' (diplomatsko sporočilo).

⁷⁹ RS je od jeseni 1999 povezana v telekomunikacijsko omrežje ACN (*Associated Countries Network*), ki povezuje pridružene članice z Generalnim sekretariatom Sveta EU. Sekretariat Sveta je nadalje s podobnim sistemom, imenovanim COREU (*Corespondance Européenne*), povezan s posameznimi državami članicami EU in je torej vezni člen med obema mrežama, kar mu omogoča posredovanje dokumentov iz COREU sistema v ACN in obratno. Sistem ACN omogoča hitrejše in učinkovitejše sodelovanje RS pri SZVP EU, predvsem pri pridruževanju skupnim stališčem, deklaracijam in skupnim ukrepom EU (Poročilo MZZ, 2002: 327).

MZZ ali MBR). Poročila zasedanj GAERC, političnih direktorjev, Coreperja II in PSC gredo vsem DKP. Poročila zasedanj delovnih skupin gredo pristojnim DKP in zadevnim resorjem vlade RS. Razpošiljanje opravlja projektna skupina.

Delovne skupine v okviru Sveta EU, ki jih MZZ in MBR spremljata s področja drugega stebra (SZVP) so v okviru MZZ, glede na zunanjepolitične cilje RS, razdelili v tri prioritete skupine. Razporeditvi primerna je večja oz. manjša angažiranost MZZ in MBR glede dela delovnih skupin. V prvo skupino so vključene delovne skupine, ki jih MZZ in MBR aktivno spremljata in se jih aktivno udeležujeta. To so Delovna skupina svetovalcev za zunanje zadeve, Delovna skupina za mednarodno javno pravo (Mednarodno kazensko sodišče), za OZN, za OVSE (Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi) in SE (Svet Evrope), za človekove pravice, za čezatlantske odnose, za srednjo in jugovzhodno Evropo, za zahodno balkansko regijo, *Ad hoc* delovna skupina za bližnjevzhodni mirovni proces, Delovna skupina za Bližnji Vzhod/Zaliv, za Maghreb/Mashreq, Delovna skupina za terorizem (mednarodni vidik), za neširjenje orožja, za globalno razorožitev in nadzor nad orožjem, za blago z dvojno rabo, za razvojno sodelovanje, za konzularne zadeve. V drugi skupini so delovne skupine, ki jih MZZ in MBR aktivno spremljata, v tretji skupini pa so tiste delovne skupine, ki jih MZZ in MBR spremljata v okviru možnosti.

Sistem koordinacije, ki je v okviru MZZ vzpostavljen na področju SZVP, naj bi se dopolnjeval v skladu s potrebami in izkušnjami.

6.2.3. KOORDINACIJA DELA MED MINISTRSTVOM ZA ZUNANJE ZADEVE, MISIJO OZIROMA STALNIM PREDSTAVNIŠTVOM REPUBLIKE SLOVENIJE PRI EVROPSKI UNIJI V BRUSLJU IN VELEPOSLANIŠTVI

Pogajanja v multilateralnem okviru, med državami članicami v Svetu EU, zahtevajo nov način delovanja med MZZ, MBR in veleposlaništvu, saj je uspeh predvsem odvisen od njihovega koordiniranega sodelovanja. Na splošno lahko aktivnosti vsake države članice, torej tudi RS, razdelimo na štiri faze: a) priprava stališč; b) izvajanje informativne funkcije o 'svojih' stališčih in zbiranje informacij o stališčih drugih držav; c) priprava navodila (t.i. inštrukcije) ter č) pogajanja v Bruslju (delovne skupine, PSC, Coreper).

⁸⁰ Mreža za obrambno-vojaško izmenjavo sporočil (ESDP – *European Security and Defence Policy* (Evropska varnostna in obrambna politika)).

Naloga MZZ je predvsem pravočasna priprava stališč do posameznega dokumenta, točk na dnevnem redu, ki se obravnava v evropskih okvirih. Stališča so lahko splošna oz. načelna (do velikih dosjejev, npr. medvladna konferenca) ali specifična (npr. posamezni člen v dokumentu). Jasno je, da morajo vse države članice opraviti enako količino dela (pripraviti stališče), ne glede na razpoložljivost človeških virov. Zato je prav, da se v RS vzpostavi sistem določanja priorit, ki vodi v zastavljanje jasnih pogajalskih ciljev. Za vsako zasedanje (npr. Delovne skupine za Zahodni Balkan) MZZ dobi dnevni red. Za vsako točko na tem dnevnem redu je treba pripraviti stališče – če zadeva ni prednostna za RS, naj bi se stališče poslalo neposredno na MBR, če pa je zadeva prednostna glede na slovenske nacionalne interese, je koristno v posredovanje vključiti tudi veleposlaništva v prestolnicah držav članic.

Naloga bilateralnih predstavništev je tako predstavljanje slovenskih stališč pri državah članicah EU. Iz tega razloga je pomembno, da imajo slovenski diplomati v evropskih prestolnicah navezane dobre stike s posameznimi ministrstvi v državah članicah, ki imajo v večini "vodjo evropskih zadev" (odvisno od sistema koordinacije). Veleposlaništva naj odgovore analizirajo in sproti poročajo v Ljubljano o tem, kako so bila sprejeta stališča oz. ali ima posamezna država enako ali različno stališče do določenega evropskega vprašanja, predloga. Predvsem imajo veleposlaništva pomembno vlogo v smislu podajanja analitičnih razlag, zakaj imajo posamezne države članice takšna stališča, kot jih zastopajo.

Na podlagi teh informacij je v sodelovanju med MZZ in MBR, ki lahko na osnovi poznavanja stališč posameznih držav deloma predvidi možnost uspeha RS pri uveljavljanju določenega stališča, treba pripraviti navodilo (t.i. inštrukcijo): a) določitev prioritete (glede na pomembnost vprašanja; pri katerih točkah je potrebno vztrajati do ravni ministrov ali celo predsednikov vlad, kje je možno popustiti najkasneje na Coreperju; v katerem primeru se lahko popusti že na delovni skupini); b) priprava strategije pogajanj; c) priprava strokovne argumentacije za vsako prioriteto. Načeloma se navodila za sodelovanje na delovnih skupinah pripravljajo vsakodnevno v stikih med diplomatom na MBR in zadolženim za posamezni dosje na MZZ, navodila za Coreper 24 ur pred zasedanjem Coreperja, opomnik za GAERC pa najkasneje tri delovne dni pred zasedanjem.

Naloga MBR je v Svetu EU na ravni delovne skupine in po potrebi Coreperja zagovarjati usklajena stališča in le-ta poskušati v pogajanjih uveljaviti.

Kako pomembno je, da krog komunikacije med vsemi zgoraj omenjenimi akterji (MZZ, veleposlaništvi, MBR) gladko in pravočasno steče, bom prikazala na primeru. RS mora dovolj zgodaj ugotoviti, kje ima problem in kaj hoče doseči. Če bi RS želela na Delovni skupini za Zahodni Balkan opozoriti na problem, ki ga ima s Hrvaško, bi bilo treba: prvič, vsaj dva tedna pred zasedanjem delovne skupine pripraviti svoje stališče (*non-paper*⁸¹); drugič, predstaviti omenjeno stališče v prestolnici države, ki vodi predsedovanje EU, in zahtevati, da se točka vključi na dnevni red; tretjič, slovensko stališče posredovati vsem veleposlaništvom v prestolnicah držav članic vsaj en teden pred sestankom, da bi diplomati drugih držav članic dobili stališča, navodila lastnih držav, kako reagirati na zasedanju delovne skupine; četrtič, slovenska veleposlaništva bi morala poslati poročilo o stališčih drugih držav; petič, pred sestankom naj bi MBR preverila navodila držav članic in skušala predvideti potek obravnave tega vprašanja.

V tem podpoglavju sem poskušala na grobo predstaviti, kako poteka oz. naj bi potekala koordinacija dela med MZZ, slovenskimi veleposlaništvi v evropskih prestolnicah in MBR oz. Stalnim predstavništvom pri EU. Glede na izjemno vlogo slednjega in glede na potrebo po natančnejši analizi vloge bilateralnih predstavništev RS v prestolnicah držav članic in pristopnic EU, prav tej tematiki namenjam naslednje podpoglavje.

6.3. DIPLOMATSKÉ MISIJE REPUBLIKE SLOVENIJE V OKVIRU EVROPSKE UNIJE

Kot država kandidatka je bila RS v času pogajanj uradno v stiku predvsem z EK, saj le-ta, na podlagi mandata Sveta EU, vodi pogajanja za vstop tretje države v EU. Komunikacija z EK se je odvijala neposredno med Ljubljano in Brusljem ter prek delegacije EK⁸² v Ljubljani. S podpisom pristopne pogodbe se je mandat EK sklenil. Komunikacija se je tako delno preusmerila iz EK na države članice, s katerimi se RS o različnih vprašanjih, ki so na evropski agendi, že pogaja. Komunikacija z državami članicami poteka med stalnimi predstavništvimi držav članic pri EU v Bruslju ter prek veleposlaništev v posameznih prestolnicah držav članic. Skratka, po besedah ministra za zunanje zadeve dr. Dimitrija Rupla (2003b):

⁸¹ Dobesedni prevod: papir, ki ne obstaja. Gre za način diplomatske korespondence, kjer na papirju z besedilom ni videti izvora besedila.

⁸² Delegacija EK v Ljubljani se s 30. aprilom 2004 zapre. Namesto te, se bo 1. maja odprlo predstavništvo EU s spremenjeno vlogo, ki še ni točno določena. Znano je, da bo predstavništvo po obsegu manjše (Delegacija Evropske komisije v Sloveniji, Tinca Štokojnik (vodja odnosov z javnostmi), elektronska pošta: tinca.stokojnik@cec.eu.int (5.1.2004)).

Slovenija pričakuje, da informacije o njenih dosežkih čimprej in v čim bolj primerni obliki dosežejo nosilci v tujini. Slovenija od svoje diplomacije pričakuje, da partnerjem v Evropski uniji predstavlja jasna, prepoznavna in enotna stališča.

Diplomatska predstavništva bodo v pogojih članstva RS v EU sprejemala navodila za delovanje in predstavljanje nacionalnih stališč navzven v okviru vseh področij delovanja EU, ne le SZVP ter EVOP, ki jih na nacionalni ravni koordinira MZZ. Tako bo lahko MZZ po navodilu Ministrstva za kmetijstvo (prek SVEZ) poslalo navodilo za zastopanje slovenskih interesov na področju kmetijstva.

Kakšno vlogo torej pridobiva oz. bo imelo slovensko Stalno predstavništvo v Bruslju ter kako bi lahko opredelili vlogo veleposlanštev RS v državah članicah v okoliščinah članstva v EU, sta vprašanji, ki jih obravnavam v nadaljevanju.

6.3.1. VLOGA MISIJE/STALNEGA PREDSTAVNIŠTVA REPUBLIKE SLOVENIJE

PRI EVROPSKI UNIJI V BRUSLJU

MBR, ki se bo z vstopom RS v EU preimenovala v Stalno predstavništvo, ima ključno, zelo raznoliko in široko zasnovano vlogo predvsem v okviru multilateralne evropske diplomacije, katero sem analizirala v prejšnjem poglavju. "Ne gre za klasično diplomatsko predstavništvo, temveč za orodje vlade, MZZ, SVEZ in ne nazadnje parlamenta"⁸³, je v okviru posveta o delovanju slovenske diplomacije v pogojih članstva v EU pojasnil dr. Janez Potočnik.

Predstavniki, ki delujejo znotraj MBR, se vsakodnevno udeležujejo sestankov različnih ravni v okviru hierarhije Sveta EU, kjer je njihova glavna naloga zagovarjati predčasno usklajeno nacionalno stališče glede na posamezne točke dnevnega reda. Stalni predstavnik, vodja MBR veleposlanik dr. Ciril Štokelj je po štirih mesecih od podpisa pristopne pogodbe pojasnil (Kocijančič, 2003):

Slovenski diplomati sodelujejo v vseh delovnih skupinah /.../ z izjemo delovne skupine za širitev, ter na obeh Coreperjih /.../. Ministri redno prihajajo na zasedanja svetov, opazovalno funkcijo imamo tudi v Evropskem svetu. Na ta način imamo zdaj dostop do vseh informacij, ki smo jih prej iskali po vseh mogočih poteh. Smo aktivni opazovalci, kar pomeni, da se lahko vključimo v razpravo v vsaki točki, nimamo le pravice glasovati /.../.

⁸³ STA (15.9.2003) *Diplomacija ključna za uspešno in učinkovito delovanje Slovenije v EU (daljše)*. <http://www.sta.si/tisk.php?id=734325&s=s> (15.9.2003).

Zaradi potreb uspešnega delovanja MBR se je le-ta že v prvih mesecih po začetku obdobja aktivnega opazovanja v evropskih institucionalnih okvirih prestrukturirala. Vsak diplomat pokriva točno določeno število delovnih skupin in ima stalne stike z nacionalno administracijo. Do polnopravnega članstva bi bilo treba rešiti še nekatere tehnične težave, povezane z elektronskim poslovanjem, prenosom zaupnih podatkov, itd. Učinkovito sredstvo za neposredno komuniciranje med Brusljem in Ljubljano bi bila tudi vzpostavitev zaščitene video konference.

Ključne naloge Stalnega predstavništva RS pri EU so naslednje (Kresal, 2003): a) zbiranje informacij v okviru evropskih institucij, njihova analiza in posredovanje Ljubljani (vloga oči in ušes držav članic); b) predstavljanje RS v pogajanjih v evropskih multilateralnih okvirih, sodelovanje z evropskimi institucijami; c) predstavljanje baze v Bruslju za nacionalne pogajalce; č) neposredno sodelovanje s predstavniki ostalih držav članic (na delovnih skupinah se imajo slovenski predstavniki možnost seznaniti s stališči ostalih držav članic glede nekega vprašanja in jih posredovati v RS; s tem se v RS lažje oblikujejo stališča in se prihrani pot pridobivanja stališč prek DKP v prestolnicah držav članic); d) vzdrževanje stikov s predstavniki medijev (medijska diplomacija) ter najpomembnejše e) zagotavljanje prisotnosti nacionalnih predstavnikov na vseh delovnih sestankih v okviru Sveta EU.

Pri izvajanju nalog MBR/Stalnega predstavništva je naveza z administracijo v Ljubljani izrednega pomena. Gre za obojestransko dopolnjevanje. Stalna predstavništva pri EU, ki so o podrobnostih evropskih politik in stališčih drugih držav do posameznih sprotnih vprašanj najbolj obveščena, so temeljna informacijska vez med Brusljem in nacionalnimi vladami (Zupančič, 2003a: 101), hkrati pa je izredno pomembno, da Stalno predstavništvo s strani RS pravočasno dobi jasen mandat, pogajalske cilje ter kratkoročne in srednjeročne strateške cilje oz. prioritete RS na posameznih področjih. Stalna komunikacija s prestolnico je bistvena predvsem zato, ker tako MBR/Stalno predstavništvo, torej prek MZZ, dobi tudi informacije glede dogajanj, poteka lobiranja na posameznih veleposlaništvih v prestolnicah ostalih držav članic EU in se seznanijo z dejavnostmi na ostalih slovenskih misijah pri mednarodnih organizacijah. Komunikacija naj ne bi potekala neposredno npr. med veleposlaništvom v Rimu in Stalnim predstavništvom, temveč je predpisano, da morajo iti vse informacije prek MZZ, kar je časovno problematično, saj tako potuje diplomatsko sporočilo v elektronski obliki iz MBR oz. bodočega Stalnega predstavništva do veleposlaništva do dva dni. Poleg časovne stiske, se problemi kažejo tudi v samih oblikah poročil, ki prihajajo iz MBR na

MZZ in bilateralna predstavništva, saj so pogosto obsežna in polna malo razumljivih kratic in nazivov. Poročila naj bi vsebovala strnjene informacije, analitične zaznamke ter ob koncu krajši povzetek in oceno.

Najpomembnejša raven v okviru Sveta EU je Coreper, kjer predstavniki držav pripravljajo podlage za ministrska srečanja. Iz tega razloga je, še posebej za manjše države, ključna kakovost diplomatskega kadra na stalnem predstavništvu, saj si v primerjavi z večjimi državami članicami zaradi omejenosti kadrovskih virov ne morejo privoščiti niti velikega predstavništva niti ne morejo sproti pošiljati številnih uradnikov iz prestolnice v Bruselj, saj so stroški previsoki. Zaposleni na MBR⁸⁴ so tako diplomati kot tudi strokovnjaki iz različnih ministrstev (med državami članicami je približno razmerje med obema skupinama 40:60 (Heyes-Renshaw in Wallace, 1997: 220)). Velikost stalnega predstavništva v Bruslju je odvisna od same države članice ob upoštevanju predvsem sledečih dejavnikov (Hayes-Renshaw in Wallace, 1997: 222): velikosti države članice; razdalje med prestolnico države članice in Brusljem; števila področij, kjer ima država članica prednostne interese; od vprašanja predsedovanja določene države članice (ob predsedovanju se velikost stalnega predstavništva povprečno poveča za 25 odstotkov⁸⁵) in od datuma nastopa članstva (mlajše države članice so nagnjene k širšim predstavništvom). Najpomembnejše vloge na stalnem predstavništvu so zaupane stalnemu predstavniku z rangom veleposlanika, namestniku stalnega predstavnika, strokovnjakom za posamezna področja in svetovalcema "Antici" in "Mertens", ki skrbita za koordinacijo dela. Stalni predstavnik v bistvu opravlja dvojno funkcijo: prvenstveno se posveča vlogi predstavnika v okviru Coreperja II, hkrati pa vodi celotno predstavništvo. Mesto t.i. veleposlanika pri Evropski uniji je zaradi pomena EU za države članice izredno pomembno, naporno, zahtevno in politično izpostavljeno, saj mora vodja predstavništva poleg kakovosti dobrega diplomata združevati odlično poznavanja razmer v Bruslju in vzdrževanje pozitivnega odnosa s

⁸⁴ Na MBR je trenutno zaposlenih 31 diplomatov in 8 administrativnih sodelavcev (področje zunanjih zadev - 4 osebe; splošne zadeve, odnosi z javnostmi, pravna in institucionalna vprašanja - 3 osebe; veleposlanik, namestnica ter koordinacija dela Coreperja I in II - 4 osebe; obrambno, vojaško, politično sodelovanje - 2 osebi; notranje zadeve in pravosodje - 1 oseba; finančne zadeve in regionalni razvoj - 5 oseb; notranji trg, industrija, energetika, znanost, tehnologija, informacijska družba in okolje - 6 oseb; kmetijstvo, ribištvo in veterina - 2 osebi; transport - 1 oseba; kultura in šolstvo, socialne zadeve, zdravstvo - 2 osebi) (Misija RS pri EU v Bruslju, David Brozina, elektronska pošta: mission.bruxelles@gov.si (4.2.2004)).

⁸⁵ Npr. grška vlada je imela v času predsedovanja EU v misiji v Bruslju 150 zaposlenih, sedaj jih deluje 90.

predstavniki vlade v državi pošiljateljici. Drugo najpomembnejšo funkcijo na predstavništvu igra namestnik stalnega predstavnika, ki veleposlanika nadomešča ob njegovi odsotnosti. Vsebinsko mora dobro poznati področja, ki so predmet razprave na Coreperju I, katerega zasedanj se redno udeležuje. Tehnični svetovalci, svetovalci za posamezna področja ne le posredno sodelujejo pri oblikovanju nacionalnih stališč, temveč so ponavadi tudi zadolženi za sodelovanje v posameznih delovnih skupinah Sveta EU (če pristojno ministrstvo ne pošlje svojega predstavnika). Svetovalca "Antici" in "Mertens" sta tretji oz. četrti človek na predstavništvu, saj razbremenjujeta stalnega predstavnika oz. namestnika stalnega predstavnika s tem, ko prevzemata funkcijo organizacije in koordinacije dela, priprav sestankov v zvezi z Coreperjem II in Coreperjem I.

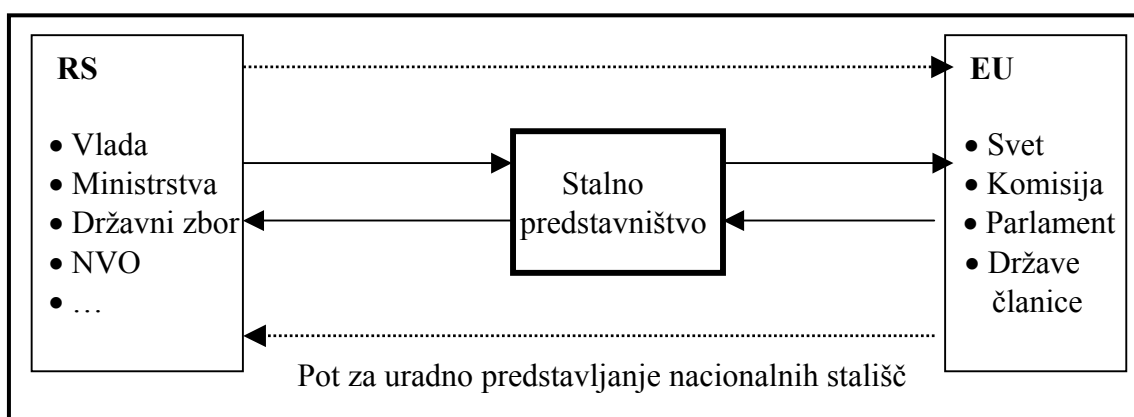
Naj na tem mestu omenim nekaj problemov v zvezi z delovanjem MBR, do katerih že prihaja oz. da katerih lahko v prihodnosti še pride. Ob vsem povedanem lahko opazimo, da je MBR morala relativno hitro stopiti v igro, saj gre za prehajanje iz nekega pasivnega v aktivno stanje. RS se ne more več pridružiti mnenju EU, temveč mora kot bodoča država članica imeti izoblikovano lastno stališče. Stalna predstavništva držav članic naj bi pri zastopanju nacionalnih interesov držav članic upoštevala navodila, ki jih dobijo iz prestolnice. V idealni sliki to pomeni, da naj bi slovenski predstavniki v Bruslju za vsako točko dnevnega reda dobili nacionalno stališče, oblikovano na nacionalni ravni v procesu koordinacije oz. vsaj informacijo, kaj je za državo še sprejemljivo in kaj ne. Kresal (2003: 24) pravi, da v okviru zasedanja Coreperja velja pravilo, da "če nimaš stališča, nimaš interesa v razpravi ali pa se z vsebino razprave ne strinjaš". Za aktivno sodelovanje MBR v Bruslju so stališča nujna. Problem je, da še tako učinkoviti sistemi notranje koordinacije ne oblikujejo vedno usklajenih in dokončnih stališč, kar se kaže tudi v slovenskem sistemu. Po mnenju Kresala (*Ibid.*) ima tu stalno predstavništvo pomembno vlogo, saj se "pogosto dogaja, da nacionalna stališča vsebujejo predloge, ki so bili s strani predstavništva poslani ob prvi dostavi dosjeja". Zaposleni na MBR pa se ne soočajo le s problemi pravočasnega pridobivanja stališč, temveč so tudi, glede na naloge, izpostavljeni preobremenjenosti. Ne gre le za delo "povezano z novo skupno zakonodajo, oblikovanjem nacionalnih stališč in zagovarjanje le-teh v Svetu"⁸⁶, servisom za oblike delegacij iz Slovenije"

⁸⁶ Naj kot zanimivost omenim, da približno 60 odstotkov zasedanj vseh delovnih skupin v okviru Sveta traja en dan, 30 odstotkov več kot en dan in le 10 odstotkov polovico dneva (Schaefer et al., 2000: 30).

(Kresal, 2003: 27-28) in ne nazadnje za delo povezano s širitvijo Unije. Diplomati na Stalnem predstavništvu RS pri EU bodo morali tudi "opravljati 'nevidno' delo predstavnika države v mednarodnem okolju" (Kresal, 2003: 28), ki poteka na neformalni ravni. Iz tega razloga in glede na časovni pritisk je potrebna ustrezna organizacijska in kadrovska struktura stalnega predstavništva, ki pa vodi do naslednjega problema. Glede na naloge stalnega predstavništva, ki ne zahtevajo le strokovnosti in primernih osebnostnih značilnosti, temveč predvsem delo prek delovnega časa, je treba razrešiti problem motivacije dela, sicer bo stalno predstavništvo postalo mesto pridobivanja izkušenj in tako odskočna deska ambicioznih diplomatov za zaposlitev v evropskih institucijah, kjer so motivacijski dejavniki boljši.

Stalna predstavništva imajo tako kot veleposlaništva status diplomatskega predstavništva, njihovo delo pa je po vsebini zelo različno od dela klasičnega DKP. Stališče, da je stalno predstavništvo le podaljšana roka MZZ, je dokaj napačno, saj velik del zaposlenih prihaja iz drugih ministrstev. Lahko trdimo, da kot stalna stična točka med nacionalnimi ministrstvi in evropskimi institucijami stalno predstavništvo opravlja številne funkcije, ki prispevajo k učinkovitejši koordinaciji evropskih zadev in k varovanju nacionalnih interesov v okviru pogajanj z državami članicami in EK. MBR naj bi bila tako podaljšana roka vlade, DKP pa podaljšana roka MZZ. Stalno predstavništvo resnično predstavlja "*sui generis* ustanovo" (Kresal, 2003: 28) v slovenski diplomatski mreži.

Slika 1: Spremenjena vloga Misije / Stalnega predstavništva



Vir: Kresal (2003)

6.3.2. VLOGA VELEPOSLANIŠTEV REPUBLIKE SLOVENIJE V DRŽAVAH

ČLANICAH EVROPSKE UNIJE

"Klasične bilaterale z državami EU je vedno manj, vendar se uveljavlja vsebinsko nova bilaterala, ki jo pogojujeta kontekst in zorni kot države članice EU", zato morajo v novih okoliščinah "v/si veleposlaniki v evropskih prestolnicah /.../ obvezno poznati vso evropsko problematiko, zakonodajo, politična dogajanja, ustanove, mehanizme /.../" (Rupel, 2003b).

Novim izzivom slovenske zunanje politike v okviru EU se iz organizacijskega vidika ustrezno prilagaja tudi slovenska diplomatsko-konzularna mreža. Tako sta v letu 2002 začeli delovati slovenski veleposlaništvi v Dublinu, na Irskem, in v Helsinkih, na Finskem. Sicer ima RS, glede na Poročilo MZZ (2002: 344), v tujini skupno odprtih 54 DKP, od tega 39 veleposlaništev, šest stalnih misij pri mednarodnih organizacijah, devet generalnih konzulatov in hkrati tudi 49 konzulatov na čelu z častnim konzulom. Diplomatske misije delujejo v vseh 15 državah članicah EU, razen v Luksemburgu, ki ga nerezidenčno⁸⁷ pokriva slovensko veleposlaništvo v Belgiji. Izmed devetih držav, ki bodo skupaj z RS vstopile v EU 1. maja 2004, ima RS v štirih delujoča veleposlaništva (Češka, Madžarska, Poljska, Slovaška), ostale države pristopnice pa pokriva nerezidenčno prek svojih veleposlaništev v drugih državah članicah (Grčija, Švedska, Danska, Italija). Reorganizacija diplomatsko-konzularne mreže bi morala, ob upoštevanju zunanjepolitičnih interesov, finančnih in kadrovskih omejitev, vsekakor omogočati potrebno fleksibilnost in racionalnost.

Tabela 1: Diplomatske misije RS v državah članicah in državah pristopnicah EU

| | Države članice | Veleposlaništva |
|----|-----------------------|---|
| 1. | Avstrija | Veleposlaništvo v Avstriji, Dunaj |
| 2. | Belgija | Veleposlaništvo v Belgiji, Bruselj (+ Luksemburg) |
| 3. | Danska | Veleposlaništvo na Danskem, Koebenhavn (+ Norveška, Islandija, Litva) |
| 4. | Finska | Veleposlaništvo na Finskem, Helsinki |
| 5. | Francija | Veleposlaništvo v Franciji, Pariz |
| 6. | Grčija | Veleposlaništvo v Grčiji, Atene (+ Ciper, Armenija, Gruzija) |
| 7. | Irška | Veleposlaništvo na Irskem, Dublin |
| 8. | Italija | Veleposlaništvo v Italiji, Rim (+ Malta, San Marino) |

⁸⁷ Poznamo nerezidenčno pokrivanje neke države s predstavništva lastne države v drugi državi ali nerezidenčno pokrivanje neke države prek tujega predstavništva.

| | | |
|-----|---------------------------|--|
| 9. | Luksemburg | pokriva Veleposlaništvo v Belgiji, Bruselj |
| 10. | Nemčija | Veleposlaništvo v Zvezni republiki Nemčiji, Berlin |
| 11. | Nizozemska | Veleposlaništvo na Nizozemskem, Haag |
| 12. | Portugalska | Veleposlaništvo na Portugalskem, Lizbona (Maroko) |
| 13. | Španija | Veleposlaništvo v Španiji, Madrid (+ Kuba, Andora) |
| 14. | Švedska | Veleposlaništvo na Švedskem, Stockholm (+ Estonija, Latvija) |
| 15. | Velika Britanija | Veleposlaništvo v Veliki Britaniji, London (+ Irska) |
| | | |
| | Države pristopnice | Veleposlaništva |
| 1. | Ciper | Veleposlaništvo v Grčiji, Atene (pokriva Ciper) |
| 2. | Češka | Veleposlaništvo v Češki republiki, Praga |
| 3. | Estonija | Veleposlaništvo na Švedskem, Stockholm (pokriva Estonijo) |
| 4. | Latvija | Veleposlaništvo na Švedskem, Stockholm (pokriva Latvijo) |
| 5. | Litva | Veleposlaništvo na Danskem, Kopenhagen (pokriva Litvo) |
| 6. | Madžarska | Veleposlaništvo na Madžarskem, Budimpešta (Ukrajina, Bolgarija, Moldavija) |
| 7. | Malta | Veleposlaništvo v Italiji, Rim (pokriva Malto) |
| 8. | Poljska | Veleposlaništvo na Poljskem, Varšava (+ Romunija) |
| 9. | Slovaška | Veleposlaništvo na Slovaškem, Bratislava |
| | | |
| | | Stalne misije |
| | Avstrija | Stalna misija pri OVSE v Avstriji, Dunaj |
| | Belgija | Stalna misija pri Evropski uniji v Belgiji, Bruselj |
| | Belgija | Stalna misija RS pri zvezi NATO in ZEU v Belgiji, Bruselj |
| | Francija | Stalno predstavništvo pri Svetu Evrope v Franciji, Strasbourg |

Vir: prirejeno po MZZ (2003a) Predstavništva Republike Slovenije. *Imenik diplomatsko - konzularnih predstavništev Republike Slovenije v tujini: veleposlaništva in misije*. http://www.sigov.si/mzz/veleposlan_misi_in_konz/veleposlanistva_Republike_slovenije.doc (12.1.2004).

Vloga slovenskih veleposlaništev v prestolnicah držav članic in držav pristopnic se spreminja. V okoliščinah članstva bodo DKP RS vsebinsko postali del notranjega prostora EU, kar je posredno poudaril že leta 2001 minister za zunanje zadeve dr. Dimitrij Rupel (2001):

Ko Slovenija postane članica, bodo tiste zadeve, ki so bile nekoč zunanje, postale tako rekoč domače zadeve notranje zadeve. Diplomati in drugi uradniki, ki se bodo ukvarjali z njimi, bodo morali biti v teh zadevah, kot se reče, doma. To bo veliki skok in veliki met slovenske (zunanje) politike.

Kljub temu se bilateralni odnosi med posameznimi državami članicami EU ne bodo oblikovali le okoli pogajalske mize v Bruslju, temveč bodo le-ti še vedno odvisni od delovanja bilateralnih predstavništev v državah sprejemnicah, kjer so pristojni za koordinacijo posameznih tematskih področij, ki jih uvrstijo v širši okvir odnosov med državo sprejemnico in državo pošiljateljico (Paschke, 2000: 6). Glavne naloge veleposlaništev v evropskih prestolnicah povzemam po poročilu, ki ga je napisal Paschke (2000: 7-9) po koncu raziskave 14 nemških veleposlaništev v državah članicah EU: a) analitično poročanje (ocenjevanje političnega 'razpoloženja' v državi sprejemnici in pojasnjevanje razlogov za zastopanje določenega stališča države sprejemnice pri posameznem vprašanju, ki se nanaša na evropske zadeve ali bilateralne odnose); b) javna diplomacija (vodenje stalnega dialoga z vsemi ciljnim javnostmi in spodbujati razumevanje za stališča, ki jih ima država pošiljateljica glede določenega evropskega ali bilateralnega vprašanja); c) promocija gospodarstva, podpiranje gospodarske odprtosti; č) pospeševanje mednarodnega kulturnega sodelovanja; d) konzularne funkcije; e) spremljanje dogodkov in poročanje, vodenje odnosov z javnostmi; f) nudenje organizacijsko-logistične podpore za obisk delegacij iz države sprejemnice. V bistvu narava dela DKP "ostaja bolj ali manj enaka", lahko govorimo le o evoluciji diplomacije, "njenem prilagajanju spremenjenim razmeram", torej v našem primeru razmeram, ki so v povezani z EU oz. evropsko diplomacijo (Cerar, 1999: 37). Potreba po prilagajanju nalog diplomatsko-konzularne mreže članstvu RS v EU je omenjena tudi v dokumentu 'Primerna zunanja politika':

S članstvom v EU se bo povečala potreba po predstavljanju in pojasnjevanju interesov, stališč in delovanja v odnosu do nevladnih organizacij, organizacij civilne družbe, itn., po analiziranju različnih specifičnih vprašanj, ki izstopajo v državi sprejemnici. Več bo dela pri promociji jezika, kulture, turizma itn.

Slovenski diplomati, akreditirani v državah članicah EU, bodo tako v okoliščinah članstva morali, poleg že nekaterih omenjenih nalog, lobirati za slovenske interese na tistih področjih evropske agende, ki so ključna za RS, da bi zagotovili potrebno podporo, ko se sprejemajo odločitve na multilateralni ravni EU. Delovati bodo morali na ravni bilateralne evropske diplomacije, da bi prispevali k večji uspešnosti slovenskih predstavnikov na ravni multilateralne evropske diplomacije. Še več, nekaterih bilateralnih vprašanj v prihodnosti celo ne bo več mogoče ločiti od vprašanj povezanih z EU, saj se bodo evropske zadeve nanašale na vseh 25 članic. Prav iz tega razloga pomen

bilateralnih diplomatskih misij ne bi smel biti podcenjen. Vloga veleposlaništev v državah članicah se bo po širitvi torej spremenila oz. celo povečala. Zaradi velikega števila članic predstavnikom države v posameznih delovnih telesih EU v Bruslju ne bo več uspelo vzpostaviti dovolj trdne mreže neformalnih stikov, ki služi pridobivanju in usklajevanju stališč v posameznih vprašanjih. To vrzel naj bi v prihodnosti zapolnila veleposlaništva v državah članicah. Veleposlanik dr. Ciril Štokelj je pojasnil, da je preoblikovanje mreže DKP v RS nujen korak ter hkrati poudaril (Kocijančič, 2003):

Kot se morajo ministrstva prilagoditi delovanju v pogojih članstva, morajo to storiti tudi vsa slovenska veleposlaništva, predvsem tista v drugih članicah EU. Sodelovati bodo morala pri oblikovanju slovenskih stališč in pri njihovi predstavitvi. Države članice v drugih prestolnicah zagovarjajo svoja stališča, saj se koalicije tvorijo že v samih državah, v Bruslju tega časa ni. Iskati podporo in lobirati za svoja stališča bo morala v prestolnicah drugih članic tudi Slovenija.

Sprememba vloge slovenskih veleposlaništev je že opazna. Po mnenju začasnega odpravnika poslov Alain Brian Berganta⁸⁸ se je vloga slovenskega veleposlaništva na Finskem po podpisu pristopne pogodbe bistveno spremenila. Pred tem so bile države kandidatke (tudi RS) vabljene na t.i. *briefinge*⁸⁹ v ministrstvo za zunanje zadeve po pomembnih EU dogodkih, po aprilu 2003 pa se države pristopnice skupaj s članicami udeležujejo rednih *briefingov* v ministrstvu za zunanje zadeve pred npr. zasedanjem GAERC, *briefingov* na Vladnem sekretariatu za evropske zadeve pred zasedanji Evropskega sveta, itn. V času italijanskega predsedovanja EU (druga polovica leta 2003) so bili vsi veleposlaniki vključeni v redna mesečna srečanja, pogovore in delovna kosila s predsednikom vlade, zunanjim ministrom, finančnim ministrom in vodjo opozicije. Enako je veljalo za dejavnosti predstavništva Evropske komisije na Finskem. Po grobi presoji lahko trdim, da se je delo na veleposlaništvih v državah članicah že samo po 16. aprilu 2003 povečalo za tretjino, saj je že v osnovi povečana frekvenca uradnih, protokolarnih in družabnih dogodkov.

Naj pri vprašanju vloge bilateralnih veleposlaništev podam primer Danske⁹⁰, ki je postala članica EU skupaj z Irsko in Veliko Britanijo leta 1973, kar pomeni, da ima že izkušnje na področju delovanja diplomatskih misij v pogojih članstva v EU. Danska

⁸⁸ Veleposlaništvo RS na Finskem, Alain Brian Bergant (začasni odpravnik poslov), elektronska pošta: brian.bergant@mzz-dkp.gov.si (13.12.2003).

⁸⁹ *Briefing* (ang.) – navodila, dajanje napotkov.

⁹⁰ Podatki pridobljeni na MZZ (4.8. – 28.11.2003).

veleposlaništva so v članicah EU intenzivno vključena v delo na področju EU zadev. Od njih se zahteva poročanje o vseh pomembnih temah v državi sprejemnici, ki so povezana z delom danske diplomacije na področju EU zadev. S strani Stalnega predstavništva v Bruslju veleposlaništva prejemajo vse bistvene informacije. MZZ jim istočasno kot predstavništvu v Bruslju posreduje vsa navodila in informacije, ki vsebujejo dansko politično linijo do posameznih obravnavanih vprašanj. Le podrobnejših navodil, ki so namenjena predstavništvu v Bruslju MZZ ne posreduje v vednost veleposlaništvom v državah članicah.

S članstvom v EU pa se ne bo povečala samo aktivnost klasične diplomacije, temveč bo treba več pozornosti posvečati tudi javni, parlamentarni, kulturni in gospodarski diplomaciji ter znanstvenemu sodelovanju. V primeru RS bo pomembno vlogo v pogojih članstva v EU igrala ekonomska diplomacija, predvsem v "iskanju informacij o potencialnih splošnih možnostih in pogojih za prodor na določene trge" in hkrati informacij za "odstranjevanje še obstoječih omejitev na posameznih trgih"⁹¹. Osnovne naloge (MZZ, 2003b) slovenske ekonomske diplomacije⁹² se v pogojih članstva načeloma ne bodo spremenile: a) pomoč slovenskemu gospodarstvu pri internacionalizaciji njihovega poslovanja; b) promocija RS in njenega gospodarstva v svetu, ki ima za končni cilj povečanje izvoza slovenskih proizvodov in storitev, privabiti tuje vlagatelje ter turiste v RS; c) vzpostavljanje in vzdrževanje stikov z družbenimi krogi, s pomočjo katerih bodo MZZ, veleposlaništva in generalni konzulati postopoma oblikovali slovenske lobije v posameznih državah; č) zaščita slovenskih gospodarskih in nacionalnih interesov. Novi pogoji bodo vplivali na spremembo regionalnih prioritet, na načine in oblike delovanja. Februarja 2004 je začel veljati Sporazum o medsebojnem sodelovanju med MZZ in Ministrstvom za gospodarstvo RS, ki opredeljuje zlasti oblike, načine ter vsebine sodelovanja med ministrstvoma, določa predlaganje kandidatov, izbiro in postopek imenovanja diplomatov za ekonomsko področje, ureja priprave in usposabljanje kandidatov in določa status diplomatov za ekonomsko področje ter vsebinsko opredeljuje njihova dela in naloge. Gospodarska diplomacija v okviru EU se ne bo osredotočila le na nacionalne ekonomske interese,

⁹¹ (2002) *Primerna zunanja politika: temeljne prvine zunanje politike Republike Slovenije ob vključevanju v evroatlantske povezave*, http://www.sigov.si/mzz/minister/mnenja/primerna_zunanja_politika.html (5.10.2003).

⁹² Skupno število diplomatov, ki delujejo na področju ekonomske diplomacije je dvajset, od tega jih šest prihaja iz MZZ, enajst iz Ministrstva za gospodarstvo, eden iz Banke Slovenije, eden iz Gospodarske zbornice Slovenije ter eden iz SVEZ (februar 2004).

temveč bo delovala tudi na področju razvojne pomoči. Posledično bo treba ne le prilagoditi delovanje slovenske diplomatske mreže, temveč tudi okrepiti sodelovanje s civilno družbo, akademskimi institucijami in gospodarskimi subjekti. Pri tem je navznoter pomembno, da se zagotavlja čimboljša koordinacija in pretok informacij ter ohranja stalen stik med stroko in politiko pri sprejemanju odločitev.

Glede na nekatere že omenjene bodoče naloge slovenskih bilateralnih predstavništev v državah članicah in glede na široko agendo EU bi bilo treba na vsakem veleposlaništvu zadolžiti najmanj enega diplomata z nalogo spremljanja informacij s področja evropskih zadev in vodenja stalne komunikacije z MZZ (bodočim Oddelkom za koordinacijo), kar seveda za RS predstavlja problem, saj ima npr. veleposlaništvo na Finskem zaposlenega le enega diplomata⁹³. Zanimiv sistem imajo Finci, kjer Stalno predstavništvo v Bruslju pripravlja seznam zadev za katere sodi, da bi bilo dobro, da jim veleposlaništva v državah članicah sledijo. Kar zadeva spremembe na kadrovskem področju, naj poudarim, da je treba okrepiti tudi veleposlaništvo v predsedujoči državi članici. Zakaj? Če RS želi, da se posamezna točka uvrsti na dnevni red posamezne delovne skupine, je treba problem najprej predstaviti v prestolnici predsedujoče države, ga podpreti z argumenti in si tako pridobiti naklonjenost predsedujoče države, da ta problem izpostavi kot problem Skupnosti. V času, ko je država gostiteljica predsedujoča EU, se tako obseg dela na veleposlaništvu močno poveča iz predvsem naslednjih razlogov: redni stiki veleposlaništev z MZZ države gostiteljice, večja koncentracija oz. sosledje dogodkov, nudenja organizacijske in logistične podpore lastnim delegacijam in spremljanje *briefingov*, ki jih organizira Predsedstvo. Naj za ponazoritev na kratko predstavim delovanje⁹⁴ slovenskega veleposlaništva v Rimu (VRI – Veleposlaništvo Rim) v času predsedovanja Italije EU v drugi polovici leta 2003 (od 1. julija do 31. decembra). Glede na koncentracijo dogodkov in na dejstvo, da je večina srečanj potekala izven Rima, so se na VRI po predhodnem dogovoru z MZZ oz. Sektorjem za evropske integracije in ekonomske odnose odločili za takšen način delovanja, da so spremljali dogodke v Rimu, zunaj njega pa le takrat, ko je šlo za srečanja šefov države, predsednikov vlad ali ministrov za zunanje zadeve. Po koncu prvega trimesečja italijanskega predsedovanja je bilo zgolj v Italiji kot predsedujoči državi organiziranih 51 zasedanj ali sestankov za članice EU in pristopnice. Organizacijsko-logistično

⁹³ Veleposlaništvo RS na Finskem, Alain Brian Bergant (začasni odpravnik poslov), elektronska pošta: brian.bergant@mzz-dkp.gov.si (13.12.2003).

⁹⁴ Podatki pridobljeni na MZZ (4.8. – 28.11.2003).

najbolj zahtevna je bila otvoritev in prvo zasedanje Medvladne konference, 4. oktobra 2003 v Rimu, ki sta se jo udeležila predsednik vlade mag. Anton Rop in minister za zunanje zadeve dr. Dimitrij Rupel. Za časa predsedovanja Italije EU je bilo na ozemlju Italijanske republike organiziranih še 32 obiskov na ministrski ravni, 10 na ravni državnih sekretarjev in 15 na nižjih ravneh. VRI je v dogovoru z resornimi ministrstvi organizacijsko-logistično pripravilo obisk delegacije in/ali sodelovalo na zasedanjih. Nadalje je VRI tudi ponujalo organizacijsko podporo delegacijam Državnega zbora, guvernerju Banke Slovenije in predsedniku Gospodarske zbornice Slovenije. Poleg teh aktivnosti so se diplomati udeleževali *brifingov* o vsebini in organizaciji pred vsakim formalnim ali neformalnim ministrskim zasedanjem, ministrsko konferenco kot tudi ostalimi pomembnejšimi dogodki v okviru predsedovanja. Za RS je bilo to prvo predsedovanje, ki se ga je udeležila v enakem obsegu - skozi celotno predsedovanje - kot sedanje članice EU. Predsedovanje se je izkazalo kot precej zahtevna naloga za manjša veleposlaništva, med katere sodi tudi VRI. Poleg potrebe po okrepitvi slovenskega veleposlaništva v državi članici, ki predseduje Svetu EU, bi morali razmisliti, ali bi bilo treba dodatno okrepiti določena slovenska veleposlaništva v določenih državah članicah v skladu s slovenskim nacionalnim interesom. Tako je Irska nekatera svoja veleposlaništva (v Berlinu, Parizu in Rimu) dodatno okrepila s kmetijskimi atašeji, ki nudijo podporo pri oblikovanju stališč pred zasedanjem Sveta za kmetijstvo in ribištvo.

Seveda pa slovenska diplomacija v okoliščinah članstva v EU ne sme pozabiti na DKP, ki delujejo izven EU, saj je njihova vloga prav tako pomembna za uresničevanje interesov RS. Če vzamemo za primer veleposlaništvo RS v Ottawi, Kanada. Glede na to, da je Kanada pomemben svetovni in strateški partner tako EU kot tudi RS, bo delovanje slovenskega veleposlaništva v Ottawi in tudi bilateralno sodelovanje vedno bolj pogojeno z danostmi EU. Ker EU deluje kot globalni dejavnik si RS ne more privoščiti izključevanja svojih DKP izven držav članic EU. Diplomacija ima pomembno vlogo tudi z odnosi držav nečlanic EU, v slovenskem primeru predvsem držav Jugovzhodne Evrope, saj RS pričakuje, da bo s članstvom v EU postala ena izmed referenčnih točk za to območje. Nedvomno morajo biti tudi zunajevropski DKP obveščeni o vseh vidikih delovanja RS znotraj EU.

6.4. POTREBA PO KONSISTENTNOSTI DELOVANJA REPUBLIKE SLOVENIJE NA ZUNANJEPOLITIČNEM PODROČJU V OKVIRU EVROPSKE UNIJE

Nauk t.i. opazovalnega obdobja, od aprila 2003 do maja 2004, je po mnenju ministra za evropske zadeve dr. Janeza Potočnika za Slovenijo preprost (Zupančič, 2003b):

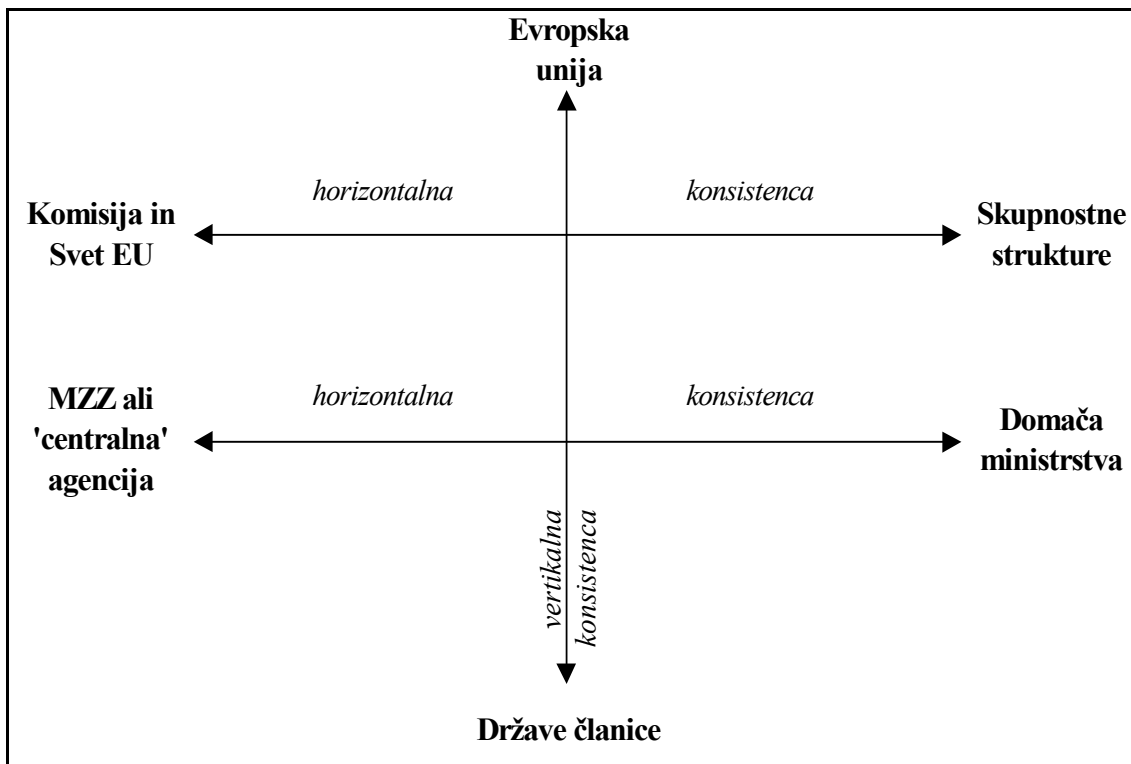
Treba je poenostaviti postopke, znati najti tematike, ki so vredne dodatnega napora, znati ločiti seme od plevela, torej izluščiti nacionalni interes, potem pa doma priti do stališč, ki niso le ministrska, temveč vladna, tako da lahko umeščamo enake poglede v različnih evropskih formatih.

RS bo tako morala v tem enoletnem obdobju ne le ugotoviti kakšen postopek koordinacije evropskih zadev bi bil glede na njene sposobnosti najbolj primeren, hitro odziven na dogajanja, skratka učinkovit, temveč si tudi znati zastaviti jasne prioritete in cilje, kar bo nadalje veljalo za vsa leta članstva – po besedah dr. Janeza Potočnika: "vedeti moraš, kaj so tvoji ključni interesi, da lahko v te usmerjaš svojo energijo in moči" (Zupančič, 2002). Ne le minister za evropske zadeve, tudi minister za zunanje zadeve dr. Dimitrij Rupel je mnenja, da je za slovensko mednarodno prepoznavnost in uveljavljenost v mednarodni skupnosti potrebno "usklajeno delovanje celotne diplomatske mreže, ministrstva za zunanje zadeve in državne uprave", hkrati pa poudarja, da bomo v EU "uspešni in upoštevani, če se bomo uveljavili kot tisti, ki določene probleme poznajo bolje kot drugi" (Rupel, 2003b). Na kratko lahko trdimo, da bo RS morala znati ob vsakem vprašanju prepoznati svoje interese, jih preliti na papir, v dobro oblikovana stališča ter le-ta konsistentno zastopati v evropskem okviru. S takšnim delovanjem bo RS pripomogla k doseganju tako vertikalne kot tudi horizontalne konsistence⁹⁵ na zunanjepolitičnem področju, ki sta na ravni EU potrebni za uveljavljanje identitete Unije na mednarodnem prizorišču (PEU, člen B; člen 2 po Amsterdamski pogodbi). Vertikalna konsistenca se nanaša na odnose med državami članicami in EU, horizontalna konsistenca pa opredeljuje doslednost na nacionalni ravni

⁹⁵ Pod pojmom konsistenca (doslednost) razumem odsotnost kontradikcij, nasprotujočih si stališč. Konsistentnost na področju zunanjih aktivnosti EU sta Kenzler in Henning opredelila kot "koordinirano in koherentno obnašanje, ki temelji na sporazumu med Unijo in državami članicami ter, kjer so za doseganje enega cilja uporabljene primerljive in skladne metode, ki vodijo k nenasprotujoči si (zunanji) politiki" (Duke, 1999: 3). Nekateri avtorji izraz konsistenca zamenjujejo z izrazom koherenca. Tako Jörg Monar piše o pomenu "enotnosti in koherence" za učinkovito zunanjo politiko (Duke, 1999: 3).

posamezne države članice in usklajenost na zunanjepolitičnem področju na unijski ravni (Duke, 1999: 10).

Slika 2: Horizontalna in vertikalna konsistenca



Vir: Duke (1999: 11)

Čeprav ni pravne osnove za uveljavljanje konsistentnosti na področju drugega stebra prav zaradi njegove medvladne narave, obstaja v PEU člen (J.1; člen 11 v Amsterdamski pogodbi), ki pravi:

Države članice dejavno in brez pridržkov podpirajo zunanjo in varnostno politiko Unije v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti. Vzdržijo se vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi Unije ali ki bi lahko zmanjševalo njeno učinkovitost v vlogi povezovalne sile v mednarodnih odnosih.

Zagotavljanje doslednosti na zunanjepolitičnem področju pa ni le naloga držav članic, temveč gre za skupno odgovornost tako držav članic kot Unije same, kar opredeljuje tudi PEU, kjer je pomen konsistentnosti izražen kar na treh mestih: a) v členu A (člen 1 po Amsterdamski pogodbi), ki navaja, da je naloga Unije "dosledno in solidarno urediti odnose med državami članicami in njihovimi narodi"; b) v členu C (člen 3 po Amsterdamski pogodbi), ki pravi, da "enoten institucionalni okvir" zagotavlja doslednost in kontinuiteto pri dejavnostih Unije ter, da "/u/nija skrbi za doslednost zlasti

pri vseh svojih zunanjepolitičnih dejavnostih v okviru zunanje, varnostne, ekonomske in razvojne politike" ter c) v členu J.3 (člen 13 po Amsterdamski pogodbi), ki navaja, da "Svet zagotavlja enotnost, doslednost in učinkovitost delovanja Unije".

Kljub vzajemni odgovornosti držav članic in EU za zagotavljanje doslednosti, je vertikalno konsistenco predvsem na področju SZVP težko doseči zaradi dveh ključnih razlogov: prvič, ker med državami članicami obstaja mnogo različnih modelov nacionalne koordinacije evropskih zadev, in drugič, ker različna nacionalna stališča v evropskem okviru težko najdejo skupni imenovalac prav zaradi medvladne narave drugega stebra. Konsistentnost naj bi bilo po Dukeovem (1999: 13) mnenju najlažje doseči: a) na področjih, ki so s strani držav članic široko podprta (npr. zaščita človekovih pravic); b) kjer je objekt odločitve relativno oddaljen (npr. območje Velikih jezer v Afriki) ali c) kjer je bilo soglasje glede nekega vprašanja med državami članicami EU že doseženo znotraj drugega multilateralnega okvira (npr. OZN). Tako mora določena država članica upoštevati načelo konsistentnosti že znotraj lastnega nacionalnega koordinativnega sistema obvladovanja evropskih zadev in poskusiti najti ravnotežje med varovanjem nacionalnih interesov ter potrebo po zagotavljanju konsistentnosti na zunanjepolitičnem področju EU. Nedvomno je 'postopek', ki vodi do sprejema konsistentnega, usklajenega stališča glede kateregakoli odprtega zunanjepolitičnega vprašanja na ravni EU dolgoročen in zapleten, vendar je v prvi vrsti odvisen od prizadevanj držav članic.

Glede na navedeno je za konsistentnost diplomacije pri zastopanju stališč v evropskem okviru nujno, da ima RS, kot naj bi imele tudi ostale države članice, jasno postavljene cilje in prioritete, dobro vzpostavljeno koordinacijo evropskih zadev na nacionalni ravni ter ne nazadnje tudi voljo do sodelovanja in iskanja soglasja med vsemi članicami EU. RS naj bi bila po besedah zunanjega ministra dr. Dimitrija Rupla pripravljena sodelovati pri oblikovanju SZVP in prevzemati svoj del odgovornosti za uresničevanje skupnih evropskih ciljev⁹⁶.

⁹⁶ STA (18.4.2003) *Rupel v pismu Papandreuju poudaril nujnost oblikovanja SZVP*. <http://www.sta.si/tisk.php?id=702624&s=s> (27.10.2003).

6.5. SKLEP

Obdobje t.i. pripravnosti delovanja RS v pogojih članstva v EU se je začelo, kot sem že omenila, aprila 2003 s podpisom Pogodbe o pristopu. RS od takrat naprej sodeluje pri delu vseh institucij in teles EU, saj je pridobila vlogo aktivne opazovalke. Opazovalno obdobje je za slovenske priprave na članstvo izjemno koristno, saj ji omogoča kakovosten prehod na nov koncept dela, ki bo zahteval učinkovito koordinacijo evropskih zadev, katere cilj bo sprejem pravih odločitev v evropskih okvirih. Tu bo, kot smo že ugotovili, igrala pomembno vlogo MBR oz. bodoče Stalno predstavništvo, ki se v opazovalni funkciji vključuje v prvi vrsti v delo Sveta EU, kjer se vsaka država vsakodnevno pogaja za svoje interese, prednostne cilje. Nekatere države so bolj aktivne, druge manj. Kljub majhnosti slovenske administracije, si bomo morali velikost in moč države v okviru evropske diplomacije izboriti sami, s svojim znanjem, izkušnjami, zastavitvijo jasnih ciljev, v katere bomo usmerjali svojo energijo. Ključna bo ne le postavljena, temveč tudi utečena, fleksibilna koordinacija za obvladovanje evropskih zadev. Tako lahko potrdim drugo uvodno hipotezo. V pogojih polnopravnega članstva v EU, bo aktivna vloga diplomatskih misij odvisna od organizacije nacionalne administracije (koordinacije dela med notranjimi in zunanjimi akterji) in zastavljanja jasnih prioritet RS, kar tudi nadalje prispeva k doseganju tako vertikalne kot tudi horizontalne konsistentnosti. Toda, ali lahko v začetku leta 2004, več kot pol leta po podpisu pristopne pogodbe in le nekaj mesecev pred dejanskim članstvom Slovenije v EU, trdimo, da je postavljena organizacija administracije za koordinacijo evropskih zadev v Sloveniji optimalna? Iz Ljubljane se sedaj relativno dobro 'pokriva' Evropski svet, deloma Svet EU, nikakor ne delovnih skupin in Coreperja, ki, predvsem za majhno državo, predstavljata ključni ravni v procesu sprejemanja odločitev. Iz vsega povedanega lahko izluščimo štiri ključne razloge za neoptimalen potek koordinacije. Prvič, besede veleposlanika dr. Cirila Štoklja, da nekatere predloge stališč do obravnavanih vprašanj v okvirih Sveta EU pripravljajo kar na MBR ter jih dokončno v potrditev pošiljajo v Ljubljano (Kocijančič, 2003), kažejo na to, da del koordinativnega posla opravlja kar MBR. Tako obstaja nevarnost, da se del vlade premakne proti Bruslju, kar pa ne vodi k uspešnosti, saj morajo biti odločitve sprejete v sozvočju obeh polov, evropskega in nacionalnega, pri čemer slednji odločilno prispeva k razumevanju slovenskih interesov. Drugič, sporno je dejstvo, da MBR, ki ima drugačno vlogo, deluje po pravilih, ki veljajo za DKP. To pomeni, da je način kroženja dokumentov rigid, saj je predpisano, da so le-ti najprej poslani na MZZ, ki te

dokumente razdeli naprej. Lahko trdimo, da SVEZ kot pomemben akter v koordinacijski funkciji vstopa v igro prepozno. Obstaja torej pomanjkanje transparentnosti. Tretjič, reorganizacija sestave in delovanja akterjev, ki so vključeni v koordinacijo evropskih zadev na področju SZVP, poteka prepočasi. Za omenjeno področje je ključna čim hitrejša reorganizacija MZZ in diplomatsko-konzularne mreže, kar pomeni, da je za RS bistven čim hitrejši proces metamorfoze⁹⁷, spremembe oz. preobrazbe diplomatskega ustroja. Naj tu dodam, da je potek izvajanja funkcije koordiniranega pripravljavanja stališč s področja SZVP, ki je v rokah Projektne skupine za koordinacijo SZVP in EVOP, dokaj zapleten, kar nedvomno vpliva na časovno dimenzijo in ažurnost. Poleg tega tudi spremljanje dela MBR in MZZ na evropskem področju na veleposlaništvih v prestolnicah držav članic in pristopnic EU še ne poteka tako kot bi moralo, saj preprosto povedano nimajo kapacitet. Mrežo DKP bo nedvomno treba močneje vplesti v sistem evropskega delovanja. Zadnji razlog za še vedno neoptimalen potek koordinacije je razdelitev prav te med dva akterja, MZZ in SVEZ, kar v določeni meri povzroča trenja v samem sistemu. Kljub temu, da sta bila s sklepom vlade koordinatorja določena, še vedno obstajajo dvomi o tem, ali bi morala biti celotna koordinacija v pristojnosti SVEZ in ali naj bi v tem primeru MZZ le vsebinsko pokrival področje SZVP, kljub temu da je MZZ tisto ministrstvo, ki tradicionalno skrbi za to, da je "celota delovanja do tujine ustrezno usklajena" (Cerar, 1999: 33).

Lahko zaključimo z mislijo, da se bo tudi RS, kot so se prav gotovo tudi ostale države članice, v prvih letih članstva v EU soočila z marsikaterimi presenečenji, ki se ne bodo nanašala le na področje koordinacije evropskih zadev in ki se jim bo morala sproti prilagajati.

⁹⁷ Prim. podpoglavje 5.4.

7. ZAKLJUČKI

V diplomskem delu sem poskušala najprej predstaviti, kako evropski integracijski proces, ki je povezan s konceptom evropska diplomacija, hkrati z drugimi spremembami na mednarodnem prizorišču, vpliva na delovanje slovenskih diplomatskih misij. Skladno z na začetku opredeljenem ciljem diplomskega dela, raziskati koncept evropske diplomacije in v okviru tega proučiti vlogo diplomatskih misij RS ob vstopu v EU, v zaključku, kjer povzemam sklepe posameznih poglavij, ugotavljam, da je, tako kot sam koncept diplomacije, tudi koncept evropske diplomacije večplasten. Še več, na vseh ravneh evropske diplomacije je mogoče prepoznati nove izzive, s katerimi se bodo morala v pogojih polnopravnega članstva v EU soočiti tudi slovenska diplomatska predstavništva – v okviru bilateralne evropske diplomacije bodo namreč ključno vlogo igrala slovenska veleposlaništva v prestolnicah držav članic, znotraj multilateralne evropske diplomacije bo vodilno vlogo zasedlo Stalno predstavništvo RS pri EU v Bruslju, kakšno vlogo pa bo izbrala slovenska diplomacija pri prizadevanjih EU po vzpostavitvi t.i. enotne zunanje (diplomatske) službe pa je odvisno od tako evropskih kot tudi slovenskih prihodnjih odločitev. Seveda vlogo diplomatskih misij RS v današnji mednarodni skupnosti ne zaznamuje na svoj način le evropski integracijski proces, temveč nanjo bistveno vplivajo predvsem povečevanje števila subjektov v mednarodni skupnosti, širjenje mednarodnega dnevnega reda ter razvoj informacijsko-komunikacijskih tehnologij in pomen javnega mnenja, ki hkrati vodijo k nastanku nekaterih novih oblik diplomacije, kjer je najvidnejša javna diplomacija. S tem lahko potrdim prvo uvodno hipotezo, ki pravi, da *evropski integracijski proces, hkrati z drugimi spremembami v mednarodnem okolju, vpliva na vlogo diplomatskih misij RS v smislu narekovanja novih izzivov delovanja teh misij v evropskem diplomatskem okviru.*

Nadalje sem v diplomskem delu poskušala opredeliti dejavnike, ki vplivajo na učinkovito in aktivno delovanje diplomatskih misij v okviru že omenjene evropske diplomacije. Ob analizi načina koordinacije splošnih evropskih zadev, evropskih zadev na zunanjepolitičnem področju ter ob primerjavi nekaterih sistemov koordinacije s strani drugih evropskih držav (priloga), ugotavljam, da je primeren model organizacije dela med vsemi vpletenimi akterji tako v RS kot v tujini ključen ne le za aktivno delovanje bodočega slovenskega Stalnega predstavništva v Bruslju, temveč tudi za uspešno, pravočasno predstavljanje in pojasnjevanje slovenskih stališč glede nekega evropskega vprašanja s strani veleposlaništev v prestolnicah bodočih partnerjev RS, držav članic EU. Ne le od oblikovanega, fleksibilnega sistema koordinacije evropskih

zadev na nacionalni ravni, vendar tudi od postavljenih jasnih ciljev in ne nazadnje volje do sklepanja kompromisnih rešitev v multilateralnem evropskem okviru pa je posledično odvisno načelo konsistentnosti slovenske diplomacije pri zastopanju stališč v evropskem okviru, kar nadalje prispeva tudi k splošni doslednosti delovanja EU na področjih skupnih politik. Ob tem lahko nedvomno potrdim drugo zastavljeno hipotezo, ki pravi, da je *v pogojih polnopravnega članstva v EU bo aktivna vloga diplomatskih misij odvisna od organizacije nacionalne administracije (koordinacije dela med notranjimi in zunanjimi akterji) in zastavljanja jasnih prioritet RS na zunanjepolitičnem področju, kar tudi nadalje vodi do konsistentnosti pri zastopanju stališč v evropskem okviru.*

Kot ugotavljam v diplomskem delu, RS še ni dosegla optimalnega načina koordinacije evropskih zadev, vendar je na dobri poti. Slovenski predstavniki, delujoči na področju evropskih zadev, se morajo zavedati, da v bo imela v razširjeni EU vsaka država članica sorazmerno manj moči, kot bi jo imela v primeru manjšega števila držav članic. Tako bo RS v okoliščinah članstva v EU pri odločanju v Svetu EU imela, upoštevajoč Pogodbo iz Nice, le štiri od 345 glasov. Glede na to, da bo kvalificirana večina, ki je potrebna za sprejem velike večine zakonodaje, znašala 255 glasov hkrati z večino članic, glas RS, številčno gledano, ne bo imel velike teže. Zato bodo za uspešno uveljavljanje slovenskih interesov ključno vlogo odigrale diplomatske misije, tako Stalno predstavništvo v Bruslju kot tudi posamezna bilateralna predstavništva v prestolnicah držav članic. V Bruslju, na zasedanjih raznih delovnih skupin in odborov, pa tudi v ostalih prestolnicah držav članic bodo tako imela veliko težo usklajena nacionalna stališča, podprta s takšnimi argumenti, ki bodo pritegnili občinstvo ne glede na izvor idej. V okviru evropske diplomacije naj bi bila namreč kakovost argumenta pomembnejša od velikosti ali geopolitičnega položaja države članice. Tako si bomo morali kljub majhnosti slovenske administracije velikost in moč države določiti sami, s svojim znanjem, zastavitvijo jasnih ciljev ter z postavljenim, utečenim in fleksibilno koordinacijo za obvladovanje evropskih zadev. Povedanemu lahko dodam, da bo delovanje diplomatskih misij RS v pogojih polnopravnega članstva v EU stalno na preizkušnji, saj Evropa ni trdna arhitektura, ampak nekaj 'živega', stalno spreminjajočega.

8. SEZNAM SLIK IN TABEL

| | |
|--|-----------|
| Tabela 1: Diplomatske misije RS v državah članicah in državah pristopnicah EU | 61 |
| Slika 1: Spremenjena vloga Misije/Stalnega predstavništva..... | 60 |
| Slika 2: Horizontalna in vertikalna konsistenca..... | 69 |

9. SEZNAM VIROV

9.1. PRIMARNI VIRI

- (1987) Single European Act. OJ L 169, 29.6.1987, http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr14a.htm#C_Single_European_Act(25.11.2003). (Prevod, neuradna različica: Enotni evropski akt, OJ L 169, [http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/C03DE8C878627B2CC1256D04004783EC/\\$file/III+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/C03DE8C878627B2CC1256D04004783EC/$file/III+-+SL.doc) (28.11.2003)).
- (1991) *Temelji strategije zunanje politike Republike Slovenije*. Poročevalec Skupščine RS in Skupščine SFRJ, št. 11, 11-15, 26.3.1991.
- (1992) *Treaty on European Union*, <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc01.htm> (25.11.2003). (Prevod, neuradna različica: Pogodba o Evropski uniji. OJ C 191, [http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/7F08B8D637353345C1256D04004A374C/\\$file/XVI+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/7F08B8D637353345C1256D04004A374C/$file/XVI+-+SL.doc) (28.11.2003)).
- (1997) *Treaty of Amsterdam, amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European communities and certain related acts*, <http://www.europarl.eu.int/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> (25.11.2003). (Prevod, neuradna različica: Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte. OJ C 340, [http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/7F08B8D637353345C1256D04004A374C/\\$file/XVI+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/7F08B8D637353345C1256D04004A374C/$file/XVI+-+SL.doc) (28.11.2003)).
- (1999) *Deklaracija o zunanji politiki RS*, http://www.gov.si/mzz/zunanja_poli/deklaracij_o_zuna_poli_repu_slov.html (5.10.2003).
- (2001) *Treaty of Nice, amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. 2001/C 20/01, <http://ue.eu.int/cig/nice/default.asp?lang=en> (25.11.2003). (Prevod, neuradna

različica: Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte. OJ C 80, [http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/E64426F703917E30C1256D04004A4DE3/\\$file/XVIII+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/E64426F703917E30C1256D04004A4DE3/$file/XVIII+-+SL.doc) (28.11.2003)).

- (2002) *Primerna zunanja politika: temeljne prvine zunanje politike Republike Slovenije ob vključevanju v evroatlantske povezave*, http://www.sigov.si/mzz/minister/mnenja/primerna_zunanja_politika.html (5.10.2003).
- Commission of the European Communities (2001) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The Development of the External Service*. Brussels: COM(2001)381 final, 3. julij 2001, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0381en01.pdf (1.10.2003).
- Državni zbor RS (2003) *Predlog zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije*. Delovno gradivo, 10.11.2003.
- European Commission (2000) *The Development of the External Service: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, 2000COM0456. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0456en01.pdf (1.10.2003).
- European Commission (2001) *The Development of the External Service: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, 2001COM0381. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0381en01.pdf (1.10.2003).
- European Parliament (2000a) *Report on a Common Community Diplomacy*. Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, A5-0210/2000, 24 julij 2000.
- European Parliament (2000b) *A Common Community Diplomacy*. European Parliament Resolution on a Common Community Diplomacy, A5-0210/2000, OJ C 135, 7.5.2001, 69.
- European Parliament (2001) *Opinion of the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy on the European Union's Legal Personality*, 8. 11. 2001. V European Parliament (2001) *Report on the Legal Personality of the European Union* (2001/2021(INI)). Committee on Constitutional Affairs, FINAL A5-0409/2001, 21.11.2001.

- MZZ (2002) *Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije*. Ljubljana: Littera picta.
- MZZ (2003a) *Predstavništva Republike Slovenije. Imenik diplomatsko-konzularnih predstavništev Republike Slovenije v tujini: veleposlaništva in misije*. http://www.sigov.si/mzz/veleposlan_misi_in_kon/veleposlanistva_Republike_sl_ovenije.doc (12.1.2004).
- The European Convention (2003) *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*. CONV 850/03, Brussels, 18 July 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf> (25.11.2003). (Prevod, neuradna različica: Evropska konvencija (2003) Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo. CONV 850/03, Bruselj, 18. julij 2003, <http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/cc71010f24b3774bc1256bec004b28cd/ea39edd695cdfd1ec1256d9d00347651?OpenDocument> (28.11.2003)).
- *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 1961. International Law Commission, <http://www.un.org/law/ilc/texts/diplomat.htm> (1.7.2004).
- *Zakon o zunanjih zadevah – ZZZ-1*. Uradni list RS, št. 45/2001 z dne 7.6.2001. http://www.gov.si/mzz/zunanja_poli/zakon_o_zuna_zade.html, (5.10.2003).

9.2. SEKUNDARNI VIRI

- (1988) *Enciklopedija Slovenije*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- (2001) *Enciklopedija Slovenije*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- (2002) *Better Representation of the EU: European Commission announces next steps in Reform of its External Service*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/reform/ip02_987.htm (1.10.2003).
- Anderson, Stephanie (2001) *The Changing Nature of Diplomacy: The European Union, the CFSP and Korea*. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 4, 465-482.
- Arah, Metka (1995) *Evropska Unija: vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah consulting.
- Barston, R. P. (1988) *Modern Diplomacy*. London in New York: Longman.
- Bátora, Jozef (2003) *Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy. Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State*, http://www.arena.uio.no/publications/wp03_6.pdf (26.9.2003).

- Benko, Vladimir (1997) *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: FDV.
- Benko, Vladimir (2000a) *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Benko, Vladimir (2000b) *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Benko, Vlado (1998) Mesto in funkcije diplomacije v razvoju mednarodne skupnosti. V Milan Jazbec (ur.) *Diplomacija in Slovenci: zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*, 39-58. Celovec: Založba Drava.
- Bennet, A. Leroy, James K. Oliver (2002) *International Organizations: Principles and issues*, 7th ed. New Jersey, Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Berridge, G.R. (1987) *International Politics: States, Power and Conflict since 1945*. Wheatsheaf Books: Sussex, St. Martin's Press: New York.
- Borko, Saša (2003) *Smernice za delo na Misiji / Stalnem predstavnštvu Republike Slovenije pri EU v Bruslju*. Ljubljana: MZZ.
- Brglez, Milan (1998) Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava. V Milan Jazbec (ur.) *Diplomacija in Slovenci: zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*, 59-88. Celovec: Založba Drava.
- Bučar, Bojko (1992) *Univerzalizem in regionalizem v slovenski zunanji politiki*. Ljubljana: Teorija in praksa, 29, 5-6, 484-490.
- Burter, Michael (1999) Diplomacy without a State: the External Delegations of the European Commission. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2, 183-205.
- Cerar, Božo (1999) Diplomacija danes: Vloga veleposlanika oziroma diplomatsko-konzularnega predstavnštva. *Nova revija*, let. XVIII, št. 204/205.
- Colás, Alejandro (2002) *International Civil Society: Social movements in World Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Čačinovič, Rudi (1994) *Slovensko bivanje sveta: Razvoj in praksa diplomacije*. Ljubljana: Enotnost.
- Duke, Simon (1999) *Consistency as an Issue in EU External Activities*. European Institute of Public Administration, Working Paper 99/W/06, <http://aei.pitt.edu/archive/00000542/01/99w06.pdf> (6.10.2003).

- Duke, Simon (2003) *A Foreign Minister for the EU: But where's the Ministry?* Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', <http://www.clingendael.nl/cli/publ/diplomacy/pdf/issue86.pdf> (7.1.2004).
- Duke, Simon W. (2002) Preparing for European Diplomacy? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5, 849-870.
- Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja, 13. marec 1975. V Simoniti, Iztok (1995) *Multilateralna diplomacija*. Ljubljana: Teorija in praksa (posebna izdaja).
- Engelman, Andrej (2003) *Koordinacija evropskih zadev v Sloveniji*. Ljubljana: SVEZ, 10.11.2003.
- *European Diplomatic Programme*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/edp/intro/index.htm (1.10.2003).
- Finn, Edward (2000) International relations in a Changing World: A New Diplomacy. *Journal of International Affairs*, Vol. V, No. 2, <http://www.mfa.gov.tr/grupa/percept/V-2/efinn.htm> (17.9.2003).
- Gavran, Zdravko (2000) Reductionism vs. Globalism in the Field of Information (inter)Mediation to the Users in Diplomacy and State Administration. V Diplomatic Academy Year-Book – *Diplomacy for the Twenty-First Century: Knowledge Management*, International Conference, Dubrovnik, October 8-10, 1999, Vol. 2, No. 1, 145-148. Ministry of the Foreign Affairs of the Republic of Croatia: Diplomatic Academy.
- Grilc, Peter, Tomaž Ilešič (2001) *Pravo Evropske unije*: prva knjiga. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Grizold, Anton, Bogomil Ferfila (2002) *Varnostne politike velesil*. Ljubljana: FDV.
- Hayes-Renshaw, Fiona, Helen Wallace (1997) *The Council of Ministers*. New York: St. Martin's Press.
- Ibler, Vladimir (1987) *Rječnik međunarodnog javnog prava*. Zagreb: Informator.
- Jackson, Robert, Georg Sørensen (1999) *Introduction to International Relations*. New York: Oxford university Press.
- Janković, Branimir (1988) *Diplomatija: Savremeni sistem*. Beograd: Naučna knjiga.

- Jørgensen, Knud Erik (1999) Modern European Diplomacy: A Research Agenda. *Journal of International Relations and Development*, Vol. 2, No. 1 (1), 78-96.
- Kocijančič, Maja (2003) *Štokelj: obdobje opazovanja izjemno koristna priprava za članstvo v EU*. STA, 16.8.2003, <http://www.sta.si/tisk.php?id=728051&s=s> (6.11.2003).
- Kresal, Miran (2003) *Smernice za delo na Misiji Republike Slovenije pri Evropski uniji*, Ljubljana: MZZ.
- Lozar, Matej (2003) Slovenija in neformalni procesi odločanja v Svetu Evropske unije. V Janez Pezelj (ur.) *Prihodnost Evropske unije: zbornik*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Martin, Todd (2001) Virtual Diplomacy. *A Student Journal of International Affairs*, Vol. 2, http://www.carleton.ca/e-merge/v2_art/v2_art1/martin.pdf (26.9.2003).
- Melissen, Jan (2003) *Summit Diplomacy Coming of Age*. Discussion papers in Diplomacy. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', <http://www.clingendael.nl/cli/publ/diplomacy/pdf/issue86.pdf> (5.12.2003).
- Morgenthau, Hans J. (1995) *Politika med narodi: Borba za moč in mir*. Ljubljana: DZS.
- Moussis, Nicolas (1999) *Evropska unija – pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: zbirka Evropa.
- Murty, Bhagevatal Satyanarayana (1989) *The International Law of Diplomacy: The Diplomatic Instrument and World Public Order*. New Haven: New Haven Press; Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- MZZ (2000) *Deseta obletnica imenovanja prvega pooblaščenega predstavnika Republike Slovenije v tujini*, http://www.sigov.si/mzz/zunanja_poli/deseta_oble_imen_prve_poob_pred_repu_slov_v_tuji.html, (5.10.2003).
- MZZ (2003b) *Srečanje ministra dr. Rupla s predstavniki vodilnih slovenskih izvoznih podjetij*. http://sigov2sigov.si/mzz/novinarsko_sred/szj/03100101.html,
- Nick, Stanko (1997) *Diplomacija: metode i tehnike*. Zagreb: Barbat.
- Pahlavi, Pierre Cyril (2003) *Cyber-Diplomacy: A New Strategy of Influence*. Paper presented to the Canadian Political Science Association General Meeting 2003 Halifax, Nova Scotia, <http://www.cpsa-acsp.ca/paper-2003/pahlavi.pdf> (26.9.2003).

- Paschke, Karl Theodor (2000) *Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of the European Union*. <http://homepage.dtn.ntl.com/simon.kear/Paschke.htm> (16.9.2003).
- Petrič, Ernest (1980) *Nekateri komparativni vidiki mednarodnih organizacij*. Ljubljana: Teorija in praksa, 17, 9, 1120-1134.
- Plavšak, Kristina (2002) Communicative Diplomacy for the 3rd Millennium: Soft Power of Small Countries like Slovenia? *Journal of Political Marketing*, Vol. 1, No. 2/3, 109-122.
- Political Committee (1999) European Diplomatic Programme. V *The Future of European Diplomacy*, Favorita Papers 02/2001, 99-100. Dunaj: Diplomatska akademija.
- Robertson, David (1993) *A Dictionary of Modern Politics*, 2nd ed. Europa Publications Limited.
- Rupel, Dimitrij (2001) *Kaj počne in kaj želi doseči Slovenija na področju zunanje politike*. 28.1.2001, http://sigov2.sigov.si/mzz/minister/o_slov_zuna_poli.html (5.11.2003).
- Rupel, Dimitrij (2003a) *Slovenija in Evropska unija: skupaj v prihodnost* (Manifest 2004), <http://www.lids.si/default.asp?newsID=1063&nodeID=101> (22.11.2003).
- Rupel, Dimitrij (2003b) *Vloga diplomatskih predstavništva po pristopu Slovenije k Evropski uniji*. Nagovor na posvetu o delovanju slovenske diplomacije v pogojih članstva v Evropski uniji. Ljubljana, 15.9.2003. <http://sigov2.sigov.si/mzz/govori/03091501.html> (16.9.2003).
- Rupel, Dimitrij et al. (2000) *Deset let samostojne slovenske zunanje politike: maj 1990 – maj 2000*, http://www.sigov.si/mzz/zunanja_poli/deset_let_samo_slov_zuna_poli.html (13.11.2003).
- Russett, Bruce, Harvey Starr (1996) *Svetovna politika: izbira možnosti*. Ljubljana: FDV.
- Safire, William (1993) *Safire's New Political Dictionary: The Definitive Guide to the New Language of Politics*. New York: Random House.
- Satow, Ernest (1979) *A Guide to Diplomatic Practice*, 5th ed. by Gore-Booth, Pakenham. London, New York: Longman.

- Schaefer, F. Guenther et al. (2000) *The Experience of Member State Officials in EU Committees: A Report on Initial Findings of an Empirical Study*. http://www.eipa.nl/Eipascope/00/2000_3/scop2000_3_5.pdf (3.11.2003).
- Shea, Jamie (1998) *The Role of the Media in A Democratic Society*. <http://www.nato.int/docu/speech/1998/s980802c.htm> (2. 6. 2001).
- Simoniti, Iztok (1995a) *Multilateralna diplomacija*. Ljubljana: Teorija in praksa (posebna izdaja).
- Simoniti, Iztok (1995b) *Specialne misije*. Ljubljana: Teorija in praksa (posebna izdaja).
- *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. Elektronska izdaja, verzija 1.0. Inštitut za slovenski jezik Franca Ramovša ZRC SAZU in avtorji, DZS.
- STA (15.9.2003) *Diplomacija ključna za uspešno in učinkovito delovanje Slovenije v EU (daljše)*. <http://sta.si/tisk.php?id=734325&s=s> (15.9.2003).
- STA (16.7.2003) *MZZ o pripravi na delovanje v okoliščinah članstva Slovenije v EU in NATO (daljše)*. <http://www.sta.si/tisk.php?id=722134&s=s> (6.11.2003).
- STA (18.4.2003) *Rupel v pismu Papandreuju poudaril nujnost oblikovanja SZVP*. <http://www.sta.si/tisk.php?id=702624&s=s> (27.10.2003).
- STA (20.2.2003) *Vlada SVEZ pooblastila za koordinacijo evropskih zadev v pogojih članstva v EU (daljše)*. <http://www.sta.si/tisk.php?id=688349&s=s> (6.11.2003).
- STA (29.5.2003) *Vlada o koordinaciji evropskih zadev*. <http://www.sta.si/tisk.php?id=711521&s=s>, (6.11.2003).
- SVEZ (2003) *Koordinacija evropskih zadev v Vladi Republike Slovenije*. <http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/2cef02ed22378cecc1256be500459966/68254556a371f046c1256d3c002e0bfa?OpenDocument> (10.10.2003).
- Vlada RS (2003a) *Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 9. seji, 20. februarja 2003 (1. del)*, <http://www.uvi.si/slo/seje-vlade/sporocila/id/index.html?&> (10.10.2003).
- Vlada RS (2003b) *Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 23. seji, 29. maja 2003 (I.del)*, <http://www.uvi.si/slo/seje-vlada/sporocila/id/index.html?&> (10.10.2003).
- Vukadinović, Radovan (1995) *Diplomacija: strategija političnih pogajanj*. Ljubljana: Arah consulting.

- Weingerl, Aleš (2003) Mednarodnopravna osebnost Evropske unije. V Janez Pezelj (ur.) *Prihodnost Evropske unije: zbornik*, 146-179. Ljubljana: Državni svet RS.
- White, Brian (2001) Diplomacy. V John Baylis, Steve Smith (ur.) *The Globalisation of World Politics: An Introduction to International Relations*, 317-329. Oxford: Oxford University Press.
- Willems, Georgine (2000) Civil Society and International Relations. V Diplomatic Academy Year-Book – *Diplomacy for the Twenty-First Century: Knowledge Management*, International Conference, Dubrovnik, October 8-10, 1999, Vol. 2, No. 1, 49-51. Ministry of the Foreign Affairs of the Republic of Croatia: Diplomatic Academy.
- Zupančič, Mihela (2002) *Potočnik: Prehajamo na nov koncept dela*. STA, 26.12.2002, <http://www.sta.si/tisk.php?id=676449&s=s> (27.10.2003).
- Zupančič, Mihela (2003a) Manjše države v EU – kako do vpliva? V Janez Pezelj (ur.) *Prihodnost Evropske unije: zbornik*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Zupančič, Mihela (2003b) *Potočnik: Treba je najti kombinacijo med interesi in ljudmi*. STA, 27.12.2003, <http://www.sta.si/tisk.php?id=792467> (21.1.2004)

9.3. DRUGI VIRI

- Delegacija Evropske komisije v Sloveniji, Tinca Štokojnik (vodja odnosov z javnostmi), elektronska pošta: tinca.stokojnik@cec.eu.int (5.1.2004).
- Misija RS pri EU v Bruslju, David Brozina, elektronska pošta: mission.bruxelles@gov.si (4.2.2004).
- Pogovor z dr. Janezom Potočnikom, ministrom za evropske zadeve, Ljubljana, 22. december 2003.
- Veleposlaništvo RS na Finskem, Alain Brian Bergant (začasni odpravnik poslov), elektronska pošta: brian.bergant@mzz-dkp.gov.si (13.12.2003).
- Geoff Berridge, elektronska pošta: gberridge@ntlworld.com (27.10., 29.10.2003).
- Podatki pridobljeni na MZZ (4. 8. – 28. 11.2003).

10. PRILOGA – KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV

(PRIMERJALNI VIDIK)

Ker EU ne predpisuje načina koordinacije evropskih zadev v državah članicah, se mi zdi prav, da v prilogi diplomskega dela predstavim oz. primerjam tri različne modele koordinacije⁹⁸, ki se v različnih variacijah pojavljajo v državah članicah. Le tako namreč lahko umestimo že opredeljen slovenski sistem v nek širši okvir ter ponazorimo pomen, ki ga ima sistem koordinacije na vlogo diplomatskih misij. Modele koordinacije lahko primerjamo po različnih kriterijih. Najpogosteje se uporablja kriterij pristojnosti odločanja, na podlagi katerega ločimo prvič, centralizirani sistem (npr. Francija, Velika Britanija, Italija, Finska, Švedska), kjer obstaja centralni organ, ki pripravlja nacionalna stališča, drugič, decentralizirani sistem (npr. Luksemburg, Nizozemska, Irska, Portugalska, Grčija, Danska), kjer nacionalna stališča pripravljajo posamezna ministrstva za svoje delovno področje, in tretjič, federativni sistem, kjer so pristojnost razdeljene na različne ravni federalne države (npr. Avstrija, Belgija, Španija, Nemčija). Na podlagi tega kriterija sem najprej opredelila finski model, po katerem se zgleduje RS in ki velja za najbolj učinkovitega znotraj EU, nato danski ter nazadnje nemški sistem. Pri opredeljevanju sem se pretežno osredotočila na koordinacijo zunanjepolitičnih vprašanj in vlogo MZZ pri usklajevanju evropskih zadev, hkrati pa sem delno zajela tudi koordinacijo splošnih evropskih vprašanj.

10.1. FINSKA

Pri odločanju, kako zagotoviti učinkovitost delovanja v pogojih članstva v EU, se je Vlada RS naslonila predvsem na izkušnje finskega modela, saj je "centraliziran v smislu koordinacije obvladovanja evropske agende, hkrati pa v pristojnosti resornih ministrstev ne posega"⁹⁹.

Koordinacija evropskih zadev na področju SZVP se na Finskem, ki je postala država članica EU leta 1995, odvija v okviru MZZ (*Ulkoasiainministeriö*), natančneje znotraj Političnega oddelka (*Political Department*), ki je pristojen za naloge, ki med drugim vključujejo: a) splošno zunanjo in varnostno politiko Finske ter druga svetovna politična in varnostna vprašanja; b) SZVP in delovanje Enote evropskega korespondenta; c) EVOP in evroatlantsko varnostno arhitekturo. V okviru Političnega

⁹⁸ Podatki za primerjavo pridobljeni na MZZ (4. 8. – 28. 11. 2003).

⁹⁹ STA (20.2.2003) *Vlada SVEZ pooblastila za koordinacijo evropskih zadev v pogojih članstva v EU (daljše)*. <http://www.sta.si/tisk.php?id=688349&s=s> (6.11.2003).

oddelka deluje, ko sem že omenila, Enota evropskega korespondenta (*Unit for European Correspondent*), katere ključna naloga je koordinacija SZVP in sodelovanje z ostalimi Enotami znotraj MZZ ter drugimi ministrstvi, kar naj bi prispevalo k nacionalnim pripravam za delovanje v okviru SZVP.

Priprave za zasedanja Coreper, GAERC in Evropskega sveta potekajo v okviru Oddelka za Evropo (*Department for Europe*), ki ne pokriva le držav članic in pristopnic EU, temveč vse evropske države. Znotraj Oddelka za Evropo delujeta dve Enoti, ki se izrecno ukvarjata z evropskimi zadevami, in sicer a) Enota za splošne EU zadeve in koordinacijo (*Unit for General EU Affairs and Coordination*) ter b) Enota za širitev EU (*Unit for EU Enlargement*). Ključna je prva, ki je pooblaščen za zagotavljanje notranje koordinacije evropskih zadev (znotraj MZZ) in za predstavljanje MZZ v različnih drugih koordinacijskih telesih. Sodeluje tudi z Uradom predsednika vlade. Koordinacija znotraj MZZ je tako horizontalna, med različnimi oddelki in enotami znotraj MZZ. Vsak oddelek ima svoje pristojnosti v okviru evropskih zadev (npr. Oddelek za Bližnji Vzhod in Afriko pripravlja stališča in sodeluje v delovnih skupinah, ki obravnavajo bližnjevzhodna in afriška vprašanja).

Glede sodelovanja med parlamentom in vlado v zadevah EU ima Finska v ustavi določbo, ki izrecno določa sodelovanje parlamenta pri nacionalni pripravi na odločanje na ravni EU. Vlada mora zagotoviti parlamentu vse informacije, ki se nanašajo na pripravo EU zadev in je hkrati dolžna poslušati stališča parlamenta glede teh zadev. Parlamentarni nadzor nad vlado glede evropskih zadev opravljajo parlamentarni odbori, kjer posebno vlogo igra Odbor za EU zadeve (imenovan tudi *The Grand Committee*), ki izraža stališča celotnega parlamenta glede EU zadev, razen SZVP, kjer je naloga parlamentarnega nadzora vlade zaupana Odboru za zunanje zadeve. Odločitve parlamentarnega odbora so za vlado politično zavezujoče. Vlada je odboru dolžna poročati, kadar le-ta od nje zahteva določena pojasnila.

Finska vidi vlogo lastnega Stalnega predstavništva kot izjemno. Kadrovsko je zasnovano tako, da ima praktično posebne svetovalce za vsako področje in je skoraj 'država v državi'. Finska veleposlaništva v državah članicah EU si načeloma sama organizirajo delo v okviru EU zadev. Vsako leto imajo finska veleposlaništva v državah članicah regionalni posvet oz. srečanje, kjer veleposlaništva dobijo splošni seznam finskih prioritet, ki služijo kot osnova za delovanje v tekočem letu. Poleg tega Stalno predstavništvo v Bruslju pripravlja seznam evropskih zadev, katerim naj bi veleposlaništva v državah članicah sledijo.

10.2. DANSKA

Na Danskem je MZZ (*Udenrigsministeriet*) osrednji koordinativni organ za evropske zadeve, v okviru katerega so vsi regionalni politični sektorji odgovorni za spremljanje in izvrševanje posameznih evropskih politik v okviru svoje regionalne pristojnosti. Tako npr. regionalni sektor za države srednje in vzhodne Evrope poleg funkcije matičnega sektorja za bilateralna vprašanja z omenjenimi državami opravlja tudi naloge matičnega sektorja za vodenje pristopnih pogajanj za članstvo desetih pristopnic v EU. Za pokrivanje splošnih evropskih zadev so na danskem MZZ pristojni štiri sektorji: a) Sektor za evropske zadeve je pristojen za vprašanja obče koordinacije političnih evropskih tem in za pokrivanje občih evropskih vprašanj kot so npr. institucionalna vprašanja; b) Sektor za koordinacijo sektorskih politik EU je odgovoren za koordinacijo evropskih sektorskih politik ter koordinacijo z drugimi ministrstvi; c) Sektor za varnostna vprašanja, pod katerega spada SZVP in EVOP in č) Sekretariat za EU, ki je pristojen za pripravo posameznih formacij Sveta EU in za odnose z EK in EP. Če upoštevamo kriterij organiziranosti danskega MZZ pri pokrivanju evropskih vsebin v odnosu do drugih vladnih resorjev, lahko trdimo, da velja načelo centralizma, kar pomeni, da ima MZZ centralno vlogo pri organizaciji uskladitve in sprejemanja stališč v okviru EU. Če pa gledamo na kriterij pristojnosti odločanja je slika drugačna.

Danski model sprejemanja odločitev v okviru EU temelji na štirih ravneh. Prva raven deluje prek t.i. specialnih evropskih odborov (35), ki v čim krajšem času na določenem področju prepoznajo danski interes. Naloga specialnih odborov je, da takoj, ko se pojavi predlog EK, proučijo, kakšne pozitivne oz. negativne posledice utegne predlog imeti za Dansko. V ta namen pristojno ministrstvo, ob upoštevanju mnenja interesnih skupin, pripravi pisni dokument, t.i. okvirni memorandum, katerega najprej potrdi specialni odbor. Na drugi ravni deluje t.i. evropski odbor ali odbor visokih vladnih uradnikov, ki ga sestavljajo vodje sektorjev iz posameznih ministrstev. Vodje sektorjev iz MZZ so pristojni za posredovanje navodil, predhodno usklajenih z odgovornim ministrstvom, v Bruselj. Tretjo raven zastopa t.i. vladni zunanjepolitični odbor, ki predstavlja najvišji vladni nivo sprejemanja odločitev. V njem so poleg predsednika vlade in zunanjega ministra vsi ministri, ki so odgovorni za obravnavana področja. Pri zastopanju danskih interesov v EU je vlada dolžna zaprositi za podporo četrto raven sprejemanja odločitev, t.i. parlamentarni Odbor za evropske zadeve, ki ima 17 članov, njegova sestava pa odraža ravnotežje strank v parlamentu. Vlada mora svoje stališče pred zasedanjem npr. GAERC predstaviti članom parlamentarnega odbora.

Predstavniki v Bruslju lahko stališče zastopajo, če ga potrdi večina članov omenjenega odbora. Odbor je edino telo, ki lahko vladi podeli mandat za zastopanje danskih stališč v Svetu EU. Vsi predlogi EK, ki jih prejme MZZ, so posredovani tudi parlamentarnemu evropskemu odboru. Slednji lahko kadarkoli zahteva od pristojnega ministrstva pojasnila, preliminarna stališča ter ocene o možnih posledicah predloga za danske interese. Prav vpliv parlamenta in njegova vključenost v EU zakonodajni proces je tisto, zaradi česar se Danska razlikuje od ostalih držav članic EU.

Danska veleposlaništva v državah članicah EU so popolnoma vključena v delo na področju EU zadev, saj se od njih zahteva stalno poročanje na področjih, ki so pomembna za delo danske diplomacije. S strani MZZ dobivajo navodila in informacije o danski politični liniji, s strani Stalnega predstavništva v Bruslju pa vsa potrebna diplomatska sporočila.

10.3. NEMČIJA

V Nemčiji, ustanovni članici današnje EU, je koordinacija evropskih zadev večinoma prepuščena MZZ (*Auswärtiges Amt*). Najpomembnejše politične odločitve so sprejete v soglasju z Uradom zveznega kanclerja, znotraj katerega obstaja poseben evropski oddelek, v primeru vsebinskih posebnosti v okviru določenega področja, ki se obravnava na evropski mizi, pa so odločitve sprejete v soglasju s pristojnim ministrstvom. Slednja so načeloma relativno samostojna v sprejemanju odločitev, zato je za dosego skupnega nemškega stališča, ki ga nadalje zastopajo nacionalni predstavniki v Bruslju, pogosto potrebno usklajevanje z MZZ. V nemškem sistemu ne gre le za horizontalno, temveč tudi za vertikalno koordinacijo, koordinacijo med državno in deželno ravni, zaradi česar je ponavadi nemško stališče težko predvideti vnaprej.

Organizacija MZZ je sicer pregledna, toda izredno razvejana. Za evropska vprašanja sta na najvišji ravni MZZ pristojna t.i. državni minister za Evropo (politični predstavnik) (*Staatsminister für Europa*) ter državni sekretar (profesionalni diplomat) (*Staatssekretär*), ki je med drugim odgovoren tudi za delovanje Evropskega oddelka (*Europaabteilung*). Evropski oddelek je bil ustanovljen leta 1993 in igra, ob tesnem sodelovanju z ostalimi ministrstvi pomembno, vendar ne primarno, vlogo pri sprejemanju odločitev glede evropskih zadev. Za obvladovanje posameznih tem in politik, ki se nanašajo na EU, so v prvi ravni odgovorna posamezna ministrstva, še posebej na gospodarskem, finančnem in okoljevarstvenem področju. Ministrstva

koordinirajo politike skupaj z MZZ. Prednostne naloge Evropskega oddelka znotraj MZZ so: a) priprava in implementacija strateških evropskih vprašanj, kot so prihodnost EU; b) izvajanje koordinacijske funkcije v sodelovanju z vlado, predvsem pri pripravah na zasedanja Coreper, GAERC in Evropskega sveta; c) vzdrževanje pozitivnih bilateralnih odnosov z državami članicami EU; č) obvladovanje zunanjih odnosov EU, razvojne politike EU, vključevanje EU v multilateralnem okviru. Glede na naloge je Evropski oddelek razdeljen na dvanajst manjših enot in t.i. EU koordinacijsko skupino (*EU-Koordinierungsgruppe*). Manjše enote (pododdelki) skrbijo za vprašanja, ki se nanašajo na posamezne evropske institucije, na ekonomsko in monetarno unijo, različne evropske politike (SZVP, notranji trg, kmetijska politika itd.), pravna vprašanja, zunanje odnose EU, širitev ter bilateralne odnose s posameznimi članicami. Koordinacijska skupina EU pa je pristojna za pripravo navodil za tista zasedanja Coreper, ki spadajo vsebinsko v pristojnost MZZ, in za skladno nemško zastopstvo v Bruslju. Vprašanja EVOP sodijo v Politični oddelek 2 (*Politische Abteilung 2*), ki je pod pristojnostjo istega državnega sekretarja kot Evropski oddelek. V Političnem oddelku 2 deluje tudi Evropski korespondent za vprašanja SZVP in EVOP.

Glede stopnje sodelovanja med vlado in parlamentom je Nemčija, tako kot Finska in večina drugih držav članic, ubrala srednjo pot. Parlament lahko oblikuje svoja stališča glede določenega evropskega predloga, ki vlado le politično zavezujejo, in izvaja parlamentarni nadzor nad sprejemanjem zakonodaje.

Delovanje nemških veleposlaništev v državah članicah je prilagojeno razmeram oz. dogajanju na evropskih tleh. Poleg tega, da veleposlaništva stalno pridobivajo v vednost izmenjavo informacij med MZZ in Stalnim predstavništvom v Bruslju, se koncentracija obveščanja (ne kadrovske, temveč informativno) na veleposlaništvu v prestolnici države članice, ki trenutno predseduje Svetu EU, še dodatno okrepi.

10.4. SKLEP

Ob primerjavi le treh držav ugotavljam, da se modeli koordinacije, oblikovanja stališč oz. sprejemanja odločitev od države do države bolj ali manj razlikujejo. Mnenja v Bruslju glede delovanja modelov koordinacije so dokaj skladna. Ugled najbolj učinkovitega sistema si je tako pridobil finski, v slabši luči pa je prikazan danski sistem, ki zaradi velike moči parlamenta, velja za rigidnega, saj pušča premalo manevrskega prostora vladi in pogajalcem v Bruslju. Tako v finskem kot v danskem modelu vlogo centralnega koordinativnega organa opravlja MZZ, vendar pa se sistema razlikujeta

predvsem po načinu sprejemanja odločitev. V danskem sistemu obstaja več ravni sprejemanja odločitev, toda zadnjo besedo ima vedno parlamentarni Odbor za evropske zadeve, ki težko najde skupno voljo, saj po sestavi odseva strankarsko ravnotežje v parlamentu. Nemški sistem, ki sem ga analizirala nazadnje, je podoben avstrijskemu modelu. V obeh primerih imajo posamezna ministrstva pri obravnavanju evropskih zadev popolno avtonomijo, kar pogosto otežuje koordinacijo, saj centralni usklajevalni organ v bistvu ne obstaja. Vprašanje je, kaj je skupno vsem modelom in kje se kažejo razlike.

Skupno vsem modelom je prizadevanje oblikovati nacionalno stališče, ki ga bodo z jasno strategijo dosega cilja zastopali nacionalni predstavniki v Bruslju na več ravneh, na ravni delovnih skupin, posameznih odborov in ministrski ravni. Že v primerjalnem pregledu treh držav ugotavljam, da se razlike kažejo predvsem v: a) organizaciji posameznih MZZ (oz. drugega centralnega organa); b) načinu sprejemanja stališč (centralizirano, decentralizirano) oz. stopnji sodelovanja med MZZ (ali drugim centralnim organom) ter resornimi ministrstvi ter c) v stopnji sodelovanja med vlado in parlamentom oz. v stopnji vloge parlamenta pri obravnavanju evropskih vprašanj.

Splošno velja, da večje države članice posredujejo svojim predstavnikom v Bruslju podrobne, ponavadi natančno napisane pogajalske pozicije oz. navodila, kako se odzvati na posamezno točko dnevnega reda. Tako veljata britanski in francoski pristop k pogajanju za nepopustljiva in močna zagovornika svojih nacionalnih stališč. Manjše države članice kažejo večjo fleksibilnost v pogajanjih. Med vsemi je prav luksemburški sistem koordinacije najbolj pragmatičen, saj majhnost administracije omogoča boljše odzivanje na spremenjene razmere, hiter in prilagodljiv pristop oblikovanja nacionalnega stališča. Tako uživajo predstavniki Luksemburga v okviru hierarhije Sveta EU prav gotovo največjo stopnjo avtonomije v pogajanjih.

Noben model ni popoln, vsak ima svoje prednosti in slabosti. Vsaka država članica si mora na podlagi cilja, ki ga želi doseči, na podlagi njenih dosedanjih izkušenj, izkušenj nekaterih drugih držav članic ter lastne državne ureditve razviti svoj idealen model, lastno pot oblikovanja stališč in svojevrstno medresorsko koordinacijo.