

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Jerneja Čelofiga

ANALIZA RAZVOJA EVROPSKE DIPLOMATSKE MREŽE

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Jerneja Čelofiga

Mentor: doc. dr. Milan Brglez

Somentorica: asist. dr. Sabina Kajnč

ANALIZA RAZVOJA EVROPSKE DIPLOMATSKE MREŽE

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

*Hay pintores que transforman el sol en un punto amarillo,
pero hay otros que con la ayuda de su arte e inteligencia,
transforman un punto amarillo en el sol.*

Pablo Picasso

Hvala vsem tistim, ki ste z mano spreminjali rumene pike v sonce!

ANALIZA RAZVOJA EVROPSKE DIPLOMATSKE MREŽE

Evropska unija je od začetkov oblikovanja integracije pa do danes vedno več pozornosti namenjala oblikovanju skupne zunanje in varnostne politike. Da bi le to lahko uspešno izvajala in predstavljala nasproti tretjim državam in mednarodnim organizacijam, je začela postopno oblikovati tudi evropsko diplomatsko mrežo. Upoštevajoč naravo diplomatskih mrež posameznih držav in funkcije, ki jih morajo diplomatske mreže opravljati, sodijo na ravni Evropske unije v evropsko diplomatsko mrežo tako delegacije Komisije kot tudi predsedstvo Sveta Evropske unije. Omenjeni opravljajo diplomatske funkcije, kot so opredeljene v Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih. Evropska diplomatska mreža zaradi svoje narave (del predstavlja tudi predsedstvo Sveta Evropske unije) različno vpliva na velike in male države članice. Kljub temu, da morajo vse države članice v vlogi predsedujoče države Svetu Evropske unije opravljati enake naloge, se pri opravljanju nalog soočajo z različnimi težavami. Male države za razliko od velikih namreč nimajo na voljo enako razvejane ter kadrovske in finančne podkrepjene diplomatske mreže. Obstoječa evropska diplomatska mreža pa nudi vsem državam članicam možnost za izkoriščanje obstoječe infrastrukture kot tudi drugih mehanizmov in tako pomaga pri zmanjševanju razlik pri predsedovanju. Vprašanje je predvsem to, ali pri izkoriščanju teh možnosti obstajajo med malimi in velikimi državami kakšne razlike in zakaj do njih prihaja.

Ključne besede: diplomacija, Evropska unija, Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih.

ANALYSIS OF DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN DIPLOMATIC NETWORK

Since the beginning of the integration process the European Union gave more attention to the establishment of Common Foreign and Security Policy. In order to successfully implement and represent the before mentioned policy to the third states and international organizations, the European Union progressively started forming a European diplomatic network. Bearing in mind the nature of diplomatic networks of states and the functions that these networks have to carry out, the European diplomatic network is composed of the Commission Delegations as well as the presidency of the Council of the European Union. Both fulfil diplomatic functions as defined in the Vienna Convention on Diplomatic Relations. Because of its specific nature (one part represents the presidency of the Council of the European Union) the European diplomatic network has various impacts on small and big member states. Nevertheless, all member states, big and small, have to fulfil the same tasks when holding the Presidency of the Council of the European Union, but they face different problems. In comparison with big member states the small states stay behind not only financially but they also do not have enough suitably qualified human resources. The existent European diplomatic network gives all member states the opportunity to profit from the existent infrastructure and from other mechanisms and by doing so minimizes the differences between small and big member states when holding the presidency and performing their functions. The question is whether small and big states act differently when applying the possibilities of the European diplomatic network.

Key words: Diplomacy, European Union, Vienna Convention on Diplomatic relations.

KAZALO

KAZALO	5
SEZNAM KRATIC.....	6
UVOD	8
1. KONCEPTUALNI OKVIR	12
1.1 Diplomacija in EU.....	12
1.2 Funkcije diplomacije.....	17
1.3 Male države EU.....	19
1.3.1 Male države in EU.....	21
1.3.2 Male države in diplomacija	23
2. EVROPSKA DIPLOMATSKA MREŽA	27
2.1 Pravni okvir evropske diplomatske mreže	28
2.1.1 Pogodba o Ustavi za Evropo	30
2.2 Delegacije Komisije	31
2.2.1 Struktura evropske diplomatske mreže, organiziranost delegacij, njihov status ter izobraževanje zaposlenih v delegacijah	33
2.2.2 Naloge delegacij Komisije	39
2.2.3 Sodelovanje delegacij Komisije z DKP držav članic EU	42
2.3 Predsedujoča država Svetu EU	45
3. SLOVENIJA IN EVROPSKA DIPLOMATSKA MREŽA	48
3.1. Sodelovanje slovenske in evropske diplomatske mreže	49
3. 2. Slovensko predsedovanje Svetu EU.....	53
ZAKLJUČEK.....	57
LITERATURA.....	60
Sekundarni viri.....	60
Primarni viri	64

SEZNAM KRATIC

COREPER	<i>Comité des représentants permanents</i> (Odbor stalnih predstavnikov držav članic)
DKDO	Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih
DKKO	Dunajska konvencija o konzularnih odnosih
DKP	Diplomatsko in konzularno predstavništvo
ECHO	<i>European Community Humanitarian Office</i> (Evropski urad za človekoljubno pomoč)
EDP	Evropski diplomatski program
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EPS	Evropsko politično sodelovanje
EU	Evropska unija
EURATOM	Evropska skupnost za atomsko energijo
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> (Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo)
GZS	Gospodarska zbornica Slovenije
IMF	<i>International Monetary Fund</i> (Mednarodni denarni sklad)
JED	<i>Junior Experts in Delegation</i> (Mladi strokovnjaki v delegaciji)
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
NATO	<i>The North Atlantic Treaty Organization</i> (Organizacija severnoatlantskega sporazuma)
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> (Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj)
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija Združenih narodov
PEU	Pogodba o Evropski uniji
PES	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
PUE	Pogodba o Ustavi za Evropo
RELEX	Generalni direktorat za zunanje odnose (<i>Directorate General for External Relations</i>)
RS	Republika Slovenija
STO	Svetovna trgovinska organizacija

SZVP Skupna zunanja in varnostna politika
ZDA Združene države Amerike

UVOD

Od 1. januarja 2007 Evropska unija (EU) združuje sedemindvajset držav članic. Z včlanitvijo posamezne države v EU se je bistveno spremenilo tudi njeno delovanje na področju zunanje politike, saj morajo države članice v omenjeni integraciji sodelovati tudi na področju skupne zunanje politike. Še posebej v zadnjih dveh desetletjih države članice podeljujejo vedno več pristojnosti ter politik na EU oziroma jih nanjo preusmerjajo. Kljub intenzivnemu procesu integracije pa še vedno ostajajo področja, kjer države članice zaradi neobstoja skupnih evropskih smernic ne delujejo dovolj skladno. Eno izmed takih področij je zagotovo tudi področje skupne evropske diplomacije.¹ V preteklosti so se sicer že pojavljale ideje o ustanovitvi evropske diplomatske mreže na ravni EU, vendar pa do danes še ni prišlo do dokončne uresničitve.

EU se želi vedno bolj uveljaviti kot pomemben svetovni akter. V ta namen se države članice v okviru EU odločajo za skupne smernice na področju zunanje politike, kar omogoča članicam bolj enotno delovanje na področju zunanje politike. Eno izmed orodij za doseg večjega mednarodnega vpliva je tudi oblikovanje evropske diplomatske mreže. Kljub vsem naporom EU po vzpostavitvi celovitega sistema predstavljanja pa danes še ne moremo govoriti o evropski diplomatski mreži, ki bi imela enake funkcije kot diplomatske mreže držav članic. EU je sicer vzpostavila svoj sistem evropske diplomatske mreže, ki je v osnovi sestavljen iz delegacij Evropske komisije in predsedstva Sveta EU, vendar se razlikuje od primerljivih sistemov, vzpostavljenih na ravni držav. Pri tem pa je treba dodati, da v osnovi obstajajo razlike tudi med diplomatskimi mrežami malih in velikih držav. Proces integracije, kateremu smo priča v Evropi od petdesetih let prejšnjega stoletja dalje, je še posebej pozitiven za male države članice, saj se le te v realnosti soočajo s pomanjkanjem virov – tako kadrovske kot finančne. To velja tudi v primeru oblikovanja diplomatskih mrež ter z njimi povezanega izvajanja diplomatskih funkcij. Vendar pa imajo male države možnost, da preko evropske diplomatske mreže svojo diplomatsko mrežo racionalizirajo ter jo posredno razširijo. To lahko storijo z uporabo evropske diplomatske mreže, ki ima svoja predstavništva v preostalih državah. Sama EU namreč spodbuja sodelovanje diplomatskih mrež držav članic, prav tako pa jim nudi možnost uporabe svoje infrastrukture. Vprašanje, ki se poraja, je, ali evropska diplomatska mreža opravlja enake funkcije kot diplomatske mreže držav članic ter

¹ Ko govorim o evropski diplomatski mreži, imam v mislih diplomatsko mrežo institucij EU in ne diplomatsko mrežo držav članic.

kakšno vlogo lahko evropska diplomatska mreža odigra, če upoštevamo diplomatske in konzularne naloge malih držav članic. V diplomski nalogi se bom pri analizi razvoja evropske diplomatske mreže osredotočila na izvajanje diplomatskih funkcij, kot so opredeljene v Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih (DKDO).² V kolikor ima evropska diplomatska mreža dejansko značilnosti predstavniških mrež drugih držav, mora opravljati enake funkcije kot diplomatska predstavništva držav – četudi nima vzpostavljenega enakega sistema diplomatskih mrež kot države.

V diplomski nalogi bom predstavila razvoj evropske diplomatske mreže od devetdesetih let prejšnjega stoletja ter skušala izluščiti razvoj opravljanja funkcij, kot so opredeljene v DKDO. Ker ima razvoj evropske diplomatske mreže različne posledice za velike in male države, želim z diplomsko nalogo oceniti, kaj pomeni obstoječi sistem evropske diplomatske mreže za diplomatska predstavništva držav članic ter kako vpliva na izvajanje že prej omenjenih funkcij v skladu z DKDO. Upoštevajoč dejstvo, da se Slovenija kot članica EU uvršča v skupino malih držav, je celotna tematika relevantna tudi iz slovenskega zornega kota. V diplomski nalogi želim namreč na praktičnem primeru ugotoviti, ali je zaradi postopnega uveljavljanja evropske diplomatske mreže prišlo do sprememb pri izvajanju funkcij diplomatskih predstavništev malih držav članic EU. Male države se, za razliko od velikih, pri opravljanju teh funkcij soočajo s pomanjkanjem kadrovskih, finančnih ter materialnih virov (Jazbec 2002: 236). Zaradi tega se pri vzpostavljanju svoje predstavniške mreže soočajo z dilemo, koliko predstavništev, ki bodo uspela izvajati omenjene funkcije, naj imajo, kako naj bo njihova predstavniška mreža organizirana ter koliko uslužbencev naj zaposlijo.

Velike in male države članice EU imajo vzpostavljene lastne diplomatske mreže, katerih naloga je izvajati diplomatske funkcije, kot so opredeljene v DKDO. Vendar pa so omenjene države zaradi članstva v EU vpete še v okvir skupne evropske diplomatske mreže. Le ta nudi malim državam možnost za posredno večjo diplomatsko pokritost ostalih držav v primerjavi z velikimi državami. Diplomatske mreže velikih držav so namreč v primerjavi z malimi precej širše ter neposredno, preko diplomatskih predstavništev v drugih državah, pokrivajo večje število držav. Hipoteza, ki jo bom v okviru diplomske naloge obravnavala, je naslednja: obstoječi sistem evropske diplomatske mreže opravlja funkcije, opredeljene v DKDO ter malim državam v primerjavi z velikimi posredno (preko evropske diplomatske mreže) odpira

² Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (500 *United Nations Treaty Series* 95) je bila podpisana v okviru Konference Organizacije Združenih narodov (OZN) o diplomatskih stikih (ang. *intercourse*) in imunitetah, ki je potekala od 2. marca do 14. aprila 1961 (OZN 2005). Končno besedilo DKDO so sprejeli 18. aprila 1961, v veljavnost je v skladu z 51. členom stopila 24. aprila 1964. K DKDO je do 24. junija 2007 pristopilo 179 pogodbenic, med njimi so tudi vse države članice EU, Slovenija je DKDO nasledila 6. julija 1992 (*ibid.*).

možnost širitve diplomatske mreže. S pomočjo hipoteze želim tako po eni strani ugotoviti, ali evropska diplomatska mreža opravlja enake diplomatske funkcije kot diplomatske mreže držav ter po drugi strani ugotoviti, ali lahko male države preko uporabe evropske diplomatske mreže svojo diplomatsko mrežo razširijo.

Ker bom v diplomski nalogi posebno pozornost namenila malim državam, velja izpostaviti, da za potrebe diplomske naloge ne bom analizirala vseh obstoječih teorij malih držav, temveč bom v skupino malih držav štela države, ki imajo manj kot deset milijonov prebivalcev, njihovo ozemlje ne presega sto tisoč kvadratnih kilometrov, države pa v skladu s sistemsko teorijo niso sposobne same ali v manjši skupini vplivati na sistem.³ Druga omejitev, na kateri bo temeljila diplomatska naloga, je izvzetje diplomatskih predstavništev držav članic v drugih članicah EU iz vsebinske analize. Namreč, kljub temu, da diplomatske mreže držav članic EU obsegajo tudi diplomatska predstavništva v drugih državah članicah Unije, so le ta v kontekstu diplomatskih predstavništev bolj specifična. Ta delujejo kot koordinacijske enote med posameznimi članicami EU, njihova naloga pa je predvsem usklajevati pozicije držav članic v okviru oblikovanja politik na ravni EU.

Diplomska naloga je v osnovi razdeljena na tri sklope: prvi sklop predstavlja konceptualni okvir, v drugem je analizirana evropska diplomatska mreža, tretji sklop pa je namenjen analizi povezave med evropsko diplomatsko mrežo in diplomatsko mrežo male države. V konceptualnem okviru je definiran pojem diplomacije in opredeljene funkcije v skladu z DKDO. Le ta namreč predstavlja tisti pravni okvir, v katerem države in mednarodne organizacije delujejo na področju diplomatskih odnosov. DKDO prav tako opredeljuje diplomatske funkcije in je torej z vidika postavljene hipoteze diplomske naloge ključnega pomena za njeno preverjanje. Prav tako je v istem sklopu obravnavan položaj malih držav v diplomaciji v primerjavi z velikimi kot tudi vloga malih držav v EU. Da bi lahko preverila hipotezo (ali lahko male države v primerjavi z velikimi preko evropske diplomatske mreže širijo svoje diplomatske mreže), je sprva treba razmejiti in opredeliti diplomatske mreže malih in velikih držav članic kot tudi predstaviti njihov položaj v EU. V tem delu bo diplomatska naloga temeljila na analizi in interpretaciji primarnih pravnih virov EU, ki opredeljujejo evropsko diplomatsko mrežo in delovanje EU na tem področju (od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja do danes). Prav tako bo uporabljena analiza in interpretacija dostopnih sekundarnih virov, (študije evropskih inštitutov, ustrezna strokovna literatura s področja EU)

³ Natančnejša opredelitev je podana v podpoglavju 1.3.

ter analiza kvantitativnih in kvalitativnih podatkov, s katerimi bom pridobila natančno sliko evropske diplomatske mreže.

Drugi sklop je namenjen predstavitvi obstoječega sistema evropske diplomatske mreže, torej, kako se je sistem razvijal od devetdesetih let prejšnjega stoletja do danes. Evropska diplomatska mreža, kot obstaja danes, je namreč rezultat postopnega razvoja tako EU kot razmer v svetu. Sama opredelitev evropske diplomatske mreže pa je nujna, če želim preveriti, ali lahko male države v primerjavi z velikimi preko evropske diplomatske mreže širijo svojo obstoječo diplomatsko mrežo. Pri tem je treba opozoriti, da se celotna diplomatska naloga osredotoča na izvajanje funkcij, kot so opredeljene v DKDO. Za pridobitev ustreznih podatkov bo uporabljena predvsem analiza primarnih in sekundarnih virov kot tudi analiza kvantitativnih podatkov. Glede na to, da je pomemben vidik naloge predstaviti razlike med malimi in velikimi državami EU na področju izvajanja diplomatskih funkcij, bo v ta namen v tem delu diplomske naloge uporabljena tudi primerjalna metoda.

Zadnji sklop diplomske naloge je namenjen študiji primera, ki se nanaša na Slovenijo. V tem delu, kjer se bom ukvarjala z značilnostmi diplomatske mreže Slovenije ter vplivi, ki jih ima evropska diplomatska mreža nanjo, bom zato uporabila analizo kvantitativnih in kvalitativnih podatkov ter študijo primera. S pomočjo metode strukturiranega intervjuja pa bom s strani predstavnikov Ministrstva za zunanje zadeve (MZZ), Gospodarske zbornice Slovenije (GZS) ter delegacij Komisije skušala pridobiti informacije o prihodnji viziji slovenske diplomatske mreže (katera predstavništva bodo odpirali, katera morebiti zapirali ter poiskati razloge za takšno strategijo) in povezavi med evropsko in slovensko diplomatsko mrežo kot tudi o delovanju slovenske diplomatske mreže v času predsedovanja Svetu EU. S pomočjo teh informacij bom lahko sklepala, ali sistem evropske diplomatske mreže malim državam v primerjavi z velikimi dejansko posredno (preko evropske diplomatske mreže) odpira možnost širitve diplomatske mreže. S primerjalno metodo bom nato te podatke analizirala ter jih umestila v obstoječi sistem evropske diplomatske mreže.

Diplomsko nalogo bom zaključila s povzetkom, v katerem bom izpostavila glavne značilnosti ter analizirala veljavnost postavljene hipoteze.

1. KONCEPTUALNI OKVIR

Prvo poglavje je namenjeno predstavitvi konceptualnega okvira diplomske naloge. V tem poglavju želim opredeliti predvsem pojem diplomacije kot tudi omejitve male države, ki jih bom obravnavala v diplomski nalogi. Prav tako bom namenila posebno pozornost opredelitvi funkcij, ki jih morajo v skladu z DKDO opravljati diplomatska predstavništva. Tako bom dobila analitični okvir, ki bo služil predstavitvi odnosa med malimi državami in diplomacijo ter kako male države uporabljajo diplomacijo. Poglavje bom zaključila s primerjavo predstavniških mrež malih in velikih držav.

1.1 Diplomacija in EU

Diplomacijo v pogovorni rabi kot tudi v politologiji tesno povezujemo z delovanjem držav in njihovo zunanjo politiko. Vendar pa je diplomacija širše področje, ki ga je za natančnejše razumevanje potrebno natančneje opredeliti in razmejiti.

Diplomacija je v politološki teoriji pogosto opredeljena kot protiutež vojne oziroma kot sredstvo za reševanje sporov. Tako na primer White (2005: 318) diplomacijo v svetovni politiki razume kot komunikacijski proces med mednarodnimi akterji, ki želijo s pomočjo pogajanj rešiti konflikt, ki bi lahko privedel do vojne.⁴ Podobno idejo ponuja tudi Morgenthau (1995: 660), ki sicer opredeljuje pomen diplomacije kot elementa nacionalne moči, vendar gre še korak dlje in jo poveže z idejo ohranitve miru. Ohranitev mednarodnega miru je namreč po njegovem mnenju zgolj poseben vidik splošne funkcije diplomacije (*ibid.*). Celovito definicijo diplomacije je v svojem vodniku o diplomatski praksi podal Satow. Le ta diplomacijo opredeljuje kot obzirno uporabo obveščevalnih metod v formalnih odnosih med vladami neodvisnih držav, kar se lahko v določenih pogojih nanaša tudi na odnos vlade neodvisne države do vazalne oz. satelitske države (Satow 1995: 3). Zapisano na kratko, Satow diplomacijo opredeljuje kot vodenje poslov med državami z uporabo miroljubnih sredstev (*ibid.*).

Definicijo diplomacije, ki je podobno vseobsegajoča kot definicija Satowa, lahko najdemo tudi pri Benku, ki povzema, da je »diplomacija uradna dejavnost šefov držav, vlad in uradnih

⁴ Vsi prevodi v diplomski nalogi so avtoričini.

organov v mednarodnih odnosih, ki uresničujejo cilje in potrebe zunanje politike, to pa s pogajanjem, pisnimi in ustnimi komunikacijami in drugimi miroljubnimi sredstvi« (Benko 1997: 255).⁵ Če smo pozorni na posamezne elemente definicije, postane kar hitro razvidno, da je z diplomacijo tesno povezana tudi zunanja politika. Diplomacija je namreč v sodobnih mednarodnih odnosih tudi eno izmed sredstev zunanje politike (Benko 1997: 256). V kolikor pa sledimo ideji Morgenthaua (1995: 660), ta pod pojmom diplomacije razume vrsto zunanjepolitičnih aktivnosti. Tudi Barston (1991: 1) razume diplomacijo kot upravljanje odnosov med državami ter med državami in drugimi akterji. Pri tem je za potrebe diplomatske naloge potrebno opozoriti na odnos države z drugimi akterji. Barston namreč jasno opredeljuje, da lahko diplomacijo vodijo tudi drugi akterji. Nadalje je s perspektive države naloga diplomacije svetovati, oblikovati in izvajati zunanjo politiko in je kot taka sredstvo, s katerim države in drugi akterji preko svojih formalnih in drugih predstavnikov oblikujejo, usklajujejo in zagotavljajo svoje specifične ali širše interese (Barston 1991: 1). Za izvajanje omenjenih dejavnosti pa uporabljajo korespondenco, privatne pogovore, izmenjavo pogledov, lobiranje, obiske, grožnje ali druge aktivnosti (*ibid.*).

V vseh opredelitvah diplomacije do sedaj je bila diplomacija povezana z zunanjo politiko oziroma z interesi držav ali drugih akterjev. Vendar pa obstajajo tudi drugačni pogledi na diplomacijo. Enega izmed takih opredeljuje Jazbec (1998: 23), ki sicer po eni strani diplomacijo označuje kot način urejanja odnosov po mirni poti (s pogajanjem in pogovori), po drugi strani pa je diplomacija kot organizacija zunanjega ministrstva in diplomatskih in konzularnih predstavništev (DKP) sredstvo za izvajanje urejanja odnosov med suverenimi državami. Iz definicij lahko torej povzamem, da je diplomacija po eni strani sredstvo, ki ureja odnose med državami in je tesno povezana z zunanjepolitičnimi interesi držav. Po drugi strani pa lahko diplomacijo razumemo kot organizacijo, ki povezuje zunanje ministrstvo in DKP po svetu.

V predhodnem delu so bile podane različne definicije diplomacije, ki pa so se pretežno nanašale na države. Tradicionalen pogled na diplomacijo se kaže v njegovi državocentričnosti, saj je diplomacija ključna institucija in sredstvo mednarodnega sistema, s katerim skušajo vlade držav doseči svoje zunanjepolitične cilje (Hocking in Spence 2005: 1). Ta pogled na diplomacijo je posledica razvoja sodobne mednarodne skupnosti. Od nastanka sodobne mednarodne skupnosti pa do začetka 20. stoletja so bili v mednarodnih odnosih

⁵ Gromiko, Andrej Andreyevich (1960) *Diplomatičeskij slovar*, 1–457. Moskva: Nauka.

ključni akterji prav suverene države (Benko 1997: 20).⁶ Postopoma pa so se mednarodni skupnosti priključevali novi akterji, predvsem pa je mednarodna skupnost postala številčnejša. Če smo pozorni zgolj na število držav, lahko opazimo, da se je število od šestdesetih let 20. stoletja pa do danes skoraj podvojilo.⁷ Hkrati so se v mednarodni skupnosti pojavili tudi novi mednarodni akterji: mednarodne nevladne organizacije, mednarodne organizacije kot tudi integracije držav (Urad za makroekonomske analize in razvoj n. d.: 3). Enega izmed novih mednarodnih akterjev predstavlja tudi EU. Vprašanje, ki se poraja, je, ali lahko definicije diplomacije, ki sem jih navedla v predhodnem poglavju, smiselno uporabim tudi za diplomacijo EU.

Da bi lahko odgovorili na zastavljeno vprašanje, je treba slediti posameznim elementom diplomacije. Diplomacijo Satow (1995: 3) opredeljuje kot vodenje poslov med državami z uporabo miroljubnih sredstev, Jazbec (1998: 23) pa jo opredeljuje kot način urejanja odnosov po mirni poti (s pogajanjmi in pogovori), po drugi strani pa je diplomacija kot organizacija zunanjega ministrstva in DKP sredstvo za urejanje odnosov med suverenimi državami. Omejitev definicije diplomacije zgolj na suverene države je presegel Barston (1991: 1), ki trdi, da je »naloga diplomacije svetovati, oblikovati in izvajati zunanjo politiko in je kot taka sredstvo, s katerim države in drugi akterji (podčrtala J. Č.) preko svojih formalnih in drugih predstavnikov oblikujejo, usklajujejo in zagotavljajo svoje specifične ali širše interese«.

Prvo vprašanje, ki se poraja v povezavi diplomacija – EU, je vprašanje mednarodnega statusa EU. Ali je EU priznana kot mednarodni akter? V kolikor bi upoštevali formalnopravne vidike, potem je odgovor negativen, saj EU v skladu z obstoječimi in veljavnimi pogodbami nima izrecno podeljene pravne osebnosti. Pogodba o ustanovitvi Evropske unije (PEU) v 49. členu določa le, da so »pogoji sprejema in prilagoditve temeljnih pogodb Unije, ki so potrebne zaradi sprejema, predmet sporazuma med državami članicami in državo prosilko« in ne med EU in državo prosilko.⁸ Kot pravno osebo jo v I-8. členu opredeljuje Pogodba o

⁶ Za začetek sodobne mednarodne skupnosti, ki temelji na obstoju suverenih držav, avtorji postavljajo Westfallsko mirovno konferenco, ki je določila načela sodobne mednarodne skupnosti (Benko 1997/2000: 68). Kljub temu pa obstajajo avtorji, ki se ne strinjajo s prevladajočim mnenjem, da Westfallska mirovna pogodba predstavlja temelj mednarodnega sistema, zgrajenega okoli koncepta suverenosti držav. Tako Osiander (1994: 78) zagovarja idejo o Westfallskem mitu, ki jo potrjuje z dejstvom, da je bila z Westfallsko mirovno pogodbo formalno podeljena suverenost le v enem primeru: z Nizozemsko-špansko pogodbo je bila namreč suverenost podeljena Nizozemski.

⁷ V šestdesetih letih 20. stoletja je mednarodno skupnost sestavljalo manj kot sto neodvisnih držav, danes pa mednarodno skupnost sestavlja 194 popolnoma neodvisnih držav (Barston 1991: 4). V kolikor pa za merilo današnje mednarodne skupnosti vzamemo članstvo držav v OZN, sestavlja mednarodno skupnost 192 držav (*Press release ORG/1469*).

⁸ PEU je bila podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavo stopila 1. novembra 1993; po mestu podpisa se imenuje tudi Maastrichtska pogodba (Uradni list EU C191, 29. julij 1992).

Ustavi za Evropo (PUE), ki pa zaradi negativnih rezultatov referendumov na Nizozemskem in v Franciji ter zamikom ratifikacijskih procesov v nekaterih drugih državah članicah še ne velja.⁹ Vendar pa lahko, kljub temu da PEU izrecno ne podeljuje pravne osebnosti EU, le ta »izpolnjuje mednarodnopravne kriterije in na podlagi teh pridobi t. i. domnevano pravno osebnost« (Grilc in Ilešič 2001: 125). Tako jo tudi mednarodna skupnost obravnava kot pomemben člen in ji v določenih primerih priznava enake pravice kot so jih deležne suverene države.¹⁰

Nadalje je naloga diplomacije povezana z oblikovanjem in izvajanjem zunanje politike. Tradicionalno gledano je EU svoje zunanje odnose usmerjala večinoma v razvoj in pomoč bivšim kolonijam držav članic ter trgovino z omenjenimi in preostalimi državami (Duke 2002: 850). V sedemdesetih letih pa je Unija pričela z razvojem zunanje politike, le da je začetke predstavljalo Evropsko politično sodelovanje (EPS) (*ibid.*). Le to je bilo neformalno uvedeno leta 1970 in je predstavljalo forum za sodelovanje na področju zunanje politike med državami članicami (Hix 1999: 342). Glavni cilj je bil zunanjim ministrom in predsednikom vlad držav članic omogočiti poleg že obstoječega sistema stalnih sestankov še okvir za debato o zadevah širše politične in varnostne narave (*ibid.*). Glavni elementi EPS so bili oblikovani v Luksemburškem poročilu¹¹ zunanjih ministrov držav članic, s katerim so predlagali večje politično sodelovanje med državami članicami in Evropskimi skupnostmi na področju mednarodne politike, kasneje pa so bili naknadno dopolnjeni in spremenjeni leta 1973 s Kopenhagenskim¹², leta 1981 z Londonskim poročilom¹³ ter leta 1983 s Slovesno deklaracijo

⁹ PUE (Uradni list EU C310, 16. december 2004) je bila podpisana v Rimu, 29. oktobra 2004 s strani petindvajsetih držav – vseh trenutnih držav članic EU, z izjemo Bolgarije in Romunije. V skladu s 447. členom PUE začne pogodba veljati 1. novembra 2006, če so deponirane vse listine o ratifikaciji, sicer pa prvi dan drugega meseca, ki sledi deponiranju zadnje listine o ratifikaciji. Do konca aprila 2007 je PUE ratificiralo 18 držav članic, francoski in nizozemski državljani pa so jo na referendum 29. maja oziroma 1. junija 2005 zavrnili (Evropska unija 2005). Po zavrnitvi PUE na že omenjenih referendumih in po dveh letih premisleka je postalo razvidno, da pogodba v taki obliki ne bo prišla v veljavo. Zato je Svet EU na zasedanju 21. in 22. junija 2007 sklenil dogovor o podrobnem mandatu nove medvladne konference, katere naloga je pripraviti novo reformno pogodbo do konca leta 2007 (Sklepi predsedstva Sveta EU št. 11177/1/07 REV 1: 3). Pravni status EU v novi pogodbi pa je trenutno še stvar dogovora med državami članicami.

¹⁰ V Svetovni trgovinski organizaciji (STO, *World Trade Organization*) je iz pravnih razlogov status članice od 1. januarja 1995 podeljen Evropskim skupnostim (STO 2007). V sklopu OZN pa je EU prejela uradno povabilo, da sodeluje kot opazovalka pri delu ter na zasedanjih Generalne skupščine OZN (OZN 2006). EU ima poseben položaj tudi v Organizaciji za ekonomsko sodelovanje in razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development* - OECD). Z Dodatnim protokolom h Konvenciji o OECD (14. december 1960) so države podpisnice odločile, da lahko Evropska komisija sodeluje pri delu OECD. Sam protokol daje Evropski komisiji status kvazi članice in se ne nanaša le na status opazovalke.

¹¹ Luksemburško poročilo oz. t. i. Davignonovo poročilo (*Davignon report – The Luxembourg report*) so sprejeli zunanji ministri držav članic Evropske skupnosti 27. oktobra 1970 v Luksemburgu, *Bulletin of the European Communities*, 1970(11), 9–14.

¹² Drugo poročilo zunanjih ministrov šefom držav in vlad držav članic Evropske skupnosti oz. t. i. Kopenhagensko poročilo (*Second report of the foreign ministers to the Heads of States of the European*

o Evropski uniji¹⁴ (White 2001: 74). Z Enotnim evropskim aktom je EPS dejansko prešlo v pogodbeni okvir, saj 30. člen omenjenega akta med drugim določa, da si države članice skupno prizadevajo za oblikovanje in izvajanje evropske zunanje politike, se medsebojno obveščajo in posvetujejo o zunanjepolitičnih zadevah splošnega interesa ter opredelijo in oblikujejo skupna načela in cilje.¹⁵ Evropsko sodelovanje v zunanji politiki je bilo z Maastrichtsko pogodbo (poglavje J) formalno nadgrajeno v skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP).

Zadnji element, ki je upoštevan v definicijah diplomacije, je diplomacija kot organizacija. Diplomacija je potemtakem organizacija zunanjega ministrstva in DKP, čigar naloga je urejati odnose med državami (Jazbec 1998: 23) oziroma v našem primeru med mednarodnimi akterji. Tudi EU ima na ravni Evropske komisije poseben direktorat, ki je odgovoren za vodenje zunanjih odnosov in evropske sosedске politike.¹⁶ Prav tako pa ima Evropska komisija, kot bo predstavljeno v nadaljevanju diplomske naloge, vzpostavljeno mrežo predstavništev, ki je primerljiva z nacionalnimi diplomatskimi mrežami suverenih držav. Vendar pa se sistem evropske diplomatske mreže ne veže zgolj na strukture Evropske komisije. V evropsko diplomatsko mrežo lahko namreč vključimo tudi Svet EU. Predsedstvo Sveta EU zastopa Unijo v zadevah SZVP in izraža stališča Unije v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah (18. člen PEU), kar bo podrobneje opredeljeno v naslednjem poglavju diplomske naloge.

Community – The Copenhagen report), sprejeto 23. julija 1973 v Kopenhagenu; *Bulletin of the European Communities*, 1973(9), 14–21.

¹³ Poročilo zunanjih ministrov Deseterice o Evropskem političnem sodelovanju oz. t. i. Londonsko poročilo (*Report issued by the Foreign Ministers of the Ten on European Political Co-operation – London report*), sprejeto na vrhu v Londonu 13. oktobra 1981; *Bulletin of the European Communities*, 1981(3), 14–17.

¹⁴ Slovesna deklaracija o Evropski uniji (*Solemn declaration on European Union*), podpisana s strani predsednikov držav in vlad 19. junija 1983 v Stuttgartu; *Bulletin of the European Communities*, 1983(6), 24–29.

¹⁵ Enotni evropski akt je bil podpisan 28. februarja 1986 v Haagu, veljati pa je začel 1. julija 1987 (Uradni list EU št. L169, 29. junij 1987). Pravno gledano »je Enotni evropski akt dokument hibridne narave: po eni strani vsebuje ponovitev, potrditev in podrobnejšo razlago načel iz Rimske pogodbe, po drugi strani pa ustanovitvene akte Evropskih skupnosti spreminja in dopolnjuje« (Grile in Ilešič 2001: 39).

¹⁶ Mesto komisarke za zunanje odnose in evropsko sosedsko politiko zaseda Benita Ferrero-Waldner.

1.2 Funkcije diplomacije

Funkcije diplomacije so bile mednarodnopravno opredeljene s sprejetjem DKDO. Ta konvencija je kot prva uredila status diplomacije, diplomatov kot tudi njihove pravice in dolžnosti.

Konvencija v tretjem členu opredeljuje funkcije, ki jih opravlja diplomatska misija. Te funkcije so sledeče:

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

Pri tem je treba poudariti, da so to le nekatere funkcije, ki jih opravlja diplomatska misija, saj je v 3. členu DKDO izrecno zapisano, da so »funkcije diplomatske misije med drugim /.../« (podčrtala J. Č.). Prav tako DKDO dopušča možnost, da diplomatska misija opravlja tudi konzularne funkcije.¹⁷ Le te so bile mednarodnopravno določene v petem členu Dunajske konvencije o konzularnih odnosih (DKKO).¹⁸

Kljub temu, da se zavedam dejstva, da lahko diplomatska misija opravlja tudi konzularne funkcije, se bom v diplomski nalogi osredotočila le na tistih pet funkcij diplomatske misije, ki so opredeljene v DKDO. Te funkcije so namreč tesno povezane s samo definicijo diplomacije kot uradne dejavnosti šefov držav, vlad in uradnih organov v mednarodnih odnosih, ki uresničujejo cilje in potrebe zunanje politike, in sicer s pogajanja, pisnimi in ustnimi komunikacijami in drugimi miroljubnimi sredstvi (Benko 1997: 255). V kolikor to opredelitev diplomacije povežem z diplomatskimi funkcijami, lahko opazim, da se te funkcije nanašajo predvsem na interese države pošiljateljice v odnosu z državo sprejemnico ter na njene zunanjepolitične cilje. Za razliko od teh funkcij pa se konzularne funkcije nanašajo predvsem na trgovinsko, gospodarsko, kulturno in znanstveno sodelovanje med državami, prav tako pa konzularne misije svojim državljanom nudijo podporo, ko se le ti nahajajo v tujini.¹⁹ V osnovi »/z/aščito, ki jo država nudi svojim državljanom in svojim pravnim osebam ob kršitvah

¹⁷ Druga točka tretjega člena DKDO se glasi: »Nobena določba te konvencije se ne sme tolmačiti kot prepoved diplomatski misiji, da opravlja konzularne funkcije«.

¹⁸ DKKO je bila podpisana 24. aprila 1963, v veljavo pa je stopila 19. marca 1967 v skladu s 77. členom, ki določa, da začne DKKO »veljati tridesetega dne po shranitvi dvaindvajsete ratifikacijske ali pristopne listine pri generalnem sekretarju Organizacije združenih narodov« (596 *United Nations Treaty Series* 261).

¹⁹ Konzularne misije namreč v skladu s petim členom DKKO izdajajo potne liste in potne dokumente, opravljajo matične in notarske storitve in administrativne naloge ter lahko zastopajo svoje državljanke pred sodišči.

njihovih pravic v tujini« imenujemo s pojmom diplomatska zaščita (Cerar 2001: 85). Nekateri sicer pod pojmom diplomatske zaščite razumejo vsako pomoč države svojim državljanom, ko se ti v tujini znajdejo v stiski (ko na primer zbolijo, doživijo prometno nesrečo in podobno), vendar ta pomoč načeloma ne predstavlja diplomatske zaščite, temveč konzularno, diplomatsko pomoč (Cerar 2001: 87–88). Navkljub dejstvu, da so konzularne funkcije posebej opredeljene v DKKO, se vsebinsko pokrivajo z diplomatskimi funkcijami, opredeljenimi v peti točki tretjega člena DKDO. Omenjeni člen določa, da je ena izmed funkcij diplomatske misije »pospeševanje prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico in razvijanje medsebojnih gospodarskih, kulturnih ter znanstvenih odnosov«. Zaradi vsebinskega pokrivanja diplomatskih in konzularnih funkcij v že prej omenjenem delu, se bom v diplomski nalogi torej osredotočila zgolj na izvajanje funkcij, opredeljenih v DKDO.

Kot lahko sklepam iz analitičnega vidika, se lahko diplomatske funkcije nanašajo tudi na mednarodne organizacije. Iz tega sledi, da bom lahko diplomatske funkcije, določene z DKDO, smiselno uporabila tudi na primeru evropske diplomatske mreže. Tako kot države, tudi EU deluje na mednarodnem prizorišču in se zato predstavlja kot mednarodni akter pri mednarodnih organizacijah in v preostalih državah. Ker si EU, tako kot posamezne države, prizadeva zaščititi svoje interese in državljane po svetu, je v ta namen oblikovala posebne mehanizme, ki danes tvorijo del evropske diplomatske mreže. Naslednja diplomatska funkcija, ki jo je moč prenesti na EU, je funkcija pogajanj s tujimi vladami. Ker EU razvija svoje zunanje odnose z mednarodnimi organizacijami in z drugimi državami bodisi razvitega sveta ali držav v razvoju, se mora neka institucija tudi pogajati v imenu EU. Prav tako pa mora EU za uspešno zaščito svojih interesov dobro poznati pogoje in razvoj dogodkov v drugih državah. Da lahko to stori, mora imeti izoblikovano diplomatsko mrežo, ki bo poročala v EU. Zadnja funkcija, ki jo je moč prenesti na EU, je pospeševanje prijateljskih odnosov med EU in tretjimi državami. Da bi lahko EU dosegala svoje cilje, mora delovati v mednarodnem okolju, ki je priča čim manj pretresom in krizam. To pa lahko stori s čim boljšimi odnosi z drugimi državami in svetovnimi velesilami. Iz doslej zapisanega lahko upravičeno sklepam, da je dejansko mogoče prevesti diplomatske funkcije, ki so opredeljene v DKDO in se načeloma nanašajo na posamezne države, tudi na EU, kar bo natančneje razvidno v nadaljevanju diplomske naloge.

1.3 Male države EU

Kot sem že navedla v uvodu, se v diplomski nalogi ne bom ukvarjala z definicijo malih držav. Upoštevajoč obstoječe teoretske vidike je o enotni definiciji malih držav težko govoriti, saj avtorji izpostavljajo povsem različne kriterije ali pa je definicija zelo široka. Tako Stanič opredeljuje malo državo upoštevajoč dva osnovna, državo opredeljujoča kriterija: število prebivalcev in velikost teritorija (Jazbec 1998: 11–12). V skladu s tema kriterijema je mala država vsaka država, ki ima do deset milijonov prebivalcev, velikost ozemlja pa ne presega sto tisoč kvadratnih kilometrov (*ibid.*). Rothstein po drugi strani trdi, »da je mala država tista, ki spozna(va), da ne more doseči svoje varnosti z zmogljivostmi, s katerimi razpolaga, marveč se mora v osnovi opreti na moč drugih držav, institucij, procesov in razvoja (Rothstein 1967: 291 v Benko 1997: 250). Definicijo malih držav podaja tudi Geser (1992: 629), ki opredeljuje male države skladno s tremi osrednjimi pristopi:

1) substancialistični pristop, 2) relativistični in 3) atributivni pristop. Prvi pristop opredeljuje, da so »države male, če imajo malo prebivalcev in teritorij, ki je tako majhen, da niso sposobne niti ekonomsko niti politično proizvajati skupnih dobrin, ki jih družba potrebuje (npr. infrastruktura in izobraževalni sistem). Drugi pristop se nanaša na nesposobnost malih držav, da botrujejo pritiskom drugih držav ali nesposobnost malih, da zaščitijo svojo neodvisnost pred drugimi. Tretji pristop pa določa malo državo na podlagi notranje ali zunanje percepcije države.

Keohane (1969: 295) pa za razliko od prej navedenih avtorjev, ki male države opredeljujejo na podlagi velikosti teritorija ali števila prebivalcev, opredeljuje male države, upoštevajoč njihovo vlogo v sistemu kot jo vidijo njihovi politični voditelji. Keohane (1969: 295–6) kot zagovornik systemske teorije tako v osnovi deli države v štiri skupine: systemsko določujoče države/*system-determining states* (država odločilno vpliva na oblikovanje sistema), systemsko vplivajoče države/*system-influencing states* (države, ki samostojno ne morejo dominirati sistema, lahko pa nanj vplivajo z unilateralnimi ali multilateralnimi dejanji), *system-affecting states* (države, ki samostojno ne morejo vplivati na sistem, lahko pa nanj vplivajo s skupinskim delovanjem ali zavezništvu ali preko regionalnih mednarodnih organizacij) ter systemsko nevplivajoče države/*system-ineffectual states* (države, ki samostojno ne morejo vplivati na sistem, razen ko delujejo v skupinah, ki pa so tako velike, da ima vsaka posamezna država v njih zgolj minimalni vpliv, države pa so hkrati lahko prevladane s strani večjih sil). V skladu s tradicionalnim poimenovanjem Keohane (1969: 296) velesile uvršča v skupino systemsko določujočih držav, medtem ko sodijo male države v skupino systemsko nevplivajočih držav, vendar pri opredeljevanju dodaja psihološko dimenzijo, saj na obnašanje voditeljev držav ne vplivajo zgolj objektivni kriteriji. Velesilo

tako definira kot »državo, katere voditelj ocenjuje, da ima lahko samostojno velik, morebiti odločujoč vpliv na mednarodni sistem« (Keohane 1969: 296). Po drugi strani pa malo državo definira kot »državo, katere voditelj smatra, da ne more nikoli samostojno ali v manjši skupini vplivati na sistem« (*ibid.*). Upoštevajoč Keohaneovo sistemsko teorijo lahko v skupino velikih držav EU uvrstim Veliko Britanijo, Nemčijo in Francijo. Vse tri našete države imajo v Evropskem parlamentu in Svetu EU največ predstavnikov oziroma glasov, prav tako pa so že daljše obdobje članice EU, kar pomeni, da lahko odločilno vplivajo na delovanje EU.²⁰ Kljub temu, da bi na podlagi navedenih kriterijev v to skupino lahko štela tudi Italijo, so izkušnje iz preteklosti pokazale, da Italija svoje formalne pozicije pri sprejemanju odločitev v realnosti ni uspela izkoristiti (Tallberg 2007: 19). Kot razlog šibkejše vloge Italije v EU Tallberg (2007: 14) navaja nestabilne politične razmere v Italiji, ki ji kljub temu, da je njena populacija in gospodarska moč na ravni Francije, Velike Britanije in Nemčije pred združitvijo, onemogočajo postati ena izmed velikih držav.

Za razliko od velikih držav za male države velja, da je njihov vpliv na delovanje sistema zanemarljiv. V skupino malih držav bi na podlagi sistemske teorije lahko prištela vse države članice, ki so v EU vstopile 1. maja 2004, z izjemo Poljske, kot tudi Avstrijo, Belgijo, Bolgarijo, Dansko, Irsko, Luksemburg in Portugalsko (glej tabelo 1.3.1).²¹

²⁰ V Svetu EU, kot tudi v Evropskem parlamentu, ki si v skladu s 192. in 202. členom Pogodbe o Evropski skupnosti (PES, uradna prečiščena različica, Uradni list EU št. C 321E, 29. december 2006) delita zakonodajno funkcijo, imajo omenjene države največ glasov. Pri tem izstopa Nemčija, ki ima v Evropskem parlamentu 99 poslancev, ostali dve pa sta zastopani z 78 poslanci. V Svetu EU pa imajo vse tri države 29 glasov. Francija in Nemčija sta skupaj z Belgijo, Italijo, Nizozemsko in Luksemburgom ustanovili tako Evropsko skupnost za premog in jeklo kot tudi Evropsko gospodarsko skupnost in Evropsko skupnost za atomsko energijo, ki predstavljajo začetek evropskega povezovanja in predhodnice današnje EU. Velika Britanija se je skupini držav priključila leta 1973.

²¹ EU se je 1. maja 2004 pridružilo deset novih držav članic. Poleg Slovenije sta se povezavi pridružili sredozemski državi Ciper in Malta in srednje- ter vzhodnoevropske države Madžarska, Slovaška, Češka, Poljska, Litva, Latvija in Estonija. Upoštevajoč kriterija število prebivalcev in velikost teritorija se znotraj omejitev, ki jih je navedel Stanič (Jazbec 1998: 11–12), nahajajo vse z izjemo Belgije, Češke, Bolgarije in Portugalske. Bolgarija, ki ima 110.000 km² teritorija, rahlo izstopa glede kriterija teritorija, vendar sem ocenila, da jo skladno s kriterijem števila glasov v institucijah EU (v Svetu EU ima 10 glasov, v Evropskem parlamentu pa ima 18 poslancev) in letom vstopa v Unijo (1. januar 2007) lahko uvrstim v skupino malih držav. V Primeru Belgije, Češke in Portugalske pa je presežek števila prebivalcev glede na ostale kriterije zanemarljiv.

Tabela 1.3.1: Male države EU

Država ²²	Leto vstopa v EU	Število prebivalcev (v milijonih)	Velikost teritorija (v km ²)	Število glasov v Svetu EU	Število poslancev v Evropskem parlamentu
Avstrija	1995	8,2	83.845	10	18
Belgija ²³	1957	10,3	30.519	12	24
Bolgarija	2007	8	110.994	10	18
Ciper	2004	0,77	9.251	4	6
Češka	2004	10,3	78.864	12	24
Danska	1973	5,4	43.093	7	14
Estonija	2004	1,4	45.215	4	6
Irska	1973	3,9	70.285	7	13
Latvija	2004	2,3	64.589	4	9
Litva	2004	3,6	65.301	7	13
Luksemburg	1957	0,44	2.586	4	6
Madžarska	2004	10	93.030	12	24
Malta	2004	0,4	316	3	5
Portugalska	1985	10,1	92.386	12	24
Slovaška	2004	5,4	49.035	7	14
Slovenija	2004	2	20.273	4	7

Viri:

Pogodba iz Nice (2001) Uradni list Evropske unije št. C80, 10. marec 2001.

Eurostat (2007) *Europe in figures: Eurostat Yearbook 2006–07 str. 51*. Luksemburg: Urad za publikacije Evropskih skupnosti.

Boden, Martina (2004) *Evropa naša preteklost in sedanjost*. Maribor: Založba Mladinska knjiga.

Evropski parlament (28. februar 2007) *The European Parliament: organisation and operation*.

1.3.1 Male države in EU

EU, ki danes združuje sedemindvajset držav članic, predstavlja zelo heterogeno skupnost. Če upoštevamo opredelitev malih držav kot sem jo podala v predhodnem delu, postane razvidno, da Unijo v veliki meri sestavljajo prav male države. Dejstvo, da EU večinoma sestavljajo male države, nam pove, da predstavlja EU malim državam prostor za uresničitev lastnih interesov, bodisi gospodarskih, političnih ali katerih drugih in hkrati zagotavlja

²² Vse države članice so v EU vstopale s prvim januarjem, izjema je širitev leta 2004, ko je deset držav vstopilo s prvim majem.

²³ V Belgiji in Luksemburgu sem za leto vstopa štela leto 1957, ko je šest držav (Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nemčija in Nizozemska) podpisalo pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS), ki je predstavljala predhodnico današnje EU.

stabilnost evropskega prostora. Za male države pomeni »ustvarjanje zavezniških odnosov (kamor sodi tudi vključevanje v EU, opomba J. Č.) krepitev njihove varnostne baze in delno nadomestitev njihove ekonomske inferiornosti«, kar je eden glavnih argumentov tistih, ki zagovarjajo strategijo sklepanja zavezništev v primeru malih držav (Benko 1997: 242). Vstop malih držav v EU, še posebej v sklopu zadnjih širitev, spreminja EU v Unijo malih držav (Svetličič in Brinar 2002: 9).²⁴ Takšna EU pa mora delovati tako, da bodo male države v njej še vedno imele svoj glas in imele koristi od prenosa dela suverenosti na Unijo (*ibid.*).

Male države sicer predstavljajo večino v EU, vprašanje pa je, kakšna je njihova vloga v skupnosti. Že iz same preambule PEU je razvidno, da EU temelji na spoštovanju suverenosti in enakosti držav člani, saj podpisniki PEU potrjujejo »svojo zavezanost načelom svobode, demokracije in spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države« ter ustanavljajo EU »z željo poglobiti solidarnost med svojimi narodi ob spoštovanju njihove zgodovine, kulture in tradicij« (preambula PEU). EU temelji »na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam« (6(1). člen PEU) ter »spoštuje nacionalno identiteto svojih držav članic« (6(3). člen PEU), zato imajo tudi male države v EU svoje predstavnike v institucijah EU. V kolikor države članice kršijo načela EU, lahko »Svet s kvalificirano večino sklene, da nekatere pravice, ki izhajajo iz uporabe te pogodbe za zadevno državo članico, mirujejo, vključno z glasovalnimi pravicami predstavnika vlade te države članice v Svetu« (7(3). člen PEU). Vendar pa so male države v primerjavi z velikimi pri delitvi glasov in sedežev v institucijah EU relativno gledano v prednosti, saj imajo glede na število prebivalcev več glasov oz. predstavnikov. To pa hkrati ne pomeni, da je njihov vpliv pri procesu odločanja v EU zato toliko večji. Pri sprejemanju odločitev je namreč treba upoštevati tudi kriterije, kot na primer moč in vpliv države, ki pa se pri razdelitvi glasov oz. predstavnikov v institucijah EU ne upoštevajo. Kriterij, ki se upošteva pri razdelitvi glasov in sedežev, je izključno populacija posamezne države (von Steinsdorff 2007: 2). Zaradi novih širitev EU in vedno večjega števila malih držav so bila razmerja moči v institucijah EU spremenjena s Pogodbo iz Nice.²⁵ Ta pogodba je spremenila način dodeljevanja sedežev oziroma glasov in upoštevala tako širitev na petindvajset držav kot tudi vključitev Bolgarije in Romunije. Glasovi v Svetu EU so obteženi tako, da imajo male države glede na število

²⁴ Od leta 1995 so se EU priključevale predvsem male države. Male države, ki so se priključile EU v zadnjih letih, so: Avstrija (1995), Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Slovaška in Slovenija (vse 1. maja 2004) ter Bolgarija (2007).

²⁵ Pogodba iz Nice, ki spreminja pogodbo o EU, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, je bila podpisana v Nici 26. februarja 2001 (Uradni list EU št. C 80, 10. marec 2000).

prebivalcev več glasov kot velike.²⁶ Podobno velja tudi za število poslancev, ki jih imajo države članice v Evropskem parlamentu, Odboru regij in Ekonomsko-socialnem odboru.²⁷ Le v eni izmed institucij EU so države popolnoma enake ne glede na njihove razlike. V Evropski komisiji ima vsaka država članica svojega komisarja, ki je odgovoren za posamezno področje delovanja Unije (213. člen PES). Samo predstavnik iz Portugalske v trenutnem mandatu Evropske komisije ne pokriva nobenega področja, saj zaseda mesto predsednika Evropske komisije, ki skladno s pogodbenimi določili ne pokriva nobenega področja, ampak vodi delo Evropske komisije.

Iz zgoraj navedenega lahko povzamem, da so v institucijah EU male države v primerjavi z velikimi nadpovprečno zastopane. Vendar pa je kljub temu treba upoštevati, da se splošne politične smernice EU sprejemajo v Evropskem svetu, ki združuje voditelje držav ali vlad EU in predsednika Evropske komisije.²⁸ Na tej ravni pa je precej odvisnega od vpliva države in njenega voditelja. Tallberg (2007: 46) je tako v svoji raziskavi o vplivu držav na sprejemanje odločitev izpostavil, da igrajo pri sprejemanju odločitev v Evropskem svetu pomembnejšo vlogo vložki, ki spremljajo države članice in ne grožnje o uporabi veta, osebne kvalitete pogajalca ali odnosi, ki jih ima država s predsedujočo državo Svetu EU.²⁹

1.3.2 Male države in diplomacija

Diplomacija malih držav je za razliko od velikih držav glavno sredstvo uresničevanja njihovih zunanjih politik (Benko 1997: 253). Velike države imajo namreč za uresničevanje svojih zunanjepolitičnih interesov poleg diplomacije na voljo še druga sredstva, na primer ekonomska in sredstva prisiljevanja (Benko 1997: 262 in 269). Aron meni, da diplomacija pri malih državah predstavlja najpomembnejši način vodenja poslov z drugimi političnimi subjekti, kot posebej pomembna za strategijo malih držav pa se kaže zlasti v večpolnem mednarodnem sistemu (Benko 1997: 252).

²⁶ V Svetu EU ima najmanjša država, Malta, tri glasove, kar predstavlja 7,5 glasov na milijon prebivalcev. Nemčija, država z največ prebivalci v EU, pa ima v Svetu EU 29 glasov, kar predstavlja le 0,35 glasova na milijon prebivalcev.

²⁷ Malta ima v Evropskem parlamentu 5 poslancev, Nemčija 99, v Odboru regij in v Ekonomsko-socialnem odboru pa ima Malta 5 predstavnikov, Nemčija pa 24.

²⁸ Ker predstavlja Evropski svet srečanja na najvišji politični ravni, je udeležba predsednikov vlad ali držav odvisna od političnih sistemov držav članic. V Evropskem svetu sta le dve državi članici zastopani s predsedniki držav: to sta Francija in Ciper, ostale države so zastopane na ravni predsednikov vlad.

²⁹ Kriteriji, ki igrajo pomembnejšo vlogo, so gospodarska moč, populacija, velikost teritorija ter vojaške in administrativne sposobnosti (Tallberg 2007: 46).

Kljub temu, da igra diplomacija v političnem delovanju malih držav zelo pomembno vlogo, se le te pri njenem izvajanju soočajo s številnimi omejitvami. V primerjavi z velikimi državami imajo male države omejena kadrovska in finančna sredstva, težave pa se pojavljajo tudi pri organizaciji same diplomacije; koliko DKP naj ima država in kje (Jazbec 1998: 15).

Dejavnik, ki po mnenju Jazbeca (2002: 156) bistveno vpliva na omejenost kadrovskih virov malih držav, je velikost populacije. Male države namreč zaradi manjšega števila prebivalcev v primerjavi z velikimi ne morejo »zadostiti kadrovski popolnitvi vseh, še zlasti pa specializiranih funkcij« (Geser 1992: 632 v Jazbec 2002: 156). Tudi če bi male države imele finančna sredstva za vzpostavitev široke diplomatske mreže, bi jim to onemogočalo premajhno število za to usposobljenih posameznikov. Male države morajo namreč, tako kot velike, za normalno delovanje celotne države vzpostaviti celoten državni aparat, ki pa ne vključuje zgolj diplomacije. Male države dolgoročno ne morejo vzpostaviti diplomatske mreže, primerljive z velikimi državami, saj nimajo dovolj ljudi, ki bi zmogli, bili usposobljeni in tudi želeli delati v državni službi (Rupel 1994: 151).

Druga omejitev pri vzpostavljanju diplomacije je povezana s finančnimi sredstvi, ki jih ima država na voljo. Tudi mala država za učinkovito delovanje diplomacije potrebuje ustrezno usposobljen kader. Da bi lahko država izkoriščala prednosti, ki jih nudi diplomacija, mora imeti dobro usposobljene diplomate. Po podatkih Jazbeca (1998: 16-17) znašajo stroški za šolanje diplomata, ki ima deset let delovnih izkušenj, je opravil dodatno diplomatsko usposabljanje ter bil najmanj štiri leta na DKP v tujini, med 300 in 400 tisoč ameriškimi dolarji. Vendar pa to ni edini finančni strošek, s katerim se soočajo države. K stroškom je namreč treba prišteti še najeme oziroma nakupe nepremičnin v tujini, njihovo vzdrževanje in opremo, stroške komunikacij ter stroške vseh ostalih potreb diplomatske in konzularne misije (Jazbec 1998: 16).

Tretja omejitev, na katero morajo biti pri vzpostavljanju svoje diplomacije pozorne male države, je sama organizacija. Morgenthau (1995: 663) opredeli, da ima »diplomacija za svoje delovanje na razpolago dva instrumenta: službo za zunanje zadeve v glavnem mestu svoje države in diplomatske predstavnike, ki jih pošilja v glavna mesta tujih držav«. Diplomatski predstavniki, ki jih država pošilja v tujino, so del DKP v tujini, ki so povezana v diplomatsko mrežo (Jazbec 2002: 175). Naloga diplomatske organizacije pa je izvajati procese, namenjene uresničevanju zunanje politike, ter s svojo dejavnostjo zagotoviti potrebne informacije nosilcem zunanjepolitičnega odločanja (*ibid.*). Pri vzpostavljanju DKP se pojavljata dve težavi: koliko predstavništev naj ima mala država ter kako naj bodo le ta organizirana (Jazbec

2002: 182).³⁰ V osnovi se mora vsaka država po lastni presoji odločiti, v katerih državah bo imela svoja DKP. Pri tem države upoštevajo svoje nacionalne interese in zunanjepolitične cilje, male države pa morajo upoštevati še svoje kadrovske in finančne omejitve, ki sem jih opredelila v predhodnih odstavkih.³¹

V konceptualnem delu diplomske naloge sem želela predstaviti temeljni teoretski okvir diplomske naloge, ki ga sestavljajo opredelitev samega pojma diplomacije in diplomatske funkcije, kot so opredeljene v DKDO. Glede na to, da se diplomatska naloga nanaša na male države in njihovo vlogo v EU, s ciljem preučiti vpliv evropske diplomatske mreže na opravljanje diplomatskih funkcij malih držav, so v konceptualnem okviru opredeljene tudi male države ter njihov položaj v EU in diplomaciji. Izhajajoč iz hipoteze so funkcije diplomacije opredeljene v DKDO in se nanašajo na: predstavljanje pošiljateljice v državi sprejemnici; zaščito interesov pošiljateljice in njenih državljanov; pogajanja s sprejemnico; obveščanje o razvoju dogodkov v sprejemnici in poročanje o tem pošiljateljici ter pospeševanje prijateljskih odnosov med pošiljateljico in sprejemnico.

Na podlagi konceptualnega okvira se lahko funkcije diplomacije, ki so opredeljene v DKDO, nanašajo tako na diplomatske mreže držav kot tudi na diplomatske mreže mednarodnih organizacij. V kolikor evropska diplomatska mreža dejansko opravlja funkcije, opredeljene v DKDO, se lahko malim državam, ki se sicer soočajo z omejenimi kadrovske in finančnimi sredstvi ter težavami pri oblikovanju diplomatskih mrež, odpira možnost širitve diplomatske mreže le na področju izvajanja funkcij diplomacije. Za izvajanje teh funkcij države in mednarodne organizacije potrebujejo zadostna finančna sredstva, dobro usposobljene kadre, sama diplomatska mreža pa mora biti smiselno organizirana. Iz tega sledi, da bi lahko male države v primerjavi z velikimi preko evropske diplomatske mreže posredno razširile svoje obstoječe diplomatske mreže, saj lahko sklepam, da ima evropska diplomatska mreža na razpolago več finančnih in kadrovske sredstev, na podlagi katerih lahko oblikuje širšo diplomatsko mrežo, ki je sposobna pridobiti več informacij, skleniti več prijateljskih stikov ter bolje zaščiti sebe in svoje državljane, ki pa so hkrati tudi državljani posameznih držav članic, brez obstoja evropske diplomatske mreže pa bi jih ščitile le države članice.

³⁰ S skupnim terminom DKP pojmuje tri vrste diplomatske misije: veleposlaništvo, misijo pri mednarodni organizaciji ter konzulat (Jazbec 2002: 183). Skladno s prvim členom DKKO pa je konzulat vsak generalni konzulat, konzulat, vicekonzulat ali konzularna agencija.

³¹ V praksi lahko opazimo, da oblikujejo države svojo mrežo DKP po enotnem modelu, ki upošteva pomembne mednarodne akterje in razdelitev po regionalnem ključu. Tudi Slovenija ima DKP razporejene v sosednjih državah (Avstrija, Hrvaška, Italija in Madžarska), v večini držav članic EU, v pomembnih mednarodnih organizacijah (npr. OZN, Organizacija severnoatlantskega sporazuma – *The North Atlantic Treaty Organization*, NATO) ter pomembnih mednarodnih akterjih (npr.: Združene države Amerike (ZDA), Rusija, Kitajska) (MZZ Republike Slovenije (RS) 2007a).

Upoštevajoč cilj diplomske naloge ter hipotezo, postavljeno v diplomski nalogi, bo naslednje poglavje namenjeno analizi obstoječe diplomatske mreže EU, tj. od devetdesetih let prejšnjega stoletja do danes, pri čemer bo pozornost namenjena predvsem analizi sprememb, ki jih obstoječa evropska diplomatska mreža vnaša v že obstoječe strukture diplomatskih mrež malih držav članic ter vplivu evropske diplomatske mreže na diplomatske mreže malih držav članic EU.

2. EVROPSKA DIPLOMATSKA MREŽA

EU je 25. marca 2007 v spomin na podpis Rimske pogodbe,³² s katero sta bili ustanovljeni EGS in Evropska skupnost za atomsko energijo (Euratom), predhodnici današnje EU, praznovala petdeseto obletnico obstoja. Od nastanka EGS in Euratoma pa do EU, kot jo poznamo danes, so države članice Unije doživele številne spremembe. EU ima danes izključno pristojnost na naslednjih področjih: carinska unija; določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje trga; denarna politika držav članic, katerih valuta je evro; ohranjanje morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike ter skupna trgovinska politika.³³ To pomeni, da države članice o teh področjih ne morejo samostojno odločati in sprejemati svojih pravil delovanja.

Unija danes povezuje 27 držav članic, ki so v skladu z westfallskim sistemom mednarodne skupnosti tradicionalne nosilke diplomacije in zunanje politike. Vprašanje, ki se poraja v povezavi med diplomacijo in EU, je, v kolikšni meri Unija v diplomatskih odnosih govori z enim glasom ter kako je razvita njena diplomatska mreža in katere naloge opravlja. Upoštevati je treba, da se diplomacija primarno še vedno veže na delovanje držav in doseganje ciljev in interesov, ki so vezani na države (Bátora 2003: 2).³⁴ Vendar je prav evropski integracijski proces ključno vplival na razvoj diplomacije: na bilateralne odnose med državami članicami EU, zunanje diplomatske odnose EU, odnos EU z drugimi regionalnimi in mednarodnimi organizacijami ter bilateralne in multilateralne odnose EU s preostalim svetom (*ibid.*).³⁵ Glede na to, da se v svoji diplomski nalogi osredotočam na diplomatsko mrežo EU in na funkcije, ki naj bi jih ta diplomatska mreža v skladu z DKDO izvajala v

³² Rimska pogodba, s katero je bila ustanovljena EGS, je bila podpisana 25. marca 1957 v Rimu in je začela veljati 1. januarja 1958 (Uradni list RS, Mednarodne pogodbe št. 27, priloga št. 7, 23. marec 2004).

³³ Izključne pristojnosti so bile izrecno opredeljene le v I-13. členu PUE, ki pa ni stopila v veljavo, saj je niso ratificirale vse države članice (Evropska unija 2005). Obstoječe pogodbe, na katerih temelji EU, izrecno ne naštevajo, katera področja sodijo v izključno pristojnost Unije, a Maastrichtska pogodba v 5. členu navaja, da se načelo subsidiarnosti upošteva le na področjih, ki ne sodijo v izključno pristojnost EU; to določilo pa daje vedeti, da pozna EU tudi področja, ki sodijo v njeno izključno pristojnost (Lecheler in Gundel 2000: 47). Sodišče Evropski skupnosti pa »je v svojem mnenju 2/91 odgovarjalo na vprašanje, v katerih primerih uživa Evropska skupnost izključno pristojnost« (Grilc in Ilešič 2001: 130). Skladno z izrekom Sodišča gre priznati Skupnosti izključno pristojnost v dveh primerih: kadar to izrecno določa ustanovitvena pogodba ali ko to izvira iz izvira predpisov, ki jih sprejemajo organi Skupnosti (Grilc in Ilešič 2001: 131).

³⁴ Watson, Adam (1982) *Diplomacy. The Dialogue Between States* Str. 10. London: Eyre Methuen.

³⁵ Jozef Bátora se je ukvarjal z vplivom EU na institucijo diplomacije. Ugotovil je, da se struktura bilateralnih diplomatskih odnosov med državami članicami EU kljub integracijskemu procesu ne spreminja; struktura bilateralnih diplomatskih misij v državah članicah se ne razlikuje od strukture bilateralnih diplomatskih misij držav članic v tretjih državah, tj. nečlanicah Unije (Bátora 2003: 12). Druga točka, ki jo je Bátora (2003: 17) navajal pri vplivu integracijskega procesa na diplomacijo, je multilateralna diplomacija, ki se odvija v Svetu EU v Bruslju.

odnosu do tretjih držav oziroma mednarodnih organizacij, se bom osredotočila zgolj na zunanje diplomatske odnose EU ter na diplomatske odnose EU z drugimi regionalnimi in mednarodnimi organizacijami, diplomatskih odnosov med posameznimi državami članicami EU pa ne bom preučevala.³⁶

2.1 Pravni okvir evropske diplomatske mreže

Prve smernice skupne evropske diplomatske mreže so bile oblikovane že v okviru EPS, ki je opredeljeval potrebo po sodelovanju DKP držav članic ter delegacij Evropske komisije v tretjih državah, na mednarodnih konferencah ter pri mednarodnih organizacijah.³⁷ V devetdesetih letih prejšnjega stoletja pa je EU doživela nekatere temeljne spremembe, ki so vplivale tudi na razvoj evropske diplomatske mreže. Leta 1992 je bila v Maastrichtu na Nizozemskem podpisana PEU. Ta je formalno vzpostavila SZVP (člen J), katere cilji so sledeči: zaščititi skupne vrednote, temeljne interese in neodvisnost Unije; na vse načine krepiti varnost Unije in njenih članic; ohranjati mir in krepiti mednarodno varnost v skladu z načeli Ustanovne listine OZN in Helsinške sklepne listine ter s cilji Pariške listine; spodbujati mednarodno sodelovanje ter; razvijati in utrjevati demokracijo in načelo pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (člen J.1, drugi odstavek). Maastrichtska pogodba kot sredstvo za izvajanje SZVP neposredno ne omenja diplomatske mreže EU, kar velja tudi v primeru uresničevanja ciljev SZVP. Unija namreč skladno z Maastrichtsko pogodbo uresničuje cilje te politike z vzpostavljanjem sistematičnega sodelovanja med državami članicami pri vodenju politike ter s postopnim izvajanjem skupnih ukrepov na področjih, na katerih imajo države članice pomembne skupne interese (tretji odstavek člena J). Sama pogodba tako ne omenja sredstev za izvajanje politike, ampak zgolj način oblikovanja politike. Kljub temu so v pogodbi omenjeni diplomatski organi držav članic. Pomembna novost je opredeljena v delu pogodbe, kjer je opredeljeno državljanstvo Unije. PEU v 8c. členu določa, da ima »vsak državljan Unije na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima predstavništva, pravico do zaščite diplomatskih in

³⁶ Ko govorimo o zunanjih odnosih EU, imamo v mislih vidike zunanjih zadev EU z izjemo trgovine (ta je obravnavana kot ločeno področje), in odnose z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami v razvoju, ki temeljijo na Loméjski konvenciji in Sporazumu iz Cotonouja (Evropska unija 2007).

³⁷ Odločitev zunanjih ministrov na srečanju v okviru Evropskega političnega sodelovanja (*Decision of the Foreign Ministers, Meeting in the framework of European Political Co-operation*), sprejeta v Haagu, 28. februarja 1986, Del II; (ponatisnjeno v Hill 2000: 146–49).

konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane tiste države«. Z Maastrichtsko pogodbo je bilo ponovno zapisano sodelovanje med DKP držav članic in delegacijami Evropske komisije, ki je bilo oblikovano že v okviru EPS. Smisel sodelovanja je zagotoviti, »da se upoštevajo in izvajajo skupna stališča in skupni ukrepi, ki jih sprejme Svet«, sodelovanje pa »okrepijo z izmenjavo informacij, s pripravo skupnih ocen in prispevanju k izvajanju določb« o diplomatski zaščiti državljanov EU v tretjih državah s strani katere koli države članice (J.6. člen Maastrichtske pogodbe).

Naslednja nadgraditev ustanovnih pogodb je sledila leta 1997 v Amsterdamu (Nizozemska).³⁸ S podpisom Amsterdamske pogodbe je bil ustanovljen položaj visokega predstavnika za SZVP, katerega naloga je pomagati »Svetu EU pri zadevah SZVP, zlasti s prispevanjem k oblikovanju, pripravi in izvajanju političnih odločitev, kadar je to primerno, pa v imenu Sveta EU na zahtevo predsedstva vodi politični dialog s tretjimi osebami« (J.16 člen). Ker je delovanje diplomatske mreže v primeru nacionalnih držav vedno tesno povezano z MZZ, so se podobne ideje začele pojavljati tudi pri institucionalni ureditvi EU. Na srečanju Evropskega sveta 15. decembra leta 2001 v Laeknu (Belgija) (Sklepi predsedstva SN 300/1/01/ REV 1) je bila sprejeta odločitev o sklicu Konvencije o prihodnosti Evrope, katere naloga je bila med ostalim tudi predlagati izboljšanje instrumentov zunanje politike tako, da bo lahko imela EU pomembnejšo vlogo v svetu.

Proces imenovanja diplomatskih predstavništva pa poteka tudi v nasprotni smeri, saj tretje države imenujejo svoja diplomatska predstavništva pri EU, v obliki predstavništva pri Evropski komisiji (Hocking in Spence 2005: 5). Diplomatski status predstavništva tretjih držav v državi članici EU, na ozemlju katere ima Skupnost sedež, je bil priznan že z Rimsko pogodbo, ki je v posebnem Protokolu o privilegijih in imunitetah Evropske gospodarske skupnosti v 16. členu opredelila, da »priznava predstavništvom tretjih držav, ki so akreditirane pri Skupnosti, običajne diplomatske imunitete«. Enak diplomatski status je bil s posebnim Protokolom o privilegijih in imunitetah Evropske skupnosti za atomsko energijo podeljen tudi predstavništvom tretjih držav, ki so akreditirana pri Skupnosti (16. člen).

³⁸ Amsterdamska pogodba, ki je spremenila in dopolnila PEU in Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti, je bila podpisana drugega oktobra leta 1997 in je začela veljati 1. maja leta 1999 (Uradni list EU št. C 340, 10. november 1997).

2.1.1 Pogodba o Ustavi za Evropo

PUE je privedla do nekaterih sprememb pri izvajanju SZVP.³⁹ Kot novost uvaja mesto ministra za zunanje zadeve Unije, katerega naloga je voditi »skupno zunanjo in varnostno politiko Unije.« (I-28(2). člen).⁴⁰ Hkrati pa prva izrecno navaja, da ima minister za zunanje zadeve Unije pri izpolnjevanju svojih nalog na voljo diplomatsko službo (296(3). člen PUE). Omenjeni člen v tretjem odstavku navaja sledeče:

»Ministru za zunanje zadeve Unije pri izpolnjevanju njegovih nalog pomaga Evropska služba za zunanjepolitično delovanje. Ta služba deluje v sodelovanju z diplomatskimi službami držav članic in jo sestavljajo uradniki iz ustreznih oddelkov generalnega sekretariata Sveta in Komisije ter osebje iz nacionalnih diplomatskih služb držav članic. Evropski sklep Sveta določa organizacijo in delovanje Evropske službe za zunanjepolitično delovanje. Svet odloči na predlog ministra za zunanje zadeve Unije po posvetovanju z Evropskim parlamentom in po odobritvi Komisije.«

Vzpostavitev Evropske službe za zunanjepolitično delovanje so že v okviru Konvencije o prihodnosti Evrope predlagali poslanci treh evropskih strank: Giuliano Amato v imenu skupine *Party of European Socialists*, Elmar Brok v imenu *European People's Party* ter Andrew Duff v imenu *European Liberal, Democratic and Reform Party* (CONV 829/03 22. julij 2003: 1).⁴¹

Elementi diplomatske mreže, ki so bili opredeljeni že z Maastrichtsko in Amsterdamsko pogodbo, se s PUE niso spremenili. Tako je še vedno pogodbeno opredeljena zaščita državljanov Unije s strani diplomatskih in konzularnih organov katere koli države članice kot tudi sodelovanje diplomatskih predstavništev držav članic Unije.⁴² Novost, ki jo opredeljuje

³⁹ Prvotno je bila PUE oblikovana, da bi nadomestila obstoječe pogodbe, na katerih temelji EU. Vendar je zaradi zastoja v ratifikacijskih procesih sedaj že jasno, da PUE v tej obliki ne bo stopila v veljavo. V pripravi je zato že nova reformna pogodba, katere vsebina pa še ni usklajena.

⁴⁰ V nadaljevanju I-28. člena je navedeno, da minister za zunanje zadeve s svojimi predlogi prispeva k oblikovanju SZVP in jo izvaja po pooblastilu Sveta EU, hkrati pa predseduje tudi Svetu za zunanje zadeve. PUE je nadalje v četrtem odstavku I-28. člena dopolnila njegove funkcije z mestom enega od podpredsednikov Komisije, ki skrbi za doslednost zunanjepolitičnega delovanja Unije in je v okviru Komisije zadolžen za njene obveznosti na področju zunanjih odnosov in za usklajevanje drugih vidikov zunanjepolitičnega delovanja Unije.

⁴¹ Konvencija o prihodnosti Evrope je svoje delo opravljala od 28. februarja 2002 do junija 2003 in ga zaključila s predstavitvijo osnutka PUE (*The European Convention* 2007). V svojem predlogu so poslanci predstavili dve možnosti: prva je Evropsko službo za zunanjepolitično delovanje (skupna administracija znotraj Komisije, vključujoč uradnike Generalnega sekretariata Sveta in zunanjih ministrstev držav članic) umestila pod mandat Sveta, v kolikor se le ta ne vmešava v pristojnosti Komisije (CONV 829/03 2003: 17); druga možnost pa je Evropsko službo za zunanjepolitično delovanje (integralni del administracije Komisije, sestavljena iz uradnikov Sveta in Komisije ter osebja iz nacionalnih diplomatskih služb) umestila pod mandat Sveta brez poseganja v pristojnosti Komisije (CONV 829/03: 18).

⁴² PUE kar na treh mestih opredeli pravico do diplomatske zaščite državljanov Unije. V I-10(c). členu (Državljanstvo Unije) v drugem odstavku navaja, da imajo državljanji Unije »pravico na območju tretje države, v kateri država članica, katere državljanji je, nima predstavništva, do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane te države«. Enaka pravica je ponovno izražena v II. delu PUE, katerega del je Listina Unije o temeljnih pravicah. Ta v II-106. členu

PUE je status delegacij Unije. PUE je prva pogodba, v kateri je jasno zapisano, da Unijo v tretjih deželah in v mednarodnih organizacijah zastopajo delegacije Unije (III-328. člen).⁴³ V istem členu je nadalje opredeljen položaj teh delegacij v institucionalni strukturi Unije. »Delegacije Unije spadajo pod vodstvo ministra za zunanje zadeve Unije in delujejo v tesnem sodelovanju z diplomatskimi in konzularnimi misijami držav članic« (III-328(2). člen). Skladno s to dikcijo se delegacije Unije približujejo klasičnim diplomatskim misijam držav, kjer diplomatsko organizacijo sestavljajo MZZ ter mreža DKP (Jazbec 2002: 175). V kolikor skušamo omenjeno definicijo prenesti na EU, lahko skladno z določili PUE ugotovimo, da pogodba vzpostavlja mesto ministra za zunanje zadeve (torej obstaja tudi neke vrste MZZ, čeprav se ne imenuje tako, temveč Svet za zunanje zadeve) kot tudi mrežo delegacij Unije, ki so razporejene v tretjih državah ter pri mednarodnih organizacijah.

Ker do danes PUE še ni stopila v veljavo, tudi ni prišlo do institucionalnih sprememb, ki jih pogodba navaja. Danes tako Unija še nima vzpostavljenih Evropske službe za zunanjepolitično delovanje, kot je opredeljena v PUE. Katere institucije, organi ali službe torej danes opravljajo diplomatske funkcije predstavljanja, zastopanja interesov EU in njenih državljanov, pogajanja z drugimi državami ali mednarodnimi organizacijami ter informiranja o pogojih in razvoju dogodkov v državah?

2.2 Delegacije Komisije

Del evropske diplomatske mreže predstavljajo delegacije Evropske komisije. V poglavju 2.2 in njegovih podpoglavjih bom natančneje razdelala naloge, ki jih opravljajo delegacije Evropske komisije, kako je strukturirana mreža delegacij ter kakšen je njihov status in kako so

(Diplomatska in konzularna zaščita) navaja, da ima »/v/sak državljan Unije na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima svojega predstavništva, pravico do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane te države«. Prav tako pa morajo v skladu s III-127. členom PUE »/d/ržave članice sprejeti predpise, potrebne za zagotovitev diplomatske in konzularne zaščite državljanov Unije v tretjih državah, kakor je določeno v I-10(c). členu drugega odstavka Ustave.« PUE v III-301(2). členu opredeljuje, da »/d/iplomatska predstavništva držav članic in delegacije Unije v tretjih državah in pri mednarodnih organizacijah sodelujejo in prispevajo k oblikovanju in izvajanju skupnega pristopa« (Unije op. J. Č.). Še podrobneje pa omenjeno sodelovanje ureja III-306. člen, ki določa, da »/d/iplomatska in konzularna predstavništva držav članic ter delegacije Unije v tretjih državah in na mednarodnih konferencah, kakor tudi njihova predstavništva pri mednarodnih organizacijah, sodelujejo pri zagotavljanju, da se upoštevajo in izvajajo evropski sklepi, ki določajo stališča in ukrepe Unije, sprejeta na podlagi tega poglavja (poglavje SZVP, op. J. Č.). Sodelovanje krepijo z izmenjavo informacij in pripravo skupnih ocen. Prispevajo k izvajanju pravic evropskih državljanov do varstva na ozemlju tretjih držav iz I-10. člena PUE.«

⁴³ Predstavljanje Unije v tujini preko delegacij Unije je s PUE možno predvsem zaradi ureditve pravne osebnosti Unije. PUE namreč v I-7. členu podeljuje Uniji status pravne osebe.

organizirane. Glede na to, da delegacije Evropske komisije sodelujejo tudi z DKP držav članic, bo eno izmed podpoglavij namenjeno tudi analizi sodelovanja med DKP držav članic in delegacijami Evropske komisije. Izhajajoč iz prejšnjega podpoglavja je razvidno, da EU še nima popolno pravno urejenega statusa evropske diplomatske mreže. Kljub temu, da je PUE z opredelitvijo Evropske službe za zunanjepolitično delovanje ter njenih nalog naredila korak v tej smeri, do danes ni prišlo do nadaljnjih uresničitvev ideje.

Evropska komisija odpira delegacije Komisije v tretjih državah v skladu z načelom DKDO, ki v 2. členu določa, da je »za vzpostavljanje diplomatskih odnosov med državami in odpošiljanje stalnih diplomatskih misij potrebno medsebojno soglasje«. Kljub temu, da DKDO govori o državah, »so delegacije Komisije iz uradnega stališča DKDO dojete kot diplomatske institucije z enakimi pravicami kot DKP držav ali medvladnih organizacij« (Bruter 1999: 185).⁴⁴ Prva delegacija Evropske komisije v okviru zunanje službe je bila odprta že leta 1954 v Londonu (Bruter 1999: 183), vendar je le ta predstavljala takratno Visoko oblast Evropske skupnosti za premog in jeklo (Evropska komisija 2004: 11). Odprtju te delegacije je sledilo še odprtje prve delegacije Evropske komisije izven evropskega kontinenta, ko je bila istega leta odprta delegacija v ZDA (Evropska komisija 2004: 12). Z Združitvenim aktom (združitev institucij treh skupnosti, Evropske skupnosti za premog in jeklo, Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo v enotno strukturo), sprejetim leta 1967, je nova enotna Komisija prevzela že obstoječe delegacije pod svoje okrilje in v naslednjih letih razporedila delegacije v vseh večjih glavnih mestih ter na sedežih mednarodnih organizacij (EU: External relations 2006b). Mreža delegacij Komisije oz. t. i. zunanja služba je bila na začetku oblikovana za predstavljanje Evropske komisije v trgovinskih pogajanjih in nekaterih industrializiranih državah ter izvajanje aktivnosti na področju razvojne pomoči in sodelovanja v skladu z Yaoundé in Loméjsko konvencijo (*ibid.*).⁴⁵ Kljub temu, da se delegacije Komisije ukvarjajo z različnimi bilateralnimi zadevami,

⁴⁴ Tako je bila tudi delegacija Evropske komisije v Sloveniji leta 1993 odprta na podlagi sporazuma, sklenjenega med vlado Republike Slovenije in med Komisijo Evropskih skupnosti. Zakon o ratifikaciji sporazuma med vlado Republike Slovenije in Komisijo Evropskih skupnosti o ustanovitvi, privilegijih in imunitetah delegacije Komisije Evropskih skupnosti v Republiki Sloveniji je bil sprejet na seji Državnega zbora Republike Slovenije 27. julija 1993 in razglašen s strani takratnega predsednika države Milana Kučana 4. avgusta 1993 (Uradni list RS Mednarodne pogodbe, št. 15, 805–807, 14. avgust 1993). Na podlagi tega sporazuma je Slovenija vsaki izmed »Evropskih skupnosti – Evropska skupnost za premog in jeklo, Evropska gospodarska skupnost in Evropska skupnost za jedrsko energijo, podelila status pravne osebe na ozemlju Republike Slovenije« (2.(1). člen Zakona o ratifikaciji sporazuma med vlado Republike Slovenije in Komisijo Evropskih skupnosti o ustanovitvi, privilegijih in imunitetah delegacije Komisije Evropskih skupnosti v Republiki Sloveniji).

⁴⁵ Konvencija iz Yaoundéja (*Convention of association between the European Economic Community and the Associated African States and Madagascar 64/346/CEE*) je bila podpisana 20. julija 1963 v Yaoundéju, glavnem mestu Kameruna (Uradni list Evropskih skupnosti, št. 93, str. 1431, 11. junij 1964). Loméjska konvencija (*ACP-*

bistvo njihovega obstoja še vedno predstavlja upravljanje trgovinskih odnosov in pomoči (Bretherton in Vogler 2000). Zaradi vedno večje vloge ter ambicij EU v zunanjih odnosih pa je zunanja služba postopoma pridobivala na veljavi.⁴⁶ Ker je predstavljanje Unije v tretjih državah pridobivalo na pomenu, hkrati pa so se delegacije soočale z vedno več nalogami, se je Evropska komisija leta 1994 odločila vzpostaviti Enotno zunanjo službo (*Unified external service*), tj. enotni upravljavski sistem za svoje delegacije, ki predstavljajo Komisijo v tretjih državah ter pri mednarodnih organizacijah (EU: External relations 2006b).

2.2.1 Struktura evropske diplomatske mreže, organiziranost delegacij, njihov status ter izobraževanje zaposlenih v delegacijah

Pol stoletja po vzpostavitvi prvega predstavništva Evropskih skupnosti se je zunanja služba EU v tujini razvila v zelo široko, dosledno in skladno mrežo (COM(2005)239: 2).⁴⁷ Leta 2005 je tako predstavniško mrežo sestavljalo 127 delegacij in drugih predstavništev, preko katerih Komisija predstavlja Unijo ter spodbuja njene interese po svetu (*ibid.*). Evropska komisija ima delegacije zgolj v državah nečlanicah. V državah članicah ima Komisija svoja predstavništva, ki predstavljajo Evropsko komisijo ter na sedež Komisije v Bruslju poročajo o dogajanjih v posamični državi članici (Predstavništvo Evropske komisije v Sloveniji 2007a). Naloga predstavništev je skrbeti za dobro obveščenost institucij, medijev, različnih interesnih skupin ter državljanov o delovanju, odločitvah in stališčih Evropske komisije (*ibid.*). Upoštevajoč tudi druge pisarne Evropske komisije po svetu (*EU offices*), je Unija zastopana v 155 državah (v nekaterih državah ni fizično neposredno prisotna, saj določene države pokriva iz drugih držav) in ima pet delegacij pri mednarodnih organizacijah (EU: External relations 2007b). Danes pa ima Evropska komisija po svetu 118 delegacij v tretjih državah ter pet delegacij pri mednarodnih organizacijah.⁴⁸ Število delegacij se je v zadnjem letu glede na leto 2005 spremenilo zaradi ukinitve nekaterih delegacij ter vstopa Romunije in Bolgarije v EU leta 2007, kar je privedlo do preimenovanja delegacij Komisije v obeh državah v

EEC Convention of Lomé) je bila podpisana 28. februarja 1975, v veljavo stopila 1. aprila 1976 (Uradni list Evropskih skupnosti št. L025, str. 2, 30. januar 1976).

⁴⁶ Vzpostavitev enotnega trga, razvoj novih področij politik Unije in še posebej SZVP, so povečali vlogo Unije v svetu (EU: External relations 2006b).

⁴⁷ Leta 1954 je Evropska skupnost za premog in jeklo odprla svoje prvo predstavništvo v Londonu (Bruter 1999: 183).

⁴⁸ Delegacije Komisije so akreditirane pri OECD, Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE, *Organization for Security and Co-operation in Europe*), OZN, Organizaciji Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (*Food and Agriculture Organization - FAO*) ter pri STO (Evropska komisija 2004: 6).

predstavništvi Komisije, prav tako pa so bile odprte nove delegacije. Kot zadnjo delegacijo Komisije je komisarka za zunanje zadeve in sosedsko politiko, Benita Ferrero-Waldner, 3. aprila 2007 odprla delegacijo Komisije v švicarskem Bernu (IP/07/449 30. marec 2007).

Zunanja služba Evropske komisije se je od leta 1989 do leta 2002 povečala za 56 novih delegacij, izmed teh je bilo 30 odprtih po letu 1993 (Duke 2002: 858). Število delegacij se je najbolj občutno povečalo v državah izven območja azijskih, afriških in karibskih držav; kar za 240 odstotkov od leta 1989 do leta 2000 (Bruter 1999: 183). Pri odpiranju novih delegacij igrata pomembno vlogo predvsem dva vidika: politični, gospodarski in trgovinski pomen države ter potreba po izvajanju programov sodelovanja neposredno v državi, ki je upravičenka sredstev EU (COM(2000)456: 9). Evropska komisija je že leta 1998 pripravila prioriteten seznam novih delegacij, v katerega je bilo vključeno tudi odprte delegacije v Švici, vendar je do uresničitve prišlo šele leta 2007 (A5-0199/2001: 20).⁴⁹

Pri EU svoja predstavništva imenujejo tudi države.⁵⁰ Tako se število prošenj tretjih držav po vzpostavitvi lastnih predstavništev v Bruslju povečuje; število se je povečevalo skozi devetdeseta leta in doseglo vrh ob koncu tisočletja, ko se je število diplomatskih predstavništev približalo 170 (Duke 2002: 852). V sklopu diplomatskih predstavništev, akreditiranih pri EU, je treba opozoriti, da imajo tudi države članice Unije (tudi Slovenija) svoja stalna predstavništva pri EU v Bruslju, vendar je njihova vloga bolj specifična. Stalna predstavništva držav članic Unije v Bruslju delujejo kot podaljšane roke nacionalnih vlad držav članic (Blair 2001: 140). Njihova naloga je lobirati ter se pogajati v imenu nacionalnih vlad, prav tako pa informirajo svoje države o aktivnostih na ravni EU in kako le te vplivajo na države (Blair 2001: 147). Stalni predstavniki držav članic sestavljajo odbor (t. i. *Coreper Comité des représentants permanents*), ki je v skladu z 207. členom PES »odgovoren za pripravo dela Sveta in za izvajanje nalog, ki mu jih dodeli Svet«. Države članice EU pa navkljub tesnejši integraciji še vedno ohranjajo svoja DKP tako v preostalih državah članicah Unije kot tudi v drugih državah po svetu.

Glede na velikost predstavniške mreže se EU uvršča v sam svetovni vrh. Velikost diplomatske mreže je primerljiva z diplomatskimi mrežami ZDA, z Japonsko, Rusijo ter Kitajsko.⁵¹ V delegacijah Komisije je zaposlenih več kakor 1000 uradnikov in 3800 drugih

⁴⁹ V seznam je bilo vključeno odprte delegacije na Hrvaškem, v Makedoniji, Saudski Arabiji, Maleziji, Uzbekistanu ter Švici, kot tudi pisarne v Tajvanu, Paragvaju in Ekvadorju (A5-0199/2001: 20).

⁵⁰ Uradni nazivi predstavništev držav v Bruslju, tako članic kot nečlanic, so Stalno predstavništvo oz. misije pri EU (Misija Republike Hrvatske pri Evropski uniji 2007 in *Auswärtiges Amt* 2007).

⁵¹ Rusija ima po svetu diplomatska predstavništva v 172 državah in mednarodnih organizacijah (MZZ Ruske federacije 2007), Kitajska v 174 državah in mednarodnih organizacijah (MZZ Ljudske republike Kitajske 2006),

uslužbencev (COM(2005)239: 2). Vendar delegacije Komisije, za razliko od diplomatskih predstavništev držav, nimajo poklicnih diplomatov (Bruter 1999: 191). Posamezniki, ki so zaposleni v delegacijah Komisije, so civilni uslužbenci, ki so se odločili in bili sprejeti na delegacije Komisije za enega ali dva štiriletna mandata (*ibid.*).⁵² Večino delegacij Komisije bi lahko uvrstili v skupino malih, saj je vanje vključenih okoli pet uradnih predstavnikov ter okoli petnajst lokalnih uslužbencev (Duke 2002: 859). Več uradnih predstavnikov (22) in lokalnega administrativnega osebja je zaposlenega v delegaciji Komisije v Washingtonu, preostale delegacije pa razpolagajo s približno enakimi človeškimi viri kot diplomatska predstavništva srednje velikih držav članice (Bruter 1999: 187). V kolikor upoštevamo celotno populacijo Unije, je število neprimerljivo, vendar število osebja v delegacijah Komisije kljub temu zadošča za izvajanje funkcij ter ohranitev položaja pomembnega akterja v svetu (Bruter 1999: 188).

Organiziranost delegacij Komisije je gledano na splošno primerljiva z organiziranostjo diplomatskih predstavništev držav. Za primerjavo podajam strukturo veleposlaništva Republike Slovenije (RS) v ZDA (glej organigram 2.2.1.1) ter strukturo delegacije Komisije v isti državi (glej organigram 2.2.1.2).⁵³ Slovensko predstavništvo vodi veleposlanik, celotno veleposlaništvo pa je v osnovi razdeljeno na politični, konzularni in administrativni oddelek ter pisarno obrambnega atašeja (Veleposlaništvo RS Washington 2007). Nekatera slovenska veleposlaništva (npr.: Veleposlaništvo RS v Moskvi) imajo poleg že prej navedenih oddelkov še poseben gospodarski oddelek, ki ga vodi ekonomski svetnik (Veleposlaništvo Republike Slovenije Moskva 2007). Delegacijo Komisije v Washingtonu, tako kot slovensko veleposlaništvo, vodi veleposlanik, naloge delegacije pa se izvajajo v različnih oddelkih. V primerjavi s slovenskim veleposlaništvom je delegacija Komisije razdeljena na osem oddelkov: administrativni, gospodarski in finančni oddelek, oddelek za potrošnike in varnost hrane, politični in razvojni oddelek, oddelek za medije in javno diplomacijo, oddelek za znanost, tehnologijo in izobraževanje, oddelek za trgovino in kmetijstvo ter oddelek za promet, energijo, okolje in jedrske zadeve (Delegacija Evropske komisije v ZDA 2007). Pri tem velja opozoriti, da struktura, kot je prikazana v organigramu 2.2.1.2, ni enaka v vseh

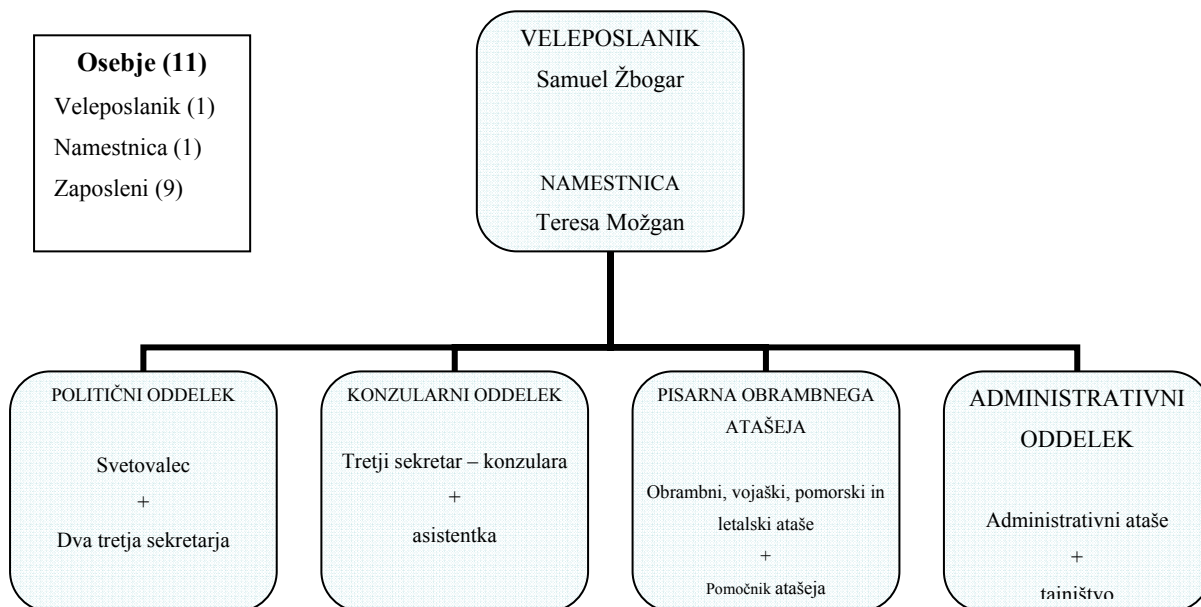
ZDA v 181 državah in mednarodnih organizacijah (*U. S. Department of State* 2007) ter Japonska v 140 državah in mednarodnih organizacijah (MZZ Japonske 2006).

⁵² Večina jih prihaja iz generalnih direktorats, zadolženih za zunanje zadeve, vendar to ni predpogoj za zaposlitev v delegaciji Komisije, prav tako ni obvezna zaposlitev v delegacijah za vse uslužbence, ki delajo v direktoratih za zunanje zadeve (Bruter 1999: 191).

⁵³ Predstavništvi Sloveniji in Komisije v ZDA sem za primerjavo izbrala zato, ker so ZDA kot svetovna velesila zelo pomemben partner vseh svetovnih akterjev; tako da države in mednarodne organizacije pri vzpostavljanju svojih predstavništev v ZDA upoštevajo vse vidike izvajanja diplomatskih funkcij.

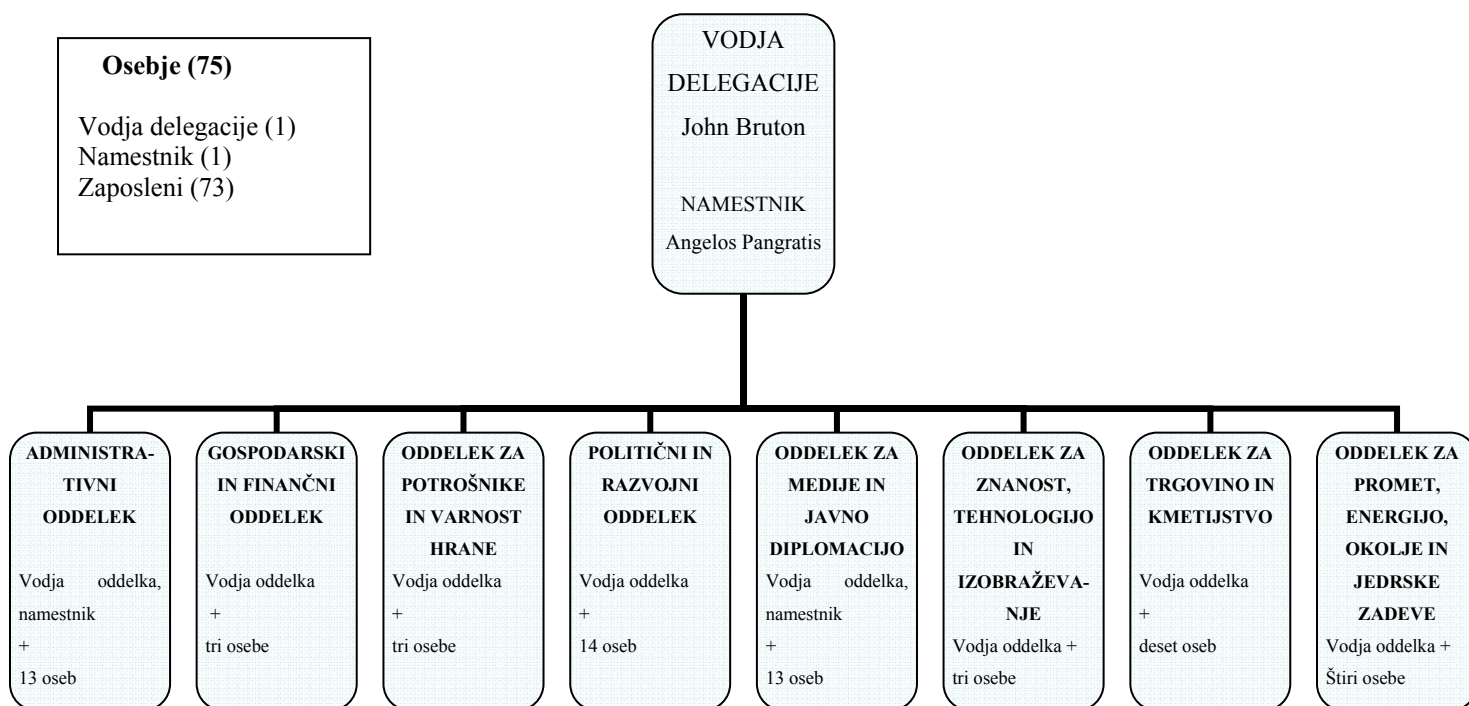
delegacijah Komisije. Tako imajo delegacije Komisije v državah, ki so upravičene do finančnih sredstev EU, poseben oddelek za sodelovanje, ostali oddelki pa so ponavadi združeni, tako da je celotno število oddelkov manjše, kar je razvidno iz primera delegacije Komisije v Mehiki (glej organigram 2.2.1.3).

Organigram 2.2.1.1: Struktura Veleposlaništva RS v ZDA



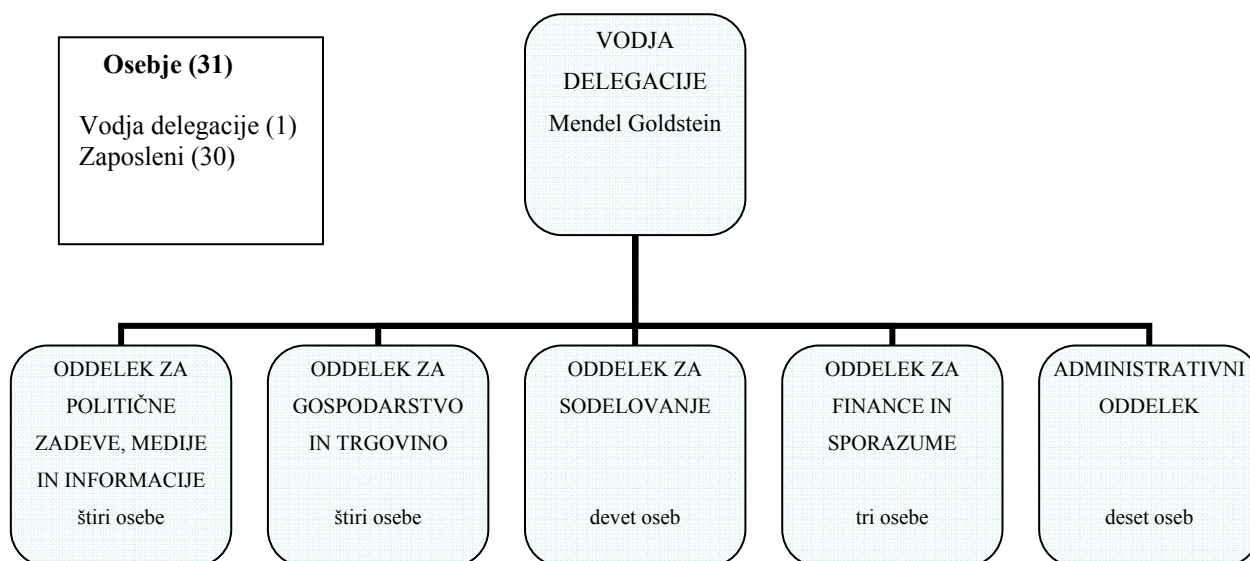
Vir: Veleposlaništvo RS v ZDA 2007.

Organigram 2.2.1.2: Struktura Delegacije Komisije v Washingtonu



Vir: Delegacija Evropske komisije v ZDA 2007.

Organigram 2.2.1.3: Struktura delegacije Evropske komisije v Mehiki



Vir: Delegacija Evropske komisije v Mehiki 2007.

V primerjavi s slovenskim veleposlaništvom v ZDA je struktura delegacije Komisije v isti državi veliko bolj razdelana. Že sami podatki o številu zaposlenih dajo slutiti, da se osebje slovenskega veleposlaništva pri opravljanju nalog veleposlaništva sooča z veliko preobremenjenostjo, saj na primer v političnem oddelku naloge opravljajo le tri zaposlene osebe, medtem ko je takih oseb v delegaciji Komisije skupno kar 15.

DKDO ureja tudi status šefa diplomatskega predstavništva ter privilegije in imunitete, do katerih je le ta upravičen.⁵⁴ Kljub temu, da delegacije Komisije, tehnično gledano, niso veleposlaništva in zato diplomatski predstavniki niso upravičeni do naslova veleposlanika, uživajo običajne diplomatske imunitete (Duke 2002: 857). S to razliko, da so imunitete posledica dogovorov med Komisijo in državo sprejemnico in ne izhajajo neposredno iz DKDO (Dimier in McGeever 2006: 496).⁵⁵ Določene razlike glede statusa delegacij se

⁵⁴ DKDO v 14. členu opredeljuje tri razrede, in sicer: a) ambasadorje ali nuncije, akreditirane pri šefih držav; b) poslanike, ministre ali internuncije, akreditirane pri šefih držav ter c) odpravnike poslov, akreditirane pri MZZ. Nadalje pa so v 22. členu (nedotakljivost prostorov), 24. členu (nedotakljivost arhivov in listin), 29. členu (nedotakljivost diplomatskega agenta) ter v 31. členu (imuniteta diplomatskega agenta pred kazenskim sodstvom države sprejemnice) DKDO navedene imunitete diplomatskih predstavništev in diplomatskih agentov. Privilegiji se nanašajo na oprostitev plačevanja določenih dajatev v državi sprejemnici: 23. člen (oprostitev plačila vseh državnih, regionalnih ali občinskih davkov in taks za prostore misije), 28. člen (oprostitev plačila taks in dajatev, ki jih pobira misija za uradna opravila), 33. člen (neveljavnost predpisov socialnega zavarovanja za diplomatskega agenta), 34. člen (oprostitev plačila vseh davkov in taks s strani diplomatskega agenta), 35. člen (oprostitev diplomatskega agenta od vseh osebnih dajatev in javne službe ter vojaških dajatev), 36. člen (oprostitev carin, taks in drugih davščin).

⁵⁵ V primeru Slovenije so imunitete in privilegiji Delegacije Komisije bili urejeni z Zakonom o ratifikaciji sporazuma med vlado Republike Slovenije in Komisijo Evropskih skupnosti o ustanovitvi, privilegijih in imunitetah delegacije Komisije Evropskih skupnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS Mednarodne pogodbe, št. 15, 805–807, 14. avgust 1993).

pojavnjajo tudi v diplomatskem protokolu. Le ta namreč razlikuje med statusom delegacij Komisije in statusom predstavništva mednarodnih organizacij. Predstavništva mednarodnih organizacij so v abecednem vrstnem redu vedno navedena za zadnjim diplomatskim predstavništvom nacionalne države, medtem ko so delegacije Komisije uvrščene ločeno od predstavništva držav (Bruter 1999: 185). V osemdesetih letih pa so delegacije Komisije dobile pravico do obešanja zastave EU (Dimier in McGeever 2006: 496). Dodaten element, ki ponazarja status delegacij Komisije, primerljiv s statusom diplomatskih predstavništva držav, je vezan na akreditiranje delegacij. V primeru imenovanja delegacij Komisije, se postopek akreditiranja izvaja na ravni predsednika države ali vlade, kot je v navadi pri akreditiranju diplomatskih misij držav, in ne več na ravni MZZ (Duke 2002: 858).

Zadnja točka, povezana s samo organizacijo delegacij Komisije, se nanaša na izobraževanje osebja, zaposlenega v delegacijah. Čeprav zaposleni v delegacijah niso diplomati pač pa javni uslužbenci, Evropska komisija z namenom poenotenja ter usklajevanja delovanja osebja organizira sistem usposabljanja za tiste, ki želijo delati v delegacijah (Bruter 1999: 191). Prvi koraki na področju poenotenega izobraževanja so bili storjeni že leta 1994, ko je Evropska komisija predlagala vzpostavitev Enotne zunanje službe in podprla prizadevanja po profesionalizaciji zunanje službe (Duke 2002: 860). V proces usposabljanja so vključeni že mladi strokovnjaki, ki lahko sodelujejo v t. i. JED programu (*Junior Experts in Delegation Programme*), katerega namen je univerzitetnim diplomirancem držav članic zagotoviti izkušnje o delu v delegacijah Komisije v državah v razvoju (EU: External relations 2006a). Pobudo sponzorira Evropska komisija skupaj z državami članicami ter preko nje uspešnim kandidatom omogoča zaposlitev v delegacijah za obdobje dveh let, bodisi v okviru administrativnega ali tehničnega osebja delegacije (*ibid.*). Nadalje pa je bil 26. novembra 1999 na pobudo Političnega odbora Sveta EU sprejet Evropski diplomatski program (EDP) (Predsedovanje Nizozemske Svetu EU 2004: 5). Prvi EDP se je začel v Strasbourgu septembra 2000 pod francoskim predsedstvom, končan pa je bil maja 2001 v Stockholmu, pod švedskim predsedstvom (EU: External relations 2004). Cilji EPD so: a) pomagati evropskim diplomatom vzpostaviti osebne mreže ter tako krepiti evropsko identiteto v zunanji politiki; b) dvigniti nacionalno diplomatsko zavest o evropski dimenziji diplomacije ter c) zagotoviti izobraževalno okolje, ki bo presegalo nacionalne meje (Predsedovanje Nizozemske Svetu EU 2004: 6). Po drugi strani je Evropski parlament v smeri učinkovitejšega delovanja delegacij Komisije maja 1999 v resoluciji predlagal ustanovitev Evropske diplomatske akademije (A4-0242/99 točki 52–53). Skladno z resolucijo naj bi Evropska diplomatska akademija uradnikom zagotovila ustrezno tehnično usposobljenost v politikah Skupnosti ter podala

obširno diplomatsko znanje (Monar 2000: 283). Ker do danes ideje o ustanovitvi Evropske diplomatske akademije niso bile uresničene, poteka usposabljanje v okviru EDP. Do danes se je zvrstilo že sedem EDP, septembra se bo v okviru portugalskega predsedstva prišel osmi EDP, ki ga bo v času svojega predsedovanja zaključila Slovenija.⁵⁶ Usposabljanje osebja delegacij s strani Evropske komisije sestoji iz predhodnega usposabljanja (za posameznike, ki se bodo v prihodnje zaposlili v delegacijah) ter stalnega usposabljanja tistih, ki so že nameščeni v njih (COM(2003)4334: 5). V okviru usposabljanja je posebna pozornost namenjena novim nalogam, ki jih morajo opravljati vodje delegacij (politično poročanje, sodelovanje z diplomatskimi in konzularnimi misijami držav članic v okviru SZVP, nadzor nad izvajanjem projektov)⁵⁷ ter jezikovnemu znanju (COM(1999)0180: 6). Upoštevajoč dejstvo, da je v delegacijah zaposlenega vedno več lokalnega osebja, je Evropska komisija pripravila načrt usposabljanja tudi za njih (del usposabljanja vključuje tudi izobraževanje v Bruslju, kjer lahko spoznajo delovanje Evropske komisije ter drugih institucij EU) (*ibid.*).

Da bi lahko delegacije Komisije izvajale vse naloge, ki so jim zaupane, morajo imeti na voljo dovolj usposobljen kader. Usposobljenost tega kadra pa je odvisna tudi od finančnih sredstev, ki jih ima Komisija na voljo za izvajanje izobraževalnih programov. Žal se višina finančnih sredstev, namenjenih usposabljanju zunanje službe, giblje pod enim odstotkom celotnih izdatkov, namenjenih plačam zaposlenih (Monar 2000: 282). V kolikor ta znesek primerjamo s finančnimi sredstvi držav članic, ki jih le te namenjajo usposabljanju svojih diplomatov, opazimo občutno razliko: države članice namreč za usposabljanja namenjajo od 2,5 do 3,3 odstotka celotnih izdatkov, namenjenih plačam (*ibid.*).

2.2.2 Naloge delegacij Komisije

Prvotno je bil glavni namen vzpostavitve delegacij izvajanje trgovinske politike Unije ter nudenje razvojne pomoči tretjim državam (Bátora 2003: 22). Z dejanskim oblikovanjem SZVP z Maastrichtsko pogodbo pa so delegacije Komisije pričele prevzemati vedno več tradicionalnih diplomatskih funkcij, kot sta politična analiza in poročanje (*ibid.*). Čeprav so delegacije, gledano formalno, del strukture Evropske komisije, pa v praksi služijo interesom EU kot celote (Duke 2002: 859).

⁵⁶ Pogovor z dr. Milanom Jazbecem, vodjo sektorja na MZZ RS. Ljubljana, 18. julij 2007.

⁵⁷ Naloge so podrobneje opredeljene v podpoglavju 2.2.2.

Naloge delegacij (glej tabelo 2.2.2.1) so: a) predstavljanje, razlaganje in izvajanje politik Unije; b) analiziranje ter poročanje o politikah in razvoju dogodkov v državah, v katerih so akreditirane ter c) izvajati pogajanja znotraj podeljenega mandata (COM(2001)381: 2). To pomeni, da izvajajo delegacije naloge, ki so jim podeljene na podlagi PES, tako da promovirajo interese Unije, opredeljene v komunitarnih politikah; v skupni trgovinski politiki, vključno z razvojno pomočjo, skupni kmetijski, ribiški, okoljski, transportni ter zdravstveni in varnostni politiki (Evropska komisija 2004: 6). Delegacije Komisije lahko tako, skladno s podeljenimi pooblastili, predstavljajo Skupnost v tretjih državah le na področju izključnih pristojnosti (Galeote Quecedo in Becerril Atienza 2001: 6). V sklop promoviranja interesov sodijo tudi področja kot so pravosodje in notranje zadeve, kjer EU sicer nima izključnih pristojnosti (COM(2001)381: 2).

Poleg že navedenih nalog igrajo delegacije pomembno vlogo pri izvajanju zunanje pomoči (*external assistance*) ter pri izvajanju SZVP, saj oskrbujejo Unijo z rednimi političnimi analizami ter skupaj z DKP držav članic podajajo ocene, ki prispevajo k procesu sprejemanja odločitev (COM(2001)381: 3). Vendar pa delegacije Komisije ne sodelujejo zgolj z Evropsko komisijo, saj nudijo podporo in pomoč tudi ostalim institucijam in akterjem EU. Visokemu predstavniku za SZVP nudijo logistično podporo, ko se le ta nahaja v misijah v tujini, hkrati pa prejema vsa politična poročila, ki jih pripravljajo delegacije (Evropska komisija 2004: 9). Vedno večja politična vloga delegacij Komisije se odraža prav v tej funkciji, saj je politično poročanje delegacij namenjeno v prvi vrsti visokemu predstavniku za SZVP in ne Evropski komisiji (Duke 2002: 855). V primeru, ko pošlje Evropski parlament svojo delegacijo v tretje države, je naloga delegacij Komisije pomagati pri pripravi programa, v dogovoru z Evropsko komisijo pa lahko vodje delegacij Komisije (ko se nahajajo na sedežu Evropske komisije) kontaktirajo Odbor za zunanje zadeve ter druge odbore Evropskega parlamenta, da bi podali poročila o razvoju dogodkov v državah sprejemnicah in razvoju politik in programov EU (Evropska komisija 2004: 9). Tretja institucija, kateri nudijo delegacije svojo podporo in pomoč, je predsedstvo Sveta EU. Vodje delegacij Komisije skupaj z državo, ki predseduje Svetu EU, sodelujejo v demaršah Trojke ter pomagajo predsedujoči državi pri opravljanju njenih funkcij (*ibid.*). V vseh treh naštetih primerih imajo delegacije Komisije pomembno funkcijo podajanja informacij, saj zagotavljajo podrobnejše informacije in novice o evropski integraciji in politikah EU tako državam sprejemnicam delegacij kot tudi širši javnosti: medijem, akademskim krogom, poslovnim krogom in civilni družbi (EU: External relations 2007a). Delegacije Komisije so, formalno gledano, odgovorne Evropski komisiji, vendar

imajo v praksi stike tako s Svetom EU kot z Evropskim parlamentom in potemtakem izvajajo svoje predstavniške funkcije v imenu Skupnosti kot celote (Duke 2002: 859).

V primeru Delegacije Komisije v ZDA je vsak oddelek zadolžen za svoje področje.⁵⁸ Oddelek za administracijo, kot že samo ime pove, preskrbuje osebje delegacije ter je odgovoren za infrastrukturo in sedež delegacije. Njegova naloga je skrbeti za razporeditev finančnih sredstev ter sodelovati z odgovornimi v Evropski komisiji in Združenih državah Amerike (vključno z ameriškim MZZ, *U. S. Department of State*) o vseh protokolarnih in administrativnih zadevah, ki se tičejo uradnikov EU. Gospodarski in finančni oddelek delegacije analizira in ocenjuje gospodarski položaj ZDA ter sodeluje z ameriški oblastmi na področju gospodarskih, finančnih in monetarnih zadev, prav tako pa v interesni sferi EU sodeluje (ang. *liaise*) z Mednarodnim denarnim skladom (*International Monetary Fund* IMF), Svetovno banko in Multilateralnimi razvojnimi bankami. Podobne naloge, le da na svojih področjih, opravljajo tudi oddelek za potrošnike in varnost hrane, oddelek za trgovino in kmetijstvo ter oddelek za promet, energijo, okolje in jedrske zadeve. Politični in razvojni oddelek delegacije poleg sodelovanja z ameriški oblastmi na področju zunanje politike in izvajanja Nove transatlantske agende (*New Transatlantic Agenda*) organizira obiske v/z Evropskega parlamenta in sodeluje z ameriški univerzami, ki nudijo programe o EU.⁵⁹ Prav tako pa prej omenjeni oddelek sodeluje kot posrednik med EU in ZDA na področju razvojne pomoči, saj sodeluje z ameriško vlado, mednarodnimi institucijami, Organizacijo ameriških držav (*Organization of American States*) in mednarodnimi nevladnimi organizacijami. Glavna naloga oddelka za medije in javno diplomacijo je povečati zavest o EU. V ta namen oddelek pripravlja in nudi informativna gradiva o EU, vzdržuje spletno mesto Delegacije Komisije, organizira neke vrste okrogle mize (*speaking tours*) in komunicira s splošno javnostjo. Hkrati je ta v tesnem stiku z ameriški mediji, pripravlja sporočila za medije ter jim zagotavlja informacije in analize razvoja dogodkov v EU, pozicijo EU o posameznih vprašanih ter pripadajoče statistike. Oddelek za znanost, tehnologijo in izobraževanje sodeluje z institucijami (univerze, nacionalni laboratoriji, industrija visoko tehnoloških izdelkov) ZDA na področju izobraževanja. Za razliko od prejšnjih oddelkov, ki so večinoma nudili informacije ameriški javnosti, je naloga oddelka za znanost, tehnologijo in izobraževanje

⁵⁸ Kot primer nalog, ki jih opravljajo delegacije Komisije, sem si izbrala delegacijo Komisije v ZDA, saj so ZDA ključni partner večine svetovnih akterjev, tako tudi EU, kar pomeni, da delegacija opravlja vse naloge, ki so ji podeljene v okviru njenih pristojnosti.

⁵⁹ Nova transatlantska agenda, sprejeta 3. decembra 1995, ima štiri ključne cilje: podpirati mir in stabilnost, demokracijo in razvoj po svetu; reagirati na svetovne izzive; prispevati k širjenju svetovne trgovine in tesnejšim gospodarskim odnosom ter graditi mostove preko Atlantika (Evropska komisija 2007).

nuditi informacije (ki jih pridobijo v ZDA) o trendih v znanosti, tehnologiji in izobraževanju Evropski komisiji ter raziskovalnim inštitutom (*Joint Research Center*).

Tabela 2.2.2.1: Primerjava nalog delegacije Komisije in diplomatskih funkcij v skladu z DKDO

DKDO (3. člen)	Naloge delegacije Komisije (COM(2001)381:2)
Predstavljanje države pošiljateljice	Predstavljanje
Zaščita interesov države pošiljateljice in njenih državljanov	Razlaganje in izvajanje politik
Pogajanja z vlado države sprejemnice	Izvajati pogajanja znotraj podeljenega mandata
Obveščanje o pogojih in razvoju dogodkov v državi sprejemnici + poročanje državi pošiljateljici	Analiziranje ter poročanje o politikah in razvoju dogodkov v državi sprejemnici
Pospeševanje prijateljskih odnosov + razvijanje medsebojnih gospodarskih, kulturnih in znanstvenih odnosov	

Glavni partnerji delegacij na sedežu Evropske komisije so generalni direktorati, vključeni v zunanje zadeve Unije (t. i. RELEX družina), med drugim generalni direktorat za zunanje odnose, razvoj, širitev, trgovino ter Urad za sodelovanje EuropeAid in Evropski urad za človekoljubno pomoč (*European Community Humanitarian Office – ECHO*) (EU: External relations 2007a).⁶⁰ Kljub temu, da so partnerji delegacij Komisije omejeni na generalne direktorate, vključene v zunanje zadeve, služijo delegacije Komisije celotni instituciji in ne le družini RELEX.

2.2.3 Sodelovanje delegacij Komisije z DKP držav članic EU

Delegacije Komisije v tretjih državah prevzemajo vedno več tradicionalnih diplomatskih funkcij, ki so bile v preteklosti v domeni DKP držav članic (Bátora 2003: 23). Kljub temu pa države članice ne zapirajo svojih DKP niti v drugih državah članicah EU niti v tretjih državah. Zapiranje DKP je namreč zelo občutljiva stvar. Odpošiljanje diplomatskih in konzularnih misij je namreč način vzpostavljanja diplomatskih odnosov med državo pošiljateljico in

⁶⁰ Družina RELEX (Directorate General for External Relations) je skupno poimenovanje generalnih direktorats, ki se nanašajo na zunanje zadeve Unije (COM(2002)5370: 2).

državo sprejemnico (2. člen DKDO). Tako bi morebitno ukinitvev DKP država sprejemnica lahko razumela kot prekinitev diplomatskih odnosov med njo in državo pošiljateljico.⁶¹ Kakšen je torej odnos med obstoječo evropsko diplomatsko mrežo ter DKP držav članic?

Odnos med delegacijami Komisije in DKP držav članic ne bi smel temeljiti na tekmovalnosti, pač pa na sodelovanju (Bátora 2003: 23). Kljub temu, da so vloge in dolžnosti delegacij jasno definirane, v praksi prihaja do nejasnosti, saj se tretje države predvsem zaradi nerazumevanja delovanja zunanjih odnosov Unije pogosto obračajo na delegacije Komisije kot na nek stabilen del zunanjih odnosov EU (Duke 2002: 855).⁶² V tem odnosu zasedajo delegacije Komisije mesto osrednjega koordinatorja, katerega glavni namen je, poleg predstavljanja interesov Skupnosti, koordinirati dejavnosti in zagotavljati sodelovanje med državami članicami, z namenom predstavljati EU kot aktivno, enotno in iznajdljivo (COM(2001)381: 3).

Ker imajo države članice na področju diplomatske službe daljšo tradicijo, se delegacije Komisije pogosto poslužujejo izkušenj diplomatov in drugih strokovnjakov držav članic (EU: External relation 2006c). Največji korak proti še intenzivnejšemu sodelovanju DKP držav članic in delegacij Komisije je bil storjen novembra 2001 v Abuji, glavnem mestu Nigerije. Takrat so države članice EU in delegacija Komisije postavile temeljni kamen skupnega predstavništva, kjer bodo pod eno streho združena DKP držav članic in delegacija Komisije, vendar bodo misije obdržale nacionalne prostore, z namenom znižati stroške pa bodo imele nekatere skupne sektorje, kot na primer vizumsko politiko (EU: External relation 2006b).

Evropski parlament je v luči prizadevanj po učinkovitejšem in bolj racionalnem sodelovanju na področju diplomatskih predstavništev med državami članicami in delegacijami Komisije ter z željo urediti to področje v smeri enotne evropske diplomacije, leta 2000 sprejel resolucijo o skupni diplomaciji Unije.⁶³ V resoluciji, ki je bila posredovana tudi Evropski komisiji in Svetu EU, vendar do danes nista sprejela odločilnih novosti, je podaril pomen oblikovanja skupne evropske diplomacije ter v povezavi z diplomatskimi predstavništvi držav članic predlagal sledeče:

⁶¹ V Sloveniji je sicer v preteklosti že prišlo do ukinitve generalnega konzulata v Splitu (Hrvaška) ter veleposlaništva v Singapurju (Pogovor z dr. Milanom Jazbecem, vodjo Sektorja za načrtovanje politik in raziskave na MZZ RS. Ljubljana, 18. julij 2007.).

⁶² V skladu s 13. členom PEU je oblikovanje splošnih smernic in načel SZVP podeljeno Evropskemu svetu, Svet EU pa sprejema ustrezne odločitve za oblikovanje in implementacijo teh smernic. Na žalost pa niti Evropski svet niti Svet EU nimata na voljo diplomatske službe, s katero bi izvajala sprejeta določila SZVP, zato je vse breme na predsedujoči državi Svetu EU, oziroma njenih DKP v tretjih državah (Duke 2002: 855). Ker pa se države na mestu predsedujoče izmenjujejo vsakih šest mesecev, predstavljajo le delegacije Komisije tisto stalnico, ki se ne spreminja in jo kot tako tudi dojemajo (*ibid.*)

⁶³ Evropski parlament je 5. septembra 2000 sprejel resolucijo z naslovom *European Parliament resolution on a Common Community Diplomacy*, A5-0210/2000.

- a) diplomatska predstavništva držav članic (še posebej predsedujoča država) in delegacije Komisije naj predložijo skupna poročila, v katerih so predstavljeni njihovi pogledi o posameznih političnih vprašanjih;
- b) skupna diplomacija Unije naj bi zagotavljala koordinirano predstavljanje EU v mednarodnih organih, kot so OZN, IMF, OVSE, Svet Evrope in druge podobne organizacije in v regionalnih združenjih v Južni Ameriki, Srednji Ameriki, Afriki, itd.;
- c) visoki predstavnik za SZVP predloži Svetu EU in Evropskemu parlamentu letna poročila o rezultatih koordinacije nacionalnih stališč držav članic v mednarodnih organizacijah;
- d) informacije Svetu EU ter preko njega do nacionalnih vlad in Evropskemu parlamentu naj bodo zagotovljene na skupni osnovi (še posebej v primeru predstavništev v mednarodnih organizacijah, kjer bi s tem lahko zmanjšali nepotrebna podvajanja);
- e) vzpostavitev dogovorov o kombiniranju diplomatskih misij držav, ki to želijo, z delegacijami Komisije, kar bi povečalo koordinacijo aktivnosti na področju zunanje politike ter zmanjšanje stroškov z delitvijo infrastrukture;
- f) spodbuja države članice, ki tako želijo, da uporabijo delegacije Komisije v državah, kjer nimajo svojih diplomatskih predstavništev ter imenujejo svojega diplomata, ki bi bil, poleg prispevanja k razvoju zunanje politike Skupnosti, odgovoren za ohranjanje bilateralnih odnosov (A5-0210/2000).

Kljub temu, da možnost delitve infrastrukture predstavlja veliko priložnost za znižanje stroškov in večjo diplomatsko prisotnost držav po svetu, do danes ni bila množično izrabljena. Države članice namreč še vedno težijo k ohranitvi položaja tradicionalnih nosilk diplomatskih funkcij (Duke 2002: 856). Do določenih premikov je prišlo na ravni meddržavnega sodelovanja in ne na ravni sodelovanja med EU in državami članicami. Tako si na primer Velika Britanija, Francija in Nemčija delijo diplomatska predstavništva v Alma Ati (Kazakstan) in Minsku (Belorusija), nordijske države so vzpostavile skupna diplomatska predstavništva v Windhoeku (Namibija) in Dar-es-Salaamu (Tanzanija), Luksemburg pa je na primer v Južni Koreji predstavljen s strani Belgije v gospodarskih zadevah ter s strani Nizozemske v političnih zadevah (Duke 2002: 856). Možnost imenovanja nacionalnega diplomata v delegacijo Komisije sta izkoristila Avstrija (diplomat v delegaciji Komisije v Burundiju) in Nemčija (diplomat v delegaciji Komisije v Sierra Leone) (Duke 2002: 857). Ideje o večji izkoriščenosti diplomatskih in konzularnih virov držav članic so prišle tudi s strani Francije, ki je v luči izvajanja schengenskega sporazuma predlagala ustanovitev enotne Evropske hiše, ki bi združevala konzularne predstavnike držav članic (*ibid.*)⁶⁴

V praksi države članice EU v tretjih državah sodelujejo tudi izven okvira evropske diplomacije (torej brez sodelovanja delegacij Komisije). Tako so v številnih tretjih državah v navadi redni mesečni sestanki vodij DKP držav članic, sestanke pa vodi in

⁶⁴ Schengenski sporazum, s katerim so bile ukinjene notranje meje med državami podpisnicami sporazuma, je bil podpisan leta 1985 in je vzpostavil enotno zunanjo mejo Skupnosti, kjer se mejna kontrola izvaja v skladu s skupnimi pravili (Predstavništvo Evropske komisije v Sloveniji 2007b).

organizira predsedujoča država Svetu EU (Bale 2001: 16).⁶⁵ Narava sestankov je vezana na obravnavo politične ter gospodarske situacije v državi sprejemnici, kot tudi na obravnavo odnosov te države z EU (*ibid.*).

2.3 Predsedujoča država Svetu EU

Kot je zapisano v prejšnjih poglavjih, lahko delegacije Komisije predstavljajo Skupnost v zunanjih odnosih na področju izključnih pristojnosti Unije (t. i. komunitarna sfera), enako pa ne velja za področje SZVP. V skladu z J.5. členom Maastrichtske pogodbe Unijo v zadevah SZVP zastopa predsedstvo Sveta EU, ki je odgovorno za izvajanje odločitev ter v tej funkciji načelno izraža stališča Unije v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah. Omenjeni člen v nadaljevanju v tretjem odstavku določa, da predsedstvu pri opravljanju funkcij po potrebi pomagata prejšnja in naslednja predsedujoča država članica. Ta del pogodbenih določil je bil naknadno dopolnjen z Amsterdamsko pogodbo, ki v tretjem odstavku J.8. člena določa, da predsedstvu pri opravljanju funkcij pomaga generalni sekretar Sveta, ki opravlja funkcijo visokega predstavnika za SZVP. Pri tem je treba dodati, da je Komisija v skladu z Maastrichtsko (J.5(3). člen) in Amsterdamsko pogodbo (J.8(4). člen) v celoti vključena v naloge predsedstva pri zastopanju Unije v zadevah SZVP kot tudi pri njegovem izvajanju odločitev o SZVP. Za določena politična vprašanja lahko Svet EU, kadar meni, da je to potrebno, imenuje posebnega predstavnika (J.8(5). člen Amsterdamske pogodbe). Kljub temu, da delegacije Komisije ne predstavljajo Unije na področju SZVP, so vanjo posredno vključene, saj predstavljajo Unijo kot celoto (Galeote Quecedo in Becerril Atienza 2001: 8). Kljub temu pa delegacije Komisije večina držav na svetu dojema kot osrednjo točko za vzpostavitev diplomatskih donosov z EU (Hocking in Spence 2005: 5). PEU pa je opredelila tudi nalogo predsedstva, ki se veže na izvajanje diplomatskih funkcij. Predsedstvo je namreč, kot je razvidno iz začetka poglavja, pooblaščno zastopati Unijo v zadevah SZVP. Kadar je za potrebe izvajanja SZVP »treba skleniti sporazum z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami, lahko Svet pooblasti predsedstvo, ki mu po potrebi pomaga Komisija, da v ta namen začne pogajanja«, take sporazume pa sklene Svet EU

⁶⁵ V kolikor država, ki predseduje Svetu EU v tretji državi nima svojega DKP, vodenje in organizacijo sestankov prevzame država, ki je za to funkcijo pooblaščen s strani predsedujoče države (Bale 1999: 9). Predvsem v primeru predsedovanja držav, ki nimajo široko vzpostavljene mreže DKP, se lahko zgodi, da katera izmed velikih držav (Nemčija, Francija ali Velika Britanija) za daljše obdobje prevzame vodenje in organizacijo teh neformalnih sestankov (*ibid.*).

na priporočilo predsedstva (J.14. člen Amsterdamske pogodbe). Omenjeni člen nato v nadaljevanju navaja, da se te določbe uporabljajo tudi za področje policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah.

Obstoječi sistem ima na področju predstavljanja pomanjkljivost, saj Svet EU nima vzpostavljene lastne diplomatske mreže, ki bi predstavljala Unijo na področju SZVP, kar je ena izmed nalog diplomacije, ki so opredeljene v DKDO. Kot je razvidno iz J.5. člena Maastrichtske pogodbe je naloga predstavljanja Unije na področju SZVP v tretjih državah prenesena na predsedujočo državo. Posamezne države članice pa lahko za predstavljanje Unije na področju SZVP v tretjih državah izkoriščajo svoje obstoječe diplomatske in konzularne mreže.

Težava, ki nastopi v primeru predsedovanja držav z manj razvito in razvejano mrežo DKP, je neprisotnost Unije v nekaterih državah.⁶⁶ Pri tem je treba upoštevati še dejstvo, da ima večina držav članic svoja diplomatska predstavništva v vseh članicah EU, vendar ta predstavništva ne igrajo vloge pri predstavljanju Unije na področju SZVP,⁶⁷ saj se nahajajo znotraj Unije, kjer pa predstavljanje SZVP ni potrebno.⁶⁸ Kako bodo torej države z manj razvejano mrežo diplomatskih predstavništev v času predsedovanja predstavljale Unijo? V primerih, ko predsedujoča nima svojega diplomatskega predstavništva v določeni državi, nalogo predstavljanja Unije na področju SZVP prevzame druga država članica s stalnim predstavnikom v tretji državi (Hocking in Spence 2005: 4). Pravno gledano, je tako

⁶⁶ Predsedujoča država namreč takrat z DKP v tretjih državah ne predstavlja zgolj nacionalne države, ampak na področju SZVP tudi Unijo kot celoto. Večina držav članic EU se sooča z enako težavo kot Slovenija – število diplomatskih predstavništev le redkokdaj preseže število sto (Hocking in Spence 2005: 22). Po podatkih, ki sta jih med letoma 2000 in 2005 zbrala Hocking in Spence (2005: 22), se število diplomatskih predstavništev držav članic preko števila sto povzdigne le v sedmih državah: Franciji (182), Nemčiji (157), Italiji (130), na Nizozemskem (126), Poljskem (106), v Španiji (136) ter Veliki Britaniji (163). V ostalih državah članicah se število diplomatskih predstavništev giblje med 18 v primeru Malte ter 98 v primeru Češke (*ibid.*). Število DKP RS v tujini je 50, od tega je šest generalnih konzulatov in 38 veleposlaništev ter šest stalnih misij pri mednarodnih organizacijah; pri OZN v New Yorku in Ženevi, Natu v Bruslju, EU v Bruslju, Svetu Evrope v Strasbourgu in OVSE na Dunaju (Internetni pogovor z MZZ RS, Konzularni sektor, 18. julij 2007). Prav tako pa slovensko DKP v Rimu pokriva FAO, slovensko DKP v Parizu pa OECD (Pogovor z dr. Milanom Jazbecem, vodjo Sektorja za načrtovanje politik na MZZ RS, Ljubljana, 18. julij 2007).

⁶⁷ Pri tem je treba poudariti, da igrajo DKP v državah članicah kljub temu pomembno vlogo pri oblikovanju stališč SZVP, ki poteka preko redne diplomatske komunikacije med državami. Torej se število diplomatskih predstavništev, preko katerih predsedujoča država na področju SZVP neposredno predstavlja Unijo, zmanjša za okoli dvajset. Predpostavljam lahko, da določene države članice svojih predstavništev nimajo v vseh članicah Unije, saj je moč državo bilateralno pokrivati iz neke druge države: Slovenija na primer pokriva Romunijo iz diplomatskega predstavništva v Beogradu, Bolgarijo preko predstavništva na Madžarskem, baltske države Estonijo, Latvijo in Litvo pa iz predstavništev na Danskem oziroma Švedskem (MZZ RS 2007b).

⁶⁸ Torej se število diplomatskih predstavništev, preko katerih predsedujoča država na področju SZVP neposredno predstavlja Unijo, zmanjša za okoli dvajset. Predpostavljam lahko, da določene države članice svojih predstavništev nimajo v vseh članicah Unije, saj je moč državo bilateralno pokrivati iz neke druge države: Slovenija na primer pokriva Romunijo iz diplomatskega predstavništva v Beogradu, Bolgarijo preko predstavništva na Madžarskem, baltske države Estonijo, Latvijo in Litvo pa iz predstavništev na Danskem oziroma Švedskem (MZZ RS 2007b).

predsedstvo v tretji državi zastopano, težave pa se pojavljajo z vidika zunanjih opazovalcev, ki so pogosto zbegani na račun nekonsistentnega predstavljanja EU (*ibid.*). Vedno večje število držav članic v EU, izmed katerih večina nima dobro razvejane mreže diplomatskih predstavništev, prelagajo breme predstavljanja predsedstva na velike države (Hocking in Spence 2005: 15). Za primer lahko navedem, da imajo na primer v Bruneju svoja diplomatska predstavništva le tri države članice Unije: Francija, Nemčija in Velika Britanija (10505/2/07 REV2: 13). Te tri države so zato veliko pogosteje odgovorne za zastopanje predsedstva Unije in so zato tudi finančno in kadrovske bolj obremenjene.

V drugem poglavju diplomske naloge je bil predstavljen razvoj evropske diplomatske mreže od devetdesetih let prejšnjega stoletja do danes ter značilnosti obstoječega sistema. Upoštevajoč cilj diplomske naloge so bile v tem poglavju analizirane tudi naloge, ki jih opravljajo delegacije Komisije in predsedstvo na področju diplomacije. Kako evropska diplomatska mreža vpliva na diplomatske mreže malih držav članic, pa bom natančneje opredelila v naslednjem delu diplomske naloge. V poglavju bom na podlagi slovenskega primera skušala prikazati možnosti širitve diplomatske mreže malih držav članic preko izkoriščanja možnosti, ki jih nudi evropska diplomatska mreža.

3. SLOVENIJA IN EVROPSKA DIPLOMATSKA MREŽA

Slovenska diplomatska mreža sodi med relativno mlade diplomatske mreže, saj samostojno obstaja šele od slovenske samostojnosti. Kot mnoge male države se je pri vzpostavljanju soočala s številnimi objektivnimi dejavniki, ki so vplivali na njeno oblikovanje. Obstoječa mreža DKP RS, ki obsega 38 veleposlaništev in šest generalnih konzulatov ter šest stalnih misij pri mednarodnih organizacijah,⁶⁹ je tako predvsem rezultat kadrovskih in finančnih omejitev (Jazbec 2002: 161). Glede na to, da je Slovenija od maja 2004 polnopravna članica EU, bom skušala v diplomski nalogi ugotoviti, ali se je zaradi članstva v EU njena diplomatska mreža povečala. Tako bom v nadaljevanju tega poglavja analizirala vpliv obstoječe evropske diplomatske mreže na slovensko diplomatsko mrežo. Glede na to, da bo Slovenija kot prva izmed deseterice držav članic, ki so se EU pridružile 1. maja 2004, predsedovala Svetu EU v prvi polovici leta 2008, bom posebno pozornost namenila vprašanju, povezanim s to tematiko. V času predsedovanja bo namreč Slovenija morala opravljati vse naloge predsedujoče in bo v ta namen uporabljala tudi obstoječo strukturo evropske diplomatske mreže.

Že samo članstvo Slovenije v EU je bistveno spremenilo delovanje slovenske diplomatske mreže in je s sabo za celotno mrežo prineslo tako pozitivne kot negativne posledice. V osnovi lahko pod negativne štejemo preobremenjenost slovenske diplomacije ter povečanje stroškov delovanja slovenske diplomacije (Jazbec 2002: 101). Po drugi strani pa članstvo pozitivno vpliva na slovensko diplomacijo, saj se le ta začne srečevati z novimi temami, s katerimi se v svoji preteklosti zaradi pomanjkanja interesa, časa in tudi informacij ni ukvarjala (npr.: sosedska politika EU, Bližnji vzhod, Kavkaz), zaradi vstopa Slovenije v EU pa so te teme vstopile v slovensko zunanjo politiko preko interesov EU kot celote in se z njimi moramo ukvarjati kljub pomanjkanju kadrov.⁷⁰ Slovenska diplomacija mora zaradi pojava novih tem nenehno pridobivati nove informacije o temah, o katerih pred vstopom v EU ni veliko poročala. Na ta način slovenska diplomacija razširja znanje o mednarodnih temah, poznavanje tematike pa »postane celovitejše in vsebinsko tehtnejše, ne samo v smislu kvalitetnejšega dnevnega spremljanja in reagiranja, ampak tudi glede ustvarjanja ustrezne zunanjepolitične in

⁶⁹ Internetni pogovor z MZZ RS: Konzularni sektor. Ljubljana, 18. julij 2007.

⁷⁰ Pogovor z dr. Milanom Jazbecem, vodjo Sektorja za načrtovanje politik na MZZ RS. Ljubljana, 18. julij 2007. Razen kjer ni izrecno navedeno drugače, so bili vsi podatki v 3. poglavju, ki se nanašajo na delovanje slovenske diplomatske mreže, pridobljeni v okviru tega pogovora.

diplomatske dokumentacije« (Jazbec 2002: 101). Za razliko od nekaterih dogodkov iz preteklosti, ko je bila Slovenija na primer izvoljena za nestalno članico v Varnostnem svetu OZN (od 1. januarja 1998 do 31. decembra 1999) ali ko je v letu 2005 predsedovala OVSE, se mora Slovenija v EU zaradi stalnosti članstva in interesov nenehno ukvarjati z aktualnimi temami, s katerimi se ukvarja EU kot celota. Tako tudi po koncu slovenskega predsedovanja Svetu EU slovenska diplomatska mreža ne bo doživela zatišja, ampak bo morala spremembe in posledice (delovanje v višji prestavi), ki jih bo prineslo samo predsedovanje, vnesti v prakso in tako delovati tudi po koncu predsedovanja, saj želimo postati del ožjega jedra EU.⁷¹

Zaradi samega članstva se je spremenil tudi pogled držav nečlanic na Slovenijo. Le ti namreč gledajo na Slovenijo kot na del EU, zato smo za sogovornike iz tretjih držav bolj zanimivi. Vendar pa morajo slovenski diplomati na to zanimanje odgovoriti s tehtnimi odgovori, ki temeljijo na preverjenih informacijah, le tako ima lahko tudi Slovenija več možnosti za vplivanje ter več prostora za sooblikovanje politik.⁷² Mednarodna pozornost, ki je je deležna Slovenija, se bo v času slovenskega predsedovanja še povečala. Obdobje predsedovanja pa hkrati predstavlja možnost za bolj poglobljeno sodelovanje med slovensko in evropsko diplomatsko mrežo, kar bom predstavila v naslednjih poglavjih.

3.1. Sodelovanje slovenske in evropske diplomatske mreže

Slovenska DKP od vstopa Slovenije v EU sodeluje v tretjih državah tako z DKP drugih držav članic kot tudi z delegacijami Komisije. Tako potekajo tedenski sestanki, na katerih sodelujejo veleposlaniki vseh rezidenčnih DKP držav članic EU v državi sprejemnici, Evropsko komisijo pa zastopa vodja delegacije Komisije (Bale 2001: 16–17). Glavni namen tega sodelovanja je predvsem usklajevanje in prispevanje v procesu sprejemanja odločitev EU (COM(2001)381: 3). Upoštevajoč slovensko mrežo DKP, lahko slovenski veleposlanik sodeluje na sestankih v le 18 državah, kjer ima Slovenija rezidenčna DKP. Celotna mreža sicer obsega 38 veleposlaništev, vendar jih je kar osemnajst v državah članicah EU,⁷³ kjer pa delegacij Komisije sploh ni in v državah, kjer Evropska komisija še ni odprla svoje delegacije.

⁷¹ Pogovor z dr. Milanom Jazbecem, vodjo Sektorja za načrtovanje politik na MZZ RS. Ljubljana, 18. julij 2007.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Slovenija ima veleposlaništva v/na: Grčiji, Nemčiji, Slovaškem, Belgiji, Madžarskem, Irskem, Avstriji, Nizozemskem, Finskem, Danskem, Portugalskem, Veliki Britaniji, Španiji, Franciji, Češkem, Italiji, Švedskem in Poljskem (Internetni pogovor z MZZ RS: Konzularni sektor. Ljubljana, 18. julij 2007).

Tako slovenski veleposlaniki dejansko sodelujejo na sestankih v osmih evropskih državah (Bosna in Hercegovina, Hrvaška, Makedonija, Srbija, Švica, Turčija, Ukrajina ter Vatikan),⁷⁴ eni afriški (Egipt), eni južnoameriški (Argentina), dveh severnoameriških (ZDA in Kanada), petih azijskih državah (Rusija, Indija, Kitajska, Izrael in Japonska)⁷⁵ ter v Avstraliji.⁷⁶ Po podatkih delegacije Komisije v Mehiki sodelujejo z delegacijo Evropske komisije DKP vseh držav članic, ki imajo v Mehiki svoje predstavništvo.⁷⁷ Velikost države članice ne vpliva na njeno vlogo pri sestankih, saj je edino merilo že prej omenjeno načelo rezidenčnega DKP.⁷⁸ Sami sestanki potekajo na ravni vodje delegacije in veleposlanikov posameznih DKP držav članic, prav tako pa potekajo sestanki, na katerih sodelujejo politični, gospodarski in kulturni svetniki ter predstavniki za stike z javnostjo.⁷⁹

V okviru evropske diplomatske mreže pa obstajajo še drugi mehanizmi, ki omogočajo državam članicam sodelovanje z evropsko diplomatsko mrežo. Eden izmed takšnih mehanizmov je zagotovo možnost imenovanja nacionalnega diplomata v delegacije Komisije. Tudi na tem področju pa vsaj v primeru Slovenije ponovno naletimo na kadrovske in finančne ovire. Slovenija namreč kot večina držav članic ni izrabila možnosti imenovanja nacionalnega diplomata, razlogi za neimenovanje pa so predvsem pomanjkanje kadrov in omejenost finančnih virov. Nacionalne diplomate v delegacijah Komisije namreč plačujejo države članice iz svojih proračunov.⁸⁰ Drugi mehanizem, ki bi ga države članice lahko izkoriščale, je delitev infrastrukture bodisi z delegacijami Komisije (izkoriščanje evropske diplomatske mreže) bodisi delitev prostorov z DKP drugih držav članic (sodelovanje med državami članicami), vendar se tudi tega mehanizma Slovenija ne poslužuje. Tudi na ravni celotne EU obstaja le ena država, v kateri si države članice skupaj z delegacijo Komisije delijo infrastrukturo: v Abuji (Nigerija). Glede na to, da ima Slovenija v Afriki zgolj eno DKP in da je v preteklosti že razmišljala o vzpostavitvi novega DKP na afriškem kontinentu (v Južnoafriški republiki), bi bilo verjetno vredno razmisliti tudi o možnostih delitve infrastrukture.⁸¹ Zanimivo je, da se države članice veliko raje odločajo za sodelovanje z drugimi državami kot pa z delegacijami Komisije. Predvsem nordijske države so znane po

⁷⁴ Slovenija ima svoje DKP tudi v Črni gori, vendar pa tam EU še ni odprla delegacije Komisije, tako da tedenskih sestankov v sestavi DKP držav članic in delegacije Komisije še ni.

⁷⁵ Slovenija ima svoje DKP v Iranu, vendar tam EU še ni odprla delegacije Komisije.

⁷⁶ Internetni pogovor z MZZ RS: Konzularni sektor. Ljubljana, 18. julij 2007.

⁷⁷ Internetni pogovor s Cristino Martinez Castellanos, vodjo oddelka Información y cultura v Delegaciji Komisije v Mehiki, 16. julij 2007.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Pogovor z Matejem Marnom, vodjo Sektorja za EU na MZZ RS. Ljubljana, 18. julij 2007.

⁸¹ Pogovor z dr. Milanom Jazbecem, vodjo Sektorja za načrtovanje politik na MZZ RS. Ljubljana 18. julij 2007.

skupnih lokacijah svojih predstavništev, čemur smo priča tudi v Sloveniji, kjer imajo Finska, Švedska in Norveška prostore na istem naslovu, Islandija svojega DKP v Sloveniji nima, Danska pa ga ima na drugi lokaciji.⁸² Vseh pet nordijskih držav (Danska, Finska, Islandija, Norveška in Švedska) pa ima v Berlinu (Nemčija) skupno lokacijo veleposlaništev, t. i. skupnostno hišo nordijskih veleposlaništev (*Das Gemeinschaftshaus der Nordischen Botschaften*), kjer so na eni lokaciji združena veleposlaništva vseh omenjenih držav (Nordische Botschaften 2007). Primerljiv projekt so na konzularni ravni v začetku leta 2007 izvedle Avstrija, Finska in Slovenija, ki so v Moldaviji odprle skupno pisarno za konzularne zadeve.⁸³

Kljub temu, da Slovenija ni izkoristila vseh možnosti, ki jih nudi sodelovanje z evropsko diplomatsko mrežo – imenovanje diplomatov v delegacije Komisije ter delitev lokacij z delegacijami Komisije, ima zaradi obstoja drugih mehanizmov evropske diplomatske mreže možnost pridobiti informacije in navezati stike z drugimi diplomati ter tako izkoristi pozitivne učinke skupne evropske diplomatske mreže, kar še predvsem malim državam, ki se soočajo s pomanjkanjem kadrovskih in finančnih virov, ogromno pomeni. Že sama narava diplomacije je taka, da obstaja koordinacija med DKP držav od trenutka, ko je v neki državi več predstavništev. V okviru EU pa lahko male države vsaj delno nadomestijo kadrovski in finančni primanjkljaj, saj lahko v okviru skupnih sestankov delegacij Komisije in drugih DKP držav članic pride do izkoriščanja diplomatskega potenciala, lahko pridobijo informacije, ki jih sicer ne bi. Zato je to koristno za javno diplomacijo, hkrati pa lahko diplomati razširijo mrežo osebnih stikov.⁸⁴ Po podatkih delegacije Komisije v Mehiki uporabljajo informacije, ki jih pridobi delegacija, vse države članice, tako velike kot male, tako da razlik med njimi praktično ni.⁸⁵ Slovensko DKP lahko na primer zaprosi delegacijo Evropske komisije za informacije, ker ima neke stike, ki jih Slovenija vedno nima; v tem smislu je pridobivanje informacij s strani delegacij Komisije komplementarno, koristno in potrebno.⁸⁶ Pridobivanje informacij pa ni le v interesu Slovenije kot države, pač pa skušajo določene koristne informacije pridobiti tudi posamezni gospodarski subjekti. Slovenska diplomacija namreč tako kot ostale diplomacije, izvaja vse diplomatske funkcije (vključno z ekonomsko, kulturno

⁸² Internetni pogovor z MZZ RS: Konzularni sektor. Ljubljana, 18. julij 2007.

⁸³ Pogovor z dr. Milanom Jazbecem, vodjo Sektorja za načrtovanje politik na MZZ RS. Ljubljana, 18. julij 2007.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Internetni pogovor s Cristino Martinez Castellanos, vodjo oddelka Información y cultura v Delegaciji Komisije v Mehiki, 16. julij 2007.

⁸⁶ Pogovor z dr. Milanom Jazbecem, vodjo Sektorja za načrtovanje politik na MZZ RS. Ljubljana, 18. julij 2007.

in javno diplomacijo), četudi je na DKP zaposlena le ena oseba.⁸⁷ Po podatkih GZS le ta dobro sodeluje s slovenskimi DKP v tujini, velikokrat pa se nanje neposredno obračajo tudi podjetja sama.⁸⁸ V kolikor upoštevam dejstvo, da lahko slovensko DKP od delegacije Komisije pridobi neke koristne informacije, imajo lahko od prenosa informacij posredno korist tudi drugi, ki pridobivajo informacije od slovenskih DKP v tujini.

Tretji mehanizem, ki ga Slovenija izkorišča v okviru evropske diplomatske mreže, je EDP, v okviru katerega potekajo izobraževanja evropskih diplomatov. Praksa je taka, da jesensko in spomladansko predsedstvo organizirata naslednji EDP. Slovenija skupaj s Portugalsko organizira osmo generacijo EDP, ki se je pričela 17. septembra 2007 v Lizboni, zaključni del pa bo potekal od 16.–18. maja 2008 v Sloveniji. V vseh dosedanjih sedmih EDP so se izobraževali tudi slovenski diplomati. V prvih treh ciklikih je sodeloval po en slovenski diplomat, v naslednjih štirih pa po dva, tako da se celotno število slovenskih diplomatov, ki so se izobraževali v okviru EDP, giblje okoli deset. Že samo izobraževanje v okviru EDP pozitivno vpliva na diplomatsko mrežo Slovenije, saj po eni strani povečuje število dodatno usposobljenih diplomatov, hkrati pa povečuje mrežo medsebojnih diplomatskih stikov (*diplomatic network*), udeleženci pa lahko spoznajo države članice ter aktualne politične teme. Vse to pozitivno vpliva na akumulacijo znanja in izkušenj ter povečuje prepoznavnost Slovenije.⁸⁹

Slovenska diplomatska mreža sodeluje z evropsko diplomatsko mrežo predvsem na področju pridobivanja informacij. A je tudi ta dejavnost omejena le na države, v katerih ima Slovenija rezidenčna DKP. Samo v takih državah lahko namreč Slovenija sodeluje na rednih tedenskih sestankih z DKP drugih držav članic in delegacijami Komisije. V vseh ostalih primerih pa je še vedno prepuščena svoji diplomatski mreži in informacijam, ki jih je sposobna pridobiti samostojno. Na tem mestu se postavlja vprašanje, ali bi z vzpostavitvijo novih DKP v drugih državah Slovenija lahko pridobila več kot znašajo stroški vzpostavitve DKP z minimalno zasedbo. Na ta način bi lahko številčno majhno DKP sodelovalo na že prej omenjenih rednih sestankih, kjer bi Slovenija lahko dobila dostop do novih informacij in znanj. Iz aktivnosti slovenske diplomacije je namreč razvidno, da se ostalih mehanizmov evropske diplomatske mreže, tj. imenovanja nacionalnega diplomata v delegacijo Komisije ali delitve infrastrukture, ne poslužujemo.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Internetni pogovor z Alenko Gorjup, v. d. vodje Oddelka za mednarodno sodelovanje na GZS. Ljubljana, 13. junij 2007.

⁸⁹ Pogovor z dr. Milanom Jazbecem, vodjo Sektorja za načrtovanje politik na MZZ RS. Ljubljana, 18. julij 2007.

3. 2. Slovensko predsedovanje Svetu EU

Slovensko predsedovanje Svetu EU bo v praksi med drugim predstavljajo tudi sodelovanje med evropsko in slovensko diplomatsko mrežo. Slovenija bo namreč v tretjih državah kot predsedujoča država predstavljala EU v zadevah SZVP (J.5. člen Maastrichtske pogodbe). Pri tem se sicer, kot v večini malih držav članic EU, ki nimajo široko razvite mreže rezidenčnih DKP, postavlja vprašanje o zastopanju EU na področju SZVP v državah, kjer predsedujoča država ni prisotna. Da bi ta problem rešili, je Svet EU že 11. oktobra 1977 vzpostavil sistem, v skladu s katerim morajo države članice opravljati naloge predsedstva v tretjih državah (dokument Sveta EU št. S/1482/77),⁹⁰ sistem pa je bil nato posodobljen z odločitvijo Sveta EU 11. decembra 2006 (dokument Sveta EU št. 16568/06).⁹¹ Obstoječi sistem ureja način predstavljanja za dejavnosti EU v okviru določb o SZVP in določb o policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah in za dejavnosti Skupnosti v okviru PES (dokument Sveta EU, št. 16568/06: 1, 3. točka). Edina država članica EU, ki je iz ureditve izvzeta, je Luksemburg, ki ga na podlagi posebnih določb v tujini zastopata bodisi Belgija bodisi Nizozemska, odvisno od primera (dokument Sveta EU, št. 16568/06: 1, 4. točka). Za vse ostale države članice EU pa velja naslednje:

Da bi zagotovili usklajen postopek predstavljanja predsedstva Sveta EU v tretjih državah ter upoštevali možnost, da predsedujoča država v tretji državi nima rezidenčnega DKP, se uporablja naslednja ureditev:

- a) v tretjih državah, kjer ima predsedujoča država akreditirano DKP, bo sama izvrševala naloge predsedujoče;
- b) v tretjih državah, kjer predsedujoča nima akreditiranega DKP, ali pa kjer je akreditiran DKP v drugem glavnem mestu in ni zmožen izvajati nalog predsedujoče, bo naloge trenutno predsedujoče države za šest mesecev prevzela naslednja predsedujoča država;
- c) v tretji državi, kjer niti trenutna niti naslednja predsedujoča država nimata rezidenčnega DKP, bo EU za obdobje šestih mesecev po načelu rotacije in upoštevajoč vrstni red predsedovanja Svetu, predstavljala država članica, ki ima rezidenčno DKP v tretji državi. Ta ureditev se uporablja, dokler ni pogojev za uporabo točke a ali b;
- d) kjer bi bilo v dani situaciji v interesu EU ali Evropske skupnosti in držav članic, zastopanih v tretji državi, da spremenijo ureditve iz prvih treh točk, lahko to priporočilo na Svet naslovijo bodisi Zunanja ministrstva držav članic bodisi rezidenčna DKP držav članic, priporočilo pa bo Sekretariat Sveta naslovil na vse države članice EU;

⁹⁰ Dokument Sveta EU št. S/1482/77 o ureditvi glede diplomatskega predstavništva predsedstva v tretjih državah je Svet EU sprejel 11. oktobra 1977.

⁹¹ Dokument Sveta EU št. 16568/06 o ureditvi glede diplomatskega predstavništva predsedstva v tretjih državah je bil Svet EU sprejel 11. decembra 2006.

- e) kjer, v skladu z zgornjimi ureditvami, naloge predsedujoče izvaja država, ki trenutno ne predseduje Svetu, mora le ta zagotoviti tesno sodelovanje s trenutno predsedujočo (dokument Sveta, št. 16568/06, priloga: 3–4).

Svet EU je 12. julija 2007 sprejel dokument (10505/2/07 REV 2: 4–10),⁹² v katerem je seznam držav, ki bodo v tretjih državah v drugi polovici leta 2007 (portugalsko predsedstvo) in prvi polovici leta 2008 (slovensko predsedstvo) opravljale naloge predsedujoče države. V skladu s sprejetim dokumentom o ureditvi glede diplomatskega predstavništva predsedstva v tretjih državah, Slovenija (upoštevajoč točko b dokumenta Sveta 16568/06: 3) že v času portugalskega predsedovanja (od 1. julija do 31. decembra 2007) opravlja naloge predsedujoče v Makedoniji in Črni gori, kjer Portugalska nima rezidenčnega DKP. V času slovenskega predsedovanja bo Slovenija opravljala naloge predsedujoče (skladno s točko a dokumenta Sveta 16568/06: 3) v dvajsetih državah.⁹³ Upoštevajoč dejstvo, da Slovenija v preostalih tretjih državah nima rezidenčnih DKP, bodo naloge predsedujoče države v času slovenskega predsedovanja prevzele: v 110 državah Francija (skladno s točko b dokumenta Sveta št. 16568/06: 3), sedmih državah Velika Britanija (skladno s točko c dokumenta Sveta št. 16568/06: 3), šestih državah Nemčija (skladno s točko c in d dokumenta Sveta št. 16568/06: 3), dveh Portugalska (skladno s točko c dokumenta Sveta št. 16568/06: 3) ter v eni državi Italija in Irska (obe skladno s točko c dokumenta Sveta št. 16568/06: 3) (dokument Sveta št. 10505/2/07, aneks II: 4–10).

Ker ima le nekaj držav članic EU (predvsem velike države: Francija – 139 DKP, Nemčija – 122 DKP in Velika Britanija – 112 DKP) rezidenčna DKP v večini tretjih držav in lahko tako neposredno opravlja naloge predsedujoče, je Svet EU sprejel smernice za diplomatsko predstavljanje predsedujoče države s strani druge države članice. Skladno s temi smernicami mora predsedujoča država državam, ki bodo v tretjih državah opravljale njene naloge v času predsedovanja, že pred začetkom predsedovanja posredovati informacije o programu predsedovanja in prednostnih nalogah (5. točka priloge k prilogi dokumenta Sveta št. 16568/06: 6). Upoštevajoč dejstvo, da obstaja nekaj držav, v katerih nobena izmed držav članic EU nima svojega DKP, se stiki med takimi državami in predsedujočo državo ohranjajo na podlagi medsebojnega dogovora med predsedujočo in tretjo državo (7. točka priloge k prilogi dokumenta Sveta št. 16568/06: 6). V času predsedovanja potekajo glavne

⁹² Dokument Sveta EU št. 10505/2/07 REV2 (*Presidency diplomatic representation in third countries – Second half of 2007*) je Svet UE sprejel 12. julija 2007.

⁹³ Naloge predsedujoče bo Slovenija neposredno opravljala v/na: Argentini, Avstraliji, Bosni in Hercegovini, Črni gori, Kanadi, Kitajskem, Hrvaškem, Egiptu, Indiji, Iranu, Izraelu, Japonskem, Rusiji, Srbiji, Švici, Turčiji, Ukrajini, Vatikanu in ZDA (dokument Sveta št. 10505/2/07: 4–10).

komunikacijske poti na relaciji glavno mesto – glavno mesto; navodila lokalnemu predsedstvu (država, ki opravlja naloge predsedujoče v imenu trenutno predsedujoče države), prošnje za pripravo poročil in druge dokumente, v skladu s sprejetimi smernicami izdaja predsedujoča država. Sama komunikacija pa poteka med MZZ predsedujoče države in MZZ države, ki opravlja naloge predsedujoče države, le ta pa navodila posreduje svojemu DKP v tretji državi. Enako načelo komunikacije velja v obratni smeri: v primeru poročanja DKP predsedujoči državi bo DKP svoje poročilo posredovalo lastnemu MZZ, le to pa bo poročilo posredovalo MZZ predsedujoče države (10. točka priloge k prilogi dokumenta Sveta št. 16568/06: 7). V primeru slovenskega predsedovanja bo to pomenilo, da bo MZZ RS posredovalo navodila in ostale informacije večinoma MZZ Francije, to pa bo informacije posredovalo nadalje svojim DKP v tretjih državah. Da bi se izognili nesoglasjem, MZZ lokalnega predsedstva ne sme (razen, če je tako dogovorjeno) neposredno odgovarjati na poročila, ki se nanašajo na naloge predsedujoče in jih prejme od svojih DKP, ampak je to naloga MZZ trenutno predsedujoče države (12. točka priloge k prilogi dokumenta Sveta št. 16568/06: 7). Prav tako slovenski predstavniki ne bodo sodelovali na sestankih vodij DKP in na ostalih sestankih EU v državah, kjer Slovenija nima rezidenčnega DKP (18. točka priloge k prilogi dokumenta Sveta št. 16568/06: 8). Enako pa velja tudi za ohranjanje stikov z državo sprejemnico, tudi ta naloga je namreč v pristojnosti lokalnega predsedstva (17. točka priloge k prilogi dokumenta Sveta št. 16568/06: 8). Glavno načelo, ki se ga mora držati lokalno predsedstvo, ko izvaja naloge predsedujoče, je, da ne deluje v lastnem imenu, pač pa v imenu predsedstva Sveta EU, zato lokalno predsedstvo brez predhodnega dovoljenja trenutno predsedujoče države ne sme dati izjav v imenu predsedstva (19. točka priloge k prilogi dokumenta Sveta št. 16568/06: 9).

Na tem mestu bi rada poudarila, da bi morala Slovenija razmišljati tudi o možnostih izkoriščanja evropske diplomatske mreže. Kljub temu, da je izkoriščanje možnosti, ki jih nudi evropska diplomatska mreža, pogosto povezano z višjimi finančnimi stroški, bi Slovenija lahko izkoristila organizacijske in kadrovske zmožnosti. Tako bi na primer imenovanje slovenskega diplomata v delegacije Komisije lahko povečalo neposredne kontakte z ostalimi diplomati ter tako povečalo mrežo stikov, ki jih ima diplomat na voljo. Taka mreža stikov zelo ugodno vpliva na pridobivanje informacij, neposredna prisotnost diplomata pa lahko poveča vpliv držav, saj lahko tako Slovenijo mnoge države veliko prej dojemajo kot dejanskega partnerja, ki je prisoten na licu mesta. Prav tako bi bilo vredno razmisliti o izkoriščanju infrastrukture evropske diplomatske mreže. Predvsem na afriškem kontinentu, kjer ima Slovenija le eno DKP v Egiptu, bi bilo vredno razmisliti o vzpostavitvi DKP v Abuji (Nigerija), kjer so pod eno streho že združene delegacija Komisije in DKP držav članic. Vse

omenjene rešitve bi sicer pomenile povišanje finančnih sredstev, vendar pa bi hkrati povečale diplomatski potencial, ki ga ima na voljo Slovenija (pridobivanje informacij, širjenje diplomatskih stikov, izobraževanje kadrov).

V času predsedovanja bo tako slovenska diplomatska mreža primorana še intenzivneje sodelovati predvsem z Ministrstvi za zunanje zadeve držav, ki bodo prevzemale naloge lokalnega predsedstva (Francija, Velika Britanija, Nemčija, Portugalska, Italija in Irska), kot tudi z delegacijami Komisije, ki so prisotne v tretjih državah. Med DKP držav in delegacijami Komisije namreč potekajo stalni tedenski sestanki, hkrati pa dajejo delegacije Komisije predsedujoči državi na razpolago svojo obstoječo infrastrukturo in logistično podporo, ki jo potrebuje za izvajanje nalog predsedstva.⁹⁴

⁹⁴ Pogovor z Matejem Marnom, vodjo Sektorja za EU na MZZ RS. Ljubljana, 18. julij 2007.

ZAKLJUČEK

Evropska diplomatska mreža se tako kot diplomatske mreže držav razvija postopoma in se nenehno spreminja. Ker EU združuje vedno več držav članic, ki morajo delovati usklajeno na vedno več področjih, potrebuje celotna Unija tudi ustrezen diplomatski aparat, preko katerega bo svoje politike predstavljala in zagovarjala nasproti tretjim državam. Z željo uveljaviti se kot pomemben svetovni akter, so se države članice EU postopoma v okviru EU odločale za skupne smernice na področju zunanje politike, kar omogoča bolj enotno in usklajeno delovanje sedemindvajseterice. Eno izmed orodij za doseg večjega mednarodnega vpliva je tudi oblikovanje evropske diplomatske mreže, ki pa kljub velikim naporom še ni primerljiva z diplomatskimi mrežami držav članic.

Evropska diplomatska mreža, kot obstaja danes, je sestavljena iz dveh delov: iz delegacij Komisije ter predsedstva Sveta EU. Delegacije Evropske komisije sicer formalno-pravno ne predstavljajo celotne EU, ampak le Evropsko komisijo kot institucijo, vendar jih kljub temu tretje države sprejemajo kot predstavništva celotne Unije. Danes ima Evropska komisija po svetu razporejenih 118 delegacij v tretjih državah, temu številu pa lahko prištejemo še pet delegacij pri mednarodnih organizacijah. Komisija je prisotna tudi v državah članicah, kjer ima odprta svoja predstavništva, tako da se število vseh predstavništev, kjer je Evropska komisija neposredno prisotna, poveča na 150. Drugi del evropske diplomatske mreže pa predstavlja predsedstvo Svetu EU. Zakaj je sploh evropska diplomatska mreža razdeljena na dva dela? Delegacije Evropske komisije v osnovi opravljajo naloge, ki so omejene na predstavljanje Skupnosti v zunanjih odnosih na področju izključnih pristojnosti Unije (t. i. komunitarna sfera) ne pa tudi na področju SZVP. Maastrichtska pogodba namreč izrecno določa, da zastopa Unijo v zadevah SZVP predsedstvo Sveta EU, ki je odgovorno za izvajanje odločitev ter tako načelno izraža stališča Unije v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah. Prav ta delitev pristojnosti pa je razlog za sestavo obstoječe evropske diplomatske mreže.

Nacionalne diplomatske mreže, tj. diplomatske mreže držav članic, opravljajo diplomatske funkcije, ki so opredeljene v DKDO. Hipoteza, ki sem si jo preverjala v diplomski nalogi, se je v prvem delu nanašala prav na opravljanje funkcij. Ali evropska diplomatska mreža opravlja funkcije, ki so opredeljene v DKDO; tj. predstavljanje pošiljateljice, zaščita interesov pošiljateljice in njenih državljanov, pogajanja z vlado države sprejemnice, obveščanje o pogojih in razvoju dogodkov v državi sprejemnici in poročanje pošiljateljici ter pospeševanje

prijateljskih odnosov in razvijanje medsebojnih gospodarskih, kulturnih ter znanstvenih odnosov? Ugotovitve, ki izhajajo iz diplomske naloge, so naslednje:

- Upoštevač dokumente Evropske komisije in dejavnosti delegacij Komisije v tretjih državah, delegacije Komisije formalno-pravno predstavljajo Evropsko komisijo in ne celotno EU. Na področju izključnih pristojnosti Unije predstavljajo Skupnost v zunanjih odnosih delegacije Komisije, na področju SZVP pa predstavlja EU predsedstvo Sveta EU.
- Delegacije Komisije prav tako razlagajo in izvajajo politike EU v tretjih državah in pri mednarodnih organizacijah.
- Hkrati pa znotraj podeljenega mandata izvajajo pogajanja z državo sprejemnico.
- Naslednja naloga, ki je opredeljena v DKDO in jo izvajajo delegacije Komisije, se nanaša na obveščanje in poročanje o dogodkih. Naloga delegacij Komisije je tako tudi analizirati ter poročati o politikah in razvoju dogodkov v državi sprejemnici ter svoje izsledke posredovati v Bruselj.
- Zadnja diplomatska funkcija, opredeljena v DKDO (pospeševanje prijateljskih odnosov in razvijanje medsebojnih gospodarskih, kulturnih in znanstvenih odnosov) v dokumentih Komisije ni izrecno opredeljena kot naloga delegacij Komisije. Vendar pa lahko na podlagi praktičnih primerov ugotovim, da delegacije Komisije opravljajo tudi to nalogo. Tako na primer delegacija Komisije v Washingtonu sodeluje z ameriškimi oblastmi na področju gospodarskih, finančnih in monetarnih zadev, sodeluje z ameriškimi univerzami, ki nudijo programe o EU ter si prizadeva povečati zavest o EU, tako da pripravlja in nudi informativna gradiva o EU in komunicira s splošno javnostjo. Vse naštetje dejavnosti zagotovo prispevajo k pospeševanju prijateljskih odnosov in razvijanju medsebojnih gospodarskih, kulturnih in znanstvenih stikov.
- Predsedstvo EU po drugi strani opravlja enake funkcije, ki pa se nanašajo na področje SZVP.

Na podlagi zapisanega potrjujem hipotezo v delu, ki se nanaša na opravljanje funkcij evropske diplomatske mreže, kot so opredeljene v DKDO.

V drugem delu pa se je hipoteza nanašala na male države in na možnost širitve njihovih diplomatskih mrež na račun obstoja evropske diplomatske mreže. Po eni strani lahko trdim, da nacionalne diplomatske mreže malih držav opravljajo funkcije, ki so opredeljene v DKDO, kar velja tudi v primeru slovenske diplomatske mreže. Vendar pa imajo male države v okviru EU zagotovo drugačen položaj kot velike države. Male države se že v osnovi soočajo s

pomanjkanjem kadrovskih in finančnih virov, zato je njihova diplomatska mreža rezultat teh dveh dejavnikov. Diplomatske mreže malih držav so v osnovi veliko manjše od diplomatskih mrež velikih držav, pri opravljanju nalog pa morajo sklepati kompromise med željami in realnostjo. V okviru EU pa so tudi te države dobile priložnost, da izkoristijo možnosti, ki jih nudi evropska diplomatska mreža. Zaradi članstva v EU se je najprej povečal obseg tem, ki se pojavljajo na dnevnem redu zunanje politike. To je za diplomacije malih držav pomenilo, da morajo z enako velikim kadrom pridobiti vedno več informacij, ki jih morajo nato naknadno analizirati in umestiti v aktualno politično dogajanje in nanj ustrezno reagirati. Vendar pa lahko diplomacijam malim držav, prav delegacije Komisije (preko skupnih rednih tedenskih sestankov rezidenčnih DKP držav članic in delegacije Komisije) nudijo nekatere informacije, do katerih same sicer ne bi prišle. Če upoštevam to dejstvo, lahko trdim, da se je diplomatska mreža malih držav v tem okviru razširila. Navedeno pa v primeru Slovenije velja le v primeru peščice držav, v katerih ima Slovenija rezidenčno DKP, Evropska komisija pa scojo delegacijo. Kar se tiče ostalih diplomatskih funkcij, ki so opredeljene v DKDO, evropska diplomatska mreža ne more posredno vplivati na širitev diplomatskih mrež malih držav, saj se v vseh ozirih nanaša na opravljanje diplomatskih funkcij EU in ne na države članice. Tudi v primeru predsedujoče države Svetu EU se vse naloge, ki jih le ta opravlja kot predsedujoča, nanašajo na evropsko in ne na nacionalno diplomatsko mrežo.

Okvir evropske diplomatske mreže na diplomatske mreže malih držav vpliva le delno, tako da jim nudi boljši dostop do informacij in jim odpira možnosti za stike s predstavniki diplomatskih mrež drugih držav. Iz tega sledi, da lahko hipotezo, postavljeno na začetku diplomske naloge, le delno potrdim. Vendar pa navedeno še ne pomeni, da evropska diplomatska mreža ob intenzivnejšem razvoju v prihodnosti ne bo imela pozitivnejšega vpliva tako na male kot na velike države. Prvi korak pa mora vendarle narediti EU z oblikovanjem resnične skupne evropske diplomatske mreže, ki bo vsaj na področju SZVP popolnoma nadomestila diplomatske mreže držav članic in tako nasproti tretjim državam in mednarodnim organizacijam predstavljala stalnega partnerja. Glede na to, da se je v zgodovini EU zgodilo že mnogo premikov, ki jih predhodno ni bilo mogoče pričakovati, je verjetno tudi oblikovanje resnične evropske diplomatske mreže le še vprašanje časa in volje držav članic. Glede na to, da lahko DKP opravljajo tudi konzularne naloge, so prvi koraki v smeri skupne evropske diplomacije najverjetnejši prav na tem področju. Tako bi bilo na primer veliko enostavneje in bolj smiselno, da bi evropska diplomatska mreža nadomestila diplomatske mreže držav članic na področju izdajanja vizumov, še posebej v času širitve schengenskega pravnega reda na nove države članice EU.

LITERATURA

Sekundarni viri

- Auswärtiges Amt (2007): *Die Ständigen Vertretungen*. Dostopno na <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/Auslandsvertretungen/STV.html> (23. september 2007).
- Bale, Tim (2001): Field-Level CFSP: EU Diplomatic Cooperation in Third Countries. *Current Politics and Economics of Europe* 10(2), 187–212.
- Barston, Ronald Peter (1991): *Modern Diplomacy*. London in New York: Longman.
- Bátora, Jozef (2003): Does the European union transform the Institution of Diplomacy? *Arena Working papers* 03(6). Dostopno na http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/wp03_6.pdf (20. februar 2007).
- Benko, Vladimir (1997/2000): *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Benko, Vlado (1997): *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Blair, Alasdair (2001): Permanent Representations to the European Union. *Diplomacy & Statecraft* 12(3), 139–158.
- Boden, Martina (2004): *Evropa naša preteklost in sedanjost*. Maribor: Založba mladinska knjiga.
- Bretherton Charlotte in John Vogler (1999/2000): *The European Union as a Global Actor*. London in New York: Routledge.
- Bruter, Michael (1999): Diplomacy without a state: the external delegations of the European Commission. *Journal of European Public Policy* 6(2), 183–205.
- Cerar, Božo (2001): *Diplomatska zaščita*. Piran: samozaložba.
- Delegacija Evropske komisije v Mehiki (2007): *About Us. Internal Organization of The Delegation of the European Commission in Mexico*. Dostopno na http://www.delmex.ec.europa.eu/en/about_us/internal_organization.htm (26. junij 2007).
- Delegacija Evropske komisije v Združenih državah Amerike (2007): *Washington delegation. Structure*, objavljeno 15. marca. Dostopno na <http://www.eurunion.org/delegati/WashDelStruct.htm> (5. junij 2007).
- Dimier, Véronique in Mike McGeever (2006): Diplomats Without a Flag: The Institutionalization of the Delegations of the Commission in African, Caribbean and Pacific Countries. *Journal of Common Market Studies* 44(3), 483–505.

- Duke, Simon (2002): *Preparing for European Diplomacy?* *Journal of Common Market Studies* 40(5), 849–70.
- EU: External relations (2004): *European diplomatic programme*, objavljeno 22. novembra. Dostopno na http://ec.europa.eu/comm/external_relations/edp/intro/index.htm (30. april 2007).
- EU: External relations (2006a): *Community Training Programme for Junior Experts in the Commission Delegations*, objavljeno 4. maja. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/jed/index.htm (4. maj 2007).
- EU: External relations (2006b): *Introduction*, objavljeno 25. julija. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/intro/intro.htm (20. julij 2007).
- EU: External relation (2006c): *Interaction with member state embassies*, objavljeno 25. julija. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/intro/ms.htm (24. junij 2007).
- EU: External relations (2007a): *Role of the delegations*. Dostopno na http://ec.europa.eu/comm/external_relations/delegations/intro/role.htm (20. junij 2007).
- EU: External relations (2007b): *European Commission Delegations & Offices: Web sites & contacts*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/intro/web.htm (25. avgust 2007).
- Eurostat (2007): *Europe in figures: Eurostat Yearbook 2006-07*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
- Evropska komisija (2004): *Taking Europe to the world: 50 years of the European Commission's External Service*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
- Evropska komisija (2007): *The EU's relations with the United States of America*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/us/new_transatlantic_agenda/text.htm (30. julij 2007).
- Evropska unija (2005): *Institucionalna reforma Evropske unije*, objavljeno 5. septembra. Dostopno na http://europa.eu.int/constitution/referendum_sl.htm (27. april 2007).
- Evropska unija (2007): *Informativni povzetki dejavnosti Evropske unije: Zunanji odnosi*. Dostopno na http://www.europa.eu/pol/ext/overview_sl.htm (27. april 2007)
- Evropski parlament (2007): *The European Parliament: organisation and operation*. Dostopno na http://www.europarl.europa.eu/facts/1_3_3_en.htm (24. junij 2007).
- Galeote Quecedo, Gerardo in Belén Becerril Atienza (2001): *Towards a Common European Diplomacy? Analysis of the European Parliament Resolution on establishing a*

- common diplomacy*. Madrid: Instituto de estudios europeos de la Universidad San Pablo – CEU.
- Geser, Hans (1992): Die kleinen Staaten im internationalen System. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 44(4), 627–654.
- Grilc, Peter in Tomaž Ilešič (2001): *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba.
- Hix, Simon (1999): *The Political System of the European Union*. Hampshire in New York: Palgrave.
- Hocking, Brian in David Spence (2005): Towards a European Diplomatic System? *Clingendael Discussion Papers in Diplomacy* 98(6). The Hague: Clingendael Institute. Dostopno na http://www.clingendael.nl/publications/2005/20050600_cli_paper_dip_issue98.pdf (20. april 2007).
- Internetni pogovor s Cristino Martinez Castellanos, vodjo oddelka Información y cultura v Delegaciji Komisije v Mehiki, 16. julij 2007.
- Internetni pogovor z Alenko Gorjup, v. d. vodje Oddelka za mednarodno sodelovanje na Gospodarski zbornici Slovenije. Ljubljana, 13. junij 2007.
- Internetni pogovor z Ministrstvom za zunanje zadeve RS: Konzularni sektor. Ljubljana, 18. julij 2007.
- Jazbec, Milan (2002): *Diplomacija in varnost*. Ljubljana: Vitrum.
- Jazbec, Milan, ur. (1998): *Diplomacija in Slovenci: Zbornik tekstov o diplomaciji in prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*. Celovec: Drava.
- Keohane, Robert O. (1969): Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization* 23(2), 291–310.
- Lecheler, Helmut in Jörg Gundel (2000): *Einführung in das Europarecht*. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung,
- Ministrstvo za zunanje zadeve Japonske (2006): *Embassies, Consulates, Permanent Missions Overseas*, objavljeno 9. aprila. Dostopno na http://www.mofa.go.jp/about/emb_cons/over/index.html (29. april 2007).
- Ministrstvo za zunanje zadeve Ljudske republike Kitajske (2006): *Ambassadors*, objavljeno 11. julija. Dostopno na <http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/wjrw/3607/> (11. julij 2007).
- Ministrstvo za zunanje zadeve RS (2007a): *Diplomatsko konzularna predstavništva*. Dostopno na <http://mzz.gov.si/index.php?id=502> (14. april 2007).

- Ministrstvo za zunanje zadeve RS (2007b): *Diplomatsko konzularna predstavništva/Evropa*. Dostopno na <http://www.mzz.gov.si/index.php?id=504> (25. junij 2007).
- Ministrstvo za zunanje zadeve Ruske federacije (2007): *Дипломатическая служба*. Dostopno na http://www.mid.ru/zu_r.nsf/straweb (29. april 2007).
- Misija Republike Hrvatske pri Evropski uniji (2007): *Diplomatske misije i konzularni uredi RH - Evropska unija*. Dostopno na <http://eu.mvp.hr/?mh=26&mv=264> (23. september 2007).
- Monar, Jörg (2000): The Case for a Diplomatic Academy of the European Union. *European Foreign Affairs Review* 5, 281–6.
- Morgenthau, Hans Joachim (1995): *Politika med narodi: borba za moč in mir*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Nordische Botschaften (2007): *Norden*. Dostopno na <http://www.nordischebotschaften.org/norden/> (23. september 2007).
- Osiander, Andreas (1994): *The States System of Europe, 1640–1990, Peacemaking and the Conditions of International Stability*. New York: Oxford University Press Inc..
- OZN (2005): *Vienna convention on diplomatic relations*, objavljeno 30. junija. Dostopno na <http://untreaty.un.org/sample/EnglishInternetBible/partI/chapterIII/treaty3.asp> (14. april 2007).
- OZN (2006): *United Nations member states*, objavljeno 3. oktobra. Dostopno na <http://www.un.org/members/intergovorg.shtml> (15. april 2007).
- Pogovor z dr. Milanom Jazbecem, vodjo Sektorja za načrtovanje politik in raziskave na Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije. Ljubljana, 18. julij 2007.
- Pogovor z Matejem Marnom, vodjo Sektorja za EU na Ministrstvu za zunanje zadeve RS. Ljubljana, 18. julij 2007.
- Predsedovanje Nizozemske Svetu EU (2004): *European Diplomatic Programme 5th Edition 2004–2005*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/edp/intro/edp_5th_bro.pdf (20. april 2007).
- Predstavništvo Evropske komisije v Sloveniji (2007a): *O nas*. Dostopno na http://ec.europa.eu/slovenija/about_us/index_sl.htm (29. april 2007).
- Predstavništvo Evropske komisije v Sloveniji (2007b): *Schengen*. Dostopno na http://ec.europa.eu/slovenija/dossier/schengen/index_sl.htm (29. april 2007).
- Rupel, Dimitrij (1994): *Čas politike*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Satow, Ernest (1995): *Satow's Guide to Diplomatic Practice*. London in New York: Longman.

- Svetličič, Marjan in Irena Brinar (2002): *Small (transitional) countries in the new European architecture*. Louvain-la-Neuve: Université catholique de Louvain, Institut d'études européennes : Chaire Glaverbel d'études Européennes.
- Svetovna trgovinska organizacija (2007): *Member information: The European Communities and the WTO*. Dostopno na http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm (20. april 2007).
- Tallberg, Jonas (2007): Bargaining Power in the European Council. *Swedish Institute for European Policy Studies*, Report 1, februar 2007. Dostopno na http://www.sieps.se/public/rapporter/2007/bilagor2007/2007_01_web.pdf (20. maj 2007).
- The European Convention (2007): *Pogodba o Ustavi za Evropo*. Dostopno na <http://european-convention.europa.eu/calendrier.esp?lang=EN> (27. april 2007).
- U. S. Department of State (2007): *Websites of U.S. Embassies, Consulates, and Diplomatic Missions*. Dostopno na <http://usembassy.state.gov/> (29. april 2007).
- Veleposlaništvo Republike Slovenije Moskva (2007): *Osebjve veleposlaništva*. Dostopno na <http://moskva.veleposlanistvo.si/index.php?id=646> (24. junij 2007).
- Veleposlaništvo Republike Slovenije Washington (2007): *Osebjve veleposlaništva*. Dostopno na <http://washington.veleposlanistvo.si/index.php?id=419> (24. junij 2007).
- von Steinsdorff, Silvia (2007): The Small EU Member States: Engines of Integration? *Bundeszentrale für politische Bildung*, objavljeno 8. marca. Dostopno na http://www.eurotopics.net/en/magazin/grenzen_der_erweiterung_2007_01/kleinstaaten_motoren_integration/4 (14. april 2007).
- White, Brian (2001): *Understanding European Foreign Policy*. Hampshire in New York: Palgrave.
- White, Brian (2005): Diplomacy. V Baylis, John in Steve Smith (ur.) *The Globalization of World Politics: An Introduction to international relations*, 385–403. Oxford: Oxford University Press.

Primarni viri

- Amsterdamska pogodba*, sprejeta 2. oktobra 1997 in v veljavi od 1. maja 1999, Uradni list Evropske unije št. C 340, 10. november 1997. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/amsterdam.pdf> (3. marec 2007).

- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - The development of the External service* (2001): COM(2001)381. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0381:EN:HTML> (15. marec 2007).
- Dodatni protokol h Konvenciji o OECD*, sprejet 14. decembra 1960. Dostopno na http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34483_1916040_1_1_1_1,00.html (20. april 2007).
- Dokument Sveta Evropske unije št. 10505/2/07 REV2: Presidency diplomatic representation in third countries – Second half of 2007*, sprejet 12. julija 2007. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st10/st10505-re02.es07.pdf> (28. avgust 2007).
- Dokument Sveta Evropske unije št. 16568/06 Ureditev glede diplomatskega predstavništva predsedstva v tretjih državah*, sprejet 11. decembra 2006. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/06/st16/st16568.es06.pdf> (20. junij 2007).
- Dokument Sveta Evropske unije št. S/1482/77 Ureditev glede diplomatskega predstavništva predsedstva v tretjih državah*, sprejet 11. oktobra 1977.
- Državni zbor: *Zakon o ratifikaciji sporazuma med vlado Republike Slovenije in Komisijo Evropskih skupnosti o ustanovitvi, privilegijih in imunitetah delegacije Komisije Evropskih skupnosti v Republiki Sloveniji*, sprejet 27. julija 1993 in v veljavi od 29. avgusta 1993. Uradni list Republike Slovenije Mednarodne pogodbe, št. 15, 805–807, 14. avgust 1993.
- Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih*, sprejeta 18. aprila 1961 in v veljavi od 24. aprila 1964, 500 *United Nations Treaty Series*, 95. Dostopno na http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf (17. april 2007).
- Dunajska konvencija o konzularnih odnosih*, sprejeta 24. aprila 1963 in v veljavi od 19. marca 1967, 596 *United Nations Treaty Series* 261. Dostopno na http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf (20. april 2007).
- Enotni evropski akt*, sprejet 28. februarja 1986 in v veljavi od 1. julija 1987, Uradni list Evropske unije št. L169, 29. junij 1987. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/enotni-evropski-akt.pdf> (20. junij 2007).
- Konvencija iz Yaoundéja (Convention of association between the European Economic Community and the Associated African States and Madagascar 64/346/CEE)*, sprejeta 20. julija 1963, Uradni list Evropskih skupnosti, št. 93, str. 1431, 11. junij 1964.

- Kopenhagensko poročilo (Second report of the foreign ministers to the Heads of States of the European Community – The Copenhagen report)*, Bulletin of the European Communities 1973(9), 14–21.
- Letter from Mr Giuliano Amato, on behalf of the Party of European Socialists, Mr Elmar Brok on behalf of the European People's Party and Mr Andrew Duff, on behalf of the European Liberal, Democatic and Reform Party CONV 829/03 (2003)*, podpisan 22. julija 2003. Dostopno na http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00829_en03.pdf (20. april 2007).
- Lomejska konvencija (ACP-EEC Convention of Lomé)*, sprejeta 28. februarja 1975, Uradni list Evropskih skupnosti št. L025, 30. januar 1976, str. 2. Dostopno na [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21975A0228\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21975A0228(01):EN:HTML) (28. avgust 2007).
- Luksemburško poročilo oz. Davignonovo poročilo (Davignon report – The Luxembourg report)*, sprejeto 27. oktobra 1970, *Bulletin of the European Communities* 1970(11), 9–14.
- Maastrichtska pogodba*, sprejeta 2. julija 1992 in v veljavi od 1. novembra 1993, Uradni list Evropske unije C191, 29. julij 1992. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/maastricht.pdf> (20. april 2007).
- Odločitev Komisije o administrativni reformi zunanje službe COM(2002)5370*, sprejeta 17. december 2002.
- Odločitev zunanjih ministrov na srečanju v okviru Evropskega političnega sodelovanja*, sprejeta 28. februarja 1986. V Hill, Christopher in Karen Elizabeth Smith, ur. (2000): *European foreign policy: key documents*. London in New York: Routledge, 146–49.
- Pogodba iz Nice*, sprejeta 26. februarja 2001 in v veljavi od 1. februarja 2003, Uradni list Evropske unije št. C80, 10. marec 2001. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/nica.pdf> (20. maj 2007).
- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti*, uradna prečiščena različica. Uradni list Evropske unije št. C 321E, 29. december 2006.
- Pogodba o Ustavi za Evropo*, odobrena 18. junija 2004 in sprejeta 29. oktobra 2004, v postopku ratifikacije, Uradni list Evropske unije C310, 16. december 2004. Dostopno na <http://evropa.gov.si/ustava/pogodba-o-ustavi-za-evropo.pdf> (25. junij 2007).
- Poročilo Evropskega parlamenta Komisiji A5-0199/2001 o razvoju zunanje službe*, sprejeto 30. maja 2001. Dostopno na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=>

-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2001-0199+0+DOC+PDF+V0//DE (25. april 2007).

Poročilo zunanjih ministrov Deseterice o Evropskem političnem sodelovanju oz. t. i. Londonsko poročilo (Report issued by the Foreign Ministers of the Ten on European Political Co-operation – London report), sprejeto 13. oktobra 1981, *Bulletin of the European Communities* 1981(3), 14–17.

Press release United Nations Organization ORG/1469 United Nations member states, sprejet 3. julija 2006. Dostopno na <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/org1469.doc.htm> (2. september 2007).

Resolucija Evropskega parlamenta A4-0242/99, sprejeta 5. maja 1999, Uradni list Evropske unije C 279, 1. oktober 1999, str. 223. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1999/c_279/c_27919991001en02180224.pdf (29. april 2007).

Resolucija Evropskega parlamenta o skupni diplomaciji Skupnosti A5-0210/2000, sprejeta 24. julija 2000. Dostopno na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0210+0+DOC+PDF+V0//EN> (20. junij 2007).

Rimska pogodba, podpisana 25. marca 1957 in v veljavi od 1. januarja 1958. Uradni list Republike Slovenije, Mednarodne pogodbe št. 27, priloga št. 7, 23. marec 2004.

Sklepi predsedstva št. 11177/1/07 REVI, sprejeti 21. in 22. junija 2007. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/SL/ec/94938.pdf (14. avgust 2007).

Sklepi predsedstva št. SN 300/1/01/ REVI, sprejeti 14. in 15. decembra 2001. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf (25. junij 2007).

Slovesna deklaracija o Evropski uniji (Solemn declaration on European Union), podpisana 19. junija 1983, *Bulletin of the European Communities* 1983(6), 24–29.

Sporočilo Komisije COM(1999)0180 Razvoj zunanje službe, sprejeto 21. aprila 1999.

Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o razvoju zunanje službe COM(2000)456, sprejeto 18. julija 2000. Dostopno na http://ec.europa.eu/europeaid/decentr/pdf/com_2000_456_en.pdf (20. april 2007).

Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Ureditev in širitev zunanje službe COM(2005)239, sprejeto 6. junija 2005. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2005/com2005_0239sl01.pdf (20. april 2007).

Sporočilo Komisiji: Staff training for the external service COM(2003)4334, sprejeto 18. novembra 2003.

Sporočilo medijem št. IP/07/449 Ferrero-Waldner visits Liechtenstein and Switzerland – opening of the EU delegation in Bern, sprejeto 30. marca 2007. Dostopno na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/449&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr> (5. april 2007).

Urad za makroekonomske analize in razvoj (n. d.) *Slovenija v mednarodni skupnosti in Evropski uniji*, strokovno gradivo za pripravo Strategije razvoja Slovenije. Dostopno na <http://www.sigov.si/zmar/projekti/srs/gradiva/seu2.pdf> (3. junij 2007).